

Cuvânt-înainte

Prezentul volum reunește o parte dintre contribuțiile rezultate în urma implementării în cadrul Școlii Naționale de Studii Politice și Administrative (SNSPA) a proiectului de cercetare exploratorie *Securitatea juridică și calitatea reglementării. Standarde europene și naționale*. Acesta și-a propus să analizeze în profunzime principalele standarde și criterii de calitate în domeniul reglementării identificate în legislația Uniunii Europene și în legislația României, precum și în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, a Curții de Justiție a Uniunii Europene și a Curții Constituționale a României și a altor instanțe, în vederea edificării unor instrumente care să permită utilizarea lor adecvată în realizarea unei bune reglementări.

Este cu siguranță dificil să încercăm să sintetizăm aici, din considerente de spațiu, principalele rezultate ale activităților desfășurate, de aceea ne vom mărgini la a menționa cele mai importante aspecte reliefate în cadrul cercetării.

Din studierea literaturii de specialitate s-au evidențiat mai multe modalități sau teste prin intermediul cărora poate fi evaluată calitatea unui act legislativ. Una dintre aceste modalități este analizarea conformității legislației cu cerințele statului de drept, pe considerentul că, dacă aceasta respectă statul de drept, este mult mai probabil să fie de bună calitate, dar reprezintă și o condiție pentru legitimitatea actului respectiv, așa cum a arătat profesoara Xanthaki. Un alt test, inițiat și dezvoltat în Marea Britanie, este cel al „bunei legiferări”, și care, dezvoltat de către Office of Parliamentary Counsel, are scopul de a îmbunătăți controlul parlamentar asupra legislației. „Buna legiferare” are ca punct de plecare ideea că volumul legilor și altor acte normative, structura lor fragmentară, precum și nivelul de detaliere și modificările frecvente fac ca legislația să fie greu de înțeles și dificil de respectat, destinatarilor fiindu-le greu să se orienteze în ansamblul legislației. Efectele negative pot consta în împiedicarea dezvoltării activităților economice, crearea de sarcini excesive pentru întreprinderi și comunități, împiedicarea bunei guvernări și subminarea statului de drept. Buna legiferare urmărește ca utilizatorii

să experimenteze o legislație care este necesară, clară, coerentă, eficientă și accesibilă.

Restricțiunile constituționale și cele referitoare la drepturile omului impuse asupra legislației reprezintă un alt test pentru evaluarea calității legislației, actele normative adoptate cu încălcarea legii fundamentale și care nu respectă drepturile omului nefiind considerate nici măcar legislație validă. Nu în ultimul rând, testul privind funcționalitatea, numit și „testul eficienței legislative”, este un test cuprinzător ce înglobează toate aspectele care țin de eficacitate, de eficiența costurilor economice și sociale, de claritate, precizie, lipsă de ambiguitate, limbaj simplu, și care include și dimensiunea de gens¹.

Din cercetarea empirică efectuată în cadrul proiectului, s-a constatat faptul că situațiile de încălcare a normelor de tehnică legislativă pot conduce la apariția unor situații de incoerență și instabilitate, în măsură să încalce principiul securității raporturilor juridice în ceea ce privește componenta sa referitoare la claritatea și previzibilitatea normelor juridice. Așa cum am arătat și cu alte ocazii², astfel de situații care reprezintă, de fapt, o încălcare a principiului legalității, atrag nu doar răspunderea emitentului, ci pot genera disfuncționalități ale sistemului juridic. Calitatea reglementării depinde într-o foarte mare măsură de respectarea regulilor de redactare, de „buna scriere” a normelor ca parte a conceperii textelor legislative: claritatea legilor este un element esențial pentru aplicarea legislației în mod corect și eficient de către autoritățile publice, și, într-o foarte mare măsură, asigură faptul că cetățenii înțeleg legislația în vigoare. De asemenea, previne interpretările eronate și oferă stabilitate și predictibilitate.

Așa cum Statele membre ale Uniunii Europene sunt ținute să aplice și să implementeze legislația europeană în mod corect și coerent, Comisia Europeană, în calitate sa de „gardian al tratatelor”, veghează la respectarea acestor obligații. În ultimii ani, organismele europene au dezvoltat politici privind o mai bună reglementare, atât la nivel european, cât și la nivelul statelor membre. Pe plan internațional, este evident rolul pe care organisme precum Comisia de la Veneția îl au în stabilirea de

¹ Helen Xanthaki, *Drafting legislation*, Hart Publishing, 2014, pp. 1-10.

