

STATUL DE DREPT
ȘI CALITATEA REGLEMENTĂRII
ACTELOR ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

(Rule of law and better regulation of public administration acts)



Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României
CONSTANTIN, ELENA
Statul de drept și calitatea reglementării actelor
Administrației Publice = Rule of law and better
regulation of public administration acts / Elena
Constantin. - București : Wolters Kluwer, 2020
Conține bibliografie
ISBN 978-606-677-035-4

35

Wolters Kluwer România

tel.: 031.224.4150
fax: 031.224.4101
redactie@wolterskluwer.ro
www.wolterskluwer.ro

Bdul. Tudor Vladimirescu nr. 22,
Green Gate, et. 6
Sector 5, București 050881

Editura Wolters Kluwer România este
recunoscută de Consiliul Național al Cercetării
Științifice din Învățământul Superior

***Volumul a fost editat în cadrul activităților Proiectului FDI 0264/2020
START: „Susținerea cercetării de excelență în cadrul Școlii doctorale în
domeniul Științelor administrative din SNSPA prin dezvoltarea capacității
de cercetare științifică avansată”.***

ELENA CONSTANTIN

**STATUL DE DREPT
ȘI CALITATEA REGLEMENTĂRII
ACTELOR ADMINISTRAȚIEI PUBLICE**

(Rule of law and better regulation of public administration acts)



Wolters Kluwer
Romania

BUCUREȘTI, 2020

INFORMAȚII AUTOR:

Nume: Constantin Elena

Studii:

- 2017-2020: Școala doctorală – *Științe administrative* (Școala Națională de Studii Politice și Administrative)
- 2015-2017: Masterat *Drept și guvernare europeană* (Școala Națională de Studii Politice și Administrative – Facultatea de Administrație Publică)
- 2014-2015: Masterat *Științe penale* (Universitatea Creștină Dimitrie Cantemir – Facultatea de Științe Juridice și Administrative – Drept);
- 2010-2014: *Facultatea de Științe Juridice și Administrative – Drept* (Universitatea Creștină Dimitrie Cantemir)

Ocupație: Asistent de cercetare (iunie 2020– prezent) în proiectul FDI-2020-0264 START din cadrul SNSPA – Susținerea cercetării de excelență în cadrul Școlii doctorale în domeniul Științelor administrative din SNSPA prin dezvoltarea capacității de cercetare științifică avansată)

PREFAȚĂ

Rezultat al unei cercetări de mai mulți ani, prin lucrarea „*Statul de drept și calitatea reglementării actelor administrației publice*” autoarea se încumetă să transmită viziunea sa asupra unei chestiuni care revine recurent în dezbateră publică românească din epoca post-revoluționară: calitatea actelor juridice ale administrației publice.

În sensul statuat în doctrină și practica juridică statul de drept presupune consacrarea prin legi fundamentale a unor valori precum: supremația dreptului și a constituției, legalitatea, democrația, separația puterilor, recunoașterea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor.

Exigențele acestuia privesc scopurile majore ale activității statale, prefigurate în ceea ce îndeobște este numit ca fiind domnia legii, sintagmă ce implică subordonarea statului față de drept, asigurarea acelor mijloace care să permită dreptului să cenzureze opțiunile politice și în acest cadru să pondereze eventualele tendințe centrifuge ale structurilor instituționale.

Astfel, respectarea legilor, garantarea că nimeni nu este mai presus de lege și protecția subiectelor de drept împotriva arbitrariului sunt caracteristici esențiale ale statului de drept. Este nevoie de reglementări clare, previzibile și accesibile pentru ca toate aceste valori să fie efective. Așa cum CEDO a statuat în jurisprudența sa, „[...] odată ce statul adoptă o soluție, aceasta trebuie să fie pusă în aplicare cu claritate și coerență rezonabile pentru a evita pe cât posibil insecuritatea juridică și incertitudinea pentru subiectele de drept vizate de către măsurile de aplicare a acestei soluții.”

Pentru statul modern, calitatea vieții prezintă interes sub aspectul tuturor componentelor sale. Există o legătură de cauzalitate între calitatea reglementărilor și calitatea vieții, întemeiată pe considerentul că stabilitatea și siguranța juridică asigură o ordine necesară pentru încrederea, dezvoltarea și bunăstarea indivizilor.

Ritmul de dezvoltare tehnologică și socială din secolul XXI a generat o cantitate impresionantă a reglementărilor, dar claritatea, coerența, predictibilitatea acestora a fost de multe ori în suferință. Legiferându-se masiv, accentul a fost pus pe ideea de a formula cadrul legal pentru raporturile juridice noi, neurmărindu-se întotdeauna și elementele

privind calitatea. Ca urmare, destinatarii reglementărilor au fost puși în fața unor texte lacunare, inaccesibile, imprevizibile, care afectează certitudinea și stabilitatea raporturilor juridice.

Pentru a remedia astfel de situații, au fost dezvoltate politici de bună reglementare, care promovează un management mai aplicat, studii de impact și evaluări pe baza unor standarde de calitate.

Deși normele de tehnică legislativă nu au valoare constituțională, prin reglementarea acestora legiuitorul a impus o serie de criterii obligatorii pentru adoptarea oricărui act normativ, a căror respectare este necesară atât pentru asigurarea sistematizării și coordonării legislației, cât și a conținutului și formei adecvate pentru fiecare act juridic.

Așa cum Curtea Constituțională a României a statuat în jurisprudența sa, securitatea juridică reprezintă un complex de garanții cu valențe constituționale inerente statului de drept, în considerarea cărora legiuitorul are obligația păstrării unei stabilități firești și valorificării optime a drepturilor și libertăților fundamentale. Stabilitatea normelor impune ca legea să fie accesibilă și previzibilă și exprimă, în esență, faptul că cetățenii trebuie protejați contra unui pericol care poate veni chiar din partea dreptului, contra unei insecurități pe care dreptul însuși a creat-o sau riscă să o creeze.

Lucrare densă, documentată, cercetarea de față se fundamentează pe raționamentul că actele administrative cu caracter individual și cele cu caracter normativ, acte de reglementare secundară, influențează direct viața celor administrați, căutând răspuns la întrebarea privind sistemul optim de standarde de calitate a reglementării în administrația publică și modul în care acesta poate fi operaționalizat.

Tema asumată urmărește să construiască și să sistematizeze standarde de calitate a reglementării de natură să contribuie la îmbunătățirea nivelului cunoașterii în materia reglementării. Încă de la început, cititorul este avertizat că perspectiva abordată este una interdisciplinară, aceasta permițând o analiză complexă care să îmbine dimensiunea juridică, administrativă, managerială.

Creșterea încrederii cetățenilor în autoritatea statului, cel care normează relațiile sociale este direct proporțională cu maniera predictibilă, dar și într-un limbaj accesibil, cuprinsă în instrumentele juridice clare, coerente, previzibile.

Pe baza cercetării efectuate, autoarea propune realizarea unui model care să sistematizeze criteriile, standardele și indicatorii cu ajutorul cărora pot fi evaluate actele normative, de natură să conducă la realizarea unei practici unitare și la asigurarea cerințelor securității juridice. De interes apare și propunerea de înființare a unei structuri specializate în supravegherea evaluărilor de impact, care să aibă misiunea de a ajuta la implementarea principiilor bunei guvernări, la creșterea calității reglementărilor și la asimilarea bunelor practici de efectuare a studiilor de impact, prin intermediul unei proceduri obligatorii pentru elaborarea, dezbateră, implementarea și aplicarea actelor normative.

Autoarea analizează fenomenul studiat prin interpretări active ale cadrului normativ și reflecții personale, trecând în revistă controversesele pe care practica reglementării le prezintă și relevându-și instinctul de a aborda pragmatic analizele teoretice și de a însoți argumentele cu identificarea unor soluții practice, fezabile pentru administrația publică.

Lucrarea se distinge prin analiza minuțioasă a temei plasată într-un domeniu încă insuficient explorat în cercetarea științifică, precum și prin contribuțiile teoretice ale autoarei, prezentând valențe aplicative și repere indispensabile pentru realizarea unei practici unitare.

Prof. univ. dr. Emil BĂLAN

CUPRINS

Prefață.....	5
Considerații introductive.....	17
Opening remarks	21
Metodologia cercetării	25

PARTEA I CALITATEA ȘI BUNA GUVERNARE

CAPITOLUL 1. Accepțiuni ale noțiunii de calitate.....	37
1.1. Calitatea vieții	38
1.2. Calitatea statului modern.....	40
1.3. Calitatea serviciilor publice	44
1.4. Calitatea informației.....	46
1.5. Calitatea managementului	48
CAPITOLUL 2. Măsurarea calității: standard de calitate	50
2.1. Dimensiuni ale calității vieții și măsurarea acestora.....	50
2.2. Dimensiuni ale calității statului modern	52
2.3. Măsurarea calității serviciului public.....	56
2.4. Măsurarea calității informației.....	57
2.5. Măsurarea calității managementului	59
CAPITOLUL 3. Buna reglementare, componentă a bunei guvernări....	61
3.1. Buna guvernare. Dimensiuni	61
3.2. Puterea de reglementare. Conținut. Limite	62
3.3. Calitatea reglementării. Cerințele unei bune reglementări	63
3.4. Siguranța/stabilitatea raporturilor juridice și influența asupra calității vieții. Perspective constituționale	67
ENUNȚURI ESENȚIALE – Partea I	73

PARTEA A II-A ANALIZĂ PRIVIND CALITATEA REGLEMENTĂRII LA NIVELUL ENTITĂȚILOR EUROPENE ȘI ÎN STATE ALE EUROPEI

CAPITOLUL 4. Entități internaționale, instrumente și repere ale politicilor privind buna reglementare.....	77
4.1. Entități care au ca scop și buna reglementare.....	77
4.1.1. Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE).....	77

4.1.2. Comisia Europeană.....	78
4.1.3. Parlamentul European.....	79
4.1.4. Consiliul Uniunii Europene.....	79
4.2. Instrumente ale bunei reglementări.....	80
4.2.1. Acordul interinstituțional privind o mai bună legiferare.....	80
4.2.2. Programul privind o reglementare adecvată și funcțională (REFIT) al Comisiei Europene.....	81
4.2.3. Agenda Bunelor Reglementări.....	82
4.3. Repere ale politicilor privind buna reglementare	83
4.3.1. Eficacitatea	83
4.3.2. Eficiența.....	84
4.3.3. Transparența.....	85
4.3.4. Impact (Evaluarea studiilor de impact).....	86
CAPITOLUL 5. Standarde, instrumente și practică în materie de reglementare calitativă la nivel european	88
5.1. Standarde și instrumente europene	88
5.2. Analiza comparativă a standardelor identificate	97
5.2.1. Standarde comune.....	97
5.2.2. Standarde specifice statelor.....	98
ENUNȚURI ESENȚIALE – Partea II	102

PARTEA A III-A

ACTIVITATEA DE REGLEMENTARE ÎN ROMÂNIA.

POLITICI, INSTRUMENTE, STANDARDE DE ASIGURARE A CALITĂȚII

CAPITOLUL 6. Politici de reglementare	107
6.1. Despre politici publice	107
6.2. Politici publice privind mai buna reglementare	109
CAPITOLUL 7. Instrumente preventive și corective de asigurare a calității reglementării	113
7.1. Instrumente preventive.....	113
7.2. Instrumente corective	121
CAPITOLUL 8. Criterii, standarde, indicatori de evaluare a reglementării.....	125
8.1. Criterii, standarde, indicatori de evaluare a reglementării. Elemente generale privind criteriile	125
8.2. Standarde și indicatori de evaluare a reglementării.....	128
8.2.1. Standarde privind caracteristicile actului normativ.....	128
8.2.1.1. Respectarea categoriei actului normativ	128
8.2.1.2. Respectarea ierarhiei actelor normative.....	129

8.2.1.3. Echilibrul intern al actului	130
8.2.1.4. Ordonarea și integrarea corectă a actului în sistemul normativ ...	131
8.2.1.5. Eficacitatea actului normativ	132
8.2.1.6. Rigoarea actului: accesibilitate, previzibilitate, claritate ...	133
8.2.2. <i>Standarde privind procedura elaborării actelor normative</i>	134
8.2.2.1. Măsurarea impactului	134
8.2.2.2. Motivarea	134
8.2.2.3. Participarea actorilor interesați.....	135
8.2.2.4. Transparența.....	136
8.2.2.5. Avizarea	137
8.2.2.6. Forme procedurale concomitente adoptării actului	137
8.2.2.7. Forme procedurale ulterioare adoptării actului.....	138
8.3. Respectarea standardelor de calitate în raport cu legalitatea și/sau oportunitatea actului normativ	139
8.3.1. <i>Legalitatea</i>	139
8.3.2. <i>Oportunitatea</i>	142
ENUNȚURI ESENȚIALE – Partea III	144
PARTEA A IV-A MANAGEMENTUL ELABORĂRII ACTELOR ADMINISTRATIVE ÎN ROMÂNIA	
CAPITOLUL 9. Analiză, evaluare și propuneri de completare a managementului de reglementare	147
9.1. <i>Analiza actelor administrative</i>	147
9.2. <i>Identificarea reperelor privind politicile de mai bună reglementare într-un act determinat</i>	<i>158</i>
9.3. <i>Propuneri privind completarea managementului de reglementare.....</i>	<i>159</i>
CAPITOLUL 10. Corelarea procedurii de elaborare a actelor administrative cu politicile reglementării. Propunerea autorului.....	162
10.1. <i>Bune practici în materie de politici ale reglementării.....</i>	<i>164</i>
10.2. <i>Studiu de caz (interview semistrukturat).....</i>	<i>166</i>
10.3. <i>Propunerea autorului</i>	<i>177</i>
ENUNȚURI ESENȚIALE – Partea IV.....	184
Concluzii	186
Bibliografie	194
ANEXE. Ghid de interview semistrukturat	206

TABLE OF CONTENTS

Opening remarks	21
Research methodology.....	25

PART I QUALITY AND BETTER GOVERNANCE

CHAPTER 1. Approaches to the notion of quality.....	37
1.1. Life quality.....	38
1.2. The quality of the modern state	40
1.3. The quality of the public services.....	44
1.4. Information quality.....	46
1.5. The quality of management.....	48
CHAPTER 2. Quality measurement. Quality standard	50
2.1. Dimensions of the life quality	50
2.2. Dimensions of the modern state quality	52
2.3. Measuring the quality of public services.....	56
2.4. Measuring information quality.....	57
2.5. Measuring the quality of management.....	59
CHAPTER 3 Better regulation – component of a better governance ..	61
3.1. Better Governance. Dimensions	61
3.2. The regulatory power. Contents.....	62
3.3. Quality of regulation. Requirements of a better regulation.....	63
3.4. The certainty/stability of the legal relations and their influence on the life quality. Constitutional perspectives	67
ESSENTIAL STATEMENTS – Part I	73

