

0572
No. 12

BIBLIOTECA JURIDICĂ

SUB ÎNGRIJIREA D-LUI
DEM. D. STOENESCU
AVOCAT — Craiova.

VIRGIL M. GABRIELESCU
MAGISTRAT

Consiliul legislativ permanent

cu o prefață

de

C. HAMANGIU

Consilier la Înalta Curte de Casație și Justiție

BIBLIOTECA
FACULTĂȚII
DE

572

PREȚUL
20 LEI

BIBLIOGRAFIE

Drept-Sociologie.

Hamangiu C. — *Proprietatea intelectuală—Dreptul de autor* (Bibl. Juridică No. 3), Craiova 1920, Tip. „Ramuri“ 115 pag. Lei 3.

Un studiu asupra dreptului ce-l are autorul după publicarea manuscrisului, arătându-se controversele ce s'au ridicat asupra acestei chestiuni de către acei cari susțin că dreptul de autor este un drept natural precum și a celor care susțin că e un drept natural civil.

Autorul crede că cel mai just sistem este cel formulat de Victor Janlet :

Autorul se va bucura de toate drepturile de proprietate în tot timpul vieții sale iar *moștenitorii* timp de 50 ani (*după legea noastră 10 ani*) după care timp opera cade în domeniu public.

Acest sistem împacă justele interese ale autorilor, și cerințele interesului social. Cluj / Central University Library Cluj

Burada, Teodor T. — *Condica Șireșilor* — O veche instituție juridică, (B. I. No. 6)—Craiova, 1920, Tip. Samitca, 19 pag. Lei 4.—

Lucrarea aceasta a fost tipărită pentru prima oară la Iași în anul 1895 și arată pedepsele prevăzute pentru plastografi în condica penală din anul 1826 precum și în celelalte legislații din trecut (pravila lui Vasile Lupu, Andronachi Dornici etc.) în comparație cu pedepsele actuale.

Gorovei Artur — *Istoria unei epitropii*. Din trecutul nostru judecătoresc (Bibl. Juridică No. 4). Craiova, 1920, Tip. „Ramuri“, 18 pagini Lei 4.— Autorul arată starea de înjosire în care se aflau tribunalele noastre înainte de urcarea pe tron a lui Cuza-Vodă sub care s'a pus în aplicare noul cod civil. Publică un dosar al trib. Dorohoi din anul 1848 intitulat *catagrafia averei defunctului Ioan Gorovei*, în care se poate vedea cum se petreceau lucrurile de pe atunci înaintea instanțelor noastre judecătorești.

„Bibliografia“ An. I, No. 7, 1921, p. 3, 4, 14.

BCU Cluj-Napoca



RDREP201800082



BCU Cluj / Central University Library Cluj

Consiliul legislativ permanent

DE ACELAȘ :

1. Insemnări cu privire la competența penală a judecătorului de ocol.

Revista penitenciară (An. V No. 4, 7, 8; An. VII No. 1, 2, 3, 4; An. VIII No. 7).

Curierul Judiciar (An. XXVII No. 6, 7).

2. Din nevoile administrației justiției.

C. Jud. (An. XXI No. 83, XXII No. 12, 25, 28, XXIII No. 28, 51)

Rev. penit. An. IV. No. 7, VIII No. 9.

Palatul de Justiție (An. IV No. 11, An. V No. 2).

Săptămâna (An. I No. 42).

3. Câteva cuvinte despre administrația penitenciarelor noastre.

C. Jud. XXII No. 52, Rev. Penit IV No. 8 Palatul de Justiție 1919.

4. În preajma reformei electorale.

C. Jud. An. XXI No. 85, XXII 60, 65

5. Arendășitul în România.

Calendarul „Neamul Românesc” pe 1910.

No. 12

BIBLIOTECA JURIDICĂ

SUB ÎNGRIJIREA D-LUI
DEM. D. STOENESCU
AVOCAT — Craiova.

VIRGIL M. GABRIELESCU
MAGISTRAT

Consiliul legislativ permanent

cu o prefață

de

C. HAMANGIU

Consilier la Înalta Curte de Casație și Justiție

== Institutul de Arte Grafice ==

== „SAMITCA”, S. A. ==

== CRAIOVA ==

== 1922 ==

PREȚUL

20 LEI

P R E F A Ț A

„Faire des lois, est la plus haute fonction sociale. S'il faut des hommes spéciaux pour appliquer les lois et les enseigner, à plus forte raison en faut-il pour les préparer“.

Laurent. p. XXXI.

„Consiliul legislativ permanent“ despre a cărui înființare vorbește art. 130 din actuala Constituție, este astăzi la ordinea zilei. De aceea bine a făcut harnicul magistrat D-l Virgil Gabrielescu de a scrie lucrarea de față, care este cel mai complect și mai luminos studiu ce s'a publicat la noi, până acum, asupra acestei cestiuni ~~de~~ *deplină actualitate.*

In adevăr, atât guvernele cât și juriștii noștrii, în general, — profesori universitari, magistrați și avocați, parlamentarii chiar, — au cerut înființarea acestui organ de control, coordonare și redactare juridică a legislațiunei noastre.

Trăim de mai bine de o jumătate secol sub regimul parlamentar, făuritorul legislațiunei noastre actuale. Fără a face critica activității legislative a parlamentelor noastre, nu e mai puțin adevărat însă, că fie din cauza mediocrității culturale sub care se prezintă mai toate parlamentele, nu numai dela noi, ci de pretutindeni aproape, opera lor legislativă, — enormă variată și de multe ori inaplicabilă și inutilă, — nu are uni'atea, legătura, claritatea și temelia sa juridică necesară. Căci, o legislațiune de specialitate tehnică chiar, trebuie să aibă la baza ei principiile științei dreptului, fără de care ea nu poate să aibă viață

Este adevărat că o lege este rezultanta vieții naționale a unui popor, precum și a nevoilor sociale și economice ce se resimt într'un moment dat. Parlamentul și guvernele, ca reprezentanți firești și legali ai acestor nevoi colective ale unei țări

sunt dela sine indicați cu inițiativa și alcătuirea legilor. Dar aci intervine cestiunea atât de delicată a majorității non-valo-riilor ce abundă în mod fatal în sistemul sufragiilor noastre electorale. În adevăr, nicăire, ca în adunările legiuitoare, dela noi, cași de aiurea, „cultul incompetenței“ despre care bunul și marele Emile Faguet ne vorbește cu atâta plastică eloquență, nu este mai în floare și mai bine reprezentat. De aci, nevoia unui organ, unei instituțiuni constituționale, competentă și anume pregătită, compusă din juriști de valoare, adânci și experimentați cunoscători ai doctrinei și jurisprudenței, care să aibă în sarcina sa, dacă nu în mod exclusiv alcătuirea integrală a tuturor legilor și regulamentelor noastre, cel puțin analizarea, controlul, corijarea și redactarea juridică și unitară a tuturor legilor propuse de guvern, eșite din inițiativa parlamentară, sau alcătuite de specialiști tehnici sau funcționari superiori din Ministere. Natural, că nimeni nu se gândește să impiezeze sau să știrbească câtuși de puțin, rolul și atribuțiunile parlamentului, precum și complecta sa libertate de legiferare, de fapt, guvernul și parlamentul fiind singurii inițiatori ai legilor. În ultimă analiză, parlamentul va fi acela care va face cele din urmă modificări, aprobând și votând o lege, sau făcând-o să cadă, în cazul când ea nu ar fi în concordanță cu vederile sau credințele sale politice, sociale sau economice. Ultimul cuvânt va fi prin urmare al său. Nevoia superioară însă, a unei bune și trainice legislațiuni, este ca ea să fie examinată, coordonată și redactată de juriști de valoare, de o instituțiune compusă anume din oameni de drept experimentați și de o cultură superioară doctrinară și jurisprudențială, care să îmbrace o propunere sau inițiativă parlamentară sau chiar guvernamentală, în forma și fondul juridic absolut necesar unei legislațiuni sănătoase și viabile. Mai ales armonia și unitatea legislativă, nu se poate obține decât prin mijlocirea unei astfel de instituțiuni.

Căci, dece am ascunde adevărul? Trăim într'o adevărată anarhie legislativă. Parlamentele ca și guvernele, se întrec care mai de care, de a propune și a vota legi peste legi, fără o pregătire serioasă, fără o trebuință imperios cerută, cu lungimi inutile și articole de prisos, și fără a se îngriji să cunoască cel puțin legislația anterioară, similară legeri propuse. De aci: modificări și modificări la modificări, reveniri, contradicții, confuziuni, lipsă de unitate și abrogări implicite fără a fi pre-

cizate în nouile legi, un adevărat haos legislativ, în care judecătorii cari le aplică, sau comentatorii cari vor să le explice, se pierd sau să rătăcesc ca într'un labirint. Sute și mii de legi, regulamente, decrete, decrete-legi, au complicat și complică mereu aplicarea rațională a întregului nostru material legislativ, îngreuiind din an în an, cercetarea și utilizarea lui. Și cu toții cunoaștem lipsa de interes și atențiune a parlamentarilor, ca și repeziciunea și graba cu care se pregătesc, se discută și se votează legile cele mai importante, așa că parlamentul devine adese ori o adevărată fabrică de legi, confuz redactate și lipsite de unitate și trăinicie.

Răul ce decurge de aci este imens. Nimeni nu mai poate cunoaște legile care-l guvernează, deși toți sunt obligați, sau cel puțin presupuși a cunoaște legile. Urmează de aci o întreagă dezorientare și nesiguranță în mintea acelor pentru cari aceste legi au fost făcute și care ating de aproape interesele lor cele mai importante.

Se știe, de altfel, că o bună și dreaptă legiferare, are de efect nu numai încrederea publicului nostru în legile ce-l guvernează, dar și încrederea străinătății în afacerile, întreprinderile și legăturile comerciale ce au cu noi, ridicând astfel creditul și prestigiul moral al țării.

Necesitatea creării unui Consiliu legislativ permanent, în condițiunile arătate mai sus, este deci evidentă.

Dar, în afară de rolul său de „lege ferenda“, acestui Consiliu legislativ i-ar mai cădea în sarcină revizuirea și modificarea Codurilor noastre, și mai ales unificarea și coordonarea întregului și imensului material legislativ din trecut. Modernizarea Codurilor noastre, aducerea lor în curent cu modificările importante făcute în ultimul timp, codurilor similare din Franța, Germania, Elveția și Brazilia, precum și armonizarea, corijarea și reducerea numerosului material legislativ votat din 1866 până azi, eliminarea legilor și regulamentelor inutile sau inaplicabile, imolitic abrogate prin alte legi, precum și coordonarea unitară și redactarea juridică ce trebuie dată materialului trebuitor rămas, urmate de codificarea sistematică și ușor de mănuit a tuturor legilor și regulamentelor noastre, iată încă o sarcină, și nu din cele mai ușoare, a acestui organ de armonizare, coordonare și revizuire a întregului nostru material legislativ.

Mai ales astăzi, când România s'a mărit prin alipirea țărilor surori, opera legislativă de elaborat este cu atât mai mare și

mai importantă, cu cât unificarea legislației teritoriilor alipite, impune o muncă metodică și competentă de contopire a tuturor legilor noastre, cu legiurile existente în aceste teritorii.

Lucrarea D-lui Virgil Gabrielescu, atât de bine și de luminos scrisă, ne dă o icoană complectă a discuțiilor și proiectelor ce s'a făcut până acum, asupra problemei înființării Consiliului legislativ permanent. Numerosul material adunat de D-sa și analizat cu atâta competență, aduce o clară și vie lumină asupra acestei importante cestiuni, servind de călăuză acelor care vor hotări crearea acestei folositoare instituțiuni, prevăzută încă dela 1866 de legiuitorul nostru constituant.

C. Hamangiu.

PROBLEMA LEGIFERĂRII LA NOI

Toată lumea este de acord că chestiunea elaborării proiectelor de legi, constituie una din problemele cele mai de seamă, asupra căreia, trebuie să se îndrepte solicitudinca oamenilor de stat.

Legea — spune J. J. Rousseau în „Contractul social” — este expresiunea voinței generale a poporului. Poporul își vrea totdeauna binele, dar nu vede totdeauna sigur; voința generală este dreaptă întotdeauna, dar judecata care o conduce nu-i totdeauna luminală. Trebuie dar să i se prezinte judecătoarea lucrurile așa cum sunt, să i se arate drumul cel bun, să se micșoreze farmecul foloaselor prezente și vădite prin primejdia rețelilor îndepărtate și ascunse. Publicul vrea binele pe care nu-l vede. Toți au nevoie de îndrumători. Unii trebuie să-și conformeze voința națiunii, alții trebuie să-și dețină ce știu să facă. Astfel din luminarea publicului rezultă în corpul social acordul gândirii și al voinței, de unde cooperarea deplină între părți și cea mai mare forță a întregului. Iată cum se naște trebuința unui legiuitor”¹⁾.

De aceea statele trebuie să-și alcătuiască astfel aparatul legislativ ca să poată corespunde cât mai bine importante și dificilei sale misiuni.

A face o lege bună, a revizui sau a codifica un sistem de legislație este o operă din cele mai anevoioase.

Așternerea în forme precise a felului de a gândi și de a rezolva o problemă socială — scrie dl Eftimie Antonescu, consilier la Inalta Curte de Casație — constituie o gimnastică atât de dificilă, — abstracție făcând de în-

1) „Democrația” IX, 3. 921.

suși fondul problemei de rezolvat, — încât nu oricărei mentalități și nu oricărui creier ea se poate adapta. Într'un organism de stat sunt principiile fundamentale, pe cari se reazimă însuși organismul. Acestea sunt, cum am zice, punctele cardinale, după cari urmează să se orienteze și să se reglementeze principiile de detalii de toată ziua, și cu cari în mod real se conduce un stat. Cu cât aceste principii se vor armoniza și vor fi astfel plămădite în forme cât mai lapidare, încât unele să contribuie față de celelalte pentru a le da viață și trăinicie, cu atât ordinea ce trebuie să domine și respectul ce trebuie să impună vor fi mai mari. Legea astfel făurită dă Statului autoritatea morala de care trebuie să fie înconjurat și de care el are atâta nevoie.¹⁾

Oamenii noștri de drept au condamnat în dese rânduri prin publicistica noastră juridică, repeziciunea și superficialitatea cu care se lucrează la noi în anevoioasa materie de legiferare, din care pricină legislația noastră abundă în confuziuni, obscurități, imperfecțiuni și contradicțiuni, cari o fac, de cele mai multe ori inaplicabilă.

O continuă modificare a legilor existente, — scrie d-l C. Stoicescu, profesor universitar, — prin altele menite să le amelioreze, când de fapt le complică numai, provocând contradicțiuni și nesfârșite controverse, o abrogare a legii de astăzi prin legea de mâine, pentru a reveni apoi pe o cale piezișă, tot la legea cea veche, o neîncetată corectare a unei legi insuficient studiate prin modificări parțiale, cari prezintă succesiv soluțiuni noi pentru aceiași chestiune, răsturnarea completă a principiilor fundamentale ale dreptului pentru motive nemărturisite, atrag o neîncredere a marelui public în ce privește ponderațiunea și buna chibzuială a legiuitorului, după cum l'ar descuraja parțialitatea judecătorului sau o prea anevoioasă obținere a dreptății.

Rezultatul e ușor de ghicit; nemai fiind cineva sigur de soarta unei operațiuni proiectate, ne mai putând conta pe un reazim solid, renunță la dânsa. Fiecare se mărginește la o activitate redusă. De aci o scădere a numă-

1) Cf. Antonescu: „Modificarea sistemului nostru de legiferare. Prepararea legilor”. „Renașterea Română”, An. I Vol. II No. 11 din Ianuarie 1919.

rului afacerilor, a tranzacțiilor, a întreprinderilor de tot felul, de cari atârnă înflorirea și progresul unei țări”¹⁾.

De câte ori nu s'a întâmplat în trecutul nostru parlamentar ca miniștrii sau membrii Parlamentului, să fie îndemnați să întocmească proiecte de legi, nu în folosul, dar chiar în dauna intereselor generale, singurele, pe cari ar trebui să le apere reprezentanții națiunii.

Intinsa și complexa legiuire de organizare a statului este întocmită în mare parte de oameni nu îndestul de pregătiți pentru o asemenea operă atât de importantă și de dificilă.

Este de necrezut — scrie regretatul profesor universitar I. Tanoviceanu, — cât de mare este ignoranța Parlamentelor în materie de legiferare, deși Parlamentele au misiunea de a legifera și sunt numite chiar corpuri legiuitoare.

„Absorbiți cu luptele politice, nu numai alegătorii improvizati, cari nu cunosc nici cele mai elementare principii de legiferare, dar chiar distinși juriști, săvârșesc adevărate atentate în contra principiilor științei dreptului”²⁾.

Dacă prin urmare legiurile noastre suferă de imperfecțiune chiar atunci când sunt elaborate de Parlament, ce să ne mai surprindă confuziunea și obscuritatea lor, atunci când ele sunt alcătuite în birourile ministerelor, de către funcționari, cari — nu contestăm — pot fi eminenți în ceea ce privește îndeplinirea îndatoririlor lor pur profesionale, dar nu se pot improviza, în nici un caz, legistatori.

Asupra modului cum se fac legile la noi este interesantă constatarea d-lui G. G. Nedelcu, ce o găsim într'un articol al d-sale relativ la „Modificarea regulamentului pentru aplicarea legii asupra loteriilor”³⁾.

În mecanismul nostru legislativ, — spune d-sa — lipsind legislatorii de profesie, birourile ministerelor și comisiunilor speciale sunt mici fabrici unde se lucrează

1) „*Renașterea Română*” An. II Vol. III No. 22 — 24/920 C. Stoicescu: „Cum se fac și cum se aplică legile noastre”.

2) I. Tanoviceanu „Circumstanțele atenuante în Parlament”. *Curierul Judiciar* An. XXV No. 20.

În acelaș senz: „Legiferarea în parlamente”. C. Jud. An. XV No. 2.

3) „*Revista de drept, sociologie și economie politică*”, 1905, extras în broșură Tip. Gutenberg 1905 pag. 8.

fără maștri, fără lucrători specialiști, și uneori chiar fără materialuri, cu oameni cari poate că abia știu să dea o bună redacțiune unei corespondențe de birou.

Aceleiași constatări le face și d-l C. Stoicescu, în articolul menționat, relativ la modul de confecționare a legilor noastre, căci iată ce scrie d-sa: „Pentru a lăsa o amintire tangibilă de trecerea lui pe la cutare minister, un om politic, improvizat legislator, mânat de dorința de a da o soluțiune personală vreunei probleme oarecare ce e la ordinea zilei, face apel la bunele sentimente ale câtorva funcționari din minister, ori copiază adoma vre-o lege străină, fără a căuta să o pună în concordanță cu nevoile concrete dela noi, și apoi, cu o adorabilă seninătate, prezintă proiectul acesta — adesea neviabil — docilității, indiferenței parlamentarilor. Proiectul odată prezentat, uneori nici nu se tipărește în destule exemplare spre a fi distribuit la toată lumea, trece prin secțiuni cu iuțea fulgerului, dă loc la un palid comentariu al comitetului delegaților, și în urmă, câteodată, în strălucite exerciții de retorică din partea leaderilor opoziției, cărora li se răspunde cu un egal briu de către raportor și ministru, se votează. Lipsește timpul material nu numai pentru studierea și aprofundarea dar uneori chiar pentru simpla citire a legii.”

Iar acel control al minorității, care în alte Parlamente are un mare rol, în corpurile noastre legiuitoare este o ficțiune, căci nu se poate exercita cu posibilitate de succes, cu toată străduința ce și-ar impune-o ca să vegheze la lucrările prezentate și s'ar opune la trecerea legilor pripite, inutile sau chiar dăunătoare pentru cuvântul foarte lesne de înțeles că glasul ei este înăbușit aproape totdeauna de masa cea mare a majorității guvernamentale.

Parlamentele eșite din lupta politică, — formate din tabere unde patimile și pasiunile în luptele intestinale întunecă rațiunea, preocupate de chestiuni multiple de partid și de administrație, — scrie d-l A. Dumitrescu — își pierd vremea mai mult în adunări, unde nu se desbat decât chestiuni de partid, de răsturnare și de campanie contra unuia și altuia, și unde atmosfera încărcată face ca rolul său de legiuitor să devie pe al doilea plan și să dea impresiunea că nimic nu este mai anormal decât discuțiunea științifică a unui proiect de lege și nimic mai puțin

atrăgător decât lucrarea serioasă de legiferare. Bună sau rea o lege, din moment ce guvernul are majoritate, sentimentul acela de solidaritate isvorât și din interesul personal al membrilor partidului, face ca să primească orice proiect de lege al guvernului, căci altfel situațiunea partidului dispăre și cu ea și situațiunea fiecărui membru al majorității.

„Nivelul și starea parlamentului nostru este în deoște cunoscută. *Nu contribue la îngrădirea puterii executive, ci din potrivă la întărirea puterii executive a guvernului și activitatea sa produce o incoerență legislativă*”.

„Acest fenomen s'a observat pretutindeni”.¹⁾

Și iată de ce nu există sesiune parlamentară care să nu ne dea câte un nou maldăr de legi, cari apoi cu schimbarea regimului să nu se modifice sau chiar să se abroge, încât nu un biet cetățean, — care totuși e obligat a-și cunoaște legile țării sale — dar chiar oameni de drept nu sunt totdeauna îndestul de edificați asupra nenunțatelor modifițiuni ce le suferă neconținut legislațiunea românească.

Astfel încât — cum observă cu multă dreptate și adevăr regretatul Tanoviceanu, — cel ce ar încerca să scrie un tratat de drept românesc, aproape nici de textul legii nu este sigur, fiindcă din cauza repeziciunii cu care se schimbă legile, nu este cineva sigur că textul pe care-l interpretează astăzi n'a fost modificat eri, sau nu se modifică în timpul, când scrie, așa încât e expus să interpreteze o lege desființată²⁾.

*
* * *

Starea aceasta de vremenicie și incertitudine este, fără îndoială, vătămătoare și se impune ca actualul mod de alcătuire a legilor la noi să fie ameliorat. Trebuie să aducem în prepararea și mai ales în redactarea proiectelor de legi o știință și o metodă. Munca legislativă, care se mărește din zi în zi cu ivirea unor vremuri nouă ce se ridică, nu va fi decât mai fecundă, iar discuțiunile parlamentare nu au decât de câștigat în *precisiune, ordine și claritate*. Societatea de azi este setoasă de dreptate și a-

1) „Democrația” An. IX No. 3 Martie 1921 pag. 73—74.

2) I. Tanoviceanu, Curs de drept penal vol. I.

vidă să vadă pe fiecare la locul la care-i dă drept meritul și munca sa. Săvârșirea oricărei nedreptăți produce o reacțiune în opinia publică a unui stat democrat; de aci a luat naștere diferitele asociațiuni pentru apărarea drepturilor lezate și a năzuințelor nerealizate.

Pentru a feri poporul chemat la o viață nouă să nu încapa pe mâna exploataților fără scrupul, pentru ca democrația să nu degenereze în demagogie, oamenii de stat sunt datori să organizeze *competința și specialitatea*; altfel orice organizație socială întemeiată pe nedreptate se nimicește.

Este absolută nevoie — spune distinsul magistrat Vespasian Erbiceanu în interesanta sa operă: „Tendențele noi în drept” — să perfecționăm funcționarea aparatului legislativ în sensul ca să-l facem mai impresionabil și mai receptibil față de interesele sociale ale mediului.

„Mai întâi este de absolută nevoie ca corpul legislativ să fie astfel organizat, încât să permită intrarea în el a tuturor forțelor sociale ale țării, proporțional cu importanța și cu înrăurirea lor efectivă în afacerile publice.

„In al doilea loc este de absolută nevoie ca corpul legislativ să funcționeze în permanență, să fie foarte atent și să urmărească orice mișcări, orice cerinți noi se manifestă în societate, sezizându-le chiar din momentul apariției lor. Din acest punct de vedere, în special, este necesar ca jurisprudența și practica judecătorească să fie din timp supusă celei mai scrupuloase analize, și toate lipsurile și anomaliile legii, remarcată de cutare sau cutare instanță, să fie notate și controlate de aproape din punctul de vedere juridico-științific.

„Evident că pentru o lucrare de asemenea natură va trebui o instituțiune specială, alcătuită din bărbați luminați și competenți; cari să se consacre exclusiv numai acestei îndeletniciri. Cu un cuvânt este nevoie de înființarea unui aparat de control din punctul de vedere „de lege ferenda”.¹⁾

De aceeași părere este și d-l Eftimie Antonescu, care arată că opera în sine de pregătirea legiferării nu trebuie să fie în principiu operă de individ.

„La această operă, — spune d-sa, — trebuie să participe

1) V. Erbiceanu. „Tendențele noi în drept”. Iași 1906 pag. 69.