² Gabriela Varia, Elena Constantinescu, *Legalitatea și calitatea reglementării în sistemul juridic românesc*, în *Revista de Drept Public* nr. 4/2019.

standarde privind calitatea reglementării, care decurg din principiul securității juridice, ca parte integrantă a statului de drept. În acest sens, Comisia de la Veneția a stabilit o serie de elemente ale principiului securității juridice, respectiv: accesibilitatea legii; accesibilitatea deciziilor instanțelor; previzibilitatea; stabilitatea și consecvența; așteptările legitime; neretroactivitatea; *nullum crimen et nulla poena sine lege* (nicio infracțiune și nicio pedeapsă neprevăzute de lege); *res judicata* (lucru judecat)³. De astfel de standarde depind nu doar aspecte precum evitarea adoptării de acte normative care pot aduce atingere statului de drept și diminuarea exercitării abuzive a puterii discreționare, ci și îmbunătățirea mediului de afaceri și a relațiilor sociale, precum și creșterea încrederii cetățenilor în autoritățile publice.

Lucrările cuprinse în prezentul volum nu se mărginesc numai la studierea aspectelor juridice ale administrației, ci analizează interfețele subsistemului administrației cu mediul social, politic, juridic și economic, așadar, cu componentele sistemului social global. Având în vedere rolul sistemului administrativ în realizarea statului de drept, contribuțiile reunite în acest volum analizează în detaliu calitatea reglementării actelor juridice ale administrației publice, atât la nivelul Uniunii Europene, cât și la nivel național. Dată fiind complexitatea pe care o presupune problematica statului de drept și a calității reglementării actelor juridice, este evident că s-a urmărit o abordare pluridisciplinară și interdisciplinară, care a vizat atât legislația și doctrina națională, cât și cele de la nivelul Uniunii Europene și ale statelor membre ale acesteia, inclusiv din perspectiva politicilor publice și a economiei publice.

Coordonatorii

³ Comisia de la Veneția, *Rule of law checklist*, Sesiunea Plenară nr. 106, Veneția, 11-12 March 2016, pp. 15-16.

Foreword

This volume brings together a selection of the contributions resulting from the implementation within the National University of Political Studies and Public Administration (SNSPA) of the project „*Securitatea juridică și calitatea reglementării. Standarde europene și naționale /Legal Security and the Quality of Regulation: European and National Standards*”.

The objective was to conduct research, clarify and highlight the main standards, criteria and quality indicators in terms of regulation identified in the legislation of the European Union and in the legislation of Romania, as well as in the jurisprudence of the European Court of Human Rights, the Court of Justice of the European Union and the Constitutional Court of Romania, as well as other courts, in order to build instruments that allow their proper use in achieving good regulation.

It is certainly difficult to try to summarize here the main results of the activities carried out in the framework of the project, so we will limit ourselves to mentioning the most important aspects highlighted in the research.

A study of the field literature has revealed several ways or tests through which the quality of a piece of legislation can be assessed. One of these ways is to analyse the conformity of legislation with the requirements of the rule of law, on the grounds that if it complies with the rule of law, it is more likely to be of good quality, but it is also a precondition for the legitimacy of the act in question, as Professor Xanthaki pointed out. Another test, initiated and developed in the UK, is that of „Good law”, and which, developed by the Office of Parliamentary Counsel, aims to improve parliamentary scrutiny of legislation. The starting point of the „Good Law test” is the idea that the volume of laws and other legislation, their fragmented structure, their level of detail and frequent amendments make legislation difficult to understand and comply with and make it difficult for recipients to find their way around the legislation. Negative effects can include hindering the development of economic activities, creating excessive burdens on businesses and communities, hindering good governance and undermining the rule of

law. Good law aims to ensure that users experience legislation that is necessary, clear, coherent, effective and accessible.

Constitutional and human rights restrictions imposed on legislation represent another test of the quality of legislation, with legislation adopted in violation of fundamental law and which does not respect human rights not even being considered valid legislation. Last but not least, the functionality test, also called the „effectiveness test”, is a comprehensive test that encompasses all aspects of effectiveness, economic and social cost-effectiveness, clarity, precision, unambiguity, plain language, and includes the gender dimension¹.