PART II ANALYSIS ON THE QUALITY OF REGULATION AT THE LEVEL OF EUROPEAN ENTITIES AND IN EUROPEAN STATES

CHAPTER 4. Better regulation – International entities, instruments and guidelines.....	77
4.1. Entities that aim for a better regulation	77
4.1.1. <i>The Organization for Economic Co-operation and Development.</i>	77
4.1.2. <i>The European Commission</i>	78
4.1.3. <i>The European Parliament</i>	79
4.1.4. <i>The Council of the European Union</i>	79

4.2. Better regulation instruments.....	80
4.2.1. <i>The Inter-institutional Agreement for a Better Regulation.....</i>	80
4.2.2. <i>The Regulatory Fitness and Performance Programme of the European Commission (REFIT)</i>	81
4.2.3. <i>Better Regulation Agenda</i>	82
4.3. Political guidelines for a better regulation.....	83
4.3.1. <i>Efficacy.....</i>	83
4.3.2. <i>Efficiency.....</i>	84
4.3.3. <i>Transparency.....</i>	85
4.3.4. <i>Impact (Evaluation of the impact studies).....</i>	86
CHAPTER 5. Standards, instruments and practices for quality in European regulatory matter.....	88
5.1. European instruments and standards	88
5.2. Comparative analysis of the identified standards.....	97
5.2.1. <i>Common standards</i>	97
5.2.2. <i>State-specific standards</i>	98
ESSENTIAL statements – Part II	102
PART III	
REGULATION ACTIVITY IN ROMANIA. POLICIES, TOOLS, STANDARDS FOR QUALITY ASSURANCE OF THE REGULATORY ACTS	
CHAPTER 6. Regulatory policies	107
6.1. About public policies.....	107
6.2. Better regulation public policies	109
CHAPTER 7. Preventive and corrective tools to ensure the quality of regulation	113
7.1. Preventive instruments	113
7.2. Corrective instruments.....	121
CHAPTER 8. Criteria, standards and evaluation indicators of regulation	125
8.1. Criteria, standards and evaluation indicators of regulation. General aspects of the criteria	125
8.2. Standards and evaluation indicators of regulation	128
8.2.1. <i>Standards regarding the characteristics of the normative act.....</i>	128
8.2.1.1. <i>Legislative act category compliance.....</i>	128
8.2.1.2. <i>Legislative act hierarchical compliance.....</i>	129
8.2.1.3. <i>The legislative act internal consistency</i>	130
8.2.1.4. <i>The correct integration and correlation of the legislative act inside the legislative system</i>	131

8.2.1.5. The efficacy of the legislative act.....	132
8.2.1.6. The rigour of the legislative act: accessibility, predictability, clarity	133
8.2.2. <i>Standards for the elaboration procedure of the legislative act..</i>	134
8.2.2.1. Impact measurement.....	134
8.2.2.2. Legal reasoning.....	134
8.2.2.3. Stakeholders' involvement.....	135
8.2.2.4. Transparency	136
8.2.2.5. Endorsement	137
8.2.2.6. Procedural forms concomitant with the adoption of the legislative act.....	137
8.2.2.7. Procedural forms subsequent to the adoption of the legislative act.....	138
8.3. Quality standards compliance with the legality and/or the opportunity of the legal act.....	139
8.3.1. <i>The Legality</i>	139
8.3.2. <i>The Opportunity</i>	139
ESSENTIAL STATEMENTS – Part III	144
PART IV	
DRAFTING MANAGEMENT OF THE ADMINISTRATIVE ACTS IN ROMANIA	
CHAPTER 9. Analysis, evaluation and update proposals for the administrative acts drafting management.....	147
9.1. Administrative acts analysis.....	147
9.2. Identifying the guidelines policies for a better regulation of a specific legislative act	158
9.3. Update proposals for the administrative acts of the drafting management.....	159
CHAPTER 10. Correlating the administrative acts elaboration procedure with the regulation policies	162
10.1. Good practices in the matter of regulatory policies	
10.2. Case study (semi structured interview)	164
10.3. The author's proposal.....	166
ESSENTIAL STATEMENTS – Part IV.....	184
Conclusions	186
Bibliography	194
ANNEXES	206

LISTĂ DE ABREVIERI

alin.	– alineatul
art.	– articolul
apud.	– citat după
B.M.	– Banca Mondială
C.adm.	– Codul administrativ
C.civ.	– Codul civil
Comisia	– Comisia Europeană
Consiliul	– Consiliul Uniunii Europene
C.proc.civ.	– Codul de procedură civilă
cap.	– capitol
CCR	– Curtea Constituțională a României
CDFUE	– Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene
CEDO	– Curtea Europeană a Drepturilor Omului
CJUE	– Curtea de Justiție a Uniunii Europene
Convenția europeană	– Convenția europeană a drepturilor omului
coord.	– coordonator
etc.	– etcaetera (și celelalte)
ex.	– exemplu
H.G.	– Hotărârea Guvernului
I.C.C.J.	– Înalta Curte de Casație și Justiție a României
lit.	– litera
M.C.V.	– Mecanismul de cooperare și de verificare
M.Of.	– Monitorul Oficial al României
nr.	– numărul
O.C.D.E.	– Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică
O.G.	– ordonanța Guvernului

O.M.	– Ordinul ministrului
O.M.S.	– Organizația Mondială a Sănătății
O.N.U.	– Organizația Națiunilor Unite
op.cit.	– operă citată
O.U.G.	– ordonanța de urgență a Guvernului
pag.	– pagina
parag.	– paragraf
pct.	– punctul
R.E.F.I.T.	– Programul privind o reglementare adecvată și funcțională al Comisiei Europene
s.a.	– și altele
S.G.G.	– Secretariatul General al Guvernului României
s.n.	– sublinierea noastră
T.F.U.E.	– Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene
T.U.E.	– Tratatul privind Uniunea Europeană
U.E.	– Uniunea Europeană
urm.	– următoarele
vol.	– volumul

CONSIDERAȚII INTRODUCTIVE

Având în vedere dinamica secolului XXI, generată de progresul tehnologic, complexitatea relațiilor politice și alți factori, în spațiul european, dimensiunea statului de drept este tot mai des abordată pe fondul anumitor nemulțumiri ale statelor în ceea ce privește propria evoluție sau referitoare la deciziile Uniunii Europene. În cadrul acestor discuții se încearcă o redefinire a statului de drept, în sensul restrângerii sau extinderii dimensiunilor existente, în funcție de interesul celui care propune schimbarea, aceste discuții fiind privite cu scepticism de statele care au tradiție în respectarea statului de drept.

În acest context, Tratatul privind Uniunea Europeană are ca obiectiv asocierea popoarelor, având grijă să respecte identitatea culturală, istorică etc. a acestora. Tratatul promovează unitatea continentului, care implică stabilirea unor direcții comune pentru statele membre ale Uniunii Europene. Valorile pe care este pus accentul sunt: demnitate umană, libertate, egalitate, democrație, statul de drept, respectarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale.¹

În aceeași linie, Convenția pentru apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale² prevede în preambul său faptul că respectarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale are ca scop unificarea recunoașterii, aplicării și dezvoltării acestor drepturi la nivelul statelor membre, ceea ce conservă democrația și creează o legătură de prietenie între națiuni. De asemenea, în preambulul Convenției se reliefează și prețuirea preeminenței dreptului, fără de care statul de drept nu poate exista.³

Astfel, democrația, reprezentând puterea poporului, și statul de drept sunt indivizibile. Statul de drept se întemeiază pe respectarea legilor și protejează cetățenii împotriva arbitrariului, nimeni nefiind

¹ Tratatul privind Uniunea Europeană (modificat prin Tratatul de la Lisabona, 2007) – Art. 2: „Uniunea se întemeiază pe valorile respectării demnității umane, libertății, democrației, egalității, statului de drept, precum și pe respectarea drepturilor omului, inclusiv a drepturilor persoanelor care aparțin minorităților. Aceste valori sunt comune statelor membre într-o societate caracterizată prin pluralism, nediscriminare, toleranță, justiție, solidaritate și egalitate între femei și bărbați.”

² Cunoscută și sub denumirea de Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

³ A se vedea în acest sens și Moroianu-Zlătescu I., *Human Rights. A Dynamic Evolving Process*, Editura ProUniversitaria, București, 2015, pag. 409.

mai presus de lege. Constituția este legea fundamentală, iar prevederile acesteia sunt manifestarea voinței poporului.⁴

Încercarea de redefinire a statului de drept, atunci când există un interes personal sau de grup, are un impact negativ asupra securității juridice care constă în debusolarea subiectelor de drept cu privire la drepturile, obligațiile, capacitatea de prevedere în raporturilor juridice, accesibilitatea și claritatea legilor.

Problema se suprapune și cu cantitatea legislativă enormă cauzată de dezvoltarea și complexitatea tehnologiei, a evoluției societății, fapt care îngreunează și mai mult asimilarea cunoștințelor juridice. Este o provocare permanentă pentru juriști să țină pasul cu noutățile juridice. Rămâne să ne imaginăm cum poate fi împlinită obligația cetățenilor de cunoaștere și respectare a legilor.

Având în vedere dimensiunea cantitativă și calitativă a legislației din ultimele decenii, se încearcă respectarea anumitor condiții intrinseci și extrinseci norme. Aceste condiții îmbracă forma unor veritabile standarde de calitate a reglementării, conturarea lor fiind tot mai amplu abordată în doctrină, legislație și jurisprudență. Importanța standardelor de calitate este întemeiată pe principiul securității juridice.

Această cercetare este necesară întrucât este nevoie de o mai mare atenție asupra modului în care sunt concepute și scrise actele normative. Nevoia de schimbare este generată de cantitatea actelor defectuoase, ineficiente, care nu își pot îndeplini menirea. Reglementările constituie un univers de reguli imperative sau de dispoziție, care trebuie simplificat, în primul rând pentru a putea fi cunoscut, reținut, înțeles și respectat.

Se dorește ca prezenta lucrare să clarifice și să evidențieze care sunt principalele standarde, criterii și indicatori de calitate în materie de reglementare identificați 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.

⁴ În doctrină s-a arătat că „*Dezideratul edificării unui stat de drept, democratic, impune și protejarea cetățenilor de exercițiul excesiv al puterii publice care se realizează prin încălcarea principiului securității raporturilor juridice, încălcare săvârșită prin promovarea și conservarea în sistemul de drept a unor norme juridice neclare, lacunare sau contradictorii.*” – Bălan E., Prolegomene la o dezbateră privind codificarea administrativă, în Codificarea administrativă-Abordări doctrinare și cerințe practice, Editura Wolters Kluwer, București 2017, pag. 27.

Motivul pentru care se vor aborda legislația și jurisprudența anterior menționate este întemeiat pe rațiunea că standardele identificate în acestea sunt imperative pentru reglementarea primară și secundară, nerespectarea lor generând nelegalitate, neconformitate sau neconstituționalitate.

Odată cu sporirea interesului pentru buna administrare, a început și dezvoltarea unei culturi a evaluării calității reglementării actelor administrative, ținând cont de diferendele ridicate prin excepții de nelegalitate și excepții de neconstituționalitate în ceea ce privește actele administrative. Toate aceste norme *lato sensu* ar trebui să se bazeze pe o analiză susținută de cele mai bune date disponibile. Pe parcursul procesului de emitere și/sau adoptare, calitatea oferă un spor de credibilitate în fundamentarea soluțiilor deoarece permite realizarea unor analize concrete, adaptate condițiilor și nevoilor particulare, specifice fiecărei țări.

OPENING REMARKS

Given the dynamics of the 21st century, driven by technological progress, the complexity of political relations and other factors, in the European area, the dimension of the rule of law is increasingly being addressed against the background of certain dissatisfaction among States with their own development or with the decisions of the European Union. The discussions aim to redefine the rule of law to restrict or extend the existing dimensions, depending on the interests of the person proposing the change, and these discussions are viewed with scepticism by the States that have a tradition of respecting the rule of law.

In this context, the Treaty on European Union aims to associate peoples with respect to their cultural, historical, etc. identity. The Treaty promotes the unity of the continent, which requires establishing standard directions for the Member States of the European Union. The values on which the emphasis is placed are: Human dignity, freedom, equality, democracy, the rule of law, respect for human rights and fundamental freedoms.⁵

In the same vein, the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms⁶ stipulates in the preamble that respect for human rights and fundamental freedoms aims to unify the recognition, application and development of these rights at Member State level, which preserves democracy and creates a friendship between nations. The Preamble of the Convention also emphasizes the appreciation of the law's preeminence, without which the rule of law cannot exist.⁷

Thus, democracy, representing the power of the people and the rule of law are indivisible. The rule of law is based on observance of the laws and protects citizens against arbitrariness, with no one above the

⁵ Treaty on European Union (as amended by the Treaty of Lisbon, 2007) – Article 2: „The Union shall be founded on the values of respect for human dignity, liberty, democracy, equality, the rule of law and respect for human rights, including human rights and fundamental freedoms. belong to minorities. These values are common to the Member States in a society characterized by pluralism, non-discrimination, tolerance, justice, solidarity and equality between women and men.”

⁶ Also known as the European Convention on Human Rights.

⁷ See also Moroianu-Zlătescu I., Human Rights. A Dynamic Evolving Process, ProUniversitaria Publishing House, Bucharest, 2015, p. 409.

law. The constitution is the fundamental law, and the provisions are the manifestation of the people's will.⁸

The attempt to redefine the rule of law, where there is a personal or group interest, harms legal certainty in debating legal issues concerning rights, obligations, and the ability to provide legal certainty, accessibility and clarity of laws.

The problem also overlaps with the enormous amount of legislation caused by the development and complexity of technology and society's evolution, which makes it even more difficult to assimilate legal knowledge. It is a permanent challenge for lawyers to keep up with legal news. It remains to imagine how citizens' duty to know and comply with the laws can be fulfilled.

Given the legislation's quantitative and qualitative dimensions in recent decades, an attempt is made to comply with certain intrinsic and extra-dry conditions of the rule. These conditions take the form of genuine regulatory quality standards, with their outline increasingly being addressed in doctrine, legislation and jurisprudence.

his research is necessary because more attention is needed to the way in which legislation is designed and written. The need for change is due to the amount of defective, ineffective acts that cannot fulfill their purpose. The rules constitute a universe of mandatory rules or provisions, which must be simplified, first and foremost so that they can be known, retained, understood and respected.

It is intended that this work will clarify and highlight the main regulatory quality standards, criteria and indicators identified in European Union and Romanian legislation, as well as in the case law of the European Court of Human Rights, Of the Court of Justice of the European Union and of the Constitutional Court of Romania.