în general toți factorii competenți, cari prin contribuția lor de specialitate sau de generalitate, înlesnesc nu numai strângerea celui mai complet material de reglementare, dar și forma cea mai coordonată, ea trebuind să fie conciliată cât mai bine cu lucrările similare anterioare, cum și cu marile principii pe cari se reazimă însăși organismul de stat".¹⁾

Mihail A. Beștelei, fost președinte al Curței de Apel din Galați, în discursul ținut înaintea Curței de Apel din București, cu ocaziunea deschiderii anului judecătoresc, inzistă de asemenea în instituirea unui organ special de legiferare.²⁾

„Credința mea, însă, domnilor magistrați. — după cum ziceam și acum trei ani, — este că numai când se va înființa *comisiunea permanentă* pentru studiarea și elaborarea proiectelor de legi, prevăzută de art. 130 din Constituțiunea noastră, numai atunci se va putea face o salutară reformă a întregii noastre legislațiuni”.

Iar savantul jurisconsul D. Alexandresco în monumntala sa operă serie următoarele:

„Pentru ca acest scop să poată fi însă atins, și pentru ca viitoarea revizuire a legilor actuale, pe care o dorim din suflet și pe care nădăjduim a o vedea, să poată produce roadele așteptate, avem neapărată trebuință de înființarea unui *consiliu legislativ permanent*, compus din oameni competenți aparținând tuturor ramurilor activității omenești, cari să pregătească legile și să vină cu ele studiate și bine chibzuite înaintea Corpurilor legiuitoare; căci experiența trecutului și a prezentului ne dovedește că dela sistemul actual de legiferare nu putem aștepta rezultatul dorit”.³⁾

În acelaș senz sunt și constatările ce le face în „Dreptul”, cunoscutul avocat Vladimir Athanasovici, când serie:

„Suntem țara în care se legiferează foarte mult, se fac legi, se desfac de alții, chiar înainte de a se aplica cele anterioare.

„Multe legi se prezintă și se votează cu iuțea fulgerului și din această cauză avem legi cu anomalii și con-

1) „Renașterea Română” An. I Vol. II. No. 11/919.

2) „Dreptul” No. 59 din 1886.

3) D. Alexandresco, vol. I. Ed. II 1906, Buc. prefață.

tradiției, a căror interpretare și aplicare dă mult de lucru instanțelor judecătorești.

„O instituție neapărată care ar trebui înființată cu ocazia revizuirii Constituțiunii, este aceea a unui consiliu legislativ, care să aibă misiunea de a pune în concordanță diferitele legiuri existente, să studieze și să amendeze orice proiect de lege mai înainte de a fi supus parlamentului”.¹⁾

Pentru crearea acestui organ permanent de legislațiune insistă și d-l N. Basilescu, profesor la facultatea de drept din București, în „*Curierul judiciar*” dela 30 Octombrie 1921.

BCU Cluj / Central University Library Cluj

1) „*Dreptul*” No. 1 din 1912.

Legislație comparată

În toate țările înaintate s'a simțit necesitatea înființării unui consiliu de legislație, care dă un prețios concurs guvernelor în întocmirea legiilor, înlăturând totodată discuțiunile neorientate din Parlament.

Franța are încă de multă vreme instituția *Consiliului de Stat*, însărcinat cu pregătirea proiectelor de legi necesare pentru Corpurile legiuitoare.

Înființat prin Constituanta din 22 Frimaire anul VIII (13 Decembrie 1799), odată cu stabilirea Consulatului, acest consiliu s'a perpetuat până în zilele noastre, cu diferite modificări survenite între timp, având atribuțiuni de natură legislativă, administrativă și contencioasă.

În materie legislativă, — căci numai aceasta ne interesează aci, — Consiliul de Stat avea misiunea de a prepara legile și regulamentele de administrațiune publică fiind sufletul oricărei lucrări legislative sub formele de guvernământ ale Consulatului și Imperiului.

Intr'adevăr, acestei instituțiuni i se datorește întreaga legislațiune superioară a Franței, condusă de noile idei și principii proclamate de marea revoluțiune.

În acel timp existau patru adunări cari contribuiau la puterea legiuitoare și anume:

1. *Consiliul de Stat*, având misiunea de a pregăti proiectele de legi și a desemna unul din membrii săi a le susține înaintea Corpului legislativ;

2. *Tribunatul*, care adopta proiectele de legi, și desemna unul din membrii, fie pentru a le susține, fie pentru a le ataca înaintea Corpului legislativ;

3. *Corpul legislativ*, care discuta proiectele de legi și le vota prin da sau nu, fără a avea dreptul de a propune amendamente, și în fine

4. *Senatul*, care avea principala îndatorire de a veghea să nu se violeze Constituțiunea.

Desființându-se Tribunalul, în 1807, Consiliul de Stat a rămas singurul și adevăratul legiuitor.

Sub al doilea imperiu (1852) se supuneau acestui consiliu nu numai toate proiectele de legi, dar și legile de finanțe, care fixau și regulau budgetul statului. El avea inițiativa legilor și orice amendament propus la vreun proiect de lege trebuia să fie trimis acestui consiliu spre a-și da avizul.

Actualmente legea fundamentală este legea din 21 Mai 1872 cu ultimele modificări din 26 Octombrie 1888.

După această lege Consiliul de Stat se compune din:

- a) 32 consilieri de stat în serviciul ordinar,
- b) 18 consilieri de stat în serviciul extraordinar,
- c) 30 raportori,
- d) 36 auditori din cari 12 de cl. I, și 24 de cl. II..

Consilierii de stat din serviciul ordinar sunt datori să participe la lucrările Consiliului, fie în secțiunile respective, fie în adunare generală. Ei sunt numiți prin decrete date de consiliul de miniștri și reînnoite din trei în trei ani.

Pentru a fi numit consilier de stat se cere să aibă etatea de cel puțin 30 ani. Funcțiunea lor precum și a raportorilor și auditorilor este incompatibilă cu orice funcțiune salariată de stat sau cu funcția de administrator al unei societăți privilegiate sau subvenționate cu excepție pentru ofițerii generali sau superiori, inspectori și ingineri de poduri și șosele, de mine și de marină; în fine profesorii învățământului superior pot să fie detașați la Consiliul de Stat.

Serviciul extraordinar compus din înalți funcționari din ordinul administrativ și judecătoresc, cuprinde 18 membrii având titlul de consilieri de stat. Ei au vot deliberativ, fie în adunare generală, fie în secțiuni, numai în afacerile cari depind de departamentul ministerial căruia aparțin, iar în celelalte afaceri n'au decât vot consultativ.

Raportorii (*maîtres des requêtes*) sunt însărcinați cu întocmirea rapoartelor în afacerile atribuite. În asemenea afaceri în cari au făcut rapoarte, raportorii au vot deliberativ, pe câtă vreme în celelalte afaceri n'au decât vot consultativ.

Auditorii prepară instrucția afacerilor și sunt însărcinați la necesitate cu facerea rapoartelor.

Pentru a fi numit auditor cl. II se cere a poseda diploma unei facultăți de drept, litere, științe, etc., și trecerea unui examen.

Consiliul de Stat actual se compune din 5 secțiuni: o secțiune de contencios și patru secțiuni administrative și anume:

Secția de legislație, de justiție și afaceri străine;

Secția de interne, culte, instrucțiune publică și arte frumoase;

Secția de finanțe, poștă, telegraf, război, marină și colonii;

Secția de lucrări publice, agricultură și comerț.

Accasta instituțiune este și astăzi principalul consiliu al Prezidentului Republicii și al miniștrilor și joacă un rol important în Franța, având atribuțiuni legislative, administrative și contencioase.

În ce privește atribuțiile legislative, acest consiliu își dă avizul asupra proiectelor de legi preparate de guvern cât și asupra acelor (din inițiativă parlamentară ce i se trimet de Cameră; guvernul putând însărcina pe unul din consilieri a susține aceste proiecte de legi înaintea Parlamentului.

Relativ la propunerile de legi emantate din inițiativă parlamentară, acestea trebuie să fie redactate în scris și sub formă de articole, precedate de o expunere de motive, după care sunt trimise la o comisiune de inițiativă, care urmează a face un raport despre utilitatea acelor propuneri. 1).

*
* * *

O asemenea instituțiune nu posedă celelalte state afară de Spania, Olanda și Portugalia. Dar state ca Italia și Belgia, cari au împrumutat Constituția lor dela francezi nu au Consiliu de Stat asemănător.

În Belgia senatul belgian la 29 Martie 1857 a propus un proiect de lege pentru înființarea unui consiliu consul-

1) C. G. Disescu. Dreptul Constituțional pag. 204.

tativ de legislațiune și de administrațiune, dar s'au ridicat multe protestări în contra-i și Adunarea deputaților nu i-a dat nici o urmare.

Jurisconșulții belgieni au regretat acest lucru, recunoscând insuficiența sistemului actual, căci zice un juriconsult belgian:

„L'art oratoire seul, inséparable d'une grande assemblée, est incompatible avec la méthode et la logique des débats, qui se déroulent autour d'un tapis vert. Il ne peut qu'affaiblir l'autorité scientifique des discussions: l'improvisation est dangereuse. En France, on trouve un correctif dans le concurs d'un conseil d'Etat, institution fort peu populaire en Belgique, mais fort utile pour la préparation des lois”.¹⁾

În *Anglia*, există un consiliu privat al Suveranului numit *Privy Council*, compus din membrii numiți de rege și neretribuțiți, prin mijlocul căruia Suveranul exercită atribuțiunile sale legiuitoare, administrative și judecătorești.

În *Statele Unite* există de asemenea un Consiliu de Stat, format din Curtea supremă, dar care are mai mult atribuțiuni judecătorești.

Tot aci există așa numitele *comitete parlamentare*, înaintea cărora sunt trimise, fără discuție publică, orice proiecte de legi spre a le studia și a raporta asupra lor. Sunt mai multe asemenea comitete parlamentare orânduite pe specialități. Astfel sunt comitetele bugetare, pentru afaceri de bancă și circulațiune monetară, pentru comerț, pentru domeniul public, pentru industrie, agricultură, mine, armată, brevete etc., etc.

„Primul inconvenient al acestei situațiuni semnalat de comentatorii constituțiunei americane, e că conferă diferitelor comitete, compuse dintr'un număr restrâns de membri, puterea de a judeca soarta numeroaselor proiecte de legi și a paraliza acțiunea legislativă a adunării; distruge unitatea Camerei.

„Un alt inconvenient e că activitatea parlamentară se desfășoară în ședințele secrete ale comitetelor, iar adunarea plenară se mărginește a juca rolul unui birou de în-

1) Anghel Dumitrescu : Despre necesitatea înființării unui Consiliu legislativ „Democrația”, An. IX No. 3 Martie 1921.

registrare a hotărîrilor luate de o infimă minoritate. De aci provine pe deoparte lipsa de orice solemnitate și interes a ședințelor adunării, iar pe de altă parte micșorarea răspunderii și înlesnirea conrupțiunii.

„In fine, președinții numeroaselor comitete din Cameră și Senat au devenit de fapt niște adevărați miniștri”¹⁾.

In *Germania* există Bundesrathul, care era un consiliu federal compus din 58 de reprezentanți ai statelor confederate și trimiși de guvernele respective, — avea atribuțiuni de un întreit caracter: executiv, legislativ și judecătoresc.

Ca corp legislativ Bundesrathul e un factor indispensabil, întrucât orice lege trebuie să treacă mai întâi prin el și numai apoi trecea la Reichstag.

Bundesrathul are dreptul să facă regulamente de administrațiune publică pentru executarea legilor.²⁾

BCU Cluj / Central University Library Cluj

1) C. G. Disescu. Dreptul Constituțional. Ed. III Socec 1915 Buc. pag. 275.

2) C. G. Disescu, Ibidem pag. 213, 214.

România

Sub Regulamentul organic grija alcătuirii legiuirilor trebuitoare Principatelor-Române, era dată unei adunări generale compusă din 43 de membrii aleși pe cinci ani, și întrunind anume calități, astfel precum se prevede în cap. II al aceluși regulament, care a ținut loc de Constituție a Principatelor.

Această adunare era convocată în fiecare an, la 1 Decembrie, când controla veniturile și cheltuelile, hotărâ bugetul anului viitor și făcea diferite legi.¹⁾

Mai apoi, sub imperiul Convențiunii din Paris, din 7 August 1858, puterea legiuitoare a fost exercitată colectiv de Hospodar, de adunare și de un organ legislativ permanent cu personal aparte, unic pentru ambele Principate-Unite, Moldova și Valachia, numit *comisiunea centrală* (art. 5), astfel că legile speciale pentru fiecare principat erau pregătite de Hospodar și votate de adunare, iar celor de interes comun ambelor Principate erau în-tocmite de comisiunea centrală și votate de adunări, căroră erau trimise de Hospodari (art. 6).

Această comisiune centrală de legislațiune era permanentă și își avea reședința în Focșani, inelul de logodnă al celor două țări surori, fiind compusă din 16 membrii din cari 8 moldoveni și 8 valahi.

Patru vor fi aleși de fiecare Hospodar dintre membri adunării sau dintre persoanele ce vor fi ocupat funcțiuni înalte în țară; și patru de fiecare adunare din sânul ei (art. 27).

Durata funcțiunei membrilor săi pentru fiecare principat fie numiți de Hospodari sau aleși de adunări, va fi mărginită pe timpul cât va ține legislatura, putând însă a fi realeși (art. 29).

1) C. G. Disescu, Ibidem pag. 359.

Ea avea îndatorirea de a arăta Hospodarilor abuzurile ce i se vor părea urgent de a reforma și a însemna îmbunătățirile necesare de introdus în osebitele ramuri administrative (art. 32); de a se ocupa în special de unificarea legislațiunii principatelor, de a codifica legile în ființă, punându-le în armonie cu actul constitutiv al noiei organizațiuni; să revizuiască legile și regulamentele organice precum și codicele civil, criminal, comercial, și de procedură, astfel încât afară de legile de interes curat local, să nu mai fie în viitor decât unul și acelaș corp de legislațiune, care va fi executoriu în ambele principate (art. 33, 34 și 35).

Proiectele de legi astfel întocmite erau trimise în discuțiunea Adunărilor respective, cari — dacă introduceau amendamente, — proiectul era retrimis comisiunei centrale spre a hotărî în mod definitiv, după care, prezintat din nou adunărilor, acestea nu puteau decât sau să adopte proiectul, sau să-l respingă în întregul său.

Accastă instituțiune a fost desființată prin legea din 14 Februarie 1862, iar la 6 Martie acelaș an s'a instituit prin o nouă lege un *comitet legislativ provizoriu*, cu atribuțiunea de a alcătui proiectele de legi ce urmau să fie prezentate Adunărilor legiuitoare.

În fine prin legea din 11 Februarie 1864 se înființează în România, sub domnia lui Cuza-Vodă, *Consiliul de Stat*, asemănător celui ce funcționa în Franța, fiind pus sub direcțiunea și președinția Domnului și compus din un vice-președinte, 9 membri consilieri, 1 secretar general și 2 secretari secundari, precum și 9 auditori, numiți de domn (art. 6, 7 și 9).

Art. 11 din legea organică a acestui institut legislativ recomandă ca el să fie compus din persoane, care prin capacitatea și varietatea cunoștințelor lor teoretice și practice vor prezinta trebuințele diverselor ramuri de administrațiune publică. Membrii săi se vor alege dintre persoanele cari au ocupat funcțiunile de miniștri, de agenți ai țării pe lângă puterile străine, de membri ai comisiunei centrale, fostei înalte Curți sau a Curții princiare, fostei eforii a școalelor, de membri ai Curței de Casație și ai Curței de compturi, de președinți, membri sau procurori ai Curților de apel, de directori de facultăți, de inspectori generali, de prefecți și de ingineri capi. Aceș-

tia cată să aibă un serviciu de 6 ani cel puțin în funcțiuni administrative sau judecătorești, fără să se țină în seamă, în numărul acestor ani, funcțiunile cele mici ce-au fost remunerate cu mai puțin de 1000 lei pe lună. Pentru persoanele cari vor avea totodată diplomele de doctori sau licențiați în drept sau știință, e de ajuns justificarea unui serviciu de 4 ani numai în arătatele ramuri, sau un exercițiu de cinci ani a profesiei libere de avocat, medic sau inginer.

Pot deasemenea fi numiți membrii ai Consiliului de Stat prezidenții consiliilor generale de districte, prezidenții municipalităților din București, Iași, Craiova și Galați, directorii pământeni ai companiilor de căi ferate și ai băncilor publice, după un exercițiu de cinci ani.

Membrii Consiliului de Stat, — prevede art. 13, — trebuie să fie români și să aibă etatea de cel puțin 35 ani; funcțiunea lor este incompatibilă cu oricare altă funcțiune publică salariată sau electivă, afară de cea de profesor universitar, când ea este îndeplinită de cel puțin 6 ani (Decretul din 22 August 1864 modificator al art. 14).

Aceste consilii aveau latitudinea de a chema în adunare generală sau în adunări parțiale ale comitetelor, pe orice persoană sau funcționari distinși prin cunoștințele lor speciale, spre a-și da opiniunea lor asupra chestiunilor ce li s'ar pune (art. 16).

Ce erau auditorii?

Auditorii, în număr de nouă, erau membrii în consiliu fără leafă și numiți de Domn după o îndoită listă prezentată de Consiliul de Stat, dintre tinerii cari au etatea de 21 ani cel puțin și o diplomă într'o specialitate, cari pe lângă condițiunile coprinsse în art. 11 și un serviciu, cu distincțiune de patru ani cel puțin ca auditori, se vor numi cu preferință în posturile vacante de consilieri, (art. 12). Ei puteau fi însărcinați cu diferite lucrări privitoare la comitete sau la adunarea generală a consiliului, de către vice-președinte (art. 28).

Consiliul de Stat se împărția în 3 comitete, fiecare din ele având câte 3 membri, cel mai vechiu dintre ei fiind președintele comitetului, având fiecare și câte un secretar (art. 20—22).

În ceea ce privește procedarea legislativă, — căci numai de ea ne ocupăm, — a Consiliului de Stat se urma astfel:

Propunerile sau proiectele de legi și de regulamente se trimiteau de Domn sau de președintele consiliului de miniștri către vice-președintele consiliului, care repartiza diferitele lucrări între cele 3 comitete ale consiliului, observând atât egalitatea împărțirii sarcinilor, cât și specialitatea membrilor din comitete, după care fiecare lucrare terminată se supunea deliberării adunării generale, însoțită de un raport al unui membru din comitetul respectiv, care susținea proiectul și în adunarea generală.

Proiectul astfel aprobat de adunarea generală era trimis ministrului în drept și apoi prezentat Corpurilor legiuitoare.

În acest mod Consiliul de Stat, din inițiativa guvernului, era consultat asupra tuturor legilor și regulamentelor de administrație publică, constituind un prețios auxiliar al puterii executive în materie legislativă și prin statutul din 2 Iulie 1864, care desvolta convențiunea dela Paris (7 August 1858) se adaugă următoarele texte în menționatul statut ce formează legea fundamentală a României: *Art. 3.* „Domnul are singur inițiativa legilor; el le pregătește cu concursul Consiliului de Stat și le supune Adunării electivă și corpului ponderator spre votare”.

Iar prin art. 5 se dispune:

„Adunarea electivă discută și votează proiectele de legi ce i se vor prezenta de Domn. Aceste proiecte se vor susține în adunare de miniștri sau de *membrii Consiliului de Stat*, ce se vor delega de Domn spre acest sfârșit; ei vor fi ascultați oricând vor cere cuvântul”.

„Era foarte prudentă măsura Domnitorului Alexandru Ion când a înființat Consiliul de Stat cu asemenea atribuțiuni de preparator al legilor și de sfătuitor al guvernului, — scrie d-l Paul Negulescu, — profesor universitar, în al său „Tratat de Drept Administrativ Român”. În adevăr, — zice d-sa, — legiuitorii se schimbă foarte des și nu se cere nici o condițiune de capacitate pentru intrarea în parlament, pe de altă parte acelaș lucru se poate spune și despre membrii cabinetului. Așa încât se poate întâmpla că nu cei cu cunoștințe mai întinse, și prin urmare acei cari ar putea fi mai folositori să fie chemați la confecționarea legilor. Or, este absolut necesar ca legile

ce se fac să corespundă la nevoi reale pe deoparte, iar pe de altă parte să fie în concordanță cu întregul sistem de legislație. Acest lucru însă necesitează cunoștințe speciale și îndelungate”¹⁾).

Dar după o funcționare de abia de 2 ani și patru luni, Constituanta dela 1866 desființează acest consiliu, având în vedere pe deoparte Constituția belgiană, dela care s’au inspirat, care desființase Consiliul de Stat din cauza abuzurilor ce le comisese, iar pe de altă parte constituanții noștri erau călăuziți de starea de spirit a acelor vremuri, când se căuta să facă să dispară orice urmă de activitate a Domnitorului detronat.

În adevăr prin art. 131 Constituțiunea din 1866 dispune:

„Consiliul de Stat va înceta de a exista îndată ce se va vota legea menită a prevede autoritatea chemată a-l înlocui în atribuțiunile sale”.

Și într’adevăr prin „legea pentru împărțirea diferitelor atribuțiuni ale Consiliului de Stat, desființat prin Constituțiunea din 12 Iulie 1866, se declară desființat acel consiliu în virtutea art. 131 din Constituțiune, dispunând totdeodată prin art. 2 al menționatei legi următoarele: „Miniștrii prepară în ministerele lor respective sau prin comisiuni speciale, proiecte de legi ce au a prezenta adunărilor, precum și regulamentele de administrațiune publică”.

În anul 1881 guvernul a întocmit o *comisiune* compusă din 9 membri, care să studieze proiectele de legi preparate de diferitele ministere.

Cu ocazia celei de a doua revizuirii a pactului nostru fundamental din 1884, constituanții convingându-se însă că desființarea în întregime a Consiliului de Stat a fost mai mult dăunătoare din punct de vedere al elaborării legiurilor noastre, au restrâns dispozițiunile generale ale art. 131 din Constituțiunea dela 1864 și au edictat numai că: „Consiliul de Stat cu atribuțiuni de contencios administrativ nu se poate reînființa” (art. 130 al. 1), din care redacțiune rezultă, — per à contrario, — că Consiliul de Stat, fără atribuțiuni de contencios administrativ se poate înființa.

1) Paul Negulescu. *Tratat de drept administrativ român*. București 1904, pag. 161—162.

„Cari sunt acele atribuțiuni ale Consiliului de Stat cari n'au caracter contencios?

„Sunt cu deosebire cele privitoare la alcătuirea proiectelor de legi.

„Experiența zilnică a dovedit că Adunările legiuitoare nu sunt tocmai apte pentru legislațiune. Animate de pasiuni politice, ele alcătuesc de multe ori legi de partid și sub impresiunea momentului votează amendamente obscure, nechibzuite, în contradicere cu economia legii”¹⁾.

Deaceea prin aliniatul 2 al aceluiaș text de mai sus s'a prevăzut că: „Se va putea înființa o comisiune permanentă, care să nu aibă alte atribuțiuni, decât studierea și elaborarea proiectelor de legi și regulamente de administrațiune publică.

Astfel prin mijlocul acestui prețios organ legislativ, care își așteaptă de multă vreme înfăptuirea, dreptul de inițiativă al legilor, acordat de Constituțiunea noastră prin art. 33 *fiecăreia din cele trei ramuri ale puterei legiuitoare*, se desăvârșește în mod cu totul satisfăcător pentru a da țării o bună legiferare.

BCU Cluj / Central University Library Cluj

1) C. G. Disescu, *ibidem* pag. 878.

PROCEDURA LEGISLATIVĂ

Diferite sisteme propuse pentru a obține o mai bună legiferare

Pentru a putea obține o legiferare mai bună decât cea ce ni se hărăzește astăzi s'au propus mai multe sisteme.

Unii susțin sistemul centralizator, adică funcționarea unui Consiliu de Stat, sau a unui consiliu legislativ permanent, cu menirea exclusivă de a elabora proiectele de legi propuse de guvern, iar alții sunt de părere că alcătuirea legilor trebuie lăsată la facultatea ministrului respectiv de a face singur proiectul de lege, sau de a-l încredința unei comisii speciale și provizorii, compusă din mințile, ce le crede mai luminate și mai apte, în materia în care intenționează a legifera.

În afară de aceste organizațiuni de Stat, tot atât de importante sunt și organizațiunile libere ale competenței cari pot să influențeze în mod indirect dar destul de puternic asupra puterilor publice și asupra parlamentului.

Vom trece în revistă fiecare din aceste sisteme propuse, începând cu organizarea liberă a competenței la noi.