From the empirical research carried out within the project, it was found that situations of violation of the rules of legislative technique can lead to situations of incoherence and instability, capable of violating the principle of security of legal relationships in terms of its component relating to the clarity and predictability of legal rules. As we have pointed out on other occasions², such situations, which in fact represent a violation of the principle of legality, not only attract the liability of the issuer, but can also lead to dysfunctions in the legal system. The quality of regulation depends to a very large extent on compliance with the rules of drafting, on the „good drafting” of rules as part of the design of legislative texts: the clarity of laws is an essential element for the correct and effective application of legislation by public authorities, and to a very large extent ensures that citizens understand the legislation in force. It also prevents misinterpretation and provides stability and predictability.

Just as the Member States of the European Union are obliged to apply and implement European law correctly and consistently, the European Commission, as „guardian of the Treaties”, ensures that these obligations are respected. In recent years, European bodies have developed better regulation policies at both European and Member State level. At international level, there is a clear role for bodies such as the Venice Commission in setting standards for the quality of regulation that flow from the principle of legal certainty as an integral part of the rule of law. In this respect, the Venice Commission has established a number of

¹ Helen Xanthaki, *Drafting legislation*, Hart Publishing, 2014, pp. 1-10.

² Gabriela Varia, Elena Constantinescu, *Legalitatea și calitatea reglementării în sistemul juridic românesc*, în *Revista de Drept Public* nr. 4/2019.

elements of the principle of legal certainty, namely: accessibility of the law; accessibility of court decisions; predictability; stability and consistency; legitimate expectations; non-retroactivity; *nullum crimen et nulla poena sine lege* (no crime and no punishment not provided for by law); *res judicata* (*res judicata*)³. Such standards depend not only on issues such as avoiding the adoption of legislation that may undermine the rule of law and reducing the abusive exercise of discretionary power, but also on improving the business environment and social relations and increasing citizens' confidence in public authorities.

In this context, the works contained in this volume do not merely examine the legal aspects of the administration; they also investigate the interfaces of the administration subsystem with the social, political, legal and economic environment, and thus with the components of the global social system. In the light of the pivotal role of the administrative system in upholding the rule of law, the contributions presented in this volume enhance the quality of legal act regulation at both the European Union and national levels. The problem of the rule of law and the quality of the regulation of legal acts is a complex one.

Consequently, a multidisciplinary and interdisciplinary approach was considered, which concerned both national legislation and doctrine, as well as those at the level of the European Union and the member states of it, including from the perspective of public policies and the public economy.

The Coordinators

³ Venice Commission, *Rule of law checklist*, 106 th Plenary Session, Venice, 11-12 March 2016, pp. 15-16.

SECURITATEA JURIDICĂ ȘI CALITATEA REGLEMENTĂRII - IMPACT ASUPRA BUNEI GUVERNĂRI

Irina MOROIANU ZLĂTESCU*
Claudia Elena MARINICĂ**

Rezumat

Acest articol analizează, într-un cadru relativ generalizat, securitatea juridică și calitatea reglementării, precum și una din provocările actuale cu care statele, implicit România, se confruntă, și anume inflația reglementărilor legale, punând accent pe calitatea reglementării și alinierea la standardele europene și naționale, cu impact direct asupra securității juridice și asupra activității și eficienței administrației publice. Analiza se poziționează în strânsă legătură cu calitatea reglementării care reprezintă o modalitate de oglindire a aplicării principiului bunei administrări, principiu reglementat la nivelul Uniunii Europene prin Carta Drepturilor Fundamentale, privit ca parte componentă a bunei guvernări, în contextul elaborării de standarde. Pentru realizarea obiectivului propus, articolul a urmărit, în principiu, atât în literatura de specialitate cât și în legislația în vigoare, ce presupune principiul securității juridice, cât de importante sunt previzibilitatea, certitudinea și planificarea reglementărilor legale, precum și posibilele cauze și efecte ale inflației legislative, pentru a veni în sprijinul cetățenilor, a respectării drepturilor acestora, cu intenția de a asigura o mai bună administrare, și implicit o mai bună guvernare. Nevoia de asigurare a unei bune guvernări ne determină să apreciem că statul de drept, securitatea juridică și o calitate ridicată a reglementărilor joacă un rol important și că este nevoie de identificarea de soluții pentru reducerii inflației legislative și creșterea calitativă a conținutului

* Prof. univ. dr., Facultatea de Administrație Publică – SNSPA, e-mail: irina.zlatescu@administratiepublica.eu.