The reason why the above-mentioned legislation and case-law will be addressed is based on the rationale that the standards identified therein are imperative for primary and secondary Regulation, and

⁸ The doctrine stated that *„The desire to build the rule of law, democratic, also requires the protection of citizens from the excessive exercise of public power which is achieved by violating the principle of security of legal relations, the violation committed by promoting and preserving in the legal system unclear legal rules, gaps or contradictions.”* – Bălan E., *Prolegomene la o dezbaterie privind codificarea administrativă, în Codificarea administrativă – Abordări doctrinare și cerințe practice*, Wolters Kluwer Publishing House, Bucharest 2017, p. 27.

their non-compliance leads to illegality, non-compliance or non-constitutionality.

With the increased interest in improving quality in good administration, a culture of quality evaluation of the Regulation of administrative acts has also begun, taking into account the differences raised by the non-equality exceptions and the non-constitutionality of administrative acts. All such Latin sensu rules should be based on an analysis supported by the best available data. During the process of issuing and adopting, quality offers a boost of credibility in the basis of requests, as it allows for concrete analyzes tailored to the specific conditions and needs of each country.

METODOLOGIA CERCETĂRII

Metodologia cercetării prezentei lucrări reprezintă abordarea procesului de colectare și analiză a informațiilor și a rezultatelor care au ca scop sporirea gradului de cunoaștere în materia calității reglementării. Pentru a conferi cercetării și rezultatelor cercetării valoare științifică am uzat instrumentarul metodologic adecvat soluționării întrebărilor de cercetare.

Metodele folosite sunt cele de tip calitativ, în principal prin consultarea legislației de specialitate, a jurisprudenței relevante, a studiilor etc., și în subsidiar, prin consultarea literaturii de specialitate care evidențiază școlile de gândire în materia ariei de cercetare menite să genereze informații consistente necesare înțelegerii aprofundate a domeniului studiat.

Substanța studiului de cercetare este constituită dintr-o abordare cu perspectiva științelor administrative accentuată pe temeuri juridice, completate cu alte materii interdisciplinare, respectiv management, științe politice, sociologie etc. Se va încerca clarificarea unor concepte precum statul de drept, calitatea reglementării, actul administrativ, autorități publice locale și centrale, principiile bunei administrări ș.a. Astfel, avem în vedere să pornim de la realitatea procedurii de adoptare sau emitere a actelor administrative ale administrației publice, precum și analiza legalității actelor administrative și calitatea acestora pentru a fi conforme cu standardele statului de drept.

Ca metodă principală, avem în vedere cercetarea fundamentală pentru dezvoltare teoretică, conceptuală, formularea de idei abstracte, modele explicative ale reglementării actelor administrative și a calității acesteia, respectiv doctrina de specialitate referitoare la statul de drept, drept administrativ, administrație publică, actul administrativ, calitatea reglementării, tehnică legislativă etc.

O mare parte din cercetare va avea în vedere cadrul normativ, respectiv legislația națională și europeană. De un interes deosebit este și jurisprudența instanțelor naționale și europene în a căror competență revine controlul legalității și procedurii emiterii sau adoptării actelor juridice ale administrației publice, precum și controlul de constituționalitate al actelor și faptelor referitoare la acestea.

Cercetarea empirică include cercetare calitativă, analiză tematică, analiză comparativă, colectarea datelor de la factori generatori de informații care fac obiectul studiului pentru a fi codificate și prelucrate.

Considerăm importantă practica instituțiilor publice, centrale și locale, care au competența de a emite sau adopta acte juridice. Găsim de cuviință să valorificăm interpretarea datelor analizate prin intermediul studiului de caz și a practicii de specialitate pentru: a trage concluzii, a arăta care sunt relațiile și procesele care susțin constatările.

Instrumentele de cercetare pe care le folosim în cadrul prezentei lucrări sunt: analiza documentară, observația, analiza bibliografică, analiza comparativă și interviul semistructurat.

Ipoteze de cercetare

Ipotezele de la care plecăm se fundamentează pe ideea că în ultimii ani se acordă din ce în ce mai multă importanță calității legilor în contextul creșterii cantitative a legislației și a complexității acesteia.

Ipoteza centrală constă în aceea că pot fi identificate standarde și metode de măsurare a calității oricărei activități, bun, serviciu, cercetarea prezentă fiind interesată de activitatea de asigurare a calității normelor emise sau adoptate de administrația publică în special. De asemenea, considerăm că se poate stabili o legătură de cauzalitate între calitatea reglementării și calității vieții în componenta securității juridice.

În ceea ce privește **prima parte a lucrării, plecăm de la ipoteza** conform căreia asigurarea unei reglementări de calitate este o componentă a bunei guvernări și contribuie la stabilitatea raporturilor juridice și sociale, precum și la creșterea calității vieții indivizilor.

În partea a doua a lucrării avem ca ipoteză faptul că poate fi identificat un sistem de măsurare a calității reglementărilor, la nivel european și național, și că e nevoie de determinarea unui model optim care să asigure o practică unitară.

Cu privire la **partea a treia a lucrării, ipoteza** de la care plecăm este că activitatea normativă reflectă modul de interpretare și aplicare a criteriilor, standardelor și instrumentelor conținute de politicile privind mai buna reglementare.

Ipoteza pe care o avem în vedere în partea a patra a lucrării este că sistemul de management al reglementării este perfectibil în contextul volumului mare de acte normative.

Întrebările de cercetare

Întrebarea centrală: Care este sistemul optim de standarde de calitate a reglementării în administrația publică și cum poate fi acesta operaționalizat?

Întrebări secundare:

1. Care e relația ce se poate stabili între calitatea guvernării și calitatea reglementării?
2. Care sunt entitățile europene cu atribuții privind măsurarea calității reglementării?
3. Care sunt componentele actuale ale sistemului de calitate a reglementării și politicile publice aplicabile?
4. Cum poate fi îmbunătățit managementul elaborării actelor normative?

Obiectivele de cercetare

Având în vedere importanța administrației în statul de drept, prin studiul pe care îl vom realiza, ne-am propus să aprofundăm calitatea reglementării actelor juridice ale administrației publice, la nivelul Uniunii Europene, cât și la nivel național. Problema statului de drept și a calității reglementării actelor juridice, fiind una complexă, este evident că studiul necesită o abordare pluridisciplinară și interdisciplinară, care să aibă în vedere atât legislația și doctrina națională, cât și cele de la nivelul Uniunii Europene și ale statelor membre ale acesteia. Știința administrației nu se limitează la studierea aspectelor juridice ale administrației, ci examinează interfețele subsistemului administrației publice cu mediul social, politic, juridic, cu componentele sistemului social global.

Astfel, **obiectivul general** este acela de a construi și sistematiza standarde de calitate a reglementării de natură să contribuie la îmbunătățirea nivelului cunoașterii în materia supusă analizei.

În prima parte a lucrării avem ca obiectiv principal analiza relației dintre buna guvernare, calitatea reglementării și calitatea vieții.

Primul obiectiv secundar constă în prezentarea unor accepțiuni ale noțiunii de calitate și măsurarea acestora. Ne propunem îndeplinirea acestui obiectiv secundar prin analiza dimensiunilor bunei guvernări și a bunei reglementări.

Al doilea obiectiv secundar are ca scop stabilirea relației dintre buna reglementare și buna guvernare, care va fi realizat analizând cadrul juridic care reglementează relațiile dintre persoanele care au ca obiect

de activitate elaborarea actelor normative, precum și prin deducția relației de cauzalitate dintre securitatea juridică și calitatea vieții.

În a doua parte a lucrării, obiectivul principal constă în identificarea principiilor și standardelor unei bune reglementări.

Primul obiectiv secundar constă în reperarea entităților care se ocupă de buna reglementare, precum și instrumentelor acestora, pe de o parte, iar pe de altă parte, cercetarea practicii administrative europene și a jurisprudenței.

Al doilea obiectiv secundar are în vedere, în contextul asigurării respectării conținutului actual al legalității în statul de drept, identificarea standardelor de calitate a legii conturate în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, a Curții de Justiție a Uniunii Europene și în jurisprudența Curții Constituționale a României și în legislație.

În partea a treia a lucrării, obiectivul principal este acela de a identifica și sistematiza criteriile, standardele și indicatorii pe baza cărora pot fi evaluate actele normative, de natură să conducă la realizarea unui model aplicabil optim și unitar.

Primul obiectiv secundar constă în cercetarea politicilor de reglementare, procedurilor de emitere sau adoptare a actelor juridice ale administrației publice și analiza specificității actelor juridice ale administrației publice cu privire la aplicarea și implicit impactul acestora în statul de drept. Pentru atingerea obiectivului principal vom identifica politicile de reglementare și vom cerceta instrumentele preventive și corective de asigurare a calității reglementării.

Al doilea obiectiv secundar constă în sistematizarea și detalierea criteriilor, standardelor și indicatorilor astfel încât să rezulte o opinie pertinentă și oportună referitoare la necesitatea unei inovații.

Pentru partea a patra a lucrării, am stabilit ca **obiectiv principal** îmbunătățirea managementului reglementării.

Primul obiectiv secundar este acela de a corela procedurile de elaborare a actelor administrative cu managementul reglementării și identificarea bunelor practici în materie de politici ale reglementării.

Al doilea obiectiv secundar are în vedere construirea unui model de criterii, standarde și indicatori care să permită evaluarea calității reglementării și o practică unitară, precum și formularea unor propuneri privind înființarea unei structuri specializate în supravegherea evaluării studiilor de impact și completarea managementului elaborării actelor normative.

Aceste obiective vor fi împlinite prin activități de documentare privind bunele practici în materie de management al reglementării și prin aplicarea standardelor – model identificate la un act normativ determinat.

Evidențierea aspectelor importante ale reglementării coroborată cu analiza raporturilor și a interacțiunilor specifice, analiza managementul acestei activități, identificarea standardelor de calitate în materie de reglementare calitativă în jurisprudența CCR și a instanțelor de judecată, conturarea reperelor de bună practică în materie de tehnica legislativă și în ceea ce privește calitatea actelor juridice ale administrației publice și prezentarea orientărilor reprezentative la nivelul Uniunii Europene și naționale reprezintă obiective necesare pentru ca prezenta lucrare să își atingă scopul propus.

Actualitatea și importanța temei

Legislația și politicile europene⁹ influențează existența a milioane de persoane fizice și persoane juridice de pe teritoriul Uniunii Europene. Este necesar ca fondul legislativ activ să fie adaptat la schimbările sociale, politice, tehnologice etc. Comisia Europeană are un rol esențial în această privință, având în vedere dreptul său la inițiativă legislativă și responsabilitatea acesteia de a asigura aplicarea corectă a legislației în cadrul Uniunii Europene.

Demersurile legislative ale Uniunii Europene trebuie să conducă la un cadru de reglementare simplu, clar, stabil și previzibil pentru persoanele fizice și persoanele juridice cărora li se adresează și totodată, să evidențieze plus-valoarea adusă prin intermediul acestor reglementări.¹⁰

Câteva dintre reperatele calității reglementării, în plan național, sunt respectarea legii prevăzută la art. 1 alin.(5) din Constituție – garantul respectării Constituției fiind Curtea Constituțională a României, Legea 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, realizată de Consiliul Legislativ – organ consultativ de specialitate al Parlamentului, având ca principale atribuții avizarea proiectelor de acte normative și ținerea evidenței oficiale a legislației României, tratatele și pactele la care România este

⁹ A se vedea și Moroianu-Zlătescu I., *Drept instituțional european*, Editura IRDO, București 2008; Ziller J., *Administrations comparées. Les systèmes politico-administratifs de l'Europe des Douze*, Editions Montchrestien – E.J.A., Paris, 1993, pag. 314 și urm.

¹⁰ European Commission, *Commission Staff Working Document, Better Regulation Guidelines*, Brussels, 7 July 2017 SWD (2017) 350m pag. 3.

parte, directivele europene, jurisprudența națională și cea europeană. Calitatea, în sens larg, reprezintă cuantumul valoric al caracteristicilor esențiale. Elementele constitutive ale calității reglementării sunt neretroactivitatea, accesibilitatea, previzibilitatea, claritatea și asigurarea interpretării unitare a legii. Comisia Europeană semnaleză necesitatea unei legiferări de o calitate ridicată, propunând în cadrul acestui proces, de calitate, mijloace precum transparența, implicarea persoanelor interesate, studii și analize aprofundate ș.a.

Pentru administrația românească este foarte dificil să creeze măsuri care să își propună aplicarea politicilor publice de îmbunătățire a actelor normative, astfel încât să fie atinse obiectivele în mod eficient, pentru că „Orânduirea noastră administrativă este alcătuită dintr-o serie de forme împrumutate.”¹¹ Inițiativele pentru îndeplinirea politicilor publice sunt considerate simple proceduri, în consecință, fiind lipsite de scopul pentru care ele au fost elaborate, respectiv creșterea calității reglementărilor.

Printre principiile bunei administrări și, implicit, ale calității reglementării actelor administrative se numără: respectarea legii, lipsa discriminării, tratamentul egal, proporționalitatea, consecvența, obiectivitatea și imparțialitatea, operativitatea în executare. Respectarea minimală a acestora va garanta o calitate ridicată a actelor administrative elaborate.

Considerăm că tema privind politicile de reglementare este una de actualitate întrucât politicile de reglementare stau la baza inițierii actelor normative de reglementare primară și secundară, iar preocuparea pentru cantitatea și calitatea acestora este tot mai vizibilă. Reforma administrației apare ca o necesitate a societății actuale, fiind un răspuns la procesul general și obiectiv al ocrotirii statului de drept. Așadar, implică o viziune ce trece de limitele dreptului administrativ, având în vedere că administrația publică are un rol primordial în asigurarea armonizării raporturilor din societate.

Elementul de noutate

Prin reglementarea calitativă se intenționează diminuarea exercitării abuzive a puterii discreționare, scăderea gradului de corupție, evitarea reglementărilor care, în loc să soluționeze, creează și mai multe probleme, ceea ce conduce la o vulnerabilizare a statului și a cetățenilor,

¹¹ Iftene C., *Administrația de ieri și administrația de mâine*, în vol. 100 de ani de administrație în statul național unitar român – între tradiție și modernitate, Editura Wolters Kluwer, București, 2019, pag. 302.

mai ales în contextul creșterii cantității legislației în statele care admit la nivel constituțional preeminența dreptului.

Actori ai statelor membre, instituțiile, organismele, oficiile și agențiile UE¹ contribuie în mod regulat la procedurile administrative în care autoritatea statelor membre adoptă o decizie finală.¹²

Abordările multiple de definire a elementelor procedurale din legislația specifică politicii UE au cauzat norme incoerente și un grad redus de transparență a procedurilor administrative. Acest lucru a condus la o lipsă generală de predictibilitate, inteligibilitate și încredere în administrația și reglementarea Uniunii Europene, precum și la nivelul statelor membre.¹³

Un element de noutate constă în detalierea criteriilor, standardelor și indicatorilor de evaluare a calității reglementării conturate în doctrină, legislație, regulamente, recomandări etc. și în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, a Curții de Justiție a Uniunii Europene, a Curții Constituționale a României, precum și formularea unor noi standarde sau completarea celor existente.