A. Organizarea liberă a competenței

Diferitele asociațiuni dela noi

„Asociațiunea pentru studiul și reforma socială“

Animat de dorința de a se înzestra țara cu legi serios studiate și bine alcătuite, d-l Dim. Gusti, profesor universitar, a întemeiat încă din anul 1918 o „Asociație pentru studiul și reforma socială”, ale cărei statute s'au publicat în primul număr al organului acestei asociațiuni: „Arhiva pentru știința și reforma socială”,¹⁾ și din cari se vede scopul frumos și utilitar ce se urmărește:

- a) să studieze toate problemele impuse de necesitatea refacerii întregii vieți sociale a României;
- b) să propună pe baza acestor studii soluțiunile practice necesare pentru înfăptuirea operei de reformă socială;
- c) să contribuie la educația socială a masselor;
- d) să lupte pentru înfăptuirea reformelor propuse.

Aceste studii vor avea de obiect cercetarea cât mai

1) „Arhiva pentru știința și reforma socială”. An. I No. 1 din 1 Aprilie 1919.

complet și mai melodic a vieții sociale românești sub toate fețele, pentru care scop s'au organizat următoarele secțiuni ale Asociației:

1. Secțiunea agrară,
2. „ comercială și industrială,
3. „ financiară,
4. „ juridică,
5. „ politică și administrativă,
6. „ „ și igienă socială,
7. „ culturală.

Lucrările secțiunilor vor fi depuse în comitetul „Asociației”, care apoi le va centraliza și coordona, iar cele de o importanță deosebită vor fi supuse de comitet deliberării Adunării Generale, pentru ca aceste chestiuni, după ce au fost dezbătute în sânul secțiilor respective și al comitetelor să mai fie odată discutate de specialiștii tuturor secțiunilor, astfel ca soluțiunile problemelor formulăte de secțiuni să devină expresiunea adevărată și bine cântărită a întregii asociații.

În interesantul și judiciosul articol de critică politico-legislativă al d-lui D. Gusti, președintele asociațiunei menționate, intitulat: „*Realitate, știință și reformă socială*”, cu care-și începe activitatea, prețioasa publicațiune a „Asociațiunei”, arată însemnătatea problemei legislațiunei pentru statul nostru și lipsa de competență a celor cunemați să o rezolve.

Parlamentul, această creație a reprezentărei voinței generale, nu este — scrie d-sa — la înălțimea menirii lui; el trece printr'o criză acută, care se caracterizează prin două fapte:

1. Viața parlamentară nu contribuie la îngrădirea, ci la întărirea puterii executive a guvernului și
2. Activitatea parlamentului produce o incoerență legislativă.

„De aci urmează o scădere a prestigiului politic al instituției parlamentare, care încetează din ce în ce mai mult să corespundă adevăratei ei meniri democratice, adică de a fi conducătoarea națiunei în Stat”.

„Parlamentul de azi produce o legislație excesivă și incoherentă, legile cari se elaborează zilnic sunt adevărate monumente de lipsă de prevedere socială și de contradicții; textele de legi fiind întocmite în grabă, în plină

luptă politică, născute din compromise, purtând urma acestor origini, sunt de multe ori inaplicabile. Consecința firească este că legea perde din autoritate și din prestigiu, ceea ce atrage după sine discreditarea ideii de Stat însăși, dând naștere scepticismului politic.

Nu poate fi deci — spune d-sa — o activitate socială mai delicată și mai plină de răspunderi, decât aceea a legislatorului. Nimic nu surprinde mai mult în criza politică prin care trece societatea contemporană de pretutindenii, decât lipsa de conștiinciositate, cu care se legiferează, când opera legislatorului este atât de grea și de importantă.

„Problema legislației câștigă o deosebită însemnătate prin tendința societății contemporane de autoorganizare, adică tendința de a trece puterile, cari până acum erau atribuite parlamentului, la instituții eșite din sânul națiunii, ori chiar națiunii însăși.

„Avem de înregistrat un proces de socializare a legislațiunii, care se află astăzi în plină dezvoltare. Sfera factorilor legislativi se extinde adică dela câțiva, la un număr din ce în ce mai mare de persoane, care pătrund astfel în secretele elaborării legilor. Aceste forțe sociale de autoorganizare și autoconducere, în afară de parlament, ori chiar înlocuind instituția parlamentului, sunt: *presa*, care prin organizarea opiniunii publice creiază o nouă responsabilitate socială, *referendum* și *inițiativa populară*“.

Cel mai puternic mijloc de socializare a legislațiunii este însă organizarea specialității și a competenței profesionale, adică organizarea intereselor profesionale colective, cu reprezentarea lor în instituții speciale, care sunt adevărate parlamente speciale.

Această autoorganizare socială, — unul dintre aspectele transformării organizației Statului, la care asistăm, — pe lângă că constituie o diviziune a muncii legislative, mai înseamnă însă în același timp și o auto-apărare, o reacțiune și un protest, împotriva monopolizării puterii publice de partidele politice.

Autoorganizarea competenței nu stă în contradicție, cum s'ar crede cu principiul suveranității naționale.

Democrația socială pentru a nu degenera în pură demagogie, pentru a nu cădea cu totul sub influența „aristocrației plămânului”, adică a frazei și a retoricii, are nevoie de acest puternic corectiv, care este competența.

Nimic nu este mai important, din punctul de vedere democratic, decât ca organizația competenței unei națiuni să fie la baza organizației sale politice.

„Necesitatea socială de a pune pe fiecare la locul lui și de a-l însărcina să facă numai ceea ce pricepe și pentru ce este pregătit, nu îngrădește suveranitatea națională, ci dimpotrivă îi garantează succesul și seriozitatea funcționării ei”.

O formă superioară a competenței este competența desinteresată a specialiștilor, oameni de știință, cari nu au în vedere decât interesele permanente și generale ale națiunii, în deosebire de competența propriu zis profesionistă, totdeauna interesată.

Competința desinteresată este organul adevărat al reformei sociale, care în primul rând, presupune cunoștința riguros științifică a realității sociale existente.

Competința organizată este știința pusă în serviciul socializării legislației, a sistematizării și a conducerii voînței sociale generale’.

Din aceste considerații a eșit „Asociația”.

Și organizarea liberă a competenței — și punctul acesta, — fără a face de prisos instituția Consiliului de Stat, îi este superioară, pentru că un Consiliu de Stat restrâns la câteva personalități care-l compun, nu poate lucra cu metoda și sistemul unei Asociații, care face apel la toate forțele diverșilor specialiști. Consiliul de Stat, apoi, în mod necesar legiferează asupra unor fragmente ale vieții sociale, pe când o Asociație, în care toate specialitățile sunt reprezentate, consideră seriile de fapte sociale ca făcând parte din totul social, așa că în studierea lor aparte are continuu în vedere un plan unitar și sintetic de reformă socială.”

După cum ne informează „Renașterea română”, una din secțiunile „Asociațiunii” acesteia, inspirându-se dela societăți similare străine *Musée social*, *Verein für Social politik*, etc., s’a transformat, luând numele de *Institut Social*, într-o instituțiune chemată să aprofundeze problemele sociologice. 1).

*
* *

1) „Renașterea Română”. An. II Vol. III. No 22, 23 și 24 Dec. 1919 și Ian. Febr. 1920. C. Stoicescu, profesor universitar, „Cum se fac și cum se aplică legile noastre”.

Avocații din baroul de Ilfov, pătrunși de spiritul timpului și preocupați de chestiunea unificării legislației prin care se va cimenta definitiv unitatea națională, s'au hotărât să lucreze în mod serios în vederea acestui scop de evidentă necesitate și utilitate națională.

Astfel, încă din Martie 1919, au format o *comisiune legislativă*, compusă din 79 avocați și împărțită în 11 subcomisiuni pe specialități: subcomisiunea dreptului civil, a proceduri civile, a dreptului comercial, a codului penal, și procedurii penale, codului justiției militare, drept constituțional, drept administrativ, legislație economică, legea avocaților, etc., care vor lucra având un președinte, unul sau doi raportori și un secretar.

Fiecare anteproiect definitiv elaborat de subcomisiune va fi adus în discuțiunea adunării plenare a comisiunii generale legislative.

Iar pentru exteriorizarea întregii activități doctrinare și practice a acestei comisiuni se tipărește „Buletinul de studii legislative“ al Baroului de Ilfov.

În acest scop s'au alcătuit deja proiectul de modificarea codului de procedură română și proiectul de lege pentru organizarea corpului de avocați.

„Asociațiunea generală a juriștilor din România Mare“

Din inițiativa d-lui N. C. Schina și a d-lui D. Dobrescu, decanul baroului de Ilfov, s'a constituit la 26 Octombrie 1919 „Asociațiunea generală a juriștilor din România Mare“ cu scopul, între altele, de a crea un *Institut de științe sociale* cu subdiviziuni economice, morale, juridice, etc., având și un *comitet legislativ al Institutului* ca aplicațiune practică, contribuind la alcătuirea viitoarei Constituțiuni și la însemnata operă de unificare a legislației.

„Asociațiunea aceasta e compusă din patru secțiuni: *vechiul regat, Ardealul, Basarabia și Bucovina*, având toate un *comitet central de direcțiune*, alcătuit din următoarele persoane ce reprezintă și cele patru secțiuni.

Pentru *Ardeal*: Dr. I. Maniu, avocat, G. V. Plopu, consilier la Inalta Curte de Casație și P. Poruțziu, profesor universitar.

Pentru *Bucovina*: Dr. M. Hackman, profesor universitar, V. Bodnărescu, magistrat, R. Răut, avocat.

Pentru *Başarabia*: V. Erbiceanu, magistrat, R. Bolintineanu, decanul baroului din Chişinău.

Pentru *vechiul regat*: P. Missir, M. Balş, D. Dobrescu. Secretar general: N. C. Schina. 1).

„Cercul de studii penale și penitenciare“.

Câteva personalități bine cunoscute ca penaliști și oameni de legi ca d-nii: *Iulian Teodorescu*, profesor de drept penal la facultatea de drept din București, *Corneliu Botez*, consilier la Inalta Curte de Casație, *Alex. Dem. Oprescu*, procuror la Inalta Curte de Casație, *Dem. I. Dobrescu*, decanul baroului de Ilfov, *I. Ionescu-Dolj*, consilier la Curtea de Apel București și profesor de drept și procedură penală la școala superioară de științe de stat, *I. Ionescu*, directorul general al închisorilor, *Romulus P. Voinescu*, directorul general al polițiilor și siguranței generale și *E. C. Decusară*, directorul statisticii judiciare, au luat inițiativa înființării unui cerc de studii penale și penitenciare cu scopul de a contribui la *unificarea legislațiunii penale, la ameliorarea sistemului penitenciar și la preconizarea unor mijloace mai eficace de prevenire și represiune a delincvenței*.

Cercul a și luat ființă din Aprilie 1921 și potrivit art. 11 din statute e divizat în trei secțiuni și anume: 1) *O secțiune penală*, 2) *o secțiune penitenciară* și 3) *o secțiune de politică științifică*, având și o *comisiune specială* însărcinată cu redactarea și publicarea *Buletinului*.

Astfel cum e organizat acest cerc el îmbrățișează problema criminalității sub toate aspectele ei: „problema penalității formează cadrul *dreptului penal*; aceia a mijloacelor educative, când e vorba de delicuența minorilor sau de represiunea propriu zisă, pentru aceia a majorilor, va constitui cadrul *științei penitenciare*; iar descoperirea, cercetarea, clasarea cu substratul atât de important al prevențiunii determină cadrul *științei poliștice* sau al *poliției științifice*”. 1).

„Societatea de studii legislative“.

În fine, la 23 Iunie 1921, din inițiativa d-lui Demetru Negulescu, avocat și profesor universitar, s'a pus bazele

1) „Curierul Judiciar“ No. 1 din 1 Ianuarie 1920.

2) „Revista penitenciară“ An. VIII. No. 3 Martie 1921.

unei societăți de studii legislative, asemănătoare cu *Société d'Etudes législatives*, ce există de mult în Franța, și care a adus reale foloase organizațiunii statului francez.

Această societate fondată de personalități cunoscute în lumea juridică ca d-nii: N. Titulescu, C. G. Disescu, Gr. Trancu-Iași, N. C. Schina, Iulian Teodorescu, Alex. Cerban, Plastara, P. Negulescu, C. Stoicescu, I. Peretz, Gr. Dumitrescu, I. Coroi, C. Rădulescu, Gr. Conduratu, I. Ionescu-Dolj, Andrei Rădulescu, D. Dobrescu, V. Atanasovici, Mircea Djuvara, Alfred Djuvara, St. Popescu, I. Costin, I. Fințescu, și alții, are de scop în *general*: de a da o nouă dezvoltare studiilor legislative în toate ramurile dreptului, cu deosebire în aceia a dreptului privat în vederea facilitării unificării legislative prin reforma codurilor și legilor actuale; și în mod *special*: a) de a vedea în ce sens se poate produce reforma unificării legislative, ținând seamă de raporturile create din starea de războiu și în urma războiului;

b) de a stabili o legătură și o colaborare mai strânsă între acei cari se consacără studiului teoretic al dreptului și acei cari participă la aplicarea lui.

c) de a face, pe cale de inițiativă particulară, anchete și cercetări referitoare la aplicarea legilor și de a centraliza datele utile studiului reformelor legislative;

d) de a organiza congrese destinate a supune unei discuțiuni largi chestiunile juridice de actualitate;

e) de a favoriza dezvoltarea progresului juridic, atât prin extinderea dată cercetărilor științifice, cât și prin popularizarea cunoștințelor de drept pozitiv.¹⁾

Societatea este împărțită în mai multe comisuni și anume:

1. Comisiunea de drept civil;
2. „ „ drept penal;
3. „ „ procedură civilă;
4. „ „ drept administrativ;
5. „ „ filosofia dreptului;
6. „ „ reformă a Constituțiunii;
7. „ „ drept comercial.

Art. 26 din statute prevede în acelaș timp și funcționarea unor comisuni speciale de studii, astfel:

1) „Curierul Judiciar“ No. 26 din 17 Iul'e 1921.

1. Comisiunea pentru legiferarea muncii;
2. „ „ drepturile femeii;
3. „ „ legislația comparată.

Societatea va publica un buletin, într'un volum unic sau în fascicule separate, cu scop de a reproduce comunicările sau rapoartele prezentate în adunările societății și de a cuprinde dări de seamă despre lucrările ei.

Această societate răspunde unei reale utilități în clipele de prefacere și de consolidare națională prin care trecem, pentru a colabora la opera legislațiunii de mâine a României întregite, prin studii prealabil aprofundate, în diferitele ramuri ale dreptului. Ființarea ei vine la vreme, căci e timpul să încetăm de a copia tale-quala, legi din apus, cari nu corespund cu nevoile țării și cu împrejurările în cari trăim.

Societatea aceasta, dacă își va urma serios programul ca cea din Franța, va ajunge să fie un adevărat arsenal unde specialiștii vor pregăti după studii întinse, proiectele de legi de cari țara are nevoie, și fără îndoială, că asemenea legi desbătute de juriștii cei mai de seamă, vor constitui opere mai bune, mai durabile, mai adecuate nevoilor noastre, decât cele eșite din mâna politicianilor interesați și ignorați.

B. Alcătuirea legilor lăsată la facultatea ministrului de a le face singur sau a le încredința unor comisiuni provizorii

Interesante sunt în această privință opiniunile d-lui George D. Nedelcu, fost director general al ministerului de justiție, publicate în „*Dreptul*”¹⁾, cu care ocaziune reproduce părți dintr'un articol al d-sale, — care a apărut în *Revista de drept, sociologie și economie politică*” din 1905, — intitulat: „Modificarea regulamentului pentru aplicarea legii loteriilor.

În acest articol, d-sa face oarecari constatări asupra modului de elaborare a legilor și regulamentelor la noi, chestiune pe care altădată o credea rezolvată prin înființarea unui consiliu permanent de legislațiune, dar asupra căruia astăzi revine.

În afară de vastele cunoștințe ce se cer pentru o lucrare legislativă — spune d-sa, — se mai cere și o îndemânare

1) „*Dreptul*”, Anul XLVII No. 16 din 29 Februarie 1920.

a spiritului, dexteritate, căci și această artă de a face legi are tehnica ei proprie.

„Pot zice că există o lege după care legiuitorul trebuie să se conducă.

„O lucrare legislativă este în acelaș timp și o lucrare de artă. Coordonarea ideilor și înlănțuirea lor; precisiunea cuvintelor, adică alegerea cuvintelor cari să înlănțuieze ideile; conciziunea în exprimarea ideilor; proporțiunea între întinderea lucrării și obiectul ei, sunt reguli cari negreșit trebuiesc observate, mai cu seamă într'o operă legislativă.

„Și nu sunt numai aceste reguli; sunt multe alte particularități pe cari nu le pot percepe decât acei cari au chemare pentru asemenea opere, decât acei cari s'au perfecționat în această direcțiune, decât *profesioniștii*.

„Nu oricine poate produce o bună lucrare legislativă, chiar de ar fi făcut studii juridice, după cum nu oricine poate face o poezie bună, sau o piesă de teatru bună, oricât de literat ar fi, sau oricât ar cunoaște regulile estetice”.

„Este un adevăr acesta. Dar în ciuda acestui adevăr, la noi toată lumea face legi”.

Apoi după ce d-sa face o scurtă privire a comisiunilor de legislație, — ce-au ființat sub diferite numiri în trecut, — autorul observă că activitatea acestor comisiuni a fost redusă în a desemna din sânul lor, una sau două persoane cari să elaboreze proiectele de legi ce li se cereau, sau să cerceteze pe cele ce li se trimiteau întocmite și în urmă, la a face să li se treacă pe sub ochi, în câteva ședințe, lucrările săvârșite.

D-sa revenind asupra primei păreri de acum 15 ani, pe când credea în utilitatea unui consiliu permanent de legislațiune, socotește că asemenea instituțiune nu poate să răspundă cu folos necesității, ce guvernul are de a legifera, pentru cuvântul că lipsesc elementele de valoare, cari să compună un astfel de consiliu; căci zice d-sa:

„Oamenii competenți, cunoscuți că pot desăvârși o lucrare legislativă, mințile creatoare vor primi oare să renunțe la sarcinile publice sau la profesiunile lor liberale și să se afunde în birourile consiliului ca să combine texte de legi? Cu siguranță că nu. Consiliul legislativ se va popula cu din elementele cari compun azi și celelalte dregătorii ale Statului”.

În consecință, d-sa înclină pentru libertatea ministrului de a recurge pentru fiecare lege de elaborat la oamenii de știință competenți, la specialiști, cari — crede d-sa — că se pot găsi ușor, acceptând să se consacre studiului materiei de legiferat fără a fi sustrași dela ocupațiunile lor obișnuite.

„Oricum, lucrările comisiunilor, — scrie d-sa — când este vorba mai cu seamă de legiuiri cu un obiect mai limitat, sunt în funcțiune de concepțiile legislative și de aptitudinile titularilor departamentelor ministeriale, căci ei dau indicațiunile generale și punctele de urmat în lucrarea ce are a se face. Opera legislativă va corespunde sau nu nevoei pentru care a fost creată, după cum acești titulari sunt din acei ce pot îmbrățișa cu mintea lor materia de legiferat și pot vedea limpede a priori aplicabilitatea legii în amănuntele ei, iar nu din acei cari trăesc din suflul altora și cari înțeleg și lucrează cu mintea altora.

„De imperfecțiunea legilor sunt vinovați miniștrii. Ei sunt datori să cunoască și nevoile sociale, și să știe să și legifereze asupra lor”.

„Ceeace contribuie la greutatea pregătirii proiectelor de legi în ministerele respective, este și lipsa materialului necesar pentru legiferare. Această lipsă se datorește unei imperfecțiuni în organizarea ministerelor. În nici un minister nu se găsește un birou special care să adune materialul trebuincios la facerea legilor de resortul aceluși minister; în nici un minister nu se culeg observațiunile și datele necesare asupra legilor ce obișnuit se aplică; niciări nu se adnotează textele de legi cu obiecțiunile ce li se aduc, cu dificultățile semnalate de aplicarea practică, cu doctrina și cu jurisprudențele stabilite; niciări nu se studiază și nu se urmăresc legislațiunile străine relativ la obiectele de resortul departamentului respectiv; nici un minister nu are arhiva lui legislativă. Într'o bună organizare a ministerelor, fiecare lege din câmpul competenței lor ar trebui să aibă cazierul ei; textul fiecărui articol să aibă fișa lui.

„Existența unor asemenea birouri speciale ar ușura mult sarcina de a legifera atât miniștrilor cât și comisiunilor provizorii”.

O asemenea comisiune legislativă, provizorie a fost instituită pe lângă ministerul de justiție, prin deciziunea No. 1322 din 16 Ianuarie 1920 (Monitorul Oficial No. 214/1920, având o competență redusă numai în ceea ce privește darea avizului asupra proiectelor de legi de resortul justiției, ce i se vor supune spre cercetare.

Această comisiune este compusă din înalți magistrați și funcționari superiori ai ministerului de justiție, având posibilitatea de a apela și la luminele altor jurisconsulți și specialiști, spre a o ajuta cu cunoștințele și experiența lor, în îndeplinirea misiunii sale.

*
* * *

Dar sistemul alcătuirii proiectelor de legi prin mijlocul unor asemenea comisiuni provizorii, socotim că nu este cel mai bun, pentru cuvântul că durata lor este strâns legată de viața efemeră a guvernelor ce le-a numit și astfel fiind lucrările lor vor fi lipsite în cea mai mare parte a lor de unitate, de continuitate și de ordonare, însușiri indispensabile unei bune opere legislative.

BCU Cluj / Central University Library Cluj

C. Sistemul centralizator

a) *Consiliul de Stat*

Noi credem — scrie d. Alex. Oteteleşeanu avocat și docent, conferențiar la facultatea de drept din București¹⁾ — că mijlocul cel mai bun pentru a face legi bune și mai ales pentru unificarea legislației este să se *reînființeze Consiliul de Stat*, pentru următoarele motive:

1. Fiindcă va fi un organ *permanent* care nu va fi la voia, nici la bunul plac al membrilor comisiei, nici a guvernului, ci va fi format din funcționari stabili cu îndatoriri precise și cu sancțiuni în caz când s'ar abate dela îndeplinirea rolului lor.

2. Fiindcă va fi format din oameni de valoare, cu o pregătire serioasă și cu priceperea adâncă a acestui fel de lucru și

3. Fiindcă va fi în afară de luptele politice, va putea

1) „*Tribuna Juridică*“. An. II No. 37—44 Noembrie-Decembrie 1920 Partea III, Doctrina pag 112 „*Tecnică legislativă externă și internă în raport cu unificarea legislației*“.

depune o muncă într'o atmosferă obiectivă și calmă, proprie lucrărilor științifice.

Dar se va spune că scopul acesta îl putem ajunge și prin comisia din al. 2 al art. 130 din Constituție? Se poate, dar alte considerațiuni ne îndeamnă să ne declarăm pentru un Consiliu de Stat.

Mai întâiu Consiliul de Stat ar fi o instituție mai impunătoare decât o comisiune permanentă, ar fi un fel de Curte de Casație, care prelucrând materialul concret al instanțelor judecătorești, ar da forma cea mai potrivită textelor și legilor ce sunt propuse de parlament. Și afară de aceasta sunt alle motive despre care nu e locul să vorbim aci, cari ne conduc la ideia reînființării unui Consiliu de Stat, cu mai multe secțiuni.

Noi ne ocupăm aci, numai de secția legislativă, căci aceasta ne interesează. Această secțiune va trebui să fie formată din specialiștii cei mai de seamă ca funcționari permanenți, iar pentru lucrarea de unificarea legilor va trebui să se adauge și alte elemente și anume profesori universitari, magistrați, avocați și chiar tehnicieni, cum ar fi industriași, comercianți ș. a. pentru chestiunile la cari aceștia ar putea da lămuriri prețioase.

Această secțiune a Consiliului de Stat, ar avea prin urmare o misiune permanentă pentru redactarea legilor și regulamentelor, care în timpul cât ține unificarea legislațiilor ar fi completată de toate elementele care ar putea să desăvârșeasca opera.

Mai mult decât atât, suntem de părere că la această secțiune a Consiliului de Stat să se alătore și o *comisiune parlamentară*, care să impună spiritul Parlamentului, ca nu cumva Consiliul de Stat în lucrarea ce o face să se depărteze de vederile generale în care s'a înțeles să se facă unificarea sau alte legi.

Cu chipul acesta facem ca, conlucrarea Parlamentului să fie continuă și să nu se obiecteze, că este redus numai la un birou de registratură. Odată lucrarea terminată, ea este readusă în Parlament și votată, fără însă să se poată face amendamente. Orice modificări se propun, se vor trimite tot Consiliului de Stat".