** Lect. univ. dr., Facultatea de Administrație Publică – SNSPA, email: elena.marinica@administratiepublica.eu.

reglementărilor, în mod cumulativ, pentru asigurarea unei guvernări caracterizată de eficiență și transparență.

Abstract

This article analyses, in a relatively generalised framework, legal certainty and the quality of regulation, as well as one of the current challenges faced by states, including Romania, namely the inflation of legal regulations, focusing on the quality of regulation and alignment with European and national standards, with a direct impact on legal certainty and on the activity and efficiency of public administration. The analysis is closely linked to the quality of regulation, which is a way of mirroring the application of the principle of good administration, a principle regulated at European Union level by the Charter of Fundamental Rights, seen as part of good governance, in the context of the development of standards. In order to achieve the proposed objective, the article has looked, in principle, both in the specialist literature and in the legislation in force, which presupposes the principle of legal certainty, how important the predictability, certainty and planning of legal regulations are, as well as the possible causes and effects of legislative inflation, in order to support citizens and respect for their rights, with the intention of ensuring better administration, and therefore better governance. The need to ensure good governance leads us to believe that the rule of law, legal certainty and better regulation play an important role and that solutions need to be found to reduce legislative inflation and increase the quality of the content of regulations, cumulatively, to ensure efficient and transparent governance.

Introducere

Evoluția societății și confruntarea cu diferite reforme și schimbări politice, economice și sociale presupune o atenție sporită asupra impactului de netăgăduit pe care îl are securitatea juridică. Aceasta este percepută ca un element al siguranței, care se regăsește chiar în Declarația Drepturilor Omului și Cetățeanului din 1789¹. Reamintim faptul că securitatea juridică reprezintă unul dintre principiile fondatoare ale statului de drept, a cărui aplicabilitate are ca reper încrederea pe care o are societatea în puterea de legiferare, în calitatea reglementării și a interpretării corespunzătoare. Mai ales dacă avem în vedere că „a legifera este o știință, este în același timp o artă, dar este totodată și o tehnică”².

Așa cum arătat mai sus, securitatea juridică este un principiu, o valoare realizată și urmărită de stat, mai ales atunci când eficacitatea statului este evidentă, când există certitudinea juridică că drepturile cetățenilor pot fi garantate. În acest context, preocuparea cu privire la calitatea reglementării, a legiferării reprezintă un subiect de permanentă actualitate, care a cunoscut o mai amplă dezvoltare în ultimele două decenii, având în vedere că „legislația unui stat reprezintă un sistem”³ având în vedere că reglementările, „diversele categorii de acte normative legi, decrete, hotărâri, decizii – acționează într-o acută interferență”⁴, dar și cresc numeric, iar ordinea juridică devine din ce în ce mai greu de previzionat. În momentul edictării unui nou act normativ, va trebui să se țină seama neapărat de toate implicațiile pe care le presupune o nouă reglementare, de modificările normative subsecvente, dar și de domeniile afectate de introducerea unor soluții normative noi, precum și, nu în ultimul rând, de eventualele conflicte de reglementări⁵.

¹ Declarația Drepturilor Omului și Cetățeanului, Art. 2: „Scopul (...) este conservarea drepturilor naturale și inalienabile ale omului. Aceste drepturi sunt: libertatea, proprietatea, dreptul la siguranță și la rezistență la opresiune”.

² Zlătescu, Victor Dan, *Introducere în logistica formală*, Ed. Rompit, București, 1995, p. 11.

³ *Ibidem*.

⁴ Popa, Nicolae, *Teoria generală a dreptului*, Ed. Proarcadia, București, 1993, pp. 224-225.

⁵ A se vedea Zlătescu, Victor Dan, *op. cit.*, p. 11 și urm.; și Popa Nicolae, *op. cit.*, p. 224 și urm.

Autorii acestei lucrări își propun să analizeze calitatea reglementării, prin raportare atât la standardele Uniunii Europene cât și la cele naționale, în ceea ce privește tehnica legislativă, pornind de la ipoteza că volumul numeric ridicat al reglementărilor (inflația normativă sau supranormativitatea)⁶, complexitatea crescândă a acestora și, nu în ultimul rând, lipsa de transparență a unora dintre acestea afectează în mod cert securitatea juridică. Francois Geny atrăgea atenția asupra importanței unei „cuantificări a elementelor originare ale regulilor”⁷, iar Victor Dan Zlătescu asupra „cibernetizării”⁸. În plus, situația creată de pandemia de SARS-CoV-2⁹ a determinat o activitate excesivă în zona de elaborare a reglementărilor, ceea ce a influențat și mai mult inflația legislativă deja existentă, determinând provocări din cele mai diverse în sfera sectorului public și, implicit, a administrației publice.