Un alt element de noutate, preconizat prin propunerile și concluziile prezentei lucrări, constă în fundamentarea necesității înființării unui organism specializat de supraveghere a evaluării studiilor de impact în fiecare stat membru UE, pentru asigurarea unui grad înalt de calitate a studiilor de impact. Aceste propuneri au menirea să completeze actualele politici de reglementare. Totodată, prin acordarea unei atenții speciale analizei, evaluării și propunerilor de completare a politicilor de reglementare, considerăm că se poate atinge un nivel mai înalt al calității reglementării.

De asemenea, intenționăm să oferim repere de bună practică în ceea ce privește calitatea actelor juridice ale administrației publice, precum și un model care să asigure practica unitară.

¹² A se vedea Moroianu-Zlătescu I., *Drept instituțional european*, Lucrare îngrijită și actualizată de Bulgaru A., suport de curs, București, 2016 disponibil la adresa: <https://www.academia.edu> accesat la data de 09.02.2020.

¹³ Purpose of the draft proposal of Regulation, as stated very correctly by Art. 1(2), which derives from Recommendation 1 of the European Parliament resolution of 15 January 2013 with recommendations to the Commission on a Law of Administrative Procedure of the European Union (2012/2024(INL)) (hereafter EP 2012/2024).

Etapizarea cercetării

Obiect	Statul de drept și calitatea reglementării actelor administrației publice			
	Partea I	Partea a II-a	Partea a III-a	Partea a IV-a
Denumire	Calitatea și buna guvernare	Analiză privind calitatea reglementării la nivelul entităților europene și în state ale Europei	Activitatea de reglementare în România. Politici, instrumente, standarde de asigurare a calității	Managementul elaborării actelor administrative în România
Ipoteza centrală	Pot fi identificate standarde și metode de măsurare a calității oricărei activități, bun, serviciu, cercetarea prezentă fiind interesată de activitatea de asigurare a calității normelor emise sau adoptate de administrația publică în special. Se poate stabili o legătură de cauzalitate între calitatea reglementării și calității vieții în componenta securității juridice.			
Ipoteze subsidiare	Asigurarea unei reglementări de calitate este o componentă a buneii guvernări și contribuie la stabilitatea raporturilor juridice și sociale, precum și la creșterea calității vieții indivizilor.	Poate fi identificat un sistem de măsurare a calității reglementărilor, la nivel european și național, și e nevoie de determinarea unui model optim care să asigure o practică unitară.	Activitatea de reglementare reflectă modul de interpretare și aplicare a criteriilor, standardelor și instrumentelor conținute de politicile privind mai buna reglementare.	Sistemul de management al reglementării este perfectibil în contextul volumului mare de acte normative.
Întrebarea centrală	Care este sistemul optim de standarde de calitate a reglementării în administrația publică și cum poate fi acesta operaționalizat?			
Întrebări subsidiare	I.s.I. Care e relația ce se poate stabili între calitatea guvernării și calitatea reglementării?	I.s.II. 2. Care sunt entitățile europene cu atribuții privind măsurarea calității reglementării? Care au fost standardele de calitate a reglementării și cum au fost acestea stabilite? Cum vor fi măsurate?	I.s.III. Care sunt componentele actuale ale sistemului de calitate a reglementării și politicile publice aplicabile?	I.s.IV. Cum poate fi îmbunătățit managementul elaborării actelor normative?

Obiectiv general	Construirea și sistematizarea unor standarde de calitate a reglementării de natură să contribuie la îmbunătățirea nivelului cunoașterii în materia supusă analizei.			
Obiectiv principal	O.p.I. Analiza relației dintre buna guvernare, calitatea reglementării și calitatea vieții.	O.p.II. Identificarea principiilor și standardelor unei bune reglementări.	O.p.III. Identificarea și sistematizarea criteriilor, standardelor și indicatorilor pe baza cărora pot fi evaluate actele normative, de natură să conducă la realizarea unui model aplicabil optim și unita .	O.p.IV. Îmbunătățirea managementului reglementării.
Obiectiv secundar	O.s.I.1. Prezentarea unor accepțiuni ale noțiunii de calitate și măsurarea acestora; O.s.I.2. Stabilirea relației dintre buna reglementare și buna guvernare.	O.s.II.1. Reperarea entităților care se ocupă de buna reglementare, precum și instrumentelor acestora; O.s.II.2. Cercetarea practicii administrative europene și a jurisprudenței	O.s.III.1 Cercetarea politicilor de reglementare și a procedurii de emitere sau adoptare a actelor juridice ale administrației publice. O.s.III.2. Cercetarea și selectarea criteriilor, standardelor și indicatorilor privind evaluarea reglementărilor	O.s.IV.1. Corelarea procedurii de elaborare a actelor administrative cu managementul reglementării și identificarea bunelor practici în materie de politici ale reglementării; O.s.IV.2. Construirea unui model de criterii, standarde și indicatori care să permită evaluarea calității reglementării și o practică unitară, precum și formularea unor propuneri.

Activități	<p>A.o.s.I.1.1. Identificarea unor dimensiuni ale calității; A.o.s.I.1.2. Măsurarea dimensiunilor identificate; A.o.s.I.2.1. Analiza reglementărilor care stabilesc relațiile dintre persoanele care au ca obiect de activitate elaborarea actelor normative; A.o.s.I.2.2. Analiza relației de cauzalitate dintre securitatea juridică și calitatea vieții.</p>	<p>A.o.s.II.1.1. Reperarea entităților care se ocupă de buna reglementare A.o.s.II.1.2. Identificarea instrumentelor privind mai buna reglementare, precum și a reperelor privind politicile publice care au ca obiect buna reglementare; A.o.s.II.2.1. Cercetarea practicii administrative europene și a jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului, a Curții de Justiție a Uniunii Europene și a jurisprudenței Curții Constituționale a României; A.o.s.II.2.2. Analiza comparativă a standardelor identificate</p>	<p>A.o.s.III.1.1. Identificarea politicilor de reglementare; A.o.s.III.1.2. Cercetarea instrumentelor preventive și corective de asigurare a calității reglementării. A.o.s.III.2.1. Selectarea criteriilor, standardelor și indicatorilor privind evaluarea reglementărilor; A.o.s.III.2.2. Respectarea standardelor de calitate în raport cu legalitatea și/sau oportunitatea actului normativ</p>	<p>A.o.s.IV.1.1. Documentarea privind bunele practici în materie de management al reglementării; A.o.s.IV.1.2. Aplicare interviu semistructurat A.o.s.IV.2.1. Propuneri de completare a managementului reglementării;; A.o.s.IV.2.2. Aplicarea standardelor- model identificate la un act normativ determinat.</p>
Metode, tehnici și instrumente de cercetare	cercetare calitativă-documentară, analiza bibliografică	cercetare calitativă-documentară, analiza bibliografică, analiza comparativă	metoda comparativă, cercetare calitativă-documentară-directă și extinsă, directă și intensivă	cercetarea directă-extinsă, directă și intensivă, metoda comparativă, metoda calitativă
Limitele cercetării	Sintetizarea și analiza informațiilor, precum și interpretarea rezultatelor obținute în cadrul cercetării calitative pot fi mai puțin precise sau influențate de subiectivismul autorului lucrării. ¹⁴			

¹⁴ A se vedea în acest sens Chelcea S., Curs: Tehnici de cercetare sociologică, SNSPA, București, 2001, pag. 21-22, site: <https://www.studocu.com/ro/document/universitatea-din-bucuresti/metode-si-tehnici-de-cercetare-sociologica/note-de-curs/septimiu-chelcea-tehnici-de-cercetare-sociologica/7550395/view> accesat la data de 10.07.2020;

Un aspect relevant al etapizării studiului de cercetare propus îl reprezintă identificarea conceptelor de bază referitoare la teoria clasică a administrației publice, legalității și procedurii de emitere sau adoptare a actelor administrative, statului de drept, tehnicii legislative precum și a oricăror concepte și principii relevante pentru tema de cercetare.

De asemenea, este importantă – ca element al etapizării cercetării, analiza practicii instituțiilor administrației publice locale și centrale, jurisprudența Înaltei Curți de Casație și Justiție, Curții Constituționale și a instanțelor UE, precum și analiza comparativă între calitatea reglementării la nivel național și european.

Astfel, standardele și procedura de emitere sau adoptare de acte administrative care să asigure cerințele unei bune administrări trebuie realizate astfel încât să cuprindă și o reglementare calitativă. Acestea trebuie să ajute la responsabilizarea autorilor reglementărilor și la asigurarea transparenței procesului de reglementare. Cele mai importante criterii de evaluare a soluțiilor normative sunt: necesitatea, transparența, proporționalitatea, responsabilizarea, subsidiaritatea, accesibilitatea și simplitatea.

În vederea elaborării prezentei lucrări, considerăm că planificarea riguroasă a cercetării ajută la o mai bună orientare pentru îndeplinirea obiectivelor pe care ni le-am propus și la corelarea lor.

Popa M. – APIO – Metodologia cercetării (note de curs): 11_Noțiuni de cercetare calitativă, pag. 8-10, site: http://www.apio.ro/upload/mc11_cerc_calit_12.pdf accesat la data de 10.07.2020; Eco U., Cum se face o teză de licență. Disciplinele umaniste, trad. în lb. română de Popescu G., Editura Pontica, 2000 pag. 193-197, site: https://www.academia.edu/5106430/Umberto_Eco_Cum_se_face_o_teza_de_licenta accesat la data de 10.07.2020.

PARTEA I

CALITATEA ȘI BUNA GUVERNARE

CAPITOLUL 1

Accepțiuni ale noțiunii de calitate

În cadrul primei părți din prezenta lucrare plecăm de la presupunerea că pentru orice activitate, serviciu sau bun pot fi concepute standarde de calitate, precum și metode de măsurare a calității.

Pentru a putea observa ce fel de relație se poate stabili între calitatea guvernării și calitatea reglementării considerăm oportună prezentarea câtorva accepțiuni ale noțiunii de „calitate” deoarece considerăm că sunt suficiente pentru formarea unei opinii asupra semnificației și importanței acestei noțiuni.

Tratarea succintă a acestor accepțiuni este de natură să facă legătura dintre înțelesul general al conceptului de „calitate” și calitatea vieții, aceasta din urmă fiind influențată și de calitatea reglementărilor, după cum vom demonstra.

Opinăm că înțelegerea semnificației și importanței calității bunurilor, serviciilor etc. ne va forma o reprezentare clară despre cum ar trebui construite și sistematizate standardele de calitate a reglementării spre care tindem.

Deși „calitatea” este un concept subiectiv deoarece este apreciată în raport cu percepțiile indivizilor care compară un obiect cu altul, percepțiile fiind influențate de necesitățile și așteptările fiecăruia, suntem de părere că se poate ajunge la consens în privința calității, prin stabilirea unor indicatori.

Pe de altă parte, trebuie menționat și caracterul dinamic al calității și, implicit, al indicatorilor de calitate. Această dinamică este naturală din moment ce comportă asupra unui concept definit de percepțiile indivizilor care trăiesc într-o societate aflată în permanentă schimbare.

În cele ce urmează vom arăta cum calitatea, în relație cu produsele și / sau serviciile, are mai multe definiții, de exemplu: un produs care este ajustat la cerințele clienților, valoarea care nu poate fi regăsită la bunurile similare, relația cost / beneficiu, sustenabilitate ș.a.

1.1. Calitatea vieții

Noțiunea de „calitate” semnifică, printre altele, „totalitatea însușirilor și laturilor esențiale în virtutea cărora un lucru este ceea ce este, deosebindu-se de celelalte lucruri.”¹⁵ Viața, în sens larg și plastic, este perioada care curge de la momentul nașterii până la apariția decesului, timp în care individul experimentează o serie de acțiuni, inacțiuni, evenimente și trăiri.

Organizația Mondială a Sănătății definește calitatea vieții ca fiind percepția indivizilor asupra existenței lor în raport cu cultura și valorile sociale din mediul în care trăiesc, corelate cu obiectivele pe care și le propun, așteptările legitime, standardele lor de viață și preocupările pe care le au. Este un concept influențat¹⁶ într-un mod complex de sănătatea psiho-fizică a persoanei, convingerile personale, relațiile sociale și relația lor cu trăsăturile caracteristice mediului lor.¹⁷

O altă definiție este dată de Institutul de Cercetare a Calității Vieții care a efectuat un raport de cercetare în ceea ce privește calitatea vieții în România, arătând că „[...] se referă la bunăstarea oamenilor în societate și indică măsura în care viața este bună pentru aceștia.”¹⁸

Plecând de la premisa că oamenii sunt motivați de dorința de a-și împlini anumite țeluri, iar pentru ca aceștia să tindă către țeluri superioare, trebuie, mai întâi, să își împlinească țeluri inferioare, psihologul Abraham Maslow a ierarhizat o serie de necesități ale oamenilor, după cum urmează:

1. Nevoi fiziologice (aer, apă, hrană, somn, sănătate, adăpost etc.);
2. Siguranță (a integrității fizice și psihice, a familiei, a serviciului, a resurselor etc.);
3. Dragoste/apartenență (prietenie, familie, a iubi și a fi iubit, afecțiune etc.);
4. Stimă (știma de sine, încredere, succes, recunoaștere socială, unicitate etc.);

¹⁵ Site: <https://dexonline.ro> accesat la data de 10.01.2019.

¹⁶ În lucrarea: Voicu B., Priming Effects in Measuring Life Satisfaction. Soc Indic Res 124, 993–1013 (2015). <https://doi.org/10.1007/s11205-014-0818-0> accesat la data de 20.02.2020, se arată că este incertă relația dintre calitatea vieții și satisfacția privind diferitele paliere ale vieții, la fel și metodele de măsurare a calității vieții.

¹⁷ Site: <https://www.who.int> accesat la data de 10.01.2019.

¹⁸ Precupețu I. (coord.), Mihalache F., Petrescu C., Pop C.E., Tufă L., Vasile M., Calitatea vieții în România în context european, Institutul de Cercetare a Calității Vieții din București, 2018, Raport de cercetare, pag. 4, site: <http://www.iccv.ro> accesat la data de 15.03.2020.

5. Dezvoltare personală (moralitate, creativitate, spontaneitate, acceptare, înțelegere etc.).

În strânsă legătură cu necesitățile anterior menționate se află și dreptul la căutarea fericirii¹⁹, consacrat în preambulului Declarației de Independență a Statelor Unite ale Americii.²⁰ S-a agreat ideea că fericirea cetățenilor depinde în mare parte de nivelul calității vieții pe care o au și că variază în funcție de calitatea societății în care trăiesc.

Considerăm că se poate pune problema calității vieții abia după asigurarea mijloacelor de subsistență. În funcție de resursele de care dispune individul, nivelul de trai variază. Nivelul de trai este influențat de aspirațiile individului, valorile personale, educație și alți factori subiectivi, dar și de gradul de dezvoltare economică a statului în care trăiește.