În acelaș senz d-nii ing. Virgil Toroceanu și Christian Penescu Kertsch într'un articol publicat în „Renașterea Română”¹⁾ și intitulat: „*Problema reprezentării naționale și a formei de guvernare*”, socotesc de iminentă necesitate instituirea unui *Consiliu de Stat*, alcătuit din personalități de notorie valoare ale diferitelor ramuri de activitate, precum și eminenți juriști și cari ar obține mandatul atât prin un drept câștigat pe baza unor condițiuni bine chibzuite, cât și prin numire de către Capul Statului.

Pentru înființarea unui „*Consiliu de stat cu atribuțiuni legislative*” s'a pronunțat și d. Cezar Partenie în conferința ce a ținut din partea „Institutului Social Român”, care a organizat un ciclu de conferințe asupra „Reformei constituționale”.

D-sa critică concepțiunea că instituțiunea consiliului legislativ ar trebui să aibă numai un rol de *tecnică legislativă*, adică să se ocupe cu elaborarea tehnică a legilor, iar rolul de *genetică legislativă*, adică de stabilirea principiilor diriguitoare în legiferare să aparție guvernului sau parlamentului. Cluj / Central University Library Cluj

Consiliul de stat trebuie să aibă în sarcina sa amândouă aceste atribuțiuni, de oarece astfel cum e alcătuită la noi puterea legiuitoare suferă de trei mari neajunsuri și anume:

1. Presiunea pe care o exercită parlamentarii, și în special majoritățile, asupra guvernelor prin amenințarea tacită de a nu le mai da sprijinul, dacă nu le satisface anumite interese; de aci concesionile guvernelor cari, singure, au inițiativa legiferării.

2. Empirismul bâjbiitor și nesigur al celor ce legiferează și

3. Unele păături sociale nu sunt reprezentate azi în parlament.

Spre a se remedia această lipsă, d-sa este de părere, să se organizeze, pe lângă consiliul de stat și în legătură cu el, un *senat cu reprezentarea intereselor profesionale*, majoritatea însă să o formeze intelectualii.

Relativ la organizarea consiliului de stat, d. C. Partenie, propune ca el să fie format din o parte *stabilă*, permanentă, compusă din funcționari numiți pe 9—10 ani și

1) An. II, vol. III, No. 22, 23, 24 din Decembrie 1919, Ianuarie, Februarie 1920.

inamovibili, care să asigure *continuitatea* operei consiliului, și o parte *mobilă*, compusă din reprezentanți ai parlamentului.

Membrii permanenți pot fi luați dintre funcționarii consiliilor superioare, ce există astăzi la fiecare minister (consiliul administrativ permanent, consiliul sanitar, consiliul superior al magistraturei, consiliul agrar, consiliul tehnic, etc.) câte 5 funcționari de minister, în total 50 de membri, admițând ca normal numărul de 10 ministere.

În ceiace privește modul de recrutare al acestor membri, d-se propune să se alcagă: câte doi membri din fiecare consiliu superior azi existent, adică 20 de membri de o parte; apoi câte doi membri aleși de *consilii electorale speciale* (de ex. compuse din avocați, magistrați, profesori universitari, etc.), adică încă 20, și din alți 10 membri delegați de facultățile de drept și litere.

Partea nestabilă ar fi recrutată dintre parlamentari, constituiți în zece secții, a câte 5 membrii (2 senatori și 3 deputați), corespunzător celor 10 secții arătate mai sus.

Conferențiarul susține că acest consiliu să aibă nu numai atribuții *administrative* (să i se ceară de ex. în mod obligator avizul în chestii administrative), dar și un rol *jurisdicțional*, dar nu în sensul contenciosului administrativ, care trebuie să rămână Curței de Casație, ca azi, ci în sensul de a examina oportunitatea, iar nu legalitatea actului administrativ¹⁾.

b) Consiliul legislativ permanent.

Diferite proiecte de legi prezentate Parlamentului pentru crearea acestui consiliu.

Intrucât ne găsim în pragul realizării operei de unificare a celor patru sisteme de legiuiri, azi în vigoare în cuprinsul României-Mari, precum și a revizuirii codurilor noastre, — cari nu mai pot rămâne în dezacord cu progresul științei moderne și cu nevoile reale ale țării, — socotim că nu e lipsită de interes o examinare a diferitelor proiecte de legi, ce s'au prezintat pâna acum Corpurilor noastre legiuitoare, relativ la înființarea unui organ permanent legislativ, peste cari însă s'a întins de mult vâlul uitărci, precum și a reaminti opiniunile juriștilor

1) „Dacia“, An. IV No. 55 din 15 Februarie 1922.

cari s'au ocupat cu această problemă, în speranța că se vor putea utiliza părțile bune din ele în viitorul proiect asupra realizării acestei importante și folositoare instituțiuni, ce e imperios cerută de toată lumea noastră juridică și oamenii noștri de Stat.

I. Proiectul de lege pentru înființarea unei comisiuni permanente de legislațiune depus în Senat de Eugeniu Stătescu în sesiunea parlamentară 1885—1886.

În sesiunea parlamentară 1885—1886, ministrul justiției din acel timp, cunoscutul juriconsult Eugeniu Stătescu, care a contribuit la legislatura țării cu codul de comerț, cu legea proprietarilor și autentificării actelor, legi cari și actualmente sunt în vigoare, — a prezentat Senatului un proiect de lege pentru „înființarea unei comisiuni permanente de legislațiune” în sensul dispozițiilor art. 130 din Constituțiune, proiect care a și fost votat de Senat în ședința dela 7 Aprilie 1886.

În documentata și luminoasa expunere de motive ce însoțește acel proiect de lege, autorul scoate în evidență imperioasa necesitate a înființării unei asemenea instituțiuni față cu imperfecțiunile actualului aparat legislativ, ale cărui legiuri lasă de dorit sub raportul unității, clarității și unei bune redacțiuni”. 1).

„Opera revizuirii codurilor existente și a codificării diferitelor legiuri, — zice Stătescu — n'a fost și nu putea fi întreprinsă de nimeni cu oarecare șanse de succes, înainte de a fi instituit organul necesar pentru executarea unei asemenea întreprinderi.

„Revizuirea unui întreg sistem de legislațiune, codificarea și coordonarea diferitelor legiuri existente între dănselle; punerea lor în armonie, fie cu Constituțiunea, fie cu obiceiurile și tradițiile poporului, fie cu trebuințele reale ale societății, este o lucrare vastă, dificilă și laborioasă, care nu se poate întreprinde cu ușurință, nici se poate aborda, fără a avea organul necesar pentru a o duce la bun sfârșit. Altfel, în locul unei erori îndreptate, s'ar putea strecura altele mai mari și atunci confuziunea și rătăcirea de apoi, ar putea deveni mai mare decât cea dintâi”.

1) Biblioteca juridică No. 1. Eugeniu Stătescu: Consiliul legislativ. Cu o notiță bio și bibliografică de d-l Dem. D. Stoeneșcu 1919 C. a. iova.

Pentru a se înlătura dificultățile ce se întâmpină în confecționarea legilor și în realizarea operei de revizuire a codurilor noastre, cari nu mai corespund în totul spiritului vremilor de prefacere, dânsul propune înființarea unui organ legislativ stabil și permanent, care să ducă grija lucrului, să studieze în prealabil materia, să elaboreze și să îngrijească de redactarea proiectelor de legi, ținând seamă de unitatea și concordanța lor, fără de care lucrările Corpurilor legiuitoare vor eși neclare, nestudiate, incomplete.

„A face o lege bună, chiar când ea are un obiect mai limitat, nu este lucru ușor. A revizui și codifica sistemul întreg al unei legislațiuni existente, este lucru și mai greu! Câte condițiuni nu se cer pentru asemenea lucrare! Câte cunoștințe pentru o operă de așa importanță! *Trebuie cunoștința legilor existente și a raporturilor ce le leagă cu celelalte legiuri în vigoare; trebuie cunoștința legilor străine relative la acelaș obiect, cunoștința doctrinei și a jurisprudenței asupra materiei; trebuie adunarea și conexarea tuturor acestor materialuri, trebuie timp, s'udiu și o aplicare continuă și constantă asupra obiectului ce este de reglementat; și mai presus de toate trebuie bine cunoscute și studiate trebuințele reale ale Societății și condițiunile particulare de existență ale poporului pentru care se legiferează*”.

Apoi autorul citează următoarele din D. Cormenin, cari sunt perfect asemănătoare cu mecanismul nostru legislativ: „Legislațiunea regimului reprezentativ are prea adesea defectul unei deliberațiuni svăpăiate în mijlocul pasiunilor sgomotoase ale tribunei. Adeseori pretinse amendamente improvizate în pripă, fără cugetare și adoptate prin aclamațiune, răstoarnă toată economia unei legi și nu se mai găsește în raport nici cu principiul ei, nici cu articolele ce urmează sau care preced, ceea ce face că legea este lipsită de unitate în cuprinsul ei, de generalități în efectele ei, de eficacitate în mijloacele ei și de prevedere în scopul ei”.

Și Eugen Stătescu conchide arătând că „*a face legi este cea mai înaltă funcțiune socială și dacă trebuie oameni speciali pentru a apăra legile și a le explica altora, cu atât mai mult cuvânt trebuie asemenea oameni pentru a le pregăti și confecționa*”.

Care este economia generală a proiectului prezentat Senatului de Stătescu?

Comisiunea permanentă de legislațiune și administrațiune, astfel cum este denumită prin art. 1, va fi compusă din 9 membri, numiți prin decret regal, — după propunerea Președintelui Consiliului de Miniștri, — cari vor fi aleși dintre acei ce au făcut studii universitare în științele de Stat sau juridice, sau în orice altă specialitate și să fi ocupat cel puțin 5 ani funcțiuni înalte în stat.

Acești consilieri nu pot exercita nici o altă profesiune, nu pot face parte din Corpurile legiuitoare, nici în consilii județene sau comunale și nu pot ocupa nici o altă funcțiune retribuită de Stat, județ sau comună, făcându-se excepțiune numai în ceea ce privește consilierii dela Inalta Curte de Casație și Justiție și Curtea de Apel din București, precum și pentru profesorii universitari din București.

Art. 6, 7 și 8 arată cari sunt atribuțiunile acestei comisiuni și anume:

Pregătește proiectele de legi a căror redactare îi va fi încredințată de guvern și își va da avizul motivat asupra tuturor propunerilor sau amendamentelor ce i se vor trimite de Corpurile legiuitoare, dându-le redacțiunea definitivă și punându-le în armonie cu celelalte dispozițiuni ale legii amendate.

Ea elaborează toate regulamentele de administrațiune publică menite a asigura executarea legilor.

Își dă avizul motivat asupra tuturor chestiunilor de administrațiune, cari îi sunt supuse de guvern, întrucât aceste chestiuni nu ar avea un caracter contencios.

În fine, va întreprinde revizuirea diferitelor codice și legi organice spre a le completa și a le pune în raport cu obiceiurile țării, cu nevoile sociale și progresele științei.

Ea va întocmi în acelaș timp și expunerea de motive clară și completă asupra principiilor și economiei fiecărui proiect de lege spre a putea servi la înțelegerea și explicarea textului.

În afară de aceasta, autorul, opiniază că tot acestei comisiuni i s'ar putea încredința și sarcina de a supraveghea și conduce publicarea unui „*Buletin al legilor*”, de care se simte cea mai mare trebuință, nu numai pentru

instanțele noastre judecătorești, dar chiar pentru oricare altă autoritate și chiar pentru particulari.

Comisiunea legislativă este obligată să ia de bază principiile comunicate de guvern în vederea redactării unui proiect de lege, fără a se preocupa de chestiunea de oportunitate sau de alte considerațiuni de ordin politic. Ea poate însă să-și expună și modul său de a vedea, dar dacă opiniunea sa nu este împărtășită de guvern, este ținută să se conformeze vederilor guvernului.

Membrii comisiunei pot fi delegați — spune art. 8 — să susțină înaintea Corpurilor legiuitoare proiectele de legi ce ei vor fi pregătit, în care caz ei funcționează ca *subsecretari de stat*.

Dar pentru ca această instituțiune să-și poată da roadele sale binefăcătoare ce se așteaptă dela dânsa și să constituie în adevăr o reală îmbunătățire în pregătirea legiurilor noastre, dificultatea chestiunei stă în faptul unei bune și judicioase selecțiuni a personalului ei.

„Trebuesc — cu drept cuvânt spune Stătescu — bărbați nu numai competenți, dar și pătrunși de ideia că au o misiune de îndeplinit și care să-și voiască să se consacra cu tot dinadinsul la îndeplinirea operi dificile ce le va fi încredințată și la realizarea speranțelor ce țara va pune întrânsii”.

Cu regret constatăm că acest proiect n'a putut deveni lege. Câte confusiuni, câte erori, câte imperfecțiuni nu s'ar fi înlăturat din legiurile noastre dacă ar fi funcționat de atunci o asemenea instituțiune de cea mai mare necesitate și utilitate. Iată și textul acelu proiect:

„Proiect de lege pentru înființarea Consiliului permanent de legislațiune depus de Eug. Stătescu, ministru al justiției“

*Cum s'a votat de Senat în ședința dela 7 Aprilie 1886*¹⁾

I. Constituirea.

Art. 1.— Se institue un Consiliu permanent de legislațiune și de administrație.

Consiliul va fi compus din 9 membri, în numărul cărorora se cuprinde atât președintele cât și secretarul lui.

Art. 2.— Membrii Consiliului de legislațiune sunt numiți prin decret regal, după propunerea președintelui

1) Desbaterile Senatului ed. oficială No. 71 din 23 Aprilie 1886 pag. 775—789

consiliului de miniştri, şi prestează jurământul înaintea consiliului de miniştri.

Art. 3.— Osebit de condiţiunile generale prescrise de Constituţie pentru a ocupa funcţiuni publice în Stat, membrii Consiliului de legislaţie mai trebuie să îndeplinească şi condiţiunile următoare:

- a) Să aibă vârsta de 35 ani împliniţi;
- b) Să fi făcut studii universitare în ştiinţele de Stat sau juridice, sau în orice altă specialitate;
- c) Să fi ocupat în timp de cinci ani cel puţin funcţiuni înalte în Stat.

Art. 4.— Membrii Consiliului nu pot exercita nici o altă profesiune, nici face parte din Corpurile legiuitoare sau din consiliile judeţene şi comunale, nici ocupa vreă altă funcţiune retribuită de Stat, comună sau judeţ.

Art. 5.— Membrii Consiliului nu vor putea fi revocaţi decât prin decret regal, în urma unui avis al consiliului de miniştri.

II. *Atribuţiuni.*

BCU Cluj / Central University Library Cluj

Art. 6.— Consiliul de legislaţiune pregăteşte proiectele de legi, a căror redactare îi este încredinţată de guvern;

Dă avizul său motivat asupra proiectelor de legi şi amendamentelor ce îi sunt trimise de una din cele două Camere;

Pregăteşte, după cercrea guvernului, regulamentele de administraţie publică destinate a asigura executarea legilor;

Dă avizul său motivat asupra tuturor chestiunilor de administraţie cari îi sunt supuse de guvern, întrucât aceste chestiuni nu ar avea un caracter contencios;

În fine, consiliul de legislaţiune va întreprinde treptat şi succesiv, după ordine, ce i se va indica de guvern, revizuirea diferitelor coduri şi diferitelor legi organice, azi în vigoare, spre a se completa şi a se pune mai bine în raport cu Constituţia, cu obiceiurile ţării şi cu progresele ştiinţei.

Art. 7.— Când ministerul comunică Consiliului de legislaţie principiile ce-a adoptat în privinţa unei legi, el este ţinut să le ia de bază a lucrării sale, fără să se ocupe de chestiunea de oportunitate sau de alte consideraţiuni politice.

Art. 8.— Membrii Consiliului de legislație pot fi delegați prin decret regal, să susțină înaintea Corpurilor legiuitoare, proiectele de legi ce ei vor fi pregătit sau examinat.

III. *Regim interior.*

Art. 9.— De câte ori Regele voiește să ia parte la lucrările Consiliului permanent de legislație, ședința se ține sub președinția Majestății Sale, și Consiliul de miniștri trebuie să fie prezent.

Art. 10.— Când numai miniștrii asistă la ședințele Consiliului, el este presidat de acela dintre dânsii la al cărui departament privește obiectul în discuțiune.

Art. 11.— Miniștrii pot să delege, pentru a lua parte la debaterile Consiliului de legislație, cu vot consultativ, pe oricare din șefii administrațiunilor respective, sau pe orice altă persoană competentă ar găsi de cuviință.

Art. 12.— Consiliul poate deasemenea chema, ca să ia parte la lucrările sale cu vot consultativ, pe orice persoană care ar putea, prin experiența și cunoștințele sale speciale, să-i aducă noi lumini asupra obiectului în discuțiune.

Art. 13. — Președintele consiliului de legislație se va numi de către guvern.

Consiliul alege din sânul său pe unul din membri, care să îndeplinească funcțiunile de secretar. El va avea direcțiunea lucrărilor și a cancelariei.

Cancelaria consiliului se va compune din trei subsecretari și din trei sau mai mulți copişti, după trebuință.

Art. 14.— Subsecretarii sunt însărcinați în special cu lucrările de cancelarie și de redacțiune, cu strângerea, coordonarea și clasarea materialului de doctrină, jurisprudență și legislație din țară și din străinătate, de care Consiliul de legislație ar avea trebuință pentru lucrările sale. Ei vor ajuta în fine pe secretarul consiliului în orice alte lucrări de competența lui și vor face sub direcțiunea lui toate lucrările cu cari el îi va însărcina.

Art. 15. — Spre a putea cineva fi subsecretar la consiliul de legislație, se cere să fie cetățean român prin naștere sau împământenire, să aibă etatea de 25 ani impliniți și să fi făcut studii în știința dreptului, sau în științele de stat la vreuna din universitățile recunoscute.

Pentru copişti se cere să fi trecut cel puțin bacalaureatul, preferindu-se mai cu seama aceia cari vor fi trecut și câteva examene de drept.

Art. 16.— Subsecretarii se numesc de guvern prin decret regal, ca și membrii consiliului, iar copişti prin deciziune ministerială, după recomandăția consiliului de legislațiune.

Art. 17.— Un regulament de administrație publică, sancționat prin decret regal, va rezolva toate chestiunile de organizațiune interioară și va determina modul după care consiliul permanent de legislațiune își va exercita atribuțiunile sale.

Art. 18. — Membrii consiliului legislativ vor primi o retribuțiune anuală de 18.000 lei fiecare. Președintele va avea o retribuțiune de 21.600 lei pe an, adică 1800 lei pe lună.

Art. 19.— Subsecretarii vor primi o retribuțiune de 800 lei pe lună, iar copişti de 200 lei.

Art. 20.— Localul necesar este pus de guvern la dispozițiunea consiliului de legislațiune pentru lucrările sale și o sumă anuală îi este alocată prin buget pentru cheltueli de cancelarie, de bibliotecă și imprimare și pentru oamenii de serviciu necesari.

Art. 21.— La finele fiecărui an Consiliul permanent de legislațiune va face consiliului de miniștri un raport în care se va arăta lucrările săvârșite de consiliu în cursul aceluși an, proiectele de lege sau lucrările cari se află în studiu sau în curs de elaborare și diferitele lipsuri sau vicii ale legislațiunii existente, cari ar merita mai cu seamă să atragă atențiunea puterii legiuitoare spre a fi revizuite și îndreptate.

Acest raport se va publica prin Monitor.

IV. *Dispozițiuni tranzitorii.*

Art. 22.— Toate consiliile consultative temporale, ce vor fi existând pe lângă diferitele ministere la promulgarea acestei legi (afară de ministerul de războiu), vor înceta de a mai funcționa dela înființarea Consiliului permanent de legislațiune și administrație, iar materialul ce vor fi adunat și lucrările ce vor avea pregătite la această epocă, le vor înainta aceluși consiliu.

II. *Proiectul de lege pentru înființarea unui Consiliu legislativ depus în Senat de G. D. Pallade în sesiunea parlamentară 1897—1898*

După trecerea unui deceniu dela înmormântarea proiectului Stătescu în cartoanele Senatului, chestiunea creerii unui asemenea organ legislativ a fost reluată din nou de fostul ministru de justiție G. D. Pallade, care—convins de necesitatea și utilitatea instituțiunei — a depus, în sesiunea parlamentară 1897—1898 un alt proiect de lege pentru înființarea unui consiliu legislativ, proiect care însă nu a avut o soartă mai bună ca cel dintâi, căci a fost votat de asemenea numai de Senat, unde a și rămas uitat.

Acest proiect de lege privitor la înființarea unui consiliu pur legislativ și cu caracter consultativ a fost depus la Senat în ziua de 1 Maiu 1898, raportor al proiectului fiind senatorul Dumitru V. Polizu-Mieșunescu, care într'o luminoasă și documentată expunere arată imperioasa necesitate a acestei instituțiuni.

„Studiarea, elaborarea și redactarea proiectelor de legi și regulamentelor destinate a asigura executarea lor — spune raportorul, — prezintă astăzi, la noi, dificultăți serioase, în lipsa unui organ special de legislațiune. Lucrarea aceasta în sânul corpurilor legiuitoare este foarte anevoioasă în toate privințele, atât ca generalitate, precisiune și unitate de vederi în materie de principii legislative, cât și ca perfecțiune în redactarea legilor. Iar în cât privește revizuirea codicilor și codificarea diferitelor legi votate de pe timpuri, fără de ordine și șir, după trebuințele de oportunitate trecătoare, această lucrare este cu totul imposibil să fie întreprinsă fără un *Consiliu legislativ* stabil, permanent, însărcinat cu culegerea și coordonarea materialelor necesarii, ai cărui membri să poseadă cunoștințe întinse, atât de legislațiunile țărilor străine, cât și de legislațiunea veche a țării noastre și de uzurile tradiționale pământene, cari să cunoască condițiunile reale de existență ale societăței noastre și ale poporului român, bărbați, având în trecutul lor practica unei cariere îndelungate în aplicarea legilor și în administrarea marilor interese ale Statului. De aceia, încercările ce s'au făcut de pe timpuri, în scopul unei revizuirii a legislațiunei noastre, cu comisiuni temporale instituite de diferitele guverne ce s'au

succedat la cârma Statului, au rămas nefructuoase”.¹⁾

Necesitatea unui asemenea organ auxiliar legislativ,— arată apoi raportorul, — se simte nu numai în țara noastră, dar și în țările cari stau la un nivel de cultură intelectuală și de legislațiune cu mult superior nouă, căci pretutindeni lucrarea legislativă este dificilă în sânul Parlamentului, din pricina preocupărilor politice și treburilor de administrație ale miniștrilor, însărcinați cu prezentarea proiectelor de legi, a cerințelor parlamentare și a fluctuațiunilor ocașionate de luptele politice.

Iniințarea lui o cere imperios opera revizuirii legiilor noastre, cari au fost introduse în mod bruscă, fără discuțiuni și lucrări preparatorii și, dacă ele au putut constitui la început *un repede progres de legislațiune*, n’au putut realiza însă un adevărat progres rațional pe cale de dezvoltare națională, căci fiind, în cea mai mare parte a lor, străine obiceiurilor noastre, n’au corespuns adevăratelor trebuinți sociale și economice ale poporului român.

Astăzi însă, revizuirea lor este reclamată și de progresul științei moderne și de transformările produse în toate ramurile de activitate omenească, iar realizarea lor nu se poate înfăptui decât de oameni competenți în confecționarea proiectelor de legi.

„Nu există cugetător astăzi — spune autorul proiectului, G. D. Palade,— în materie de legislațiune care să nu recunoască că pentru confecționarea legilor este nevoie de un organ special, care să se ocupe de partea tehnică a legilor, căci altceva este sufletul legii, concepțiunea ei și altceva este tehnica legii, care se face după direcțiunea dată de guvern sau reprezentațiunea națională”.

Și în această privință citează din opera lui Stuart Mill asupra guvernului reprezentativ, următoarele:

„A face legi, este o operă care cere mai mult ca oricare alta nu numai spirite experimentate și exercitate, dar încă spirite formate la această sarcină prin mijlocul unor lungi și laborioase studii.

„Această rațiune ar fi de ajuns chiar când n’ar fi altele, pentru ca legile să nu poată niciodată să fie bine făcute, decât de un comitet compus de un foarte mic număr de persoane.

¹⁾ *Desbaterile Senatului. Sesiunea ordinară 1897 — 1898 No. 63 din 9 Maiu 1898.*

„O rațiune nu mai puțin concludentă este, ca fiecare clauză a legii trebuie să fie făcută cu percepția cea mai exactă și cea mai prevăzătoare de efectul său, asupra tuturor celorlalte clauze și ca legea odată completă, trebuie să poată să se contopească și să se încadreze în complexul legilor preexistente.