În același timp, există și activitatea de bună reglementare, care în unele state (Franța, Italia) se referă la simplificarea legislației, în altele (Danemarca, Suedia, Finlanda etc.) urmărește asocierea politicilor privind mai buna reglementare cu dezvoltarea cadrului de reglementare pentru mediul de afaceri. În ceea ce privește România, se poate afirma că aceasta a urmărit ca printr-o bună reglementare să se ajungă la acte normative de calitate, remarcându-se modul în care securitatea juridică este asigurată și cum este aceasta influențată de calitatea reglementării, inclusiv de inflația legislativă, evidențiindu-se unele aspecte de natură europeană, și/sau națională. Totodată asigurarea securității juridice și a calității în reglementare reprezintă un element cheie al unei bune guvernări, urmărind în același timp respectarea principiului buneii administrări.

O mai bună guvernare, printr-o mai bună administrare și prin asigurarea calității reglementării, trebuie să aibă în vedere că beneficiarii reglementărilor, cetățenii, sectorul public și privat trebuie să fie în centrul atenției. „Un rol determinant în procesul democratic l-au avut Consiliul

⁶ Evidențiază coexistența și interacțiunea diferitelor norme juridice și sociale la diferite scări de reglementare.

⁷ Geny, Francois, *Science et technique en droit prive positif*, Sirey, Paris, P.III, pp. 59-63.

⁸ Zlătescu, Victor Dan, *Introducere în logistica formală. Tehnica legislativă*, Ed. Oscar Print, București, 1996, p. 21.

⁹ Pentru mai multe informații referitoare la Răspunsul UE la pandemia de COVID-19, a se accesa <https://www.consilium.europa.eu/ro/policies/coronavirus/>.

Europei și Uniunea Europeană, în primul rând prin instrumentele și mecanismele juridice ale democrației administrative, din care amintim ca instrumente la nivelul Consiliului Europei Convenția Europeană a Drepturilor Omului, Rezoluția 77 (31) referitoare la protecția individului cu privire la actele administrative; Rezoluția 87 (16) referitoare la procedurile administrative privind un mare număr de persoane; Rezoluția CM/ REC (2007) 7 cu privire la buna administrare etc, iar la nivelul Uniunii Europene menționăm cu titlu de exemplu: Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene, Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene – care în art. 15 alin (1) prevede: „În scopul promovării unei bune guvernări și asigurării participării societății civile, instituțiile, organele, oficiile și agențiile Uniunii acționează respectând în cel mai înalt grad principiul transparenței” – și, nu în ultimul rând, Codul de bună conduită administrativă¹⁰”. Prin aplicarea principiului securității juridice, activitatea de legiferare va reuși să asigure tuturor părților interesate protecția drepturilor și aplicabilitatea concretă pentru obținerea rezultatului scontat, prin interconectarea și identificarea de soluții adecvate care să stea la baza unor proceduri și mecanisme eficiente.

Securitatea juridică și calitatea reglementării

Activitatea de reglementare/legiferare și adaptare la starea actuală a societății reprezintă calea către asigurarea protecției societății, evoluție care are loc și prin asigurarea securității juridice și calității reglementării, prin raportarea la standardele europene și la cele naționale. „Există o adevărată arhitectură a actului normativ. O arhitectură bazată pe logică și pe o experiență multiseclară. Un act normativ este, calitativ, altceva decât o înșiruire de norme de drept. El presupune o prelucrare a materialului normativ, realizarea unei structuri logice, integrarea într-un sistem normativ¹¹”.

Securitatea juridică, principiu esențial al statului de drept, facilitează buna-credință în circuitul juridic, asigurând stabilitate și certitudine,

¹⁰ Moroianu Zlătescu, Irina, *Evoluția relațiilor dintre cetățeni și administrație – cetățenia administrativă* în Bălan Emil, Văcărelu Marius, Varia Gabriela, Troanță Dragoș, coord., „Spațiul administrativ în secolul XXI – Administrative Space in the 21st century”, Ed. Wolters Kluwer Romania, 2021, pp. 25-26.

¹¹ Zlătescu, Victor Dan, *Introducere... op. cit.*, București, 1995, p. 75.