Un alt aspect care influențează calitatea vieții este mediul în care individul trăiește. Astfel, există deosebiri între persoanele care locuiesc în mediul rural și cele care locuiesc în mediul urban și lista poate continua.

De asemenea, calitatea vieții este influențată și de ordinea juridică, de modul în care sunt garantate drepturile, libertățile și obligațiile corelative. Relația de cauzalitate dintre aceste noțiuni se întemeiază pe rațiunea că normele ar trebui să reflecte voința cetățenilor în sensul asigurării efective a drepturilor și libertăților fundamentale. Pe de altă parte, trebuie amintit că drepturile și libertățile fundamentale nu sunt absolute, în sensul că pot suferi ingerințe sau derogări pentru a putea fi protejate drepturile altora sau interesul general.²¹ Astfel, calitatea vieții este influențată de factori subiectivi, care diferă de la o persoană la alta, cât și de factori obiectivi precum mediu, societate, servicii publice, ordine juridică etc.

¹⁹ S.n. – Nu este corectă traducerea „dreptul la fericire” pentru că fericirea este o stare de beatitudine, un sentiment subiectiv, individual, oscilant și nu se poate garanta un astfel de sentiment, în schimb se poate garanta dreptul la căutarea fericirii prin asigurarea tuturor necesităților cotidiene, care eliberează de frământări individul și îi dă posibilitatea să încerce să fie fericit sau să încerce să afle ce anume îl face fericit.

²⁰ Site: <http://www.ushistory.org> accesat la data de 10.01.2019: „*We hold these truths to be self-evident, that all men are created equal, that they are endowed by their Creator with certain unalienable Rights, that among these are Life, Liberty and the pursuit of Happiness. — That to secure these rights, Governments are instituted among Men, deriving their just powers from the consent of the governed, — That whenever any Form of Government becomes destructive of these ends, it is the Right of the People to alter or to abolish it, and to institute new Government, laying its foundation on such principles and organizing its powers in such form, as to them shall seem most likely to effect their Safety and Happiness.*”

²¹ A se vedea în acest sens art. 15 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului și art. 53 din Constituția României, republicată.

1.2. Calitatea statului modern

În epoca modernă supremația dreptului este recunoscută chiar și în raport cu statul, devenind principiu fundamental al acestuia din urmă, respectiv principiul legalității.²² Coerența acestei supremații este întemeiată întrucât orice stat înțelege să existe și să se organizeze în baza unei legi fundamentale.

În gândirea juridică, statul de drept reușește, prin supremația legii, să protejeze drepturile inalienabile și imprescriptibile și să stabilească obligațiile corelative, astfel încât să creeze echilibru între interesul general și interesul privat.²³ Astfel, statul de drept are o legătură indisolubilă cu democrația și cu drepturile omului. Statul de drept se întemeiază pe Constituție, legea fundamentală în stat, care garantează drepturile și siguranța cetățenilor, prevede supremația legii, separația puterilor în stat.

Elementul esențial al statului este chiar legea fundamentală pe care și-o creează prin intermediul și în interesul voinței poporului și al său. Se creează, nu numai la nivel declarativ, un set de drepturi și libertăți individuale, suveranitatea poporului, separația puterilor în stat etc., garantarea acestora fiind asigurată de preeminența dreptului. În zilele noastre, superioritatea dreptului îmbracă o formă și mai amplă, comparativ cu epoca modernă, deoarece se extinde calitatea și capacitatea subiectelor de drept, se lărgeste sfera recunoșterii drepturilor și libertăților individuale, se pune problema statului de drept etc.²⁴

Separarea puterilor în stat²⁵ este un principiu fundamental al statului de drept și presupune o distribuire a puterii către instanțe diferite, independente, înzestrate cu atribute și prerogative de conducere. Scopul separării puterilor în stat este acela de a împiedica acumularea, deținerea sau exercitarea absolută a puterii. Puterea judecătorească este realizată de instanțele judecătorești care veghează la respectarea legilor²⁶.

²² A se vedea și Iftene C., *Principii aplicabile răspunderii administrative în contextul codificării administrative*, în vol. *Codificarea administrativă. Abordări doctrinare și cerințe practice*, Editura Wolters Kluwer, București, 2018, pag. 225-226.

²³ Boucher D., Kelly P., *Political Thinkers. From Socrates to Present*, third edition, Editura Oxford University Press, UK, 2017, Part I, pag. 14-15.

²⁴ Marshall G., *The Rule of Law: its Meaning, Scope and problems*, vol. *L'État de droit, „Cahiers de philosophie politique et juridique”*, 1993, nr. 21, Presses Universitaires de Caen, pag. 46-47.

²⁵ Montesquieu, *Despre spiritul legilor*, vol. I, Ed. Științifică, București, 1964, pag. 195-196

²⁶ Pescatore P., *La Séparation des pouvoirs et l'office du juge de Montesquieu à Portalis*, Luxembourg, Institut grand-ducal. Section des sciences morales et politiques (Bruxelles, Bruylant), 2009, pag. 20-27.

Separarea celor trei puteri (legislativă, executivă și judecătorească), nu presupune izolarea acestora, ci interdependența și controlul reciproc. Potrivit acestui principiu nici una dintre cele trei puteri nu le subordonează pe celelalte și nu le încalcă normele de competență. Între ele nu există o ierarhie. Constituția a folosit acest principiu pentru a-i împiedica pe cei care ar dori concentrarea puterii în mâinile unui grup restrâns sau unui singur om, ceea ce ar duce la instaurarea unui regim totalitar. Când puterea autorităților este limitată, puterea celor care sunt conduși este mai mare.

Independența justiției este consacrată în documente internaționale precum Declarația Universală a Drepturilor Omului, Convenția O.N.U. cu privire la drepturile civile și politice, Convenția Europeană a Drepturilor Omului sau principiile fundamentale referitoare la independența magistraturii, adoptate la Milano în anul 1985²⁷.

Independența puterii judecătorești față de celelalte puteri ale statului nu este consacrată expres în Constituția României, dar art. 124 alin. (3) prevede independența judecătorilor și faptul că aceștia se supun numai legii. Este de principiu că dispozițiile constituționale vizează atât instanțele judecătorești în ansamblu, cât și fiecare judecător în parte. Aceasta rezultă și din art. 133 din Constituție²⁸, care definește Consiliul Superior al Magistraturii drept garantul independenței justiției. Acestea se completează cu dispozițiile cuprinse în Legea nr. 304/2004 privind organizarea judecătorească și în Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor.

Consacrarea preeminenței dreptului constituie o metodă cu ajutorul căreia statul poate preveni arbitrariul. Convenția Europeană a Drepturilor Omului, pe lângă rolul de a cenzura încălcări nelegitime sau neîntemeiate, incompatibile cu statul de drept și cu democrația, are și rolul de a preveni încălcarea drepturilor subiective reglementate cu mai puțină exactitate.

Mecanismul de Cooperare și Verificare reprezintă un proces de verificare regulată a progreselor pe care România și Bulgaria²⁹ le au în ceea ce privește reforma sistemului judiciar, corupția și crima

²⁷ Moroianu-Zlătescu I., Bulgaru A., Organizații europene și euroatlantice, Editura Pro Universitaria, 2016, pag. 15 și urm.

²⁸ Constituția României, republicată, disponibilă la adresa: <https://www.ccr.ro/constitutia-romaniei-2003> accesată la data 27.12.2017.

²⁹ În anul 2019 Comisia Europeană a recomandat înlăturarea Bulgariei din cadrul Mecanismului de Cooperare și Verificare datorită progreselor înregistrate care au fost

organizată³⁰. Pentru a ajuta cele două țări să soluționeze aceste probleme importante, Uniunea Europeană a decis să instituie un „mecanism de cooperare și verificare” special, destinat să asigure un proces de aderare armonios și totodată să protejeze politicile și instituțiile europene.³¹ În decembrie 2006, Comisia Europeană a stabilit o serie de criterii („obiective de referință”) pentru evaluarea progreselor înregistrate în aceste domenii. La 1 ianuarie 2007, momentul în care Bulgaria și România au devenit membre ale Uniunii Europene, cele două țări mai aveau încă de rezolvat anumite obiective legate de reforma sistemului judiciar, de reducerea corupției din instituțiile statului și de punerea sub control a crimei organizate

Deși în raportul din anul 2017 se arăta că România înregistrase progrese privind îndeplinirea obiectivelor stabilite prin MCV³², fiind remarcate independența, profesionalismul, responsabilizarea, precum și metode de conservare ale acestora din urmă, în raportul din anul 2019 s-a considerat că România a făcut pași înapoi în ceea ce privește independența justiției și combaterea corupției. Astfel, Comisia a fost de părere că, prin cooperarea loială între instituțiile statului, printr-o orientare politică ce menține cu fermitate realizările anterioare și prin respectarea independenței sistemului judiciar, România va fi în măsură, în viitorul apropiat, să pună în aplicare recomandările restante din cadrul MCV.³³

Suntem de părere că prin natura obiectului de activitate al justiției aceasta este și va fi supusă presiunilor. Criticile de natură socială (ale opiniei publice), dar și cele venite din sfera politicului, sunt prezente în orice comunitate. Independența înseamnă responsabilitate și de aceea datoria magistraților, pe lângă cea de a se supune numai legii, este și de a sancționa, prin dezvăluiri publice, orice încercare de intervenție în actul de justiție. În lipsa unei culturi politice cu dominantă de tip democratic care să valorizeze în mod real statul de drept și care să sancționeze

considerate suficiente în raport cu angajamentele făcute la momentul aderării la Uniunea Europeană.

³⁰ Site: https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm_en accesat la data 27.12.2019.

³¹ Constantin E., „Judicial Independence and the Rule of Law”, Law Review vol. III, Special issue 2017, pag. 20.

³² Obiectivele stabilite de MCV se referă la independența și reforma sistemului judiciar, cadrul de integritate și Agenția Națională de Integritate, lupta împotriva corupției.

³³ Constantin E., „Judicial Independence and the Rule of Law”, Law Review vol. III, Special issue 2017, pag. 20.

orice abatere de la principiile acestuia, ocupanții temporari ai funcțiilor publice vor fi tentați să acționeze de multe ori la limita legii³⁴.

Statul de drept reprezintă structura în care statul și legea se află într-o relație complementară. Astfel, statul este indisolubil dreptului deoarece statul impune legalitatea și constrângerea pentru ca dreptul să se aplice. În altă ordine de idei, dreptul, prin intermediul normelor sale, corectează conduita și modul de raportare al instituțiilor de stat, ceea ce conduce la concluzia că statul se supune propriilor reguli deoarece nimeni nu este mai presus de lege.³⁵

Promovarea statului de drept și a independenței sistemului judiciar³⁶, combaterea corupției, asigurarea integrității funcțiilor publice și a demnităților reprezintă valori constituționale care nu pot fi negociate, restricționate sau eliminate din statul modern.

Așa cum se sublinia în Rezoluția Parlamentului European privind Obiectivele de Dezvoltare ale Mileniului, „Obiectivul major al cooperării pentru dezvoltare este și trebuie să fie lupta împotriva sărăciei”³⁷, dar

³⁴ <http://infopolitic.ro/studii/teoria-si-practica-separatiei-puterilor-in-stat-3.html> accesat la data 27.12.2017.

³⁵ <https://cristidanilet.wordpress.com/2009/12/30/justitia-putere-publica-in-statul-de-drept/> accesat la data 27.12.2017.

³⁶ Tratatul Universal al Judecătorilor (Uniunea Internațională a Magistraților, 1999), Convenția Europeană a Drepturilor Omului (CoE, Roma, 1950), Carta Europeană a Judecătorilor (Asociația Europeană a Magistraților, 1987), Declarația de la Palermo privind elementele unui statut european al magistraturii (MEDEL, 1993), Declarația de la Beirut privind independența justiției (Conferința Arabă a Justiției, 1999), Declarația de Independența a Justiției de la Cairo (Conferința Araba a Justiției, 2003), Avizul nr. 1 referitor la standardele privind independența puterii judecătorești și inamovibilitatea judecătorilor și Avizul nr. 2 privind finanțarea și administrarea instanțelor, cu referire la eficiența sistemului judiciar și la articolul 6 al Convenției europene privind drepturile și libertățile fundamentale ale omului (Consiliul Consultativ al Judecătorilor Europeni, 2001), Cartea Europeană privind Statutul Judecătorilor (Consiliul Europei, 1998), Recomandarea (94)12 privind independența, eficiența și rolul judecătorilor, Declarația de la Beijing cu privire la Principiile de Independența a Justiției în Regiunea LAWASIA (Asociația de Drept pentru Asia și Pacific, 1995), Principiile commonwealth asupra responsabilităților și relației dintre cele trei puteri (Nigeria, 2003), Declarația de la Caracas (Summit-ul Iberoamerican al Președinților de Instanțe, 1999), Standardele Minime de Independența a Justiției (Standardele New Delhi, International Bar Association, 1982), Declarația de la Suva asupra Principiilor de Independența și Acces la Justiție (INTERIGHTS-the Fiji Human Rights Commission-Fiji Judiciary, 2004), Principiile de la Bangalore asupra Deontologiei Judiciare (ONU, Grupul Judiciar pentru Întărirea Integrității, 2001) etc.

³⁷ Rezoluția Parlamentului European din 20 iunie 2007 privind Obiectivele de Dezvoltare ale Mileniului – etapa intermediară, publicată în „Jurnalul Oficial al Uniunii Europene” C146E/232-247 din data de 12.06.2008.

„această luptă nu se limitează la creșterea materială” și prin urmare construcția democrației și promovarea drepturilor fundamentale ale omului, a statului de drept și a principiilor justiției, imparțialității, transparenței și responsabilității trebuie să constituie întotdeauna temele centrale ale oricărei astfel de cooperări. Alinierea reglementărilor naționale la standardele și practicile internaționale prezintă un interes deosebit deoarece în acest mod pot fi evitate încălcări ale drepturilor omului.

Un domeniu în care statul modern trebuie să fie într-o permanentă perfecționare îl reprezintă mai buna cunoaștere și conștientizare a drepturilor omului, inclusiv a sistemului european de protecție a acestora, atât de către autoritățile publice, cât și de către marele public, subiecți ai drepturilor și beneficiari ai protecției acestora.