„Orice guvern, făcut pentru un grad ridicat de civilizațiune, ar trebui să aibă, printre elementele sale fundamentale, un corp, ai căror membri, nu ar întrece în număr pe aceia ai unui cabinet și a căror sarcină specială ar fi de a face legi.

„Dacă legile țării noastre ar fi revizuite, cum fără îndoială vor fi peste puțin timp, comisia de codificare, care ar îndeplini această sarcină, ar trebui să subziste ca instituție permanentă, pentru a veghea asupra operei sale, a preveni deteriorația și a face toate ameliorațiunile cari ar deveni necesare.

„Nimeni nu ar dori ca acest corp să poseadă, prin el însuși, puterea de a face legi; comisiunea n'ar face decât a reprezenta elementul inteligenței, iar Parlamentul ar reprezenta elementul voinței”.

BCU Cluj / Central University Library Cluj

*
* *

În câteva cuvinte economia acestui proiect de lege este următoarea: Se institue consiliul permanent legislativ pe lângă ministerul de justiție, compus din nouă membri, numiți prin decret regal,—după propunerea ministrului de justiție și pe baza unui jurnal al consiliului de miniștri, cerându-se a îndeplini condițiunile: etatea de 40 ani, studii universitare, sau speciale, incompatibilitatea rezultând din rudenie între membri, precum și o incompatibilitate absolută cu orice alte funcțiuni publice sau private. Membrii sunt inamovibili și sunt justițiabili de Curtea de Casație, după aceleași reguli ca și membrii acestei înalte instanțe judecătorești; ei vor fi puși din oficiu prin decret regal în poziție de a-și regula drepturile la pensie la etatea de 70 ani. Consiliul are rang erarhic imediat după Curtea de Casație.

Inamovibilitatea, incompatibilitatea sau prohibițiunea de cumul — spune raportorul — este prescrisă atât din punctul de vedere al timpului necesar de consacrat unei lu-

crări laborioase, cât și din punctul de vedere al naturii atribuțiilor, cari impun o preocupare aproape continuă și exclusivă a spiritului, precum și din punctul de vedere al specializării complete în ramura legislativă. Pentru o lucrare, ca aceea de legislațiune, se cere ca spiritul să trăiască exclusiv într'o atmosferă creată de ideile și preocupățiunile relative la această mare misiune.

„*Misiunea legiuitorului, ca și a magistratului și a profesorului cată să fie apostolat*”.

Autorul legii deși recunoaște că nu va fi ușor a găsi elemente serioase și destoinice cari să se devoteze misiunii de membri ai acestui consiliu, stăruie totuși în incompatibilitatea acestei calități cu oricare alte funcțiuni, fiind de părere că *legislatura cere pe om întreg* — după expresiunea lui Albert Van Zuylen în conferința sa asupra înființării unui Consiliu de Stat cu atribuțiuni legislative în Belgia.

„In adevăr în opera de legiferare—zice autorul proiectului de lege—pe lângă partea compilațiunii, *elementul de creațiune* are o parte însemnată, și pentru aceea se cere liniște de spirit, lipsă de agitație, lipsă de orice altă preocupare, căci membrii odată intrați în consiliu trebuie să-și închine viața acestui sacerdoțiu; aci să rămână, aci să le fie singurul altar în care să servească cu conștiința senină că siujesc celor mai mari interese ale Statului.

Altfel lucrarea legislativă este pentru ei o afacere accesorie și secundară, ba chiar o sinecură”.

În cece privește atribuțiunile acestui consiliu va avea a pregăti, pe bazele prezentate de guvern, proiectele de legi a căror elaborare, i se va încredința prin mijlocirea ministrului de justiție și regulamentele de administrațiune publică, precum și de a-și da avizul motivat asupra tuturor chestiunilor de drept și de administrațiune ce i se vor supune de guvern.

Și i se încredințează de asemenea marea operă a revizuirii codurilor și legilor organice în vigoare.

Raportorul își exprimă părerea că tot acestei instituțiuni să i se dea în sarcină a redacta și publica un „*Buletin al Legilor*”, pe care-l va ține la curent cu toate legiurile promulgate.

În ce diferă proiectul acesta față cu cel depus de Eugen Stătescu?

Proiectul anterior prevedea instituirea unei comisii cu un îndoit caracter: de legislație și administrație (art. 1), pe când proiectul de față limitează misiunea acestui consiliu exclusiv în materie de legislație, iar aliniatul al doilea de sub art. 6 nu poate să aibă alt înțeles — spune raportorul — decât că consiliul poate fi consultat de guvern asupra oricăror chestiuni juridice, fie în materie civilă, fie administrativă, fie în oricare ramură a dreptului, iar nici decum că această instituție ar avea vreo competență administrativă. Astfel fiind prezentul proiect este alcătuit în spiritul art. 130 al. III din Constituție.

În al doilea rând, natura și misiunea consiliului fiind a se ține departe de luptele politice, rămânând în atmosferă senină și liniștită a studiului de legislație, propunătorul proiectului de față a înlăturat deasemenea dispozițiunea din proiectul anterior, care prevedea participarea membrilor consiliului la debaterile parlamentare în scopul de a susține proiectele de legi prezentate Adunărilor legiuitoare, precum și de a se pronunța asupra amendamentelor ce li s'ar trimitea de aceste corpuri, fapte cari — zice raportorul — ar fi de natură a aduce o alterare prescripțiilor constituționale.

În fine autorul proiectului, asigură că prin înființarea unui asemenea consiliu nu se schimbă întru nimic responsabilitățile organelor constitutive ale Statului și nici nu se împiedică mersul normal al lucrărilor legislative prescris de Constituție.

Astfel dreptul de inițiativă parlamentară și al guvernului în confecționarea legilor rămâne întreg, cari pot să nu adopte bazele ce consiliul ar indica, dat fiindcă nu consiliul, ci ministrul e responsabil, iar consiliul nu are altă menire decât să formuleze principiile călăuzitoare date de guvern, în așa chip încât ele să alcătuiască un tot complet, punându-le în armonie cu legiurile respective, spre a se înlătura contradicțiile, imperfecțiunile și oșcuritățile ce abundă în legislațiunea noastră din lipsa unui asemenea organ competent de legiferare.

Necesitatea acestei instituții — încheie raportorul — este adânc simțită în mecanismul nostru legislativ, iar efectul ei va fi salutar, căci va înlesni șarcina miniștrilor, căroro le va creia o situațiune mai sigură și stabilă în fața

corpurilor legiuitoare și a corpului electoral și fără a atinge întru nimic inițiativa și prerogativele Parlamentului, va da însă o bază mai solidă debaterilor, va lăsa un câmp mai larg vederilor generale de legislație mai mult asupra principiilor decât asupra confecționării tehnice a proiectelor de legi, iar pe de altă parte va face mai dificil jocul discuțiilor neorientate, cari adeseori pot zădărnici lucrările legislative.

Odată cu aceasta credem interesant a publica în întregime și proiectul de lege în chestiune astfel cum a fost admis de Senat.

*Proiect de lege pentru înființarea unui Consiliu legislativ
depus de G. D. Palade, ministru de justiție*

Cum s'a votat de Senat în ședința dela 2 Mai 1898

I. Constituirea Consiliului.

Art. 1.—Se institue, pe lângă ministerul de justiție, un consiliu legislativ permanent, compus din nouă membri.

Art. 2.—Membrii consiliului legislativ sunt numiți prin decret-regal asupra propunerii ministrului de justiție și pe baza unui jurnal al consiliului de miniștri. Înainte de a intra în funcțiune ei vor depune jurământ în mâinile ministrului de justiție.

Art. 3.—Osebit de condițiunile generale prescrise de Constituțiune pentru a ocupa funcțiuni publice în Stat, membrii consiliului legislativ trebuie să îndeplinească și condițiunile următoare:

- a) Să aibă vârsta de 40 ani împliniți;
- b) Să fi făcut studii universitare sau speciale atestate prin diplomă în științele juridice, în științele de Stat, sau în veri o altă specialitate;
- c) Să aibă o practică de zece ani în specialitatea lor;
- d) Să nu fie rudă cu alți membrii din Consiliu până la a patra spiță inclusiv.

Art. 4.—Membrii Consiliului nu pot face parte din Corpurile legiuitoare sau din consiliile județene sau comunale; nu pot exercita nici o profesiune, nici ocupa vreo altă funcțiune sau însărcinare retribuită de Stat, comună sau județ, nici de vreo societate de credit, finance sau alte instituțiuni, de orice natură ar fi.

Art. 5.—Membrii Consiliului sunt inamovibili și au rang ierarhic imediat după Curtea de Casație și justiție.

Ei sunt justițiabili de Curtea de Casație, după aceleași forme și reguli ca și membrii acestei instanțe. Când împlinesc vârsta de 70 ani, ei se pun din oficiu, prin decret-regal, în pozițiune de a-și exercita drepturile la pensiuă.

II. Atribuțiuni.

Art. 6.—Consiliul legislativ pregătește, pe bazele prezintate de guvern, proiectele de legi a căror elaborare îi este încredințată prin mijlocirea ministrului de justiție. El pregătește asemenea, după cererea guvernului, regulamente de administrațiune publică, destinate a asigura executarea legilor;

Dă avizul său motivat asupra tuturor cestiunilor de drept și de administrațiune ce-i sunt supuse de guvern;

În fine, va întreprinde treptat, și după ordinea ce i se va indica de guvern, revizuirea diferitelor coduri și diferitelor legi organice azi în vigoare, spre a completa legislațiunea noastră și a o pune mai bine în raport cu Constituțiunea țării și cu progresele științei.

III. Regim interior.

Art. 7.—Miniștrii pot lua parte la lucrările Consiliului legislativ. În asemenea caz, Consiliul este prezidat de acel dintre miniștrii la al cărui departament privește obiectul în discuțiune.

Art. 8.—Miniștrii pot să delege, pentru a lua parte la dezbaterile Consiliului legislativ cu vot consultativ, orice persoană competente ar găsi de cuviință.

Art. 9.—Consiliul poate asemenea chema ca să ia parte la lucrările sale cu vot consultativ, pe orice persoană care ar putea, prin experiența sau cunoștințele sale speciale, să-i aducă noi lumini asupra obiectului în discuțiune.

Art. 10.—Președintele Consiliului legislativ va fi ales din membrii Consiliului. Consiliul alege asemenea din sânul său pe unul din membrii spre a îndeplini funcțiunile de secretar general.

Art. 11.—Cancelaria Consiliului se va compune din trei secretari, trei subsecretari și din trei sau mai mulți co-

piști după trebuință. Secretarii și subsecretarii sunt însărcinați mai în special cu lucrările de cancelarie, cu strângerea, coordonarea și clasarea materialului de doctrină, jurisprudență și legislațiune din țară și din străinătate, de care Consiliul ar avea trebuință pentru lucrările sale. Ei vor face, în fine, secretarului general al Consiliului orice lucrare cu care îi va însărcina.

Art. 12.—Pentru a putea fi cineva secretar la Consiliul legislativ se cere să fie cetățean român prin naștere sau împământenire, să aibă etatea de 30 ani împliniți și să fi obținut diplomă în știința dreptului sau în științele de stat.

Pentru a putea fi cineva subsecretar la Consiliul legislativ se cer aceleași condițiuni ca și pentru secretari afară de etate, care poate fi de 25 ani împliniți cel puțin.

Pentru copiiști se cere să fi absolvit liceul.

Art. 13.—Secretarii și subsecretarii se numesc de guvern prin decret regal, ca și membrii Consiliului; iar copiiștii prin deciziune ministerială, după recomandățiunea Consiliului legislativ.

Art. 14.—Un regulament de administrațiune publică, sancționat prin decret-regal, va rezolva toate chestiunile de organizațiune interioară și va determina modul după care Consiliul legislativ își va exercita atribuțiunile sale.

Art. 15.—Membrii Consiliului legislativ vor primi o retribuțiune lunară de 1500 lei fiecare. Președintele va avea o retribuțiune de 1600 lei pe lună.

Secretarii vor primi o retribuțiune de 800 lei pe lună, subsecretarii de 400 lei pe lună, iar copiiștii de 150 lei.

Art. 16.—La finele fiecărui an, Consiliul legislativ va face consiliului de miniștri un raport, în care se vor arăta lucrările ce a săvârșit în cursul aceluși an, președinții și proiectele de legi sau lucrările cari se află în studiu.

Acest raport se va publica prin „Monitor”.

IV. Dispozițiuni tranzitorii.

Art. 17.—Până la trecerea cheltuelilor cari rezultă din prezentul proiect de lege în bugetul ordinar al Statului, Consiliul legislativ se va organiza, potrivit dispozițiunilor acestui proiect, printr'un credit extraordinar special.

III. *Proiectul de lege pentru înființarea unei comisiuni permanente pentru legiferarea justițiară și administrativă.*

Depus în Adunarea Deputaților de d. Dr. Aurel Morariu, deputat,
în Martie 1920

Un alt proiect de lege, pornit din aceeași dorință a unei cât mai bune legiferări, a fost acela depus din inițiativă parlamentară pe biroul Adunării Deputaților în ședința de la 3 Martie 1920, de d-l deputat dr. Aurel Morariu și intitulat: „Proiect de lege pentru înființarea unei comisiuni permanente pentru legiferarea justițiară și administrativă”.

În expunerea de motive ce însoțește acel proiect de lege, autorul, arată necesitatea și utilitatea unei asemenea legi mai ales în clipele actuale, când ne găsim în pragul realizării operci de unificare a celor patru sisteme de legiuiri deosebite, astăzi în vigoare pe întinsul României Mari, lucrare care reclamă o muncă intensă, bine organizată și ordonată, cu colaborarea tuturor juriștilor și oamenilor de stat cu experiență și competență necontestată în materie de legiferare.

D-sa constată, că cele mai multe din proiectele de legi aduse în dezbateră Parlamentului român, nu țin seamă de necesitățile României Mari întregi, ci vizează și soluționează numai probleme de actualitate din anume părți, din anume provincii ale României întregite. Unele din aceste proiecte de legi, — zice d-sa — intenționând să dea dezlegare unei anume probleme pentru tot cuprinsul de azi al României pleacă totuși dela principii și instituțiuni de drept în ființă, numai în anume legiuiri, neținând seamă de faptul că aplicarea lor practică nu poate fi posibilă și de folos decât în acele părți ale Statului român, pe ale căror legi deja în ființă se întemeiază.

Și întrucât nu e posibil, în actuala organizațiune a activității noastre parlamentare, a studia problemele de interes vital ale noiei României și a crea legi cari să corespundă trebuințelor tuturor românilor, autorul socotește necesar a se înființa pe lângă ministerul de justiție o comisiune permanentă pentru legiferarea justițiară, iar pentru legiferarea administrativă o altă comisiune deosebită instituită pe lângă ministerul de interne.

Aceste comisiuni — se arată în expunerea de motive — vor fi chemate a aduna, aranja și studia tot materialul

de date și informațiuni necesare legiferării, a revizui și pregăti toate proiectele de legi în legătură cu organizarea Statului în totalitatea sa, desfășurând această activitate în vederea noilor legi, a modificării sau unificării legiilor existente.

Ambele aceste comisii pentru legiferare vor funcționa în mod permanent într'o sistematică și ordonată continuitate, fără a fi influențate în alcătuirea, existența și lucrările lor de schimbările vieții politice interne, rămânând la facultatea guvernului și a Corpurilor legiuitoare a utiliza sau nu proiectele comisiunilor.

Socotim necesar a reproduce în întregime acest proiect care, — ca și celelalte două proiecte de legi despre cari am vorbit mai sus — n'a putut fi investit cu putere de lege.

Art. 1.—Pe lângă ministerul de justiție se înființează și institue o comisiune permanentă pentru legiferarea justițiară, iar pe lângă ministerul de interne o comisiune permanentă pentru legiferarea administrativă.

Aceste comisii fac parte integrantă din organizațiunea administrativă a respectivelor ministere.

Art. 2.—Comisiunile pentru legiferare vor aduna, aranja și studia tot materialul de date și informațiuni necesare legiferării, vor revizui și pregăti toate proiectele de legi în legătură cu organizarea Statului în totalitatea sa.

Art. 3.—Orice comisii instituite anume pentru anchete și studii pregătitoare în vederea viitoarelor legiferări înceată de a mai ființa și funcționa cu ziua promulgării acestei legi, toate lucrările lor de până aci trecând asupra comisiunilor înființate prin prezenta lege.

Art. 4.—Membrii acestor comisii sunt: membrii numiți de guvern și membrii delegați de amândouă Adunările Corpurilor legiuitoare.

Jumătate din numărul membrilor fiecăreia din aceste două comisii va fi numită de guvern, iar restul se va repartiza în număr egal asupra celor două Adunări ale parlamentului.

Membrii numiți de guvern vor fi retribuiți prin diurne.

Art. 5.—La numirea membrilor, ca și la delegarea lor, guvernul sau Adunările Corpurilor legiuitoare vor avea în vedere ca din toate provinciile regatului român întregit

să fie numiți sau delegați specialiști din toate ramurile vieții, precum și cunoscători în ale tehnicii de legiferare.

Art. 6.—În cazul dizolvării parlamentului întreg sau numai a uneia din Adunări, comisiunile pentru legiferare își vor continua lucrările lor cu numărul de membrii numiți de guvern, plus acei membrii delegați de Corpurile legiuitoare cari își vor fi păstrat calitatea de parlamentari.

Art. 7.—Lucrările comisiunilor pentru legiferare vor fi la dispoziția guvernului și a Corpurilor legiuitoare. Ele nu vor prejudicia întru nimic drepturile de legiuitor ale parlamentului.

Art. 8.—Un regulament special va prevedea în amănunte punerea în aplicare a acestei legi, organizațiunea și modul de funcționare al comisiunilor pentru legiferare.¹⁾

Regretăm că nu s'a dat publicității și regulamentul despre care vorbește ultimul articol din menționatul proiect spre a putea examina amănuntele de organizare și funcționare, cari prezintă un interes deosebit în această materie.

BCU Cluj / Central University Library Cluj

1) Vezi „*Monitorul Oficial*”. Desbaterile Adunării Deputaților No. 52/920 pag. 868—870;

De asemenea „*Palatul de Justiție*”. An. III No. 10—11 din 15 Mai 1920 în articolul: *Chesituni juridice în Parlamentul României-Mari: Consiliul legislativ* prin care d-l Dem. D. Stoenescu, avocat, susține neapărata introducere la noi a acestei instituțiuni.

— Fostul ministru *Al. Djuvara*, a avut și el ideea înființării unui consiliu legislativ pentru elaborarea legilor, crezându-l necesar, pentru ca să poată exista o concordanță între legi și mai presus de toate, ca legile ce se votează să fie prezentate parlamentului bine studiate. Se pare, c'ar fi introdus și el în parlament, un proiect în acest sens, așa comunică „*Revista Judiciară*” 1905, pagina 42, însă n'am putut controla existența lui, care poate va fi fost, în intervalul dela 13 Martie 1897 până la 5 Ianuarie 1898, cât a deținut portofoliul justiției.

Inscrierea acestei instituțiuni legislative în programele partidelor noastre politice.

Chestiunea ființării unui Consiliu legislativ preocupă în mod serios partidele noastre politice cari, principal, au adoptat toate această idee, diferind numai în ceea ce privește modalitățile de organizare.

Astfel printre proiectele de legi pe cari le anunța prin presă¹⁾ guvernul Alex. Marghiloman, în 1918, era și acela privitor la instituirea unui *Consiliu de Stat*, care, — între alte însemnate atribuțiuni ce i se conferea, — avea ca principală îndatorire de a studia și elabora proiectele de legi, pe cari guvernul va avea să le supue apoi deliberării și votării Corpurilor legiuitoare, precum și a tuturor regulamentelor de punere în aplicațiune a acelor legi, proiect al cărui text n'a fost dat însă la lumină, așa că nu-i putem cunoaște economia lui.

Apoi în declarația program a guvernului Alex. Vaida-Voevod, rostită în ședința Adunării Deputaților dela 17 Decembrie 1919, se prevăd următoarele relativ la legislația țării:

„Unificarea treptată și sistematică a întregii legislații; creierea în acest scop a unui *Consiliu legislativ*, în vederea unificării întregii vieți de Stat”.

*
* * *

Partidul național-liberal, în ante-proiectul de Constituție întocmit de „Cercul de studii” al aceluși partid, a prevăzut astfel înființarea unui *Consiliu legislativ* în art. 68 cap. II relativ la puterea legiuitoare:

1) Vezi „Agrarul” și „Steagul” din Septembrie 1918.

„Se înființează un consiliu legislativ a cărui menire este să ajute în mod consultativ la facerea și coordonarea legilor, emanând fie dela puterea executivă, fie din inițiativă parlamentară; cât și la întocmirea regulamentelor generale de aplicare a legilor.

„Consultarea consiliului legislativ este obligatorie pentru toate proiectele de legi, afară de cele, cari privesc creditele bugetare; dacă însă într'un termen fixat de lege Consiliul legislativ nu își dă avizul său, Adunările pot proceda la discutarea și aprobarea proiectelor”.

În expunerea de principii ce însoțește acest anteproiect, autorul d-l D. Ioanițescu, vorbind de puterea legiuitoare, spune că această putere trebuie să fie astfel organizată în cât să se poată compensa, cel puțin în parte, lipsa de pregătire a reprezentanților națiunii pentru opera de legiferare.

„Aleșii votului obșteșc — spune d-sa, — venind în Parlament numai prin încrederea alegătorilor și fără nici o altă condiție, aduc cu ei numai cunoștința nevoilor și năzuințelor masselor, nu și pe aceea a legiferării”.

În acest ante-proiect se prevede: 1) O nouă organizare a *Senatului*, care va cuprinde reprezentanți ai vieții sociale specializate în toate aspectele, 2) crearea în sânul parlamentului a unor *comisiuni de specialitate* și 3) înființarea unui *Consiliu legislativ*.

Ce sunt *Comisiunile de specialitate*?

Expunerea de motive ne arată astfel rolul acestor comisiuni:

„Din sânul parlamentului se vor alege de asemenea, anume comisii de specialitate, cari vor avea menirea să analizeze diferitele proiecte, înainte ca ele să vie în fața Adunărilor. Prin referatul lor competent, ele vor lămurii pe toți ceilalți membrii ai Corpurilor legiuitoare în privința chestiunilor supuse discuțiilor, iar spre a-și îndeplini și mai bine această menire, ele vor avea puțința să funcționeze chiar în afară de timpul sesiunilor, având și dreptul de a cere guvernului și organelor administrative, în numele parlamentului, orice explicații în legătură cu proiectele depuse.

Iar în ceea ce privește înființarea *Consiliului legislativ* spune următoarele:

„Intrucât pe de altă parte, administrația biurocrațică a

statului este aproape complet absorbită de soluționarea chestiunilor zilnice, rămânându-i prea puțin timp spre a mai servi și ca birou de studii și de elaborare a legilor, va fi nevoie să se înființeze și un Consiliu legislativ, care să ajute în mod consultativ la întocmirea și elaborarea legilor, emanând fie dela puterea executivă, fie din inițiativă parlamentară.

„Cum însă răspunderea pentru măsurile legislative aparține, în sistemul constituțional actual, exclusiv miniștrilor și Corpurilor legiuitoare, principiile generale pentru alcătuirea unei legi nu vor fi date de acest consiliu, ci numai de guvern sau de Parlament, care vor fi singure în drept să decidă pe ce anume baze, trebuie întocmită o lege. Consiliul legislativ prin urmare, fără a se preocupa de oportunitatea politică a unei legi sau de orice alte considerații, va asigura, prin competența sa, numai întocmirea de proiecte bine studiate și bine coordonate cu celelalte legi ale țării”.

Referindu-se apoi la proiectul de lege întocmit în acest sens de Eugen Stătescu și prezentat parlamentului în 1886, autorul expunerii del *principii socotește* că acel proiect poate servi și astăzi ca bază de orientare pentru o viitoare organizare în amănunte a Consiliului legislativ.

Remarcăm totodată că prin acest ante-proiect se dă în atribuțiunea acestei instituțiuni și *controlul banului public* în sensul că bugetul să fie examinat și de Consiliul legislativ spre a avea o garanție mai multă că e alcătuit în temeiul legilor existente. „Aceasta spre a se înlătura posibilitatea introducerii prin surprindere a o mulțime de sinecure și cheltueli inutile, la cari poate s'ar renunța dacă s'ar cere pentru fiecare din ele întocmirea unei legi obișnuite, — procedură lungă și supusă controlului — spunc expunerea menționată.

Astfel s'a prevăzut în capitolul relativ la buget următoarele:

„Toate veniturile și cheltuelile statului trebuiesc trecute în buget.

„Bugetul se întocmește de miniștri pe baza legilor existente.

„Consiliul legislativ își dă avizul său, dacă bugetul este întocmit în conformitate cu legile”¹⁾).

În acelaș senz „Viitorul”, organul oficios al aceluiaș partid politic într-un articol de fond intitulat: „Consiliul legislativ”, susține că necesitatea acestei instituțiuni este *evidentă*.

Opera legislativă de elaborat în România-Mare — spune acel ziar — este vastă și complicată: unificarea celor patru regimuri deosebite în cari a trăit neamul românesc până acum, impune o operă de modificare și coordonare a tuturor legiuirilor existente.

„Această lucrare nu se poate întocmi nici de guvern, nici de inițiativa parlamentară. Ea nu poate fi elaborată decât de un consiliu de felul acestuia, care ar trebui să cuprindă și reprezentanți din diferitele regiuni, cunoscători și ai nevoilor și ai legilor speciale sub cari ele au trăit”.

Acest organ, — arată mai departe menționatul ziar — trebuie să lase absolută libertate de inițiativă legiferăci, guvernului și parlamentului, fără să încâlzească întru nimic discuțiunile și completa libertate de a modifica proiectele propuse.

De aceia atribuțiunile Consiliului legislativ, trebuiesc înțelese numai ca o ajutorare a guvernului în întocmirea proiectelor de legi, — căci el este de fapt principalul inițiator al legilor²⁾.

Tot pentru înființarea unui Consiliu legislativ se declară și d-l Anghel Dumitrescu, în conferința ținută la Cercul de studii al partidului național-liberal în ziua de 9 Martie 1921, cu care ocaziune a arătat cari ar fi atribuțiunile și modalitățile de constituire a acestui important organ legislativ, a cărui necesitate este adânc simțită, mai ales în vremurile de astăzi când suntem lipsiți de o legiferare serioasă, trainică și competentă³⁾.

1) Ante proiect de Constituție întocmit de Cercul de studii al partidului național-liberal cu o expunere de principii de D. Ioanițescu. Biblioteca cercului, București 1921.

2) „Viitorul.” An. XIII No. 3592 din 5 Februarie 1920.

De asemenea „România Nouă” An. I No. 57 din 22 Aprilie 1920.

3) „Democrația” An. IX No. 3 Martie 1921.

Expunând în prim rând atribuțiunile acestui Consiliu d-sa arată că ele trebuiesc determinate în așa fel încât înființarea sa, să nu facă regimul parlamentar un simplu birou de înregistrare, căci într'un stat democratic, aceasta ar însemna distrugerea vieței parlamentare.

Guvernele și parlamentul decid dacă o lege este oportună și în acest caz se sesizează Consiliul legislativ, care studiază și redactează proiectele, iar apoi se prezintă parlamentului, unde se discută pe larg și se propun modificări.

Dacă e vorba de o lege de interes local și de mică importanța parlamentul poate să o modifice și să o amendeze. Dacă este însă vorba de o lege de interes general, o discută, dar nu o poate amenda, ci trebuie să fie retrimisă Consiliului legislativ pentru a-i da forma definitivă în conformitate cu vederile parlamentului.

Atribuțiunile acestui Consiliu ar fi:

1. Va fi un organ al puterei legiuitoare pentru redactarea și elaborarea proiectelor de legi trimise de guvern sau parlament;

2. Va da avizul său motivat asupra tuturor propunerilor sau amendamentelor ce i s'ar trimite din inițiativa Corpurilor legiuitoare și vor da, dacă ele o cer, redacția definitivă sau să le pună în armonie cu celelalte dispoziții ale legii amendate.

3. Va elabora regulamentele de aplicarea legilor;

4. Va revizui după ordinea ce i se va indica de guvern, codicele existente și diferitelor legiuiri organice, azi în vigoare, spre a le completa și pune mai bine în raport fie cu Constituțiunea, fie cu trebuințele sociale și progresele științei.

5. Va face opera unificării.

Fiind un auxiliar al puterei legiuitoare, Consiliul legislativ nu are dreptul și nu poate avea o libertate completă de acțiune.

Atât guvernul cât și Camerele pot să-i indice modul lor de a vedea și să-i determine principiile, după care ea urmează să lucreze și dela cari nu se poate îndepărta. Consiliul poate face propunerile sale, dar dacă nu sunt adoptate de guvern, el trebuie să se supue și să se conformeze vederilor guvernului, de oarece responsabilitatea constituțională înaintea țarei incumbă miniștrilor și Corpurilor legiuitoare.

Membrii consiliului pot fi delegați să susțină proiectele de legi înaintea Parlamentului, delegație care se va face prin decret regal pentru fiecare proiect în parte și în urma avizului Consiliului de miniștri.

Tot acest Consiliu va fi însărcinat și cu publicarea Buletinului legilor.

În ceea ce privește constituirea Consiliului legislativ, d-l A. Demetrescu cere ca *specialitatea și competența* să fie criteriul în alegerea membrilor cari vor compune Consiliul, indiferent de preocupări politice și conduși numai de interesul cel mare al noii instituțiuni, căci dela modul cum va fi constituit va rezulta serviciul ce-l va aduce. Altfel se va forma încă un organ bugetar, fără nici o utilitate socială.

Viața socială dovedește că toate măsurile luate, toate ideile frumoase nu pot să rodească dacă organele create ca să le înfăptuiască nu corespund menirii lor.

În acest scop d-sa propune ca Consiliul legislativ să fie format din 12 persoane, numite prin decret-regal, după propunerea consiliului de miniștri, alegându-se dintre acele persoane, cari se vor indica de organele competente, de ex.: magistratură, barourile și din oameni renumiți absolut ca somități în materie de legiferare, profesori universitari. Ei vor trebui să consacre tot timpul și toată activitatea lucrărilor importante, cu cari sunt însărcinați. De aceia funcțiunile de membrii în acest consiliu sunt incompatibile cu orice altă funcțiune, afară de aceea de profesor universitar și membrii la Casație.

Ei nu vor putea fi membri ai Parlamentului. Nu pot fi revocați decât tot prin decret regal în urma unui aviz al consiliului de miniștri.

Compunerea trebuie făcută mai mult juridico-socială. Trebuie să nu numai bărbați competenți, dar și oameni de sacrificii, cari pătrunși de misiunea ce au de îndeplinit, să se consacre cu tot dinadinsul acestei mari opere.

Relativ la modul de lucru al consiliului se arată că consiliul va avea un președinte ales din sânul consiliului și un secretar. Regele va putea prezida oricând lucrările.

Consiliul va putea chema ca să ia parte la lucrările sale, cu vot consultativ, pe orice persoană, care ar putea prin experiență sau cunoștințele sale de specialitate și tehnică să-i aducă noi lumini asupra chestiunii.

De asemenea în ante-proiectul de program al *partidului zărănesc*, supus congresului general din 20—21 Noembrie 1921, la cap. IV privitor la puterea legiuitoare se prevede constituirea unui *corp consultativ*, pe lângă existența unei *singure Adunări legiuitoare*, — instituțiune menită a asigura colaborarea competențelor în opera de legiuire și care ar fi alcătuită *pe bază de reprezentare a corporațiunilor profesionale și a sindicatelor muncitorești*.

Intre prelegerile publice ținute de „Institutul social român” pentru cercetarea științifică a problemelor relative la organizarea constituțională a României întregite a fost și aceea a d-lui *Vintilă I. C. Brătianu* despre: „*Nevoile statului modern față de constituțiunea viitoare*”, rostită la 25 Decembrie 1921 în amfiteatrul Fundațiunei universitare Carol I din București,—prin care a arătat că temelia trainică pe care năzuim cu toții să așezăm edificiul statului român va lua ființă după modul cum Constituția va fi aplicată.

Și aceasta va depinde de: 1) o operă legislativă mai bine organizată, 2) continuitate și specializare în diviziunea muncii în puterea executivă și 3) asigurarea unor sancțiuni rezezi prin reformarea justiției pentru toți cei ce vor călca legile și Constituția.

Vorbind despre regimul constituțional parlamentar d-sa spune ca inițiativa operei de legiferare aparține guvernului și parlamentului.

„Această din urmă inițiativă, mai cu seamă în regimul votului obștesc și cu viața complicată a statului, este mai mult de formă și sporadică. Ea nu trebuie considerată decât ca un mijloc pentru a asigura independența corpurilor legiuitoare. Parlamentul de fapt însă nu poate contribui în mod continuu la inițiativa legiferării, el neputând să-și ia asupra-i decât controlul inițiativei guvernului prin discuțiuni și aprobarea legilor ce el 'i prezintă. În această aprobare el manifestă voința națiunei în așezământul nou ce-i se propune. Dar chiar pentru această lucrare Parlamentul democratic este într'o situațiune delicată. Sau el trebuie prin sufragiul universal să reprezinte în realitate voința națională, și deci aleșii lui sunt trimiși fără condiții de specialitate și numai în baza încrederei alegătorilor, sau sunt aleși în special în vederea pregătirei lor pentru opera legislativă. În acest din urmă caz s'ar limita

cercul de alegere al votului obștesc, eliminând persoanele care deși nu ar avea această pregătire, ar putea să aducă în Parlament cunoștința nu a legiferării, dar a nevoilor și năzuințelor maselor electorale.

Pentru a împăca cele două nevoi, mai cu seamă în momente de mari prefaceri și de organizare, s'a ajuns la soluția celor două Camere. Una asigură avântul și în deosebi reprezentanța vie a voinței naționale, cea de a doua cu acelaș sâmbure al votului obștesc la origine, înlesnind prin *participarea specialiștilor* opera de legiferare. Această a doua Cameră—Senatul—nu este în aceste condiții o Cameră ponderatoare sau o frână pentru cea dintâi, dar cere prin *prezența specialiștilor să atragă atenția asupra soluțiilor speciale de dat*. Această acțiune nu se face atât prin numărul specialiștilor, cât prin prezența lor. Senatul trebuie să reprezinte în reducere voința statului sub toate formele sale, adecă locală și specială”.

Un consiliu legislativ trebuie să ușureze opera de legiferare, să asigure continuitatea și coordonarea ei.

Acest organ nu va legifera, ci va avea menirea de a asigura guvernului proiecte de legi bine studiate și coordonate pe baza principiilor fixate¹⁾.

În o altă conferință din ciclul organizat de „Institutul social român“ asupra reformei constituționale și anume aceea a d-lui Mircea Djuvara despre „*Puterea legiuitoare*”, se cere de asemenea ca legile să fie redactate de un consiliu legislativ, în care oamenii de drept să dea forma tehnică cea mai potrivită materialului adus de cei interesați pentru legiferare, luând și avizul specialiștilor în fiecare materie²⁾.

Și tot în acest sens a vorbit și d. Virgil Madgearu în conferința d-sale asupra „*Reformei Parlamentului*”³⁾, susținând că tehnica legislativă o poate îndeplini mai bine un consiliu legislativ.

1) „Viitorul“, An. XIV No. 4138 din 28 Decembrie 1921.

2) „Viitorul“, An. XIV No. 4165 din 1 Februarie 1922.

3) „Universul“, An. XL No. 30 din 10 Februarie 1922.

Presă judiciară

În presa noastră judiciară în nenumărate rânduri s'a arătat necesitatea și utilitatea ființării unei instituțiuni de această natură.

În afară de părerile diferiților jurisconșulți, pe cari am avut prilejul de a-i cita în cursul acestei expuneri, găsim următoarele observațiuni în „*Revista critică de drept, legislație și jurisprudență*”, de sub direcțiunea d-lui C. C. Arion, pe cari socotindu-le interesante ne permitem a le reproduce:

Citind această broșură — scrie autorul recenziunii discursului d-lui G. G. Mironescu, deputat, rostit în Adunarea Deputaților relativ la proiectul de lege pentru încurajarea industriei naționale — mă conving, odată mai mult, de urgența necesității de a institui și noi, după exemplul altor țări, o *comisiune permanentă de studii legislative*. Proiectul acesta, are lipsuri și dispozițiuni greșite, dacă nu chiar dăunătoare.

„De ce?... Desigur nu se poate acuza autorul lui, nici de rea voință, nici de nepricepere; orice alt ministru nu l'ar fi putut întocmi mult mai bine, și ar fi fost posibil să-l facă mult mai rău. Explicația e simplă: *un cod nu se face* spunea Portalis, *il face timpul*, experiența, îl face înțelepciunea unei serii de legiuitori succesivi și de judecători ce-l aplică; este o lucrare ce întrece cu mult puterile unui singur om.

„Acest proiect trebuia lucrat doi ani în ședințele unei comisiuni de juriști și oameni cu practica problemei, la lumina legislațiunilor comparate și a trecutului.

„În locul acestei pregătiri, avem *lucrarea de cabinet a jurisconșultului* (fel de lucrare pe care Ihering o califică: *nesănătoasă*) și ca aparență de discuție, un discurs, două în parlament, cari chiar dacă ar fi luate în seamă, oricât ar fi de valoroase, încă sunt mult insuficiente. *Parlamentului trebuie să i se prezinte opera complet terminată*, nu o schiță, un plan, sau de multe ori o simplă carica-

tură. *Parlamentul trebuie să retușeze și să-și însușească o lege, nu s'o facă*¹⁾).

*
* * *

„*Curierul judiciar*”, în diferite prilejuri, a discutat această chestiune. (An. XXI No. 75 din 1912; XXIV No. 13 din 1915, No. 30-31 din 1920, No. 28 din 1921).

D. George Plastara, profesor universitar, în articolul d-sale asupra revizuirii codului civil și înființarea unui consiliu legislativ scrie următoarele:

„Opera de revizuire constă într-o legiferare sau mai bine zis o codificare a jurisprudenței, a uzagiilor și a trebuințelor noi. Cine va întreprinde această lucrare? De sigur că ea va fi preparată de o comisiune competentă și apoi supusă Parlamentului spre a fi votată. Și în această ordine de idei ne luăm libertatea de a propune d-lui ministru de justiție, să înființeze pe lângă ministerul al cărui titular este, fie prin decret, fie făcând să se legifereze o *Comisiune permanentă legislativă*; (o denumire mai exactă cu misiunea acestei comisiuni este aceea de *Consiliu legislativ*), compusă din profesori de drept, magistrați și avocați, care să procedeze la întocmirea tehnică a proiectelor de legi, de cari țara are nevoie, grăbindu-se astfel realizarea atâtor reforme dorite, căci nu trebuie să ne disimulăm că, în afară de revizuirea codului civil, sunt încă atâtea lipsuri de îndeplinit în legislațiunea noastră”¹⁾.

*
* * *

Un interesant studiu de critică legislativă, datorit d-lui D. O. Candrea, (Docan), a fost publicat în „*Curierul Judiciar*”, No. 45 și 46 din cursul lunii Decembrie 1921, intitulat „*Criza de drept*”, în care d-sa arată că noi, — ca și toate celelalte state europene, — trecem printr-o perioadă critică în care lupta pentru drept se dă cu multă greutate, în care legea este din ce în ce mai puțin respectată și încrederea în justiție slăbită.

Desconsiderația legilor se datorește legii și Parlamentului, din cauza lipsei de pregătire specială a celor însărcinați să legifereze.

1) An. II, No. 2, Februarie 1912.

2) An. XXIV No. 13/1915.

Căci, — după cum scrie H. Spencer în „L'individu contre l'état“: Nicăiri nu există un astfel de contrast între greutatea sarcinii și lipsa de pregătire a celor cari o în-lreprend. Desigur că dintre credințele monstruoase, una din cele mai monstruoase este aceea că trebuie o lungă ucenicie pentru o meserie simplă, — cum e aceea de ciz-mar, — și că singurul lucru pentru care nu trebuie nici o ucenicie este a face legi pentru o națiune”.

Că chiar așa fiind Parlamentul a renunțat cu ușurință la puterea sa, cedând-o guvernelor, cari, substituindu-i-se, au legiferat singure pe cale de *decrete legi*, cari au dărâmat principii fundamentale de drept.

Disprețul pentru legi provine și din faptul că legile astfel alcătuite sunt încontinuu schimbate, modificate, completate, abrogate, suspendate, încât nu inspiră nici o încrederea publicului, pentru că vede că nu durează și nu se aplică.

Căci, — după cum susține J. Cruet în opera sa: „La vie du droit et l'impuissance des lois”, — „instabilitatea legilor e mai mult decât un fapt; a ajuns un principiu”.

Ceeace a contribuit însă mai mult la desconsiderarea legilor este puterea executivă care, prin modul de aplicare a legilor, a denaturat scopul lor, fie aplicându-le împotriva adevăratului lor sens, fie întârziind aplicarea lor, fie neaplicându-le de loc.

Nenumărate legi și regulamente rămân neaplicate din cauza administrației, căci este un antagonism inevitabil între administrație și legalitate, spune Cruet. Multe legi sunt făcute tocmai ca să împedice bunul plac administrativ și să îngreuească puterea administrației și fiind împedicală astfel de a lucra, în voe, administrația e oricând dispusă să calce legea. De ea depinde ca legea să fie bine, rău sau chiar de loc aplicată.

În afară de aceasta la desconsiderarea legilor a contribuit într-o oarecare măsură și puterea judecătorească, care nu a apărut puterea legislativă în fața atotputerniciei guvernelor, dar s'a lăsat ea însăși învinsă, ajutând ca perioada decretelor legi să înflorească și ea, o îndelungată perioadă de timp, guvernul să legifereze fără controlul nimănui, și cu călcarea Constituției.

Imperfecta organizare judecătorească și re'ele sisteme procedurale atât penale cât și civile contribuiesc ca pres-

tigiul justiției să fie coborât fără ca majoritatea țării să aibă vreo vină, din potrivă este singura care a rezistat în cea mai mare măsură injoncțiunilor celorlalte puteri.

O altă cauză care întreține slăbirea sentimentului de respect față de legi la noi, este și diversitatea sistemului legislativ din diferitele provincii ale țării. „Cum unificarea legislației întârzie, în spiritul public planează nesiguranța și neîncrederea. Știind că, mai curând sau mai târziu, legile actuale se vor schimba, orice profan trage concluzia că ele nu mai sunt bune nici pentru ziua de azi. Și e oare cum îndreptățit să o creadă; el înțelege că dreptul nu este unul singur, indivizibil și imutabil; el vede că o faptă care se pedepsește în Ardeal nu se pedepsește și în vechiul regal, sau că se pedepsește mai ușor acioio; el știe că, pentru a-și asigura un drept, trebuie să îndeplinească unele formalități într-o provincie și altele, în alta; ba uneori el își vede periclitat dreptul din cauza nesiguranței creată de această pluralitate de legislații”.

Intre remediile propuse pentru înlăturarea crizei de drept autorul cere o cât mai serioasă preocupare în confecționarea legilor.

„Inființarea *consiliului legislativ permanent* este de cea mai mare utilitate, pentru a evita legile rele și insuficient pregătite. Trebuie să înțelegem odată că facerea legilor nu poate fi lăsată numai la competența unui Parlament care lucrează în mod incoherent, în grabă, fără pricepere și determinat numai de imbolduri politice. „Munca juridică este din acelea cari cer maximum de răbdare și de imparțialitate. A studia cu deamănuntul evoluția uzurilor și jurisprudenței, a cerceta rezultatele efective ale legislațiilor străine, a reuni și interpreta datele statistice, este o muncă cu totul științifică și tehnică pe care nici cea mai bună intuiție nu o poate înlocui. *Laveleye* spunea: vreau să fiu guvernat de cele mai bune legi posibile; cum sunt incapabil să le descoper, voiu numi pentru aceasta specialiști, după cum pentru a avea drumuri de fer mă adresez la ingineri”¹⁾.

„Fără îndoială că nu în legi stă cursul fericit sau nenorocit al omenirii: „Am acorda prea multă putere legilor, spune cu drept cuvânt *Anatole France*, — în „*Les opinions de Jérôme Coignard*”, — dacă le-am considera

1) I. Cruet op. citat.

drept sursele prosperității sau mizeriei publice”. Dar de aci nu urmează că statul nu trebuie să ia orice măsuri ca legile sale să nu nemulțumească pe cetățeni și să fie adaptabile la mentalitatea și interesele lor. Pentru aceasta nu e nevoie ca publicul să fie încâtușat într’un sistem de legi prea complicate și prea numeroase. Ne trebuie legi puține, precise, clare. Ele trebuie să se impună judecătorilor și să nu dea loc la arbitrar. Ele trebuie să se impună și publicului, fiind totdeauna aplicate, inevitabil executate și fără de nici o excepție față de nimeni“.

„Căci valoarea și puterea popoarelor în istorie, spune o vorbă înțeleaptă, se măsoară după gradul lor de respect față de legi”.

* * *

D. Corneliu Botez, consilier la Inalta Curte de Casație, publicând în revista „Dreptul”²⁾ interesante observațiuni critice asupra sistemului decretelor legi, în cari abundă anomaliile, lacunele și contradicțiunile, susține necesitatea funcționării unui consiliu legislativ permanent. BCU Cluj / Central University Library Cluj

Examinând câteva decrete legi apărute în ultimul timp, înaltul magistrat scoate în relief lipsa completă de sistemă și metodă, de precisiune și logică a legiuitorului improvizat după necesitățile excepționale ale vremii.

Lipsite de firul continuității, ignorând cele mai elementare principii de drept în materie de competență, a instanțelor, ba chiar cuprinzând prescripțiuni contrare unei noțiuni juridice clare și stabile, pline de incoerențe, lacune, incertitudini, obscurități, — aceste decrete legi, eșite în grabă din neglijența sau din insuficienta pregătire a legiuitorului excepțional, care n’a voit să țină seamă nici de condițiile tehnice, ce se cer oricărei legiuri în genere, au fost unele inaplicabile, iar altele au pricinuit o adevărată perturbare în bunul mers al activității generale, în haosul căreia aveau menirea să stabilească o rânduială măcar parțială, producând grave leziuni intereselor individuale, cât și chiar propriilor interese ale statului, după cum arată auforul în mod clar, și documentat în menționatul studiu.

Toate aceste anomalii, contraziceri și imperfecțiuni ale

2) „Dreptul“ An. XLVI No. 8 din 28 Decembrie 1910.

decretelor legi, — susține d-sa — ar fi fost în bună parte înlăturate, dacă ar fi existat la noi un Consiliu legislativ permanent care să se ocupe cu cercetarea și legiferarea nevoilor noastre sociale, — după care autorul face o interesantă expunere a acestei chestiuni, ce ne permitem a o reproduce în întregime.

„Cât de mare ar fi fost folosul pentru țara noastră dacă un asemenea Consiliu s'ar fi instituit încă de la 1866, data punerii în lucrare a pactului fundamental al vechiului regat. Țara noastră ar fi fost astăzi înzestrată cu legi alcătuite cu îngrijire și corespunzând adevăratelor nevoi ale Statului, iar nu cu legi care păcătuiesc prin lipsa oricărei concepțiuni logice, ori printr'un mod defectuos de redactare, cu legi resfrângând vederile partidelor de guvernământ sau, ce e mai rău, izvorâte din fantezia unui singur om care, ocupând vremelnic un loc pe banca ministerială, a avut ambiția să se ilustreze.

Dacă am fi avut un Consiliu legislativ permanent, s'ar fi putut îndeplini dezideratul exprimat de art. 131 al. ultim din Constituție, de a se revizui toate codurile și legiile existente, spre a se pune în armonie cu ea.

Dacă ar fi existat un Consiliu legislativ permanent n'am fi avut legi făcute cu consultațiunea unor comisiuni sporadice, sub inspirațiunea cutărui sau cutărui ministru, sau legi făcute de șefi de birouri lipsiți de cunoștințele tehnice și juridice necesare, care se mulțumesc,

Cum va fi compus acest Consiliu pentru a corespunde în graba lor, să copieze sau să truncheze, ceace se face aiurea, așa că legiile în loc să oglindească „raporturile necesare care derivă din natura lucrurilor” cum s'a exprimat un cugetător cu un veac îndărăt, satisfăceau uneori numai trebuințele de partid sau pasiunile trecătoare ale oamenilor de partid.

N'am fi avut legi criticate ca personale pentru că urmăreau să slujească scopurile partidului dela putere, preocupări din o eventuală opoziție și slăbirea puterii adversarului.

Pe când la noi, înfloresce cultul incompetenței și oricine socoale că poate fi legislator, în alte țări reformele legislative sunt legate de numele celor mai savanți jurisconsulți, economiști și sociologi, fiind înfăptuite după o muncă laborioasă și îndelungată.

Ne lipsesc, din această cauză, lucrările pregătitoare care ar putea lumina înțelesul legilor și sfera lor de aplicare, anonimatul învăluind originea lor, iar rapoartele Comitetelor delegaților Camerei și Senatului constituind de obicei o parafrază a conținutului expunerii de motive a legii, fără altă străduință intelectuală.

Ne lipsesc astfel legile care să concretizeze adevăratele, eternele aspirațiuni ale neamului în raport cu mersul metodic și evolutiv al așezămintelor noastre politice și sociale.