Toate instituțiile naționale au misiunea de a conserva imparțialitatea și independența conferite de lege. Instituțiile publice, regionale și locale, pot contribui la îmbunătățirea culturii democratice și la respectarea pactelor și tratatelor la care statul este parte, prin promovarea formării și perfecționării profesionale a persoanelor care desfășoară activități directe sau tangențiale cu drepturile omului.³⁸

Astfel, calitatea statului modern, respectiv a statului de drept, este redată de promovarea unor valori precum respectarea drepturilor și libertăților fundamentale, securitatea raporturilor juridice, integritatea funcționarilor publici, separația puterilor în stat, supremația constituției, combaterea corupției, democrația și altele asemenea.³⁹

1.3. Calitatea serviciilor publice

Din punct de vedere al dreptului administrativ, serviciul public cuprinde toate activitățile de interes general de care beneficiază cetățenii. Aceste activități sunt coordonate de puterea executivă.⁴⁰

³⁸ „Realitatea demonstrează că, în absența culturii democratice, procedurile și mecanismele cele mai perfecționate ale protecției libertăților vor fi «literă moartă»” – Moroianu-Zlătescu I., *Drepturile Omului-un sistem în evoluție*, Editura IRDO, București 2007, pag. 106, site http://www.irdo.ro/file.php?fisiere_id=749&inline accesat la data de 27.12.2017.

³⁹ Varia G., Constantin E., „Legalitatea și calitatea reglementării în sistemul juridic românesc”, *Revista de Drept Public* nr. 4/2019, Editura Universul Juridic, București, 2019, pag. 71-75.

⁴⁰ A se vedea în acest sens Manda C., *Drept administrativ. Tratat elementar*, ed. a IV-a, Editura Lumina Lex, București, 2007, pag. 291-292.

Serviciile publice, ca formă de servicii, reprezintă persoane și lucruri grupate de către o colectivitate publică pentru împlinirea nevoilor publice. Încrederea în guvern este esențială pentru coeziunea socială și bunăstare. Astăzi, mai mult ca oricând, cetățenii cer o mai mare transparență din partea guvernelor lor.⁴¹

Informațiile despre competențele teritoriale și materiale sunt necesare pentru a înțelege modul de luare a deciziilor, pentru a menține încrederea în instituțiile publice și pentru a sprijini condiții de concurență echitabile pentru mediul de afaceri.

O evaluare a calității serviciilor publice⁴² a fost făcută și de către Fundația Europeană pentru Îmbunătățirea Condițiilor de Muncă și Viață (Eurofund). Serviciile publice la care se referă această evaluare sunt serviciile de sănătate, educație, transport public, îngrijire a copiilor, servicii de îngrijire pe termen lung, asistență socială și sistemul național de pensii. În cadrul acestei evaluări se arată că există, la nivelul statelor membre ale Uniunii Europene, inegalități de tratament al cetățenilor și limitări în ceea ce privește accesibilitatea serviciilor publice. De exemplu, persoanele care locuiesc în mediul urban pot accesa cu mai multă ușurință serviciile publice, în comparație cu persoanele care locuiesc în mediul rural. O altă problemă o constituie corupția persoanelor care lucrează în serviciile publice.

O mai mare transparență nu este doar cheia pentru menținerea integrității în sectorul public; contribuie, de asemenea, la o mai bună guvernare. Într-adevăr, deschiderea și transparența pot îmbunătăți, în cele din urmă, serviciile publice, reducând la minimum riscul de fraudă, corupție și gestionarea greșită a fondurilor publice.⁴³

Angajarea publică în luarea deciziilor promovează responsabilitatea guvernului, un mediu de afaceri prietenos și încrederea publicului în instituțiile guvernamentale. Într-adevăr, legile și regulamentele unei țări conțin multe informații despre cum este organizată o societate, despre

⁴¹ A se vedea în acest sens Matei L., Matei A., Lazar C., Public Service Performance and Good Administration. Socio Economic Empirical Evaluations. *Procedia Economics and Finance*, vol.39/2016, pag. 335-339 disponibil la adresa: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S221256711630332X?via%3Dihub> accesat la data 03.04.2020

⁴² Eurofound (2017), European Quality of Life Survey 2016: Quality of life, quality of public services, and quality of society, Publications Office of the European Union, Luxembourg, pag. 50-68, site: https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef1733en.pdf accesat la data de 30.01.2020.

⁴³ <http://www.oecdbetterlifeindex.org/topics/civic-engagement/> accesat la data de 12.03.2020.

„regulile jocului” și despre deciziile politice luate. Dacă cetățenii pot participa la elaborarea acestor legi și reglementări, este mai probabil să se conformeze regulilor.

Angajamentul părților interesate pentru elaborarea de reglementări arată în ce măsură puterea executivă a unei țări implică părțile interesate atunci când elaborează proiecte de legi primare și reglementări subordonate. Acest indicator măsoară elemente precum metodele de consultare, deschiderea, transparența și mecanismele de feedback.⁴⁴

Astfel, îndeplinirea așteptărilor legitime precum: sporirea facilităților, profesionalismul și implicarea personalului din cadrul serviciilor publice, consultarea și informarea beneficiarilor în raport cu problemele cu care se confruntă și cu instrumentele pe care le au la îndemână pentru soluționarea acestora constituie factori care contribuie la calitatea serviciilor publice.⁴⁵

1.4. Calitatea informației

Putem defini informația ca fiind o resursă care ajută la lămurirea sau extinderea cunoștințelor despre un anumit subiect. Calitatea informației se apreciază în raport cu capacitatea de a fi utilă, de a adăuga valoare.

În zilele noastre, datorită dezvoltării tehnologice, viteza cu care circulă informațiile este enormă. Volumul mare de informații și posibilitatea fizică de a lua la cunoștință de ele influențează dezvoltarea statelor în toate sectoarele de activitate. De asemenea, volumul și calitatea informațiilor au un impact deosebit asupra vieții de zi cu zi a oamenilor.

Gestionarea informațiilor este esențială pentru buna guvernare. Pe plan intern, informația este fundamentul analizelor eficiente și elaborărilor politicilor. Oferă dovezi care să sprijine luarea deciziilor și este un instrument critic al eficienței. Pe plan extern, susține responsabilitatea atât a funcționarilor publici, cât și a miniștrilor prin publicații, audit, control parlamentar, libertatea de informare și în final

⁴⁴ <http://www.oecdbetterlifeindex.org/topics/civic-engagement/> accesat la data de 12.03.2020.

⁴⁵ Eurofound (2017), European Quality of Life Survey 2016: Quality of life, quality of public services, and quality of society, Publications Office of the European Union, Luxembourg, pag. 50-56, site: https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef1733en.pdf accesat la data de 30.01.2020.

prin înregistrări publice deschise. Informațiile reprezintă unul dintre elementele de bază ale guvernului.⁴⁶

Când informațiile erau preluate cu precădere pe hârtie, guvernul a fost, în general, mai eficient în gestionarea acestora. Fișierele și arhivarea erau în centrul modului în care se realiza munca: erau intrinseci în fluxul de muncă, nu constituiau o suprasolicitare.

Trecerea de la lucrările pe hârtie la e-mail și documente electronice au subminat rigoarea managementului informațiilor în mare parte. În timp ce puține informații s-au pierdut în totalitate, majoritatea celor acumulate în ultimii cincisprezece sau douăzeci de ani sunt organizate deficitar, împrăștiate în sisteme diferite și aproape imposibil de căutat eficient. Acest lucru nu numai că subminează capacitatea guvernului de a structura și păstra înregistrările pe termen lung, ci creează, de asemenea, riscuri reale și imediate.

Există o nevoie imediată de a îmbunătăți organizarea și conducerea departamentelor de arhivări digitale. Din fericire, instrumentele și tehnicile pentru a face acest lucru s-au îmbunătățit rapid în ultimii ani, iar unele departamente le folosesc deja. Toate departamentele trebuie să fie sigure că își înțeleg activele informaționale digitale și au planuri clare pentru a se asigura că sunt gestionate într-un mod care să abordeze nevoile și riscurile pe termen scurt și, de asemenea, să sprijine conservarea pe termen lung.

Există, de asemenea, nevoia de continuitate pentru a putea fi îndeplinite obiectivele din cadrul planurilor pe termen lung. Soluția se află în primul rând în cultura și practicile statornicite ale serviciului public.⁴⁷ Trebuie să existe o responsabilitate clară în ceea ce privește informațiile, așa cum există pentru alte servicii. Practicile de lucru

⁴⁶ Better Information for Better Government, 18 January 2017 Cabinet Office Digital Records and Information Management Team, working in collaboration with The National Archives and Government Digital Service, pag. 3, site: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/589946/2017-01-18_-_Better_Information_for_Better_Government.pdf accesat la data 04.03.2020.

⁴⁷ Cătană E.L., Dezvoltarea și diversificarea practicilor administrative – premisă a necesității codificării normelor de drept administrativ și a procedurii administrative, în vol. Codificarea administrativă. Abordări doctrinare și cerințe practice, Editura Wolters Kluwer, București, 2018, pag. 82: „*Modernizarea și eficientizarea administrației publice impun din ce în ce mai accentuat abordarea interdisciplinară a fenomenului administrativ, ceea ce se reflectă și în normele juridice incidente activității administrației publice.*”

trebuie să cuprindă gestionarea informațiilor cu sprijin profesional eficient pentru echipe și proiecte.⁴⁸

Suntem de părere că în orice domeniu de activitate este nevoie de mijloace eficiente de transmitere a informațiilor astfel încât să fie furnizate la timp și gestionate de un număr rezonabil de persoane raportat la volumul informațiilor. Nu numai prin furnizarea informațiilor de calitate se poate atinge scopul pentru care sunt utilizate, ci și prin mijloace tehnice corespunzătoare și prin capacitatea efectivă de procesare.

Considerăm că există o legătură naturală între calitatea informației și calitatea reglementării întrucât putem interpreta că textele reglementărilor reprezintă tot informații despre drepturile, libertățile, obligațiile destinatarilor lor. Așa cum informațiile, pentru a putea fi utilizate, trebuie să fie de natură să servească scopului pentru care sunt utilizate, tot astfel și actele normative trebuie să fie accesibile, clare, previzibile, complete etc.

1.5. Calitatea managementului

Calitatea managementului este redată de eficiența componentelor sale, precum: planificare, organizare, coordonare, control etc. Rolul managementului este de a ajuta organizațiile să își atingă obiectivele pe care și le propun, cu instrumentele și resursele pe care le au la dispoziție.

Managementul reprezintă, printre altele, monitorizarea procedeelelor folosite în practicarea unei profesii, executarea unei lucrări sau a unei operațiuni. Prin calitatea managementului se urmărește caracterul inovativ, expertiza disponibilă, calitatea științifică, îndeplinirea obiectivului propus. În ceea ce privește calitatea managementului, la nivelul entităților publice, putem considera că înseamnă:

- abordarea unitară referitoare la modul de identificare, evaluare și gestionare a riscurilor;
- unitate terminologică a metodologiilor utilizate în managementul riscurilor;

⁴⁸ Better Information for Better Government, 18 January 2017 Cabinet Office Digital Records and Information Management Team, working in collaboration with The National Archives and Government Digital Service, pag. 3, site: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/589946/2017-01-18_-_Better_Information_for_Better_Government.pdf accesat la data 04.03.2020

- depășirea problemelor cauzate de traducerile dintr-o limbă în alta la nivelul Uniunii Europene, care fac posibilă transmiterea informațiilor despre riscuri între instituțiile diferitelor state;
- unitatea criteriilor de evaluare a impactului riscurilor;
- unitate de măsură în ceea ce privește măsurarea impactului riscurilor.⁴⁹

Soluțiile manageriale în privința planului de activitate, organizarea și coordonarea internă, precizarea clară a responsabilităților fiecărei persoane implicate în activitatea instituției publice pot fi îmbunătățite cu ajutorul informațiilor oferite de controlul intern managerial. Acest proces este unul anevoios, care se întinde în timp, și se poate consolida și perfecționa prin eforturi individuale și colective, prin respectarea cadrului legal și a principiilor controlului intern managerial, astfel încât să răspundă nevoilor instituției publice.⁵⁰

Printr-o preocupare permanentă pentru creșterea calității managementului, în cadrul administrației publice, se pot îmbunătăți raporturile dintre administrația publică locală și centrală, se pot institui practici și interpretări unitare în privința actelor administrative și a actelor normative.

Un alt motiv pentru care este de dorit o preocupare permanentă pentru creșterea calității managementului este generată de complexitatea problemelor moderne cu care instituțiile se confruntă și care, de cele mai multe ori, cer o soluționare rapidă. În zilele noastre, managementul trebuie să integreze cât mai multe informații despre mecanismele care determină schimbările, să le anticipeze în măsura în care există această posibilitate. Conchidem că adaptarea managementului la realitățile secolului XXI garantează identificarea soluțiilor raționale pentru dezvoltare.

⁴⁹ Criterii adaptate din Metodologie de management al riscurilor, Proiect selectat în cadrul Programului Operațional Capacitate Administrativă cofinanțat de Uniunea Europeană, din Fondul Social European, 2018, pag. 4, site: <https://sgg.gov.ro/new/wp-content/uploads/2018/07/Metodologia-de-management-al-riscurilor-2018.pdf> accesat la data de 10.03.2020.

⁵⁰ Manual de implementare a sistemului de control intern managerial, pag. 9, disponibil pe site-ul: <https://sgg.gov.ro/new/wp-content/uploads/2018/07/Manual-SCIM-site.pdf> accesat la data de 10.03.2020.

CAPITOLUL 2

Măsurarea calității: standard de calitate

În toate domeniile există sisteme de evaluare care îmbracă diverse forme, de la analiza comparativă între bunuri sau servicii similare până la verificarea pe baza unor criterii tehnice, standarde. Măsurarea calității este de interes și pentru specialiștii din cele trei puteri ale statului deoarece luarea deciziilor, întocmirea politicilor publice și a metodologiilor, evaluarea actelor normative se supun unor standarde tot mai prezente.

Măsurarea calității bunurilor este o activitate care determină în ce mod produsul evaluat îndeplinește așteptările și rigorile convenite de societate. Metodele prin care se poate stabili dacă un produs reprezintă expresia condițiilor de calitate, sunt stabilite de specialiști.

Standardele de calitate reprezintă, prin deducție logică, condiții pe care un bun trebuie să le îndeplinească. Valoarea produsului este redată de măsura în care acesta îndeplinește cât mai multe standarde.

Calitatea bunurilor, serviciilor etc. presupune o activitate de măsurare care să arate dacă acestea corespund unor standarde agreate. Fără măsurarea calității nu se poate stabili valoarea pecuniară a bunurilor, serviciilor astfel încât să rezulte un preț direct proporțional.⁵¹

Pentru a fi realizată o măsurare corectă a calității sunt necesare unități de măsură general valabile, respectiv standarde. Prin intermediul standardelor pot fi prevenite situațiile în care produsele sunt neconforme sau noncalitative.

Totodată, instituirea unor standarde de calitate are ca finalitate și înlăturarea cauzelor care determină lipsa conformității sau a calității. Altfel spus, îndeplinirea standardelor de calitate se transpune în atingerea performanței, iar fără observarea deficiențelor și îndreptarea lor, nu se poate discuta despre succesul unui bun sau serviciu.