Și dacă la începutul organizării vieții noastre de stat modern, n'am fi avut oameni speciali pregătiți pentru aceasta, ei s'ar fi putut forma în timp de 50 de ani, în afară de înrăuirile de partid și n'am fi ajuns la spectacolul de azi al decretelor-legi întocmite fără o cercetare serioasă sau cu concursul unor comisii improvizate adesea după bunul plac al guvernanților, încât nu știi ce trebuie să te minuneze mai mult, indiferența de adevăratele interese ale Statului din partea celor cari au făcut alegerea sau curajul celor cari au primit însărcinare depășind puterile lor, prin importanța obiectului de legiferat.

Cu un Consiliu legislativ permanent, n'am fi avut legi lipsite de orice continuitate și de orice respect al tradiției, neaplicabile chiar din momentul întocmirii lor, fără adunarea materialului și controlul datelor statistice necesare și fără cunoașterea mai adâncă a principiilor de drept public și privat cari înlesnesc cristalizarea realităților sociale în niște formule juridice de trainică durată.

Ne găsim deci în aceeași stare de acum 50 ani, totul fiind de refăcut dela capăt. În pragul refacerii vieții noastre economice, când la ordinea zilei se pune problema unificării legislației în scopul închegării unității noastre naționale, instituirea unui consiliu permanent legislativ, fie spre a-și da avizul asupra proiectelor de legi întocmite de guvern sau din inițiativa parlamentului, fie de a prepara el însuși, la caz de trebuință, asemenea proiecte, oricari vor fi sacrificiile Statului, se impune de urgență.

Cum va fi compus acest Consiliu pentru a corespunde misiunii lui? E o problemă tot atât de importantă și delicată ca și opera ce va avea de îndeplinit.

Consiliul permanent legislativ trebuie astfel întocmit încât să aibă în vedere numai necesitățile înalte ale statului. Pentru atingerea acestui scop, se impune a i se asi-

gura, în mod complet, neatârnrarea de preocupările momentane și egoiste ale partidelor politice, iar acest lucru nu se poate realiza decât prin aplicarea unui sistem obiectiv de recrutare a persoanelor cari îl va alcătui.

Organizarea competenței, observă un eminent sociolog, e cea mai urgentă și mai importantă datorie națională și socială, într'un stat, pentrucă o adevărată reformă socială, nu se poate înfăptui decât numai cu concursul ei. Organizarea competenței e cel mai puternic mijloc de socializare a legislației, iar o formă superioară a ei e competența dezinteresată a specialităților, oameni de știință, cari n'au în vedere decât interesele permanente și generale ale națiunii.

S'au văzut legi în cari n'au fost consultate nici organizațiunile în interesul cărora au fost edictate.

Diferite organizațiuni și așezăminte publice și economice recunoscute ca organe legale în Stat, vor trebui să-și aibă reprezentanții lor firești în acest Consiliu, aleși dintre cei mai destoinici și cunoscători ai necesităților reale ale Statului. Aceste organizațiuni sunt: Sindicatele profesionale, Camerele de comerț și meserii, justiția, baroul, armata, finanțele, etc., la cari se vor adăugi delegați ai Parlamentului și puterei executive, în așa fel, încât toate interesele politice și materiale ale Statului, să fie reprezentate și apărate.

Membrii Consiliului se vor desemna cel puțin pe timp de 5 ani, pentru ca instituția să aibă caracterul de stabilitate necesară unui organism destinat a îndeplini o funcțiune socială atât de importantă. Numai așa Statul nostru își va putea atinge ținta îndrumării lui solide pe căile generale ale progresului economic și social.

O națiune e cu atât mai puternică înlăuntru, ca și în afară cu cât posedă legi cari corespund adevăratelor ei tendințe de dezvoltare firească și liberă. Acolo unde legile sunt produsul bunului plac și nesocotesc asemenea tendințe nu poate domni decât întunericul și tirania.

Prosperitatea morală nu e posibilă dacă cetățeanul e lipsit de legile de cari are absolută trebuință, el se poate considera că trăește în afară de legi, câtă vreme nu vor exprima în forme precise și lapidare însăși evoluțiunea diferitelor categorii către un regim de libertate și dreptate din ce în ce mai mare, prin coordonarea tuturor e-

nergiilor sociale și accentuarea tot mai vie a ideii de justiție și de bine social“. Și în alt loc d-sa scrie:

„Legislațiunea noastră cuprinde două categorii de controverse, unele importate din legislațiunea străină, după care, rupând cu tradițiunea, am compilat legiuirile noastre mai principale, și altele datorite modului defectuos de redactare a textelor împrumutate, prin truncherea sau omisiunea unora din ele și alte imperfecțiuni care ar fi putut fi evitate, dacă ar funcționa un *Consiliu legislativ permanent* care să elaboreze legile noastre mai noi și să revizuiască pe cele mai vechi”.¹⁾

„Lipsa de respect pentru legi provine în bună parte și din ușurința cu care sunt elaborate. Această împrejurare explică și starea de scepticism care stăpânește masele dezamăgite în așteptările lor.

Noțiunea de drept și de respect a legii prinde rădăcini adânci și se afirmă numai în măsura în care se ține seamă de condițiunile de dezvoltare naturală a grupurilor sociale.

Instituirea unui Consiliu legislativ permanent, cu observarea normelor propuse de noi, va contribui decisiv la atingerea acestei ținte care trebuie să fie de aci înainte preocuparea bărbaților noștri de stat, spre a putea merita acest nume”.

*
* *

„*Tribuna Juridică*”, sub pana directorului ei d. D. Alexandresco, scrie următoarele:

„Legiuitorul este dator să se exprime în mod clar și să formuleze așa principiile, încât ele să dea loc la cât mai puțină discuție.

Din nenorocire însă, aceasta se întâmplă, foarte rar, căci, de cele mai multe ori, în camerele legiuitoare timpul se consumă în discuții lungi și inutile, care nu au alt scop decât acela de a împedeca acțiunea guvernului și a puterii legiuitoare.

1) C. Botez. *Magistratura. Extras din „Arhiva pentru știința și reforma socială“* An. I No. 1. Buc. 1919. Tot D-l Botez, pe când era secretar General al Ministerului de Justiție, a elaborat un proiect de lege pentru înființarea Consiliului legislativ, care s'a examinat de o comisiune de juriști întocmită de fostul Ministru D-l Ciceo Popp proiect de lege pe care-l publicăm la sfârșitul acestei lucrări, grație bună-voinței d-lui C. Hamangiu.

Pe de altă parte, proiectele de lege aduse în dezbaterile parlamentare se discută uneori foarte încet, iar altele se votează cu iuțeala fulgerului, fără nici o discuție, aproape toate proiectele de legi supuse parlamentului fiind incomplete, rău redactate și nepregătite. Singurul mijloc de a îndrepta acest rău ar fi, după modesta noastră părere, *înființarea unui consiliu legislativ*, compus din oameni capabili și conștiincioși¹⁾.

În „*Pandectele române*“, de sub direcțiunea d-lui C. Hamangiu, adnotându-se sentința No. 1403/920 a Trib. Dolj. S. II în care se discută asupra constituționalității decretelor legi, d. Dem. D. Stoenescu arată că mai toate decretelor legi au anomalii, contraziceri și imperfecțiuni, cari provin din modul defectuos, cum s'au elaborat: s'au redactat în anumite birouri, nu de specialiști.

D-sa este de părere că nu putem scăpa de nenumăratele imperfecțiuni ale legiferării noastre decât numai prin instituirea unui consiliu permanent legislativ, care să elaboreze proiectele de legi cerute de tendințele de dezvoltare liberă a națiunii²⁾.

BCU Cluj / Central University Library Cluj

1) Tribuna Juridică An. III No. 30—31—32 din 25 Sept. 1921.

2) „*Pandectele române*“, An. I Caetul 2/921, Partea II pag. 60.

Consiliul legislativ cerut de magistratura noastră

În fine, înființarea acestui consiliu este imperios cerută și de magistratura țării, care, — în congresul ce l-a avut la 24—25 Iunie 1921 în orașul T.-Severin, — „*au proclamat ca absolut indispensabilă înființarea de urgență a Consiliului legislativ pentru buna confecționare a legilor*”¹⁾.

BCU Cluj / Central University Library Cluj

1) Vezi al. 6 al „Moțiunii” votată cu ocaziunea acelu congres și „Congresul Magistraților din întreaga țară”. Tip. Bejan, T.-Severin 1921.

Revizuirea și unificarea legislațiunei noastre

Din cele expuse până aci înclinăm a socoti că singura soluție mântuitoare este crearea unui organ special, numit Consiliu legislativ permanent, compus din tot ce are țara mai ales dintre oamenii noștri de drept: profesori universitari, magistrați, avocați, cari în colaborare cu distinși oameni de stat, din vechiul regat cât și din provinciile alipite, adânc cunoscători ai vieței noastre naționale sub toate formele ce înfățișează: politică, culturală, economică și socială, ar avea menirea de a studia și lucra la proiectele de legi, ce urmează să fie aduse apoi în discuțiunea Corpurilor legiuitoare, unde bucurându-se de o dezbateră largă și amănunțită, li se vor da forma definitivă și completă.

O asemenea instituțiune care ar strânge la un loc competența specialiștilor, a oamenilor de știință, a minților celor mai luminate, care nu ar avea în vedere decât interesele permanente și generale ale neamului nostru întregit, ar constitui un adevărat areopag juridic-social, unde s'ar pregăti, după studii serioase făcute în *subcomisiuni de specialiști*, în materie, toate proiectele de legi, de cari țara ar simți nevoie în neconținutul mers spre mai bine, precum și toate modificările ce s'ar constata necesare a le suferi legile și regulamentele după o îndelungată aplicațiune a lor.

Astfel bunioară când un ministru de lucrări publice, a cărui profesiune este cu totul străină de serviciile acestui departament, este chemat să prezinte Parlamentului o lege de organizarea transporturilor sau alte asemănătoare de resortul aceluși minister, n'are nevoie să se improvizeze legiuitor în această materie, ci, înfățișând vederile guvernului, va recurge la oficiul acestei instituțiuni de studii legislative, unde se vor găsi oameni competenți și specializați pe materii și cari, după studii serioase

și documentate, vor alcătui proiectul de lege cerut, din punctul de vedere tehnic, iar după această întocmire a fondului proiectului, intră în funcțiune rolul juriștilor din consiliu, cărora le incumbă sarcina de a da forma necesară, oricărei legi, coordonând-o cu alte legi, cu cari e în legătură. Prin acest mod s'ar da nu numai cele mai bune *soluțiuni* multiplelor necesități de stat, dar s'ar obține și *unitatea legislativă*, care este atât de importantă și care nu se poate dobândi în alt chip.

O asemenea lege, trecută prin arsenalul oamenilor de legi, va fi, credem, mult mai bună ca cele eșite până acum numai din cabinetele miniștrilor, sau cele provenite din inițiativa parlamentară. Fiind mai serios studiate, mai bine redactate, mai clare și mai precise, înlăturându-se confuziunile și obscuritățile, acele legi vor avea o durabilitate mai îndelungată și vor corespunde necesităților reale și adânc simțite.

Prin intermediul acestui prețios organ legislativ se vor evita atâtea erori ce abundă în domeniul nostru legislativ, atâtea contradicțiuni, incoherențe și imperfecțiuni, cari în actualul sistem al legiferării noastre erau aproape inerente, neputându-se cere oricărui om politic sau politician de cele mai multe ori, să fie și un bun legiuitor, pentru care trebuie să întrunească însușirile unui *invățat sociolog*, să fie un fin pătrunzător al oamenilor, și faptelor, un adânc cunoscător al nevoilor reale și al năzuințelor drepte la cari aspiră păturile celor mulți și obișnuiți, și în fine să fie un bun știutor al întregii legiuiri a țării sale și a trecutului ei, pe moștenirea căruia se clădește numai o lege temeinică.

Căci, după cum spune C. Brăiloiu, în precuvântarea codului Ipsilante:

„Nimic nu poate ajutama la cunoștința celor în ființă legiuiri ale unei țări ca învățătura pravilelor și așezămintelor vechi ce-au stăpânit mai dinainte și care, la multe orândueli, au slujit de temelie celor de acum... Precum un tânăr are trebuință de experiența povățuitoare a unui bătrân, așa socotesc că și un neam întreg la o epocă hotărâtă, *mai vârtos cum este a noastră, unde ne întrecem unii cu alții în propuneri de legiuiri noi*, are trebuință să afle cele urmate mai dinainte, să-și cunoască starea lui socială veche, așezământurile, obiceiurile, orânduelile ce

l'au ocrotit, să măsoare distanța ce-l osebește de acele vremuri, să vadă prefacerea ce s'a făcut în viața lui socială, și să poată cumpăni cu înțelepciune îndreptările ce voește să introducă prin mijlocul unei noi legislațiuni".¹⁾

Prin mijlocul unei asemenea instituțiuni vom putea ajunge și la noi ca legile să-și aibă *perioada lor de studii și preparațiune* înainte de a li se da forma definitivă de puterea legiuitoare, ceea ce ar constitui un evident progres față de procedeul actual al alcătuirii legilor noastre.

„Codul civil german, elaborat după îndelungate lucrări pregătitoare în curs de aproape 30 ani, de o comisiune compusă din cei mai eminenți jurisconșulți, formează desigur cea mai remarcabilă operă legislativă modernă, fiind în unele privinți superioară chiar codului lui Napoleon. După ce a trecut prin patru redacții, acest cod a fost definitiv admis de Reichstagul german și promulgat încă din anul 1896, pentru a fi pus în aplicare în toată Germania abia dela 1 Ianuarie 1900”¹⁾.

Pe când codul nostru civil n'a avut lucrări preparatorii, n'a fost însoțit de o expunere de motive și în Consiliul de Stat a fost votat fără discuțiune, din care pricină găsim atâtea confuziuni, nepotriviri și imperfecțiuni în textul lui, fiind nevoiți a recurge de cele mai multe ori la codul civil francez, după care a fost copiat, pentru a putea afla adevăratul înțeles al vreunei dispozițiuni.

„Noi am avut această specialitate să imităm legislațiunile altora, fără să ne gândim în destul la nevoile noastre reale. Este astăzi un adevăr banal, și cu cât veți practica mai mult dreptul, cu atât îl veți constata, că codul civil pentru întreaga populațiune dela sate, a rămas aproape o literă moartă; el a lăsat la o parte alcătuirile vechi de drept, așa cum rezultau din originile noastre latine și din amestecul nostru slav; și o mulțime de chestiuni de familie, de proprietate, au fost rezolvate altfel decât erau adevăratele trebuințe ale sale. Legea cea nouă nu a fost cum trebuie să fie: *expresiunea unei necesități sociale a noastră*.

„Codul Napoleon, primul cod din lume, și-au zis le-

1) C. Brăiloiu, în precuvântarea codului Ipsilant, D. Alexandresco vol. I pag. 906

2) V. Erbiceanu. Tendințe noi în drept, pag. 78.

peramentului și moravurilor noastre scrie d. George Plăstara profesor universitar.

„Legea vie, legea adevărată nu se mai găsește în textele codului secular, ci în deciziunile jurisprudenței care caută să adapteze principiile de drept realității și trebuințelor noi. Ei bine, aceste noi principii sau elemente de drept trebuie codificate, și ele să înlocuiască toate dispozițiunile codului, abrogate în mod tacit, dacă voim să realizăm cu adevărat un progres juridic”.¹⁾

Cu ocaziunea acestei revizuirii, codurile românești se vor pune în concordanță cu măsurile experimentate deja în alte țări înaintate, unde s’au putut aprecia roadele date; se vor înlătura dispozițiunile cari nu mai corespund realităților și năzuințelor vieții sociale de azi; se vor putea acoperi lacunele de cari suferă legislația românească și îndrepta imperfecțiunile ce s’au evidențiat.

Acum se va putea face ca în toate dispozițiunile legiuirilor noastre să domnească *claritate* și *precizie* deplină, în scop de a se pune pe cât cu putință mai puțin capăt nesfârșitelor controverse și a se evita astfel nenumeratele situațiuni dificile în care îi punem pe magistrați de a face jurisprudență *pro* și *contra* asupra fiecărui articol al legii și de a-și schimba jurisprudențele de azi pe mâine.

Prin stabilirea unei clarități desăvârșite și prin completarea imperfecțiunilor din legiuirile noastre, instanțele judecătorești vor fi ținute să păstreze acea *unitate de interpretare*, care este garanția supremă a justițiabililor, iar nu schimbarea dintr’un moment în altul a jurisprudenței, care din potrivă face să scadă tot mai mult în justițiabili simțământul de încredere.

Din pricina textelor confuze, contradictorii, obscure, enigmatice chiar, prezentând numeroase lacune și omisiuni, s’a dat naștere la multe dificultăți, așa încât majoritatea chestiunilor de drept un tribunal le rezolvă într’un fel și alt tribunal într’altfel.

Astfel judecătorul, când trece dintr’un tribunal într’altul și chiar dela o secțiune la alta, se găsește în multe chestiuni dezorientat, căci altele sunt *obiceiurile* sau *jurisprudența* de unde a plecat și altfel unde a venit²⁾.

1) „Curierul Judiciar“ An. XXIV No. 13/915 pag. 101.

2) I. P. Sinescu. Studii juridice 1909 Craiova.

peramentului și moravurilor noastre scrie d. George Plătară profesor universitar.

„Legea vie, legea adevărată nu se mai găsește în textele codului secular, ci în deciziunile jurisprudenței care caută să adapteze principiile de drept realității și trebuințelor noi. Ei bine, aceste noi principii sau elemente de drept trebuie codificate, și ele să înlocuiască toate dispozițiunile codului, abrogate în mod tacit, dacă voim să realizăm cu adevărat un progres juridic”¹⁾.

Cu ocaziunea acestei revizuirii, codurile românești se vor pune în concordanță cu măsurile experimentate deja în alte țări înaintate, unde s’au putut aprecia roadele date; se vor înlătura dispozițiunile cari nu mai corespund realităților și năzuințelor vieții sociale de azi; se vor putea acoperi lacunele de cari suferă legislația românească și îndrepta imperfecțiunile ce s’au evidențiat.

Acum se va putea face ca în toate dispozițiunile legiurilor noastre să domnească *claritate* și *precizie* deplină, în scop de a se pune pe cât cu puțință mai puțin capăt nesfârșitelor controverse și a se evita astfel nenumeratele situațiuni dificile în care îi punem pe magistrați de a face jurisprudență *pro* și *contra* asupra fiecărui articol al legii și de a-și schimba jurisprudențele de azi pe mâine.

Prin stabilirea unei clarități desăvârșite și prin completarea imperfecțiunilor din legiurile noastre, instanțele judecătorești vor fi ținute să păstreze acea *unitate de interpretare*, care este garanția supremă a justițiabililor, iar nu schimbarea dintr’un moment în altul a jurisprudenței, care din potrivă face să scadă tot mai mult în justițiabili simțământul de încredere.

Din pricina textelor confuze, contradictorii, obscure, enigmatice chiar, prezentând numeroase lacune și omisiuni, s’a dat naștere la multe dificultăți, așa încât majoritatea chestiunilor de drept un tribunal le rezolvă într’un fel și alt tribunal într’altfel.

Astfel judecătorul, când trece dintr’un tribunal într’altul și chiar dela o secțiune la alta, se găsește în multe chestiuni dezorientat, căci altele sunt *obiceiurile* sau *jurisprudența* de unde a plecat și altfel unde a venit²⁾.

1) „Curierul Judiciar“ An. XXIV No. 13/915 pag. 101.

2) I. P. Sinescu. Studii juridice 1909 Craiova.

Deasemenea în ceea ce privește pe impricinat, când recurge la alt tribunal decât cel de mai înainte, se găsește iarăși în fața altor formalități de îndeplinit, căci *obiceiul tribunalului* este altul; la acelaș tribunal, — dacă se întâmplă să se schimbe judecătorii mai des, — avocații asistă la spectacolul de a li se admite într'o zi, ceea ce li se respinsese într'altă zi și a li se refuza iarăși ceea ce li se primise înainte.

În această situațiune, dacă în fiecare zi altul e senzul acelor legi, este ca și cum ne-am găsi într'o *stare fără de legi*, cum afirmă d-l Thoma Stelian, cu prilejul discuțiunii proiectului de lege modificator al Inaltei Curți de Casație și Justiție, că „au fost multe cazuri în care oamenii s'au îmbogățit, au devenit milionari și alții au sărăcit și au rămas pe drumuri *numai dintr'o schimbare de jurisprudență* la interval de o lună sau mai puțin!”¹⁾.

Spectacolul care se prezintă — scrie d-l N. G. Marinescu, avocat, — este și comic, căci într'un timp relativ scurt, vedem nu numai instanțe deosebite, dar chiar *aceleași instanțe de judecată, variind în interpretare*, adoptând când o soluțiune, când alta. Sunt foarte numeroase asemenea cazuri, care dau naștere la o situațiune îngrijitoare, când ne gândim că „*justiția est fundamentum regnorum*”²⁾.

Din această cauză impricinații au ajuns să socotească legile acestei țări ca un aluat din care poți face orice; — oamenii cinstiți ocolesc de multe ori judecățile, preferind o pace strâmbă, dar fără atâta risipă de bani și de vreme — pentru a nu da de o justiție și mai strâmbă, iar cârcotașii, hrăpăreții și necinstiții recurg în totdeauna la justiție, având totul de câștigat și nimic de pierdut.

De aci a eșit dictonul popular: — „Dacă ai dreptate împacă-te, dacă nu, fă proces!”, dicton care dacă nu întotdeauna e adevărat, totuși e destul de îngrijitor pentru prestigiul magistraturei și a însuși instituției justiției.

Și tot din aceste împrejurări s'a întărit în sufletul celor mulți și obijduiți, purtați cu pricini pe la instanțele noastre judecătorești, credința primejdioasă că: „nu există dreptate în țara românească”, căci între *dreptate* și *lege* există o prăpastie înfiorătoare; ei au avut nefericite prile-

1) Th. Stelian. Discursuri rostite în ședințele Senatului dela 17, 18 și 20 Martie 1910 București Impr. Statului 1910 pag. 19.

2) N. G. Marinescu. Asupra legii consolidărei petrolifere vol. III.

juride a vedea cum din cauza multipieiilor și complexelor formalități procedurale,—în ițele cărora se zbate impricina-tul ca musca împleticită în pânza păiajenului,—au fost des-brăcați de drepturile și averea lor, și neavând încotro se mai duce, în goana lor pentru dreptate, care este atât de departe, nu le-a mai rămas decât să-și îndrepte ochii stinși și buzele spuzite după balsamul înviorător al ade-vărului și dreptăței, către mântuitoarea nădejde în crufarea și îndurarea celui a tot puternic și în dreptatea sfântă a acestuia!...

Cine vrea să afie părerea adevărată a păturei ceiei mai numeroase a neamului nostru, cu privire la chipul cum se împarte dreptatea, recitească scrierea d-lui Spiridon Po-pescu, prinsă din psihologia celor mulți, intitulată „*Moș Gheorghe la expoziție*” și se vor cutremura de accentele scrâșnitoare de dinți ale vrednicului moșneag, bățul de lip-suri și nevoi, dar în acelaș timp se vor convinge și mai mult că în locul injustiției de azi, trebuie să răsară zo-rile unei ere noi de adevăr și dreptate pentru toți.

La fel gândește și *Popa Gheorghe* al neuitatului Vlă-huță, când spune: „ajungi uneori să crezi că legile și tribunalele nu sunt făcute ca să apere pe oamenii cinstiți împotriva ticăloșilor,— ci ca să ocrotească pe ticăloși împotriva oamenilor cinstiți”.

Și în această atmosferă grea și năbușitoare deseori au-zim, cu inima strânsă de durere, în convorbirile de toate zilele: „Totul este posibil în țara românească”, iar te-merarii, lipsiți de orice scrupul, dobândesc tot mai mult curaj și tot mai mult cinism, încercând toate presiunile ce o minte bolnavă poate născoci asupra oamenilor cin-stiți și pașnici, cari își urmează calea cea dreaptă a or-dinei.

Iată de ce susținem că este de cea mai vădită nece-sitate de a se revedea întreaga noastră legiuire, pentru ca făcând-o mai clară și mai corespunzătoare vremurilor noastre de astăzi, să pună capăt interminabilelor contro-verse și, desrădăcinând obiceiurile în afară de lege ale instanțelor noastre judecătorești, să facă ca pretutindeni să nu existe decât un *singur procedeu și o singură lege peste tot locul*.

Cu prilejul săvârșirii operei revizuirii nu se va ne-glija desigur că *redactarea literară a legiuirilor noastre conține o terminologie juridică cu totul străină limbei ro-*

mânești și că se impune a fi înlăturată spre a le face cât mai înțelese de gloata cea mare a neamului.