2.1. Dimensiuni ale calității vieții și măsurarea acestora

Inițiativa Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Europeană pentru o viață mai bună s-a concentrat pe elaborarea de statistici

⁵¹ A se vedea și Azgaldov G.G., Kostin A.V., Sadov V.V., Calimetrie pentru toți: manual, InformZnanie, 2012 pag. 165 disponibil la adresa: http://www.labrate.ru/kostin/064571_qualimetry_azgaldov-kostin-sadovov-2012.pdf accesat la data de 20.06.2020.

care surprind aspecte importante ale vieții oamenilor și care ajută la modelarea calității vieții lor. Măsurarea stării de bine a oamenilor și a progresului societăților este o prioritate esențială pentru OCDE, a cărei activitate generală este misiunea este de a promova „Politici mai bune pentru viață mai bune”.⁵²

Your Better Life Index, lansat în mai 2011, este un instrument care compară performanțele țărilor în funcție de propriile preferințe în ceea ce privește calitatea vieții. Acesta include 11 „dimensiuni” ale calității vieții:

1. Locuință: condiții de locuit și cheltuieli (de exemplu, prețuri imobiliare);
2. Venit: venitul gospodăriei (după impozite și transferuri) și averea financiară netă;
3. Locuri de muncă: câștiguri, securitatea locurilor de muncă și șomaj;
4. Comunitate: calitatea rețelei de asistență socială;
5. Educație: educație și rezultatul ei;
6. Mediu: calitatea mediului (de exemplu, sănătatea mediului);
7. Angajament civic: implicarea în democrație;
8. Sănătate;
9. Satisfacția vieții: nivel de fericire;
10. Siguranță: rate de omor și asalt;
11. Echilibru între viață și profesie.⁵³

Stabilirea indicatorilor pentru criteriile pe baza cărora se apreciază calitatea vieții este de natură să furnizeze informații precise, astfel adoptarea politicilor publice și elaborarea actelor normative pot mări gradul de satisfacție al vieții cetățenilor.

Dimensiunea privind Angajamentul civic: *implicarea în democrație* prezintă interes pentru subiectul lucrării întrucât tratează subiecte care au legătură cu administrația publică și cu reglementarea. Acest indicator arată măsura în care se implică oficial părțile interesate în elaborarea legilor primare și a reglementărilor subordonate. Indicatorul este calculat ca media simplă a doi indicatori compuși (care acoperă legile primare și reglementările subordonate) și măsoară patru aspecte ale implicării părților interesate, respectiv:

- i) adoptarea sistematică (a cerințelor formale ale implicării părților interesate);
- ii) metodologia consultării și angajamentelor părților interesate;

⁵² OECD Statistics and Data Directorate Paris, May 2019, pag. 1 site: www.oecd.org/statistics/better-life-initiative.htm; wellbeing@oecd.org accesat la data de 29.02.2020.

⁵³ <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=BLLI> accesat la data de 20.01.2020.

iii) transparența proceselor de consultare publică și a practicilor guvernamentale; și

iv) supravegherea și controlul calității, care se referă la existența unor organisme de supraveghere și informații disponibile publicului cu privire la rezultatele implicării părților interesate.⁵⁴

Se observă că s-a îmbunătățit calitatea vieții, în anumite privințe, în raport cu 2010 – un an în care impactul crizei financiare a continuat să afecteze multe țări OCDE. Trăim vieți mai lungi și mai sigure. În toate țările OCDE, speranța de viață a crescut cu mai mult de un an. Rata medie a omuciderilor din statele analizate de OCDE a scăzut cu o treime din 2010, decesele rutiere au scăzut, iar oamenii se simt în siguranță atunci când merg singuri noaptea în cartierele lor. Una din opt gospodării este supraaglomerată, cu 3 puncte procentuale mai puțin decât în 2010. Veniturile și locurile de muncă sunt în creștere – atât rata ocupării forței de muncă, cât și veniturile medii ale gospodăriilor cresc din 2010 cu peste 5 puncte procentuale. Astăzi, aproape opt din fiecare zece adulți au un loc de muncă remunerat. Sondajele recente sugerează că oamenii sunt mai mulțumiți de viața lor actuală, raportat la modul în care s-au simțit în 2013.⁵⁵

2.2. Dimensiuni ale calității statului modern

Principiile fundamentale pe baza cărora statul de drept poate fi evaluat reprezintă, în fapt, criteriile de evaluare a statului modern deoarece, în zilele noastre, statul modern este supus unor rigori al căror scop este să creeze un mediu adecvat progresului și prosperității.⁵⁶ Aceste dimensiuni ale calității statului modern sunt:

- legalitatea;
- securitatea juridică;
- egalitatea în fața legii și nediscriminarea;
- accesul la justiție;
- proces echitabil etc.

Principiul legalității este un principiu ce în mod firesc excede justiției, fiind de esența statului de drept. Are însă o evidentă aplicabilitate

⁵⁴ <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=BLI> accesat la data de 20.01.2020.

⁵⁵ <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/9870c393-en/index.html?itemId=/content/publication/9870c393-en> accesat la data de 12.03.2020.

⁵⁶ Moroianu-Zlătescu I. (coord.), *Evoluția dreptului și a societății românești în context internațional 1918-2018*, Editura Universul Academic, București, 2019, pag. 9.

în domeniul justiției și anume sub două mari aspecte: legalitatea constituirii instanțelor judecătorești; legalitatea pedepselor și a incriminării anumitor fapte. Cât privește primul aspect, vom reține că pot îndeplini funcții jurisdicționale numai acele autorități statale cărora constituția și legile le recunosc asemenea calități. De asemenea, instanțele judecătorești (jurisdicționale) pot rezolva procese numai în limita competenței conferite de lege.

Supremația Constituției este observată prin poziția ei dominantă în raport cu celelalte acte normative, precum și cu filtrul de control constituțional al legilor. Astfel, șeful statului are îndatorirea fundamentală de a veghea la aplicarea și respectarea Constituției de către toate autoritățile publice, partidele politice, sindicatul etc.⁵⁷

Prin controlul constituționalității legilor este verificată compatibilitatea legii cu Constituția. Astfel, pentru efectuarea controlului constituționalității legilor sunt prevăzute reguli de competență și proceduri, efecte ale controlului etc.⁵⁸ În general controlul constituționalității legilor este considerat o garanție a supremației Constituției.⁵⁹

Securitatea reprezintă „starea de spirit încrezătoare și liniștită a celui care se crede la adăpost de pericol”⁶⁰, iar în limbajul juridic se referă la pericolul concret pe care îl poate constitui un act juridic sau chiar jurisprudența.

Securitatea juridică se întrepătrunde cu preeminența dreptului și cu principiul legalității, astfel cum se observă și din jurisprudența CEDO, în care este explicată necesitatea protejării cetățenilor „contra unui pericol care vine chiar din partea dreptului, contra unei insecurități pe care a creat-o dreptul sau pe care acesta riscă s-o creeze”⁶¹. Acest principiu a fost amplu discutat și a suferit îmbunătățiri în mod permanent în dreptul european, în materia dreptului comunitar și a protecției drepturilor omului.⁶²

⁵⁷ Art. 80 alin. (2) din Constituția României, republicată: „(2) Președintele României veghează la respectarea Constituției și la buna funcționare a autorităților publice. În acest scop, Președintele exercită funcția de mediere între puterile statului, precum și între stat și societate.”

⁵⁸ Art. 142 – 147 din Constituția României, republicată.

⁵⁹ A se vedea și Muraru I., Tănăsescu E.S., *Drept constituțional și instituții politice*, ed. 13 vol. I, Editura C.H. Beck, București, 2008.

⁶⁰ [https://dexonline.ro/definitie accesat la data de 25.11.2017.](https://dexonline.ro/definitie/accesat%20la%20data%20de%2025.11.2017)

⁶¹ François L., „Le problème de la sécurité juridique, lucrarea La sécurité juridique”, Editura Jeune Barreau de Liège, Liège, 1993, pag. 10; Predescu I., Safta M., „Principiul securității juridice – fundament al statului de drept. Repere jurisprudențiale”, site-ul: <https://www.ccr.ro/ccrold/publications/buletin/8/predescu.doc> accesat la data 11.11.2017.

⁶² site-ul: <https://www.ccr.ro/ccrold/publications/buletin/8/predescu.doc> accesat la data 11.11.2017.

Astfel, în componentele preeminenței dreptului se află și principiul securității raporturilor juridice, care presupune ca hotărârea definitivă în ceea ce privește un litigiu să nu mai fie repusă în discuție. Potrivit acestui principiu, nicio parte nu poate solicita revizuirea unei decizii definitive și executorii doar pentru a obține o nouă analiză a cauzei și o nouă hotărâre în privința sa. Respectarea principiului securității raporturilor juridice interzice ca hotărârile judecătorești care se bucură de autoritatea de lucru judecat să fie repuse în discuție pentru simplul motiv că există două puncte de vedere asupra chestiunii respective.⁶³

Respectarea principiului securității juridice este de interes și pentru România din cauza cantității legislative actuale și a creșterii gradului de complexitate a dreptului ocazionată de aderarea la Uniunea Europeană, dezvoltările tehnologice, evoluția societății etc. Astfel, volumul mărit al cantității legislative generează o neglijare involuntară a calității, motiv pentru care este necesar să fie luate măsuri în acest sens.⁶⁴

Oricărui text de lege i se atribuie o așteptare legitimă în privința textelor de lege în vigoare, cerința fiind legată de conținutul drepturilor și îndatoririlor unei persoane astfel încât să fie înțelese de toată lumea fără echivoc în momentul formării raporturilor juridice.⁶⁵ Problema vulnerabilității principiului securității juridice este în mod deosebit tratată în analiza efectului direct și indirect al directivelor UE. În conformitate cu art. 288 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, o directivă este un act indirect al cărui destinatari sunt statele membre. Autoritățile naționale se bucură de putere discreționară, respectiv libertatea de a alege forma și metodele de punere în aplicare a directivei. Deși în legislația primară a UE există o obligație imperativă de a pune în aplicare prevederile unei directive, punerea în aplicare apare cu întârziere sau este necorespunzătoare.⁶⁶

⁶³ CEDO, Cauza Bartoș contra României – Încălcarea principiului securității raporturilor juridice, Hotărârea din 20 iulie 2006, publicată în M. Of. al României nr. 64 din 25.01.2011.

⁶⁴ «Sintagma „prevăzută de lege” nu se referă doar la dreptul intern, ci vizează și calitatea „legii”; prin această expresie se înțelege compatibilitatea legii cu principiul preeminenței dreptului, menționat explicit în preambulul Convenției» Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Cauza Rotaru împotriva României, 2000, Ramașcanu B., Jurisprudența CEDO în cauzele împotriva României, Editura Hamangiu, București, 2008, pag. 108.

⁶⁵ A se vedea în acest sens și Xanthaki H., Thornton's Legislative Drafting, fifth edition, Editura Bloomsbury Professional PLC, U.K., 2013, pag. 54.

⁶⁶ Samuilytė-Mamontovė A., „Social Transformations in Contemporary Society”, 2014 (2), „Social Transformations in Contemporary Society”, 2014, Principle of Legal Certainty and (In)Direct Effect of Directives, pag. 58 și urm.

În acord cu jurisprudența sa⁶⁷, Curtea Constituțională a reținut că „principiul securității raporturilor juridice civile constituie o dimensiune fundamentală a statului de drept, astfel cum acesta este consacrat în mod expres prin dispozițiile art. 1 alin.(3) din Legea fundamentală.” Și Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat că principiul securității raporturilor juridice rezultă implicit din Convenția pentru apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale și reprezintă unul dintre principiile fundamentale ale statului de drept.⁶⁸

De asemenea, instanța de la Strasbourg a statuat că „odată ce Statul adoptă o soluție, aceasta trebuie să fie pusă în aplicare cu claritate și coerență rezonabile pentru a evita pe cât este posibil insecuritatea juridică și incertitudinea pentru subiectele de drept vizate de către măsurile de aplicare ale acestei soluții”.⁶⁹

În privința hotărârilor judecătorești definitive, potrivit principiului *ne bis in idem*, CEDO a hotărât⁷⁰ că „securitatea juridică implică respectarea principiului autorității de lucru judecat și anume a principiului caracterului definitiv al hotărârilor”. Principiul caracterului definitiv al hotărârilor impune ca părțile, din cauza dedusă judecării și soluționată, să nu aibă dreptul de a solicita revizuirea unei hotărâri definitive și obligatorii doar cu intenția de a reexamina a fondului cauzei. Exercițarea controlului judiciar de către instanțele superioare nu ar trebui utilizată pentru o nouă rejudecare a fondului cauzei.⁷¹

Rigorile de securitate juridică nu sunt absolute; în situații de excepție, redeschiderea procesului poate fi cea mai potrivită măsură de reparație.⁷² „În orice caz, competența de a judeca calea extraordinară de atac a revizuirii ar trebui exercitată de autorități astfel încât să se păstreze, în cea mai mare măsură posibilă, un echilibru just între interesele aflate în joc.”⁷³

⁶⁷ Decizia nr. 570/2012, M.Of. nr. 404 din 18 iunie 2012 și Decizia nr. 615/2012, M.Of. nr. 454 din 6 iulie 2012.

⁶⁸ Hotărârea din 20 octombrie 2011 pronunțată în cauza Nejdet Şahin și Perihan Şahin împotriva Turciei, paragraful 56 și Hotărârea din 6 decembrie 2007 pronunțată în cauza Beian împotriva României (paragraful 39).

⁶⁹ Hotărârea din 1 decembrie 2005, pronunțată în Cauza Păduraru împotriva României, (paragraful 92).

⁷⁰ CEDO, Hotărârea din 11 aprilie 2017, Costache și alții împotriva României, M.Of. nr. 874/07.11.2017.

⁷¹ Ex: Ryabykh împotriva Rusiei, nr. 52.854/99, pct. 52, CEDO 2003-IX: „Revizuirea nu ar trebui tratată ca un apel deghizat, iar simpla posibilitate a existenței a două opinii cu privire la un subiect nu reprezintă un motiv de reexaminare. Abaterile de la acest principiu sunt justificate numai când sunt impuse de împrejurări cu caracter substanțial și obligatorii.”

⁷² Ex: Mitrea împotriva României, 26.105/03, pct. 25, 29 iulie 2008.

⁷³ Ex.: *mutatis mutandis*, Nikitin împotriva Rusiei, nr. 50.178/99, pct. 57, CEDO 2004-VIII.