Cu drept cuvânt s'a ridicat în Cameră, d-l Alex. Marghiloman, cu ocaziunea modificării codului de comerț în contra sistemului de a se introduce în legislația românească termeni noi cu eliminarea expresiunilor ce au intrat în deprinderile poporului.

„Dar ce interes este — zice d-sa — de a împănă limba cu neologisme pe țesătura cărora s'a format o limbă zisă *radicală*, însă cu totul bastardă.

„Când s'a făcut codul civil am botezat cu termeni noi și ceea ce avea un nume tradițional. Moștenitorul a devenit *herede*; dăruitul *donatar* și așa mai încolo. Cine nu știe dificultatea cu care s'au aclimatizat acești termeni noi? Cine nu știe vertigiurile de stricăciune ce pentru mulți ani dezonorase limba noastră? Citiți puțin unele rapoarte de comisari de poliție, unele anchete de primari, poate chiar de ajutori de judecători de pace și veți vedea cum toate vorbele s'au smintit dela înțelesul lor. Pentru ce dar să continuăm cu această corupțiune de limbaj și să introducem niște terminologii cari nu sunt de nici o utilitate?¹⁾).

E necesar apoi ca publicarea legilor și regulamentelor să fie dată în sarcina acelorași oameni competenți spre a se înlătura erorile destul de numeroase ce se comit actualmente în executarea acestei lucrări. Atât d-l C. Hamangiu²⁾ sub a cărui îngrijire s'a editat Codul general al României, cât și d-l G. D. Nedelcu în „Textul autentic al Codului civil român”³⁾ au semnalat multiplele erori și omisiuni, uneori chiar adăogiri, ce s'au strecurat la tipărirea legilor, în „Monitorul Oficial” sau în edițiunile oficiale ale legilor noastre.

Odată cu revizuirea se va înfăptui și *unificarea legislației* în întreaga Românie, încetându-se cu domnia celor patru legiuri deosebite pentru una și aceeași țară.

Evident că asemenea însemnate opere pur științifice și tehnice, reclamă o muncă încordată, continuă, sistematic organizată, și coordonată din partea tuturor oamenilor speciali în materie juridică, înzestrați cu multă răbdare și imparțialitate pentru a studia aprofundat tra-

1) Ef. Antonescu Codul Comercial III pag. 11. Desbateri parlamentare.

2) C. Hamangiu. Codurile uzuale Alcalay et Co. Prefață.

3) G. D. Nedelcu. Textul autentic al Codului civil român Buc. Socec. 1905.

dițiile de drept ale neamului acestuia și mersul jurisprudenței, rezultatele efective ale legislațiilor străine și pentru a reuni și interpreta datele statistice în orice chestiune.

O astfel de vastă lucrare desigur nu Parlamentul va putea-o săvârși, care — dacă este capabil să pună în discuție problemele vitale ale neamului, — nu este apt însă să elaboreze soluțiuni și să exercite funcțiunea juridică și legislativă de o așa de mare importanță.

„Ce qui a fait la haute valeur de notre Code civil — scrie Jean Cruet — c'est qu'il a été presque tout entier l'oeuvre de *juristes professionnels* cherchant à résumer, sans arrière-pensée politique, le droit vécu, le droit historique, le droit national de leur pays”.¹⁾

Toate lucrările preparatorii cari acum aproape nu există ale legilor ce vor urma să fie propuse ulterior Parlamentului, se vor alcătui prin mijlocirea acestei instituțiuni, ce va funcționa în mod permanent, unde se va aduna și sistematiza materialul necesar, parvenind ca legile noastre să-și aibe perioada lor de studiu și preparațiune înainte de a li se da forma definitivă de puterea legiuitoare, ceea ce ar însemna fără îndoială, un mare progres față de actualul sistem al alcătuirii legilor.

Astfel eșile din străduința și priceperea oamenilor competenți în materie de legiferare, vom fi dobândit pe lângă o bună și dreaptă legiuire din punctul de vedere social, și un mare câștig din punctul de vedere practic, fapt important atunci când e vorba de dispozițiunile procedurale ce pun în mișcare drepturile consfințite de legi.

Căci — după cum scrie cu drept cuvânt d-l Titulescu: — „Cu cât o lege va fi mai clară, mai grupată astfel ca economia ei să se vadă dintr'odată, cu cât va fi mai în armonie cu concepțiile juridice fundamentale, cu atât aplicațiunea ei va fi ușurată, cu atât interesul tuturor va fi satisfăcut. Preocupările de tehnică juridică răspund dar tot unei nevoi practice”²⁾.

Față de toate aceste considerațiuni așteptăm cu încredere înfăptuirea acestei reforme, care răspunde într'adevăr la o reală și vădită necesitate și va însemna desigur o nouă eră în legislația românească.

1) Jean Cruet. La vie du droit et l'impuissance des lois.

2) N. Titulescu „Împărțea moștenirilor“ 1907 Tip. Curierul Jud.

A N E X E

D-l Corneliu Botez, actualul Consilier la Inalta Curte de Casație, în calitate de Secretar General al Ministerului de Justiție, și după cererea Ministerului ad-interim D-l M. Ciceo Pop, a elaborat în 1920 un ante-proiect pentru înființarea unui Consiliu legislativ permanent.

Acest ante-proiect a fost supus cercetării unei comisiuni de juriști, — înalți magistrați, profesori universitari și avocați, — compusă din D-nii Victor Romniceanu, Prim Președintele Inaltei Curți de Casație și Justiție, G. Stoicescu, Al. Dobriceanu, E. Buzdugan, D. E. Tazlauanu și Oscar Niculescu, Președinți la aceiași Curte; N. Procopescu, Procuror General; Matei Balș, C. Hamangiu, Em. Miclescu, C. Rătescu și Ionescu-Dolj Consilieri la Casație. D-nii: P. Missir, Decanul Facult. de drept, D. Dobrescu, Decanul Baroului Ilfov și Corneliu Botez Consilier și Secretar General al Ministerului de Justiție, autorul ante-proiectului.

Iată textul autentic al acestui ante-proiect de lege, cu toate modificările introduse de această Comisiune.

Ante-proiect de Lege privitor la înființarea unui Consiliu legislativ permanent ¹⁾

Paragraful I.

Atribuțiunile Consiliului legislativ permanent.

Art. I. — Se institue, pentru nevoile generale ale legislațiunii un Consiliu legislativ permanent, având următoarele atribuțiuni:

a) Să-și dea avizul asupra proiectelor de legi, pe bazele prezentate de Guvern, prin mijlocirea Ministerului Justiției;

b) Să pregătească, după aceeași mijlocire și pe aceleași baze, proiecte de legi, ordonanțe generale și regulamente de poliție și administrație publică, în limitele fixate de lege;

¹⁾ Textele sau expunerile date cu litera cursivă se referă la modificările și completările aduse de Comisiunea de pe lângă Ministerul Justiției ante-proiectului C. Botez.

c) Să-și dea avizul asupra ori căror alte chestiuni și probleme de ordin legislativ complicate, ce i s'ar cere de Guvern sau i s'ar atribui prin legi speciale ;

d) Să procedă, după propunerea Guvernului, la revizuirea legislației țării spre a o pune în concordanță cu cerințele timpului, fie prin adoptarea de noi legi generale, abrogarea sau modificarea celor în vigoare, fie prin așezarea unei noi întocmiri a felurilor ramuri de administrație publică.

Art. II. — *Nici un proiect de lege din inițiativa Guvernului nu va putea fi depus în Parlament, fără a se lua în prealabil avizul motivat al Consiliului legislativ permanent. De asemeni acest aviz este obligator și pentru întocmirea regulamentelor.*

Când Ministerul comunică Consiliului principiile ce a adoptat în privința unei legi, el este ținut să le ia de bază a lucrării sale, fără să se preocupe de chestiunea de oportunitate sau de alte considerații politice.

Art. III. — Corpurile legiuitoare pot cere avizul Consiliului legislativ permanent asupra proiectelor de legi depuse din inițiativă parlamentară sau asupra amendamentelor propuse.

Pentru ca un asemenea aviz să fie ținut în seamă, va trebui prezentat neapărat înăuntrul termenului fixat de parlament.

Paragraful II.

Compunerea Consiliului legislativ permanent.

Art. IV. — Consiliul legislativ permanent se va compune din 15 membrii din care cel puțin 10 jurisperiți. Ceilați membrii se vor desemna, proporțional, dintre specialiști interesând ramurile principale de administrație publică : industria, comerțul și agricultura, finanțele, lucrările publice, armata și instrucția publică.

Art. V. — Consiliul legislativ permanent va avea un președinte și un vice-președinte aleși din sânul Consiliului, pe termen de 3 ani.

Miniștrii vor putea lua parte la lucrările Consiliului legislativ permanent. În acest caz, Consiliul se va prezida de Ministrul de resort la care se referă obiectul supus legiferării.

Art. VI. — Membrii Consiliului legislativ permanent vor fi numiți prin decret regal, după propunerea Ministrului Justiției ¹⁾.

În ce privește numirile ce se vor face la punerea în aplicare a prezentei legi, numirile se vor face după recomandarea unui

¹⁾ Anteproiectul Botez mai adăogă : și în urma avizului favorabil al Consiliului de Miniștrii.

Colegiu alcătuit din următoarele persoane: Ministrul Justiției, primul-președinte, președinții și procurorii generali ai Inalței Curți de Casație, primul președinte al Curții de Apel din București, președinții Corpurilor legiuitoare, decanii facultăților de drept din București, Iași, Cernăuți și Cluj, decanii barourilor de avocați din București, Iași, Cernăuți și Cluj și directorul Justiției din Basarabia.

Numirile se vor face după o listă cuprinzând un număr în-doit de candidați decât locurile existente.

După aplicarea legii de față, numirile în vacanțele ce se vor ivi se vor face după o listă de propunere a Consiliului legis-lativ permanent cuprinzând câte 2 candidați de orice loc de membru vacant.

Membrii Consiliului legislativ permanent sunt inamovibili și cu acelaș rang erarhic ca și membrii Inaltei Curți de Casație. Ei depun jurământul, la intrarea în funcțiune, înaintea Ministrului Justiției.

Art. VII. — Membrii Consiliului legislativ permanent nu vor putea fi puși în retragere decât dacă vor împlini vârsta de 68 ani sau când starea sănătății lor nu le va îngădui să-și îndeplinească funcțiunile.

Punerea în retragere pentru cauză de boală nu se poate face decât cu avizul Consiliului legislativ permanent.

Retribuțiunile membrilor Consiliului legislativ permanent nu vor putea fi micșorate, în tot timpul funcționării lor, sub nici o formă.

În caz când un membru al Consiliului legislativ permanent se va retrage de bună voie, va avea dreptul la o pensiu-ne egală cu 3/4 din retribuțiunea sa, dacă posedă vârsta de 57 ani și 30 ani de serviciu public din care 10 ani ca membru în Consiliu legis-lativ permanent.

Membrii Consiliului legislativ permanent vor avea dreptul la o pensiu-ne egală cu întreaga retribuțiune, în caz de punere în retra-gere pentru limită de vârstă sau dacă vor avea 40 ani de serviciu public, din care, în ambele cazuri, o vechime de 5 ani ca membru în acest Consiliu.

Art. VIII. — *Membrii Consiliului permanent sunt supuși la pedepse disciplinare pentru aceleași abateri și infracțiuni pre-văzute de art. 160 din legea organizării judecătorești. Ei sunt susceptibili de aceleași pedepse disciplinare cu gradația și con-secințele prevăzute de art. 161—166 și 169 din aceeaș lege ¹⁾.*

¹⁾ Anteproiectul Botez prevedea încă o dispoziție în sensul că Membrii Con-siliului legislativ sunt respunzători pentru orice aviz exprimat cu rea credință, în contrazicere cu legile și interesele Statului⁴.

In caz de abateri grave fie dela demnitatea lor personală printr'un fapt al vieții sale publice sau private, fie dela îndatoririle profesionale, ei pot fi revocați, pe temeiul unei deciziuni date de Consiliul legislativ permanent constituit în Consiliul disciplinar după ce au fost în prealabil citați și ascultați.

Acțiunea disciplinară va putea fi exercitată fie de Ministerul Justiției, fie de președintele Consiliului legislativ permanent sau de locțiitorul său. Deciziunile date se execută prin Ministerul Justiției.

Un regulament va determina modul de procedare a Consiliului legislativ permanent ca instanță disciplinară.

Paragraful III.

Condițiuni de admisibilitate.

Art. IX. — Vor putea fi numiți ca membrii ai Consiliului legislativ permanent.

a) Foștii și actualii Consilieri și procurori depe lângă Inalta Curte de Casație;

b) Foștii și actualii Consilieri și procurori de pe lângă Curțile de Apel cari au funcționat în această calitate cel puțin 5 ani;

c) Foștii și actualii membrii ai Inaltei Curți de Compturi cari au funcționat în această calitate cel puțin 5 ani;

d) Profesorii titulari ai facultăților juridice și *agregații* aceluiași facultăți dacă, aceștia din urmă au funcționat 5 ani;

e) Foștii și actualii Secretari Generali de Ministere, titrați *cum și directorii generali ai Afacerilor Judiciare din Ministerul Justiției titrați* cari au funcționat în aceste calități cel puțin 5 ani neîntrerupți;

f) Avocații titrați cari au profesat cu distincțiune pe lângă Curtea de Casație și Curțile de Apel cel puțin 15 ani;

g) Președinții Camerilor de Comerț și Industrie, directorii organizațiilor superioare economice ale Statului și ai instituțiilor de bancă recunoscute de Stat dacă posedă o diplomă în științele economice sau financiare și au funcționat în această calitate cel puțin 5 ani;

h) Inginerii șefi din direcțiunile superioare ale administrațiilor Statului, cu o vechime de cel puțin 5 ani în această calitate ¹⁾.

¹⁾ Anteproiectul Botez prevedea și o categorie restrânsă de Generali și Coloneli cari au funcționat un număr de ani la Consiliile superioare de revizie.

Paragraful IV.

Incompatibilități.

Art. X. — Nu pot figura, în acelaș timp în Consiliul legislativ permanent tatăl și fiul, ginerii, frații și cumnații acestora cum și verii primari.

Atribuțiunile de membru în Consiliul legislativ permanent sunt incompatibile cu funcțiunile publice de orice natură, fie prin numire, fie prin alegere, cu orice însărcinare publică, fie și gratuită afară de tutele, cu mandatul în adunările legislative, județene și comunale, cu orice serviciu salariat de particulari, cu exercițiul actelor de comerț și al oricărei alte profesii libere, cu starea militară sau eclesiastică, cu calitatea de cenzor, administrator sau membru în Consiliul de administrație a unei societăți civile sau comerciale exceptând instituțiunile și fundațiunile de binefacere.

Nu există incompatibilitate între atribuțiunea de membru în Consiliul legislativ permanent și situația de profesor la facultățile din orașul de reședință al Consiliului legislativ permanent.

BCU Cluj / Centrul de Cercetare și Bibliotecă Cluj Paragraful V.

Funcționarea Consiliului legislativ permanent.

Art. XII. — Consiliul legislativ permanent nu-și poate ține ședințele de cât cu $\frac{2}{3}$ din numărul membrilor ce-l compun.

Deciziunile și avizele Consiliului nu se pot emite decât *cu glasuri*. Ele vor fi totdeauna motivate și constatate prin procese-verbale care vor cuprinde cât mai amănunțit discuțiunile urmate cu privire la toate punctele juridice supuse deliberării sale.

Dacă un aviz se emite cu majoritate, el va cuprinde și părerea motivată a minorității.

Art. XII. — Consiliul legislativ permanent, *la cererea guvernului* va desemna *un* membru din sânul său ¹⁾ spre a susține înaintea Corpurilor legiuitoare părerile exprimate de Consiliu asupra proiectelor de legi *întocmite*.

Art. XIII. — Consiliul legislativ permanent poate chema la lucrările sale, cu vot consultativ, orice persoane care prin experiența și cunoștințele lor speciale, ar putea să aducă o lumină deosebită asupra obiectului în discuție.

Art. XIV. — Ministerele și toate instanțele judecătorești civile și militare sunt ținute ca, la începutul anului, să înainteze Consi-

¹⁾ Anteproiectul Botez prevedea unul sau mai mulți membrii.

liului legislativ permanent, câte o expunere de vițiile de procedură și legislație semnalate în practica administrativă și judecătorească spre a se avea în vedere de acesta, pentru introducerea în legislație a reformelor necesare.

Art. XV. — Consiliul legislativ permanent de asemenea, în fiecare an va înainta Consiliului de Miniștri, prin Ministerul Justiției, un raport de activitatea sa din cursul anului și de dificultățile și controversele semnalate în aplicarea legilor, ordonanțelor și regulamentelor.

Art. XVI. — Dela data aplicării acestei legi încetează de a mai funcționa toate Comisiunile temporale însărcinate cu studiul sau elaborarea legilor și regulamentelor. Ele vor remite Consiliului legislativ permanent toate materialurile și lucrările întreprinse sau în curs de execuțiune.

Art. XVII. — Consiliul legislativ permanent va fi în legătură strânsă cu Direcțiunea Afacerilor Judiciare din Ministerul Justiției care îi va procura, la cerere, toate datele legislative și statistice materialurile adunate, cum și orice lucrări existente necesare legiferării. Aceiași obligațiune o au și celelalte autorități administrative și judecătorești, dela care Consiliul legislativ e în drept a culege, în acelaș scop, toate informațiunile trebuitoare.

Art. XVIII. — Membrii Consiliului legislativ permanent sunt ținută a păstra secretul deliberațiunilor lor în chestiunile care interesează ordinea publică și siguranța Statului.

Lucrările Consiliului legislativ permanent vor fi înserate într'un buletin periodic.

Art. XIX. — Un regulament de administrațiune întocmit de Consiliul legislativ permanent, sancționat prin decret-regal va rezolva toate chestiunile de organizațiune interioară și va determina modul după care Consiliul își va exercita atribuțiunile sale, în marginile prescripțiunilor legii de față ¹⁾.

Acelaș regulament va fixa personalul necesar pentru cancelaria Consiliului, condițiile lui de admitere și atribuțiunile ce acest personal va avea de exercitat.

Art. XX. — Consiliul legislativ permanent recomandă pe funcționarii biourourilor sale cari vor fi confirmați de Ministrul Justiției. Tot consiliul e în drept a-i revoca în caz de abateri dela îndatoririle lor.

Acești funcționari vor depune jurământul înaintea președintelui Consiliului legislativ permanent sau locțiitorului său.

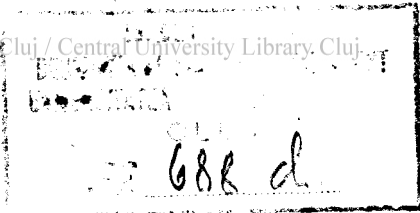
¹⁾ Anteproiectul Botez prevedea modul împărțirii Consiliului legislativ în secțiuni pentru elaborarea lucrărilor și personalul de cancelarie necesar.

Art. XXI. — *Ministrul Justiției va pune la dispoziția Consiliului localul necesar pentru lucrările sale cum și o sumă anuală îi va fi alocată prin buget pentru cheltueli de cancelarie, de bibliotecă și imprimare.*

Statul personalului de serviciu va face parte din bugetul Ministerului Justiției ¹⁾

Art. XXII. — *Instituirea Consiliului legislativ permanent va fi înscrisă în Constituție, la cea dintâi revizuire a ei ²⁾.*

BCU Cluj / Central University Library Cluj



¹⁾ Anteproiectul Botez prevedea și modul de retribuire al personalului Consiliului legislativ.

²⁾ Acest deziderat este înscris în *anteproiectul de Constituțiune* elaborat de cercul de studii al partidului liberal (Vezi lucrarea D-lui D. Ioanițescu), precum și în acel al D-lui Profesor Beraru dela Universitatea din Cernăuți, (Vezi lucrarea sa „*Studiu asupra Constituției*” 1922).

SUMARUL

| | Pagina |
|---|--------|
| Prefața D-lui C. Hamangiu | V |
| Problema legiferării la noi | 1 |
| Legislație comparată | 9 |
| România | 14 |
| Procedura legislativă | 20 |
| A Organizarea liberă a competenței | 20 |
| Diferitele asociațiuni dela noi : | |
| Asociația pentru studiul și reforma Socială | 20 |
| Asociația generală a juriștilor din România Mare | 24 |
| Cercul de studii penale și penitenciare | 25 |
| Societatea de studii legislative | 25 |
| B. Alcăturirea legilor lăsată la facultatea ministrului de a le face singur sau a le încredința unor comi- siuni provizorii | 27 |
| C. Sistemul centralizator | 30 |
| a) Consiliul de Stat | 30 |
| b) Consiliul legislativ permanent | 33 |
| Diferite proiecte : 1) Eug. Stătescu | 34 |
| 2) G. D. Palade | 41 |
| 3) A. Morariu | 49 |
| Inscrierea acestei Instituții legislative în programele partide- lor noastre politice | 52 |
| Presa judiciară | 60 |
| Consiliul legislativ cerut de magistratura noastră | 70 |
| Revizuirea și unificarea legislațiunei noastre | 71 |
| Anexe : Anteproiectul Corneliu Botez | 81 |
| Sumarul | 88 |

Voinescu, R. P. — *Natura contractelor de închiriere* făcute de un comerciant pentru trebuințele comerțului său. (Bibl. juridică No. 5) Craiova 1920, Tip. „Ramuri“ 13 pag. Lei 4.—

Autorul studiază două păreri ce sunt în curs asupra acestei chestiuni, una admite că contractele de închiriere de imobil făcute de un comerciant pentru trebuințele comerțului său, sunt fapte de comerț, ea se bazează pe teoria accesoriului, pe noua lege de org. jud. și pe art. 4 din c. com.; cealaltă părere susține că contractele de închiriere făcute de un comerciant pentru trebuințele comerțului său, sunt fapte civile și se bazează pe tradițiunea romană profesată de Ulpian și pe codul italian care a servit de model codului nostru comercial.

Stătescu Eugen. — *Consiliul legislativ.* — Expunere de motive și proiect de lege cu o notiță bio și bibliografică de d-l Dem. D. Stoenescu, Craiova, 1919 (Bibl. juridică No. 1, Tip. „Ramuri“ 29 pag. BCU Cluj / Central University Library Cluj Lei 2.—

Proiectul de lege votat numai de Senat în 1885—1886 cuprinde 22 art. referit. la instituirea unei comisii permanente de legislațiune și administrațiune, ai cărei membri sunt numiți prin Decret Regal și care e însărcinată să pregătească proiectele de legi, să revizuiască codurile, etc.

Kornea, Mihail D. — *Efectul divergenței în corecțional.* Cu o cuvântare a lui Delavrancea și o notiță bibliografică. (Bibl. juridică No. 2, Craiova 1920, Tip. „Ramuri“ 21 pag.

Autorul demonstrează că, în materie corecțională nu trebuie să se declare divergență nici paritate; în cazul că nici o opinie n'ar întruni majoritatea legală, opiniunea favorabilă preveniturii prevalează și formează sentința.

„*Bibliografia*“, An. I, No. 7, 1921, p. 14.

M. Kir. Ferenc József
Tudományegyetem
Jog és államtudományi ka-
szeminárium Könyvtár

Szaki. sz. :

Cimtar :

Au apărut în «Biblioteca Juridică»:

- No. 1.**—Eugen Stătescu, Consiliul legislativ.
Prețul Lei 2.
- No. 2.**—Mihail D. Korne, Efectul divergenței în corecțional.
Prețul Lei 3.
- No. 3.**—C. Hamangiu, Proprietatea intelectuală. Dreptul de autor.
Prețul Lei 3.
- No. 4.**—Artur Gorovei, Istoria unei epitropii.
Prețul Lei 4.
- No. 5.**—R. P. Voinescu, Natura contractelor de închiriere făcute de un comerciant pentru trebuințele sale comerciale.
Prețul Lei 4.
- No. 6.**—Teodor T. Burada, Condica șireților.
Prețul Lei 4.
- BCU Cluj / Central University Library Cluj
- No. 7.**—Petru Missir, Dreptul de moștenire al copilului natural la averea mamei sale.
Prețul Lei 4.
- No. 8.**—Mihail Drăgănescu, Reabilitarea condamnaților.
Prețul Lei 4.
- No. 9.**—Florin Slon, Considerațiuni asupra Constituției bolșevice.
Prețul Lei 6.
- No. 10.**—Dem. D. Stoenescu, Instituția juratorilor.
Prețul lei 10.
- No. 11.**—Cornellu Botez, Evoluția dreptului în legislația germană, în comparație cu cea română și cu ideea de drept în general. Contribuțiune la reforma codului nostru civil.
Prețul Lei 7.
- No. 12.**—Virgil M. Gabrielescu, Consiliul legislativ permanent.
Prețul Lei 20.