2.3. Măsurarea calității serviciului public

În doctrină s-a arătat că serviciul public integrează în esența lui interesul public, căpătând următoarea definiție: „activitatea organizată sau, după caz autorizată de o autoritate publică, în scopul satisfacerii unui interes legitim public, desfășurată de o autoritate administrativă (organism administrativ) sau agent public (de stat/particular) în vederea satisfacerii unui interes general”.⁷⁴

Având în vedere faptul că scopul serviciului public constă în satisfacerea interesului general, calitatea serviciului public⁷⁵ poate fi măsurată prin intermediul următoarelor criterii:

- îndeplinirea îndatoririlor în termenul prevăzut de lege sau într-un termen rezonabil;
- îndeplinirea sarcinilor corect, legal și transparent pentru beneficiari;
- comunicare eficientă cu beneficiarii;
- suport logistic adecvat și suficient;
- transparență decizională;
- flexibilitate;
- integritatea și pregătirea funcționarilor publici și a personalului contractual;
- politici publice realiste;
- management eficient.

Pentru ca administrația publică să își desfășoare atribuțiile într-un mod corespunzător obiectului de activitatea, în România, a fost nevoie de înființarea unui minister și de adoptarea unei legi pentru bunul mers al serviciului public. Acestea sunt lucruri îngrijorătoare dacă ne raportăm la standardele de calitate ale serviciului public. Se pare că legiuitorul a dorit să întărească și să reamintească scopul și îndatoririle administrației publice.

Înființarea Ministerului pentru Consultare Publică și Dialog Civic⁷⁶ a avut ca scop îmbunătățirea relației dintre cetățeni și sistemul public

⁷⁴ Bălan E., Instituții administrative, Editura C.H. Beck, București, 2008, pag. 129.

⁷⁵ Calitate și performanță în administrația publică – suport de curs – Titlul proiectului: „Calitate și performanță în administrația publică din Județul Brăila”, cod SMIS 119189, Beneficiar: UAT Județul Brăila, Proiect cofinanțat din FSE prin Programul Operațional Capacitate Administrativă 2014 – 2020 pag. 69-74 Site: [https://cjbaila.ro/dm/portal.nsf/65903E39D14BE89BC22584C1002D10D1/\\$FILE/Suport%20de%20curs%202019.pdf](https://cjbaila.ro/dm/portal.nsf/65903E39D14BE89BC22584C1002D10D1/$FILE/Suport%20de%20curs%202019.pdf) accesat la data de 29.01.2020.

⁷⁶ Dizolvat în prezent, atribuțiile acestuia fiind direcționate altor structuri guvernamentale.

din România⁷⁷, iar Legea nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică a instituit o serie de principii prin care să responsabilizeze administrația publică în raport cu cetățeanul, să asigure posibilitatea implicării cetățenilor în luarea deciziilor și a elaborării actelor normative, precum și să asigure un grad ridicat de transparență.

Considerăm că orice reformă prin care se urmărește o creștere a calității serviciilor publice presupune și asumarea câtorva greșeli. Reforma sectorului public este o modalitate de inovare care are ca scop eficientizarea serviciilor publice.⁷⁸

2.4. Măsurarea calității informației

Nivelul calității informației poate fi determinat prin raportare la puterea de lămurire pe care o are sau de extindere a cunoașterii. Astfel, în primul rând informația trebuie să fie clară și completă pentru a putea forma o reprezentare corectă în timpul procesării. Pe de altă parte, informația trebuie să fie utilă în sensul că poate fi formulată într-un limbaj și într-un format care permit furnizarea acesteia la momentul la care este necesară. Un alt criteriu de evaluare a calității informației constă în capacitatea de a lărgi sfera cunoașterii într-un domeniu.

Informația este o resursă vitală care întreține bunul mers al guvernării. Informația stocată sub diverse forme (e-mailuri, documente, prezentări, foi de calcul etc.) constituie combustibilul pentru politicile privind dezvoltarea, luarea deciziilor, implementarea și atingerea rezultatelor. Așadar, activitatea guvernului se bazează pe informații. Calitatea serviciului public vine în mare parte din valoarea informațiilor pe care le deține.⁷⁹

⁷⁷ Ghid practic pentru aplicarea Legii nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică, material realizat de Ministerul pentru Consultare Publică și Dialog Civic (MCPDC) și Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice (MDRAP), București, 2016, pag. 3.

⁷⁸ Matei A., Bujac R., Innovation and Public Reform (March 16, 2016). *Procedia Economics and Finance* 39 (2016) 761-768, disponibil la adresa: <https://ssrn.com/abstract=2810833> accesată la data de 04.03.2020.

⁷⁹ Better Information for Better Government, 18 January 2017 Cabinet Office Digital Records and Information Management Team, working in collaboration with The National Archives and Government Digital Service, pag. 4, site: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/589946/2017-01-18_-_Better_Information_for_Better_Government.pdf accesat la data 04.03.2020.

Aceste informații sunt deseori dispersate și nestructurate din cauza organizării deficitare sau din cauza volumului copleșitor. Informațiile importante, de interes național, sunt transferate la Arhivele Naționale. Conceptul registrului public reflectă un acord pe scară largă conform căruia informațiile pe care serviciul public le creează sunt potențial valoroase nu doar în prezent, ci și pentru generațiile viitoare.⁸⁰

Parlamentul și cetățenii așteaptă ca serviciul public să trateze informațiile cu atenție, în sensul protejării informațiilor sensibile sau a celor cu caracter personal. Acest lucru rezultă din rolul unic al serviciului public în societate: spre deosebire de o consultanță în sectorul privat, serviciul public răspunde direct cetățenilor și informațiile pe care le deține pot fi principalul canal de asigurare a răspunderii.⁸¹

Gestionarea eficientă a informațiilor este, de asemenea, fundamentală pentru păstrarea și utilitatea cunoștințelor acumulate ale unui departament, care se asigură că funcționarii publici învață eficient, prevenind repetarea politicilor eșuate și a activității inutile. Pentru a obține valoare din cunoștințele acumulate ale unui departament, acesta trebuie să gestioneze eficient activele informaționale și să permită accesul la ele pentru utilizarea cotidiană.

Fără această activitate, voința guvernului este mai puțin eficientă și productivă. Prin urmare, gestionarea informației poate fi observată și în context mai larg de creare a unui serviciu public mai eficient și mai dinamic, în cazul în care toate resursele disponibile sunt utilizate la nivel maxim.

Gestionarea informațiilor este o parte esențială a activității de bază a serviciului public. Importanța sa nu este afectată de formatul, locația și compoziția informațiilor în cauză. Personalul și amploarea activității de gestionare a informațiilor (cine o face, ce instrumente sunt necesare și ce proceduri trebuie urmate și când) se schimbă în funcție de formatul informațiilor. În ultimul deceniu sau mai mult, formatul informațiilor guvernamentale s-a schimbat fundamental: departamentele s-au mutat dintr-o lume în care majoritatea informațiilor erau deținute pe hârtie într-o lume în care aproape toate informațiile sunt păstrate digital. Acest

⁸⁰ A se vedea în acest sens Legea nr. 16/02.04.1996 republicată.

⁸¹ Better Information for Better Government, 18 January 2017 Cabinet Office Digital Records and Information Management Team, working in collaboration with The National Archives and Government Digital Service, pag. 4, site: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/589946/2017-01-18_-_Better_Information_for_Better_Government.pdf accesat la data 04.03.2020.

lucru a schimbat complet conceptul de informație și înregistrări, precum și ceea ce constituie un management eficient al informațiilor.⁸²

2.5. Măsurarea calității managementului

Măsurarea calității managementului entităților publice se efectuează prin intermediul controlului intern managerial. Controlul intern managerial constă în asigurarea responsabilizării, indiferent de nivelul ierarhic, pentru a putea fi controlate toate activitățile desfășurate pentru îndeplinirea obiectivelor.⁸³

Într-o abordare oficială, controlul intern managerial presupune „[...] ansamblul formelor de control exercitate la nivelul entității publice, inclusiv auditul intern, stabilite de conducere în concordanță cu obiectivele acesteia și cu reglementările legale, în vederea asigurării administrării fondurilor în mod economic, eficient și eficace; acesta include, de asemenea, structurile organizatorice, metodele și procedurile.”⁸⁴ Evaluarea calității tehnice a entităților publice are loc pe baza unor standarde, după cum urmează:

1. Standarde privind mediul de control (etica și integritatea; atribuții, funcții, sarcini; competență, performanță; structura organizatorică);
2. Standarde privind performanțele și managementul riscului (obiective; planificare; monitorizarea performanțelor; managementul riscurilor);
3. Standarde privind activitățile de control (proceduri; supraveghere; continuitatea activității);

⁸² Better Information for Better Government, 18 January 2017 Cabinet Office Digital Records and Information Management Team, working in collaboration with The National Archives and Government Digital Service, pag. 4, site: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/589946/2017-01-18_-_Better_Information_for_Better_Government.pdf accesat la data 04.03.2020.

⁸³ Metodologie de management al riscurilor, Proiect selectat în cadrul Programului Operațional Capacitate Administrativă cofinanțat de Uniunea Europeană, din Fondul Social European, 2018, pag. 5, site: <https://sgg.gov.ro/new/wp-content/uploads/2018/07/Metodologia-de-management-al-riscurilor-2018.pdf> accesat la data de 10.03.2020.

⁸⁴ Cap. I. Glosar termeni din Anexa Codul controlului intern managerial al entităților publice, la Ordinul nr. 600 din 20 aprilie 2018 privind aprobarea Codului controlului intern managerial al entităților publice emis de Secretariatul General al Guvernului, M.Of. nr. 387 din 07.05.2018.

4. Standarde privind informarea și comunicarea (informarea și comunicarea; gestionarea documentelor; raportarea contabilă și financiară);

5. Standarde privind evaluarea și auditul (evaluarea sistemului de control intern managerial; auditul intern).⁸⁵

Toate aceste standarde conțin la rândul lor un ansamblu de activități pe baza cărora obiectivele să fie atinse cu o atentă utilizare a resurselor. Creșterea veniturilor și reducerea cheltuielilor, stabilitatea în relația cu beneficiarii serviciilor și lansarea unei imagini pozitive a organizației sunt câteva dintre beneficiile unui management de calitate. Nu în ultimul rând, efectuarea unui management de calitate în cadrul instituțiilor publice conduce la o mai bună cunoaștere a nevoilor și așteptărilor cetățenilor, precum și a angajaților.

⁸⁵ Cap.IV. Lista standardelor de control intern managerial la entitățile publice din AnexaCodul controlului intern managerial al entităților publice, la Ordinulnr. 600/20.04.2018 privind aprobarea Codului controlului intern managerial al entităților publice emis de Secretariatul General al Guvernului, M.Of. nr. 387 din 07.05.2018.

CAPITOLUL 3

Buna reglementare, componentă a bunei guvernări

Buna guvernare presupune ca deciziile adoptate de executiv să fie transparente, previzibile, în conformitate cu așteptările legitime ale cetățenilor, cu drepturile și libertățile fundamentale ale omului, adică să respecte principiul legalității și principiul securității juridice.⁸⁶ Pe de altă parte, buna reglementare este un element-cheie pentru respectarea celor două principii anterior menționate. Astfel, se creează o relație în care buna reglementare gravitează în jurul bunei guvernări, după cum vom dezvolta în cele ce urmează.

3.1. Buna guvernare. Dimensiuni⁸⁷

Buna guvernarea este apreciată în funcție de modul responsabil, constructiv, imparțial, legal și eficient în care sunt luate și aplicate deciziile în sectorul public.⁸⁸ Capacitatea guvernului de a formula și implementa eficient politici solide, de a lua decizii, asigurând totodată respectarea drepturilor și libertăților cetățenilor și a statului de drept poate fi evaluată cu ajutorul următorilor indicatori:

- *Exprimarea părerilor/implicare și responsabilitate* -acest indicator surprinde percepțiile asupra măsurii în care cetățenii unei țări pot participa la deciziile luate de guvern, precum și libertatea de exprimare, libertatea de asociere și o mass-media gratuită;
- *Stabilitatea politică și absența violenței* -măsoară percepția asupra instabilității politice și / sau a violenței motivate politic, inclusiv a terorismului;

⁸⁶ Venskel., Mendes J., The idea of relative authority in European and international law, I.CON, International Journal of Constitutional Law, vol.16 no.1 January 2018, Oxford University Press, pag. 90.

⁸⁷ Site: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Documents> accesat la data de 10.03.2020.

⁸⁸ European Commission, Promoting good governance. European Social Fund thematic paper, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, Unit E1. Manuscript completed in January 2014, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2014, pag. 8-11 disponibil la adresa: <https://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=3&langId=en&keywords=&langSel=&pubType=434> accesată la data 22.12.2019.

• *Eficacitatea guvernului* – surprinde percepțiile privind calitatea serviciilor publice, imunitatea serviciului public la presiunile politice, calitatea formulării și implementării politicilor și credibilitatea acestora, angajamentul guvernului față de astfel de politici;⁸⁹

• *Calitatea reglementării* – calitatea normativă surprinde percepția asupra capacității guvernului de a formula și implementa politici și reglementări solide care să permită și să promoveze dezvoltarea sectorului privat;

• *Statul de drept* – acest indicator arată percepțiile asupra măsurii în care destinatarii legii au încredere în acestea și respectă regulile societății, în special referitoare la calitatea executării contractelor, drepturile de proprietate, la felul în care poliția și instanțele de judecată aplică legea, precum și la rata infracționalității;

• *Controlul corupției* – Controlul corupției surprinde percepția asupra măsurii în care puterea publică este exercitată pentru câștig propriu, de la mica la marea corupție, precum și „captarea” statului de către elite și interese private.⁹⁰

Dimensiunile prezentate oferă o imagine de ansamblu clară despre așteptările guvernaților de la guvernanți și arată legătura nemijlocită între buna guvernare și calitatea reglementării. Considerăm că statul de drept, calitatea reglementării, controlul corupției, precum și celelalte condiții prezentate nu pot fi excluse din sistemul de evaluare al bunei guvernări, cel mult pot fi completate.

3.2. Puterea de reglementare. Conținut. Limite

Așa cum prevede Constituția României, republicată, statul se întemeiază pe prevederile democratice referitoare la separația puterilor, care asigură echilibru și control între puterea legislativă, puterea executivă și puterea judecătorească.⁹¹

Parlamentul, guvernul și autoritățile judiciare împart și exercită puterea în stat. Curtea Constituțională, Avocatul Poporului, Curtea de

⁸⁹ Indicatorii au fost identificați de Banca Mondială în aproximativ 200 de state, în intervalul 1996-2018, site: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Documents> accesat la data de 10.03.2020.

⁹⁰ Site: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Documents> accesat la data de 10.03.2020.

⁹¹ A se vedea și Onofrei M., Gradinaru S. (2015). Parliamentary Imm(p)unity. Procedia Economics and Finance. 20. pag. 453-459. 10.1016/S2212-5671(15)00096-9.

Conturi și Consiliul Legislativ asigură o distribuție echilibrată a puterii între cetățeni și autoritățile publice.

Parlamentul este singura autoritate legislativă a statului și, implicit, organul suprem de reprezentare a cetățenilor, fiind constituit din Camera Deputaților și Senat. De principiu, Parlamentul este puterea legislativă, cu excepția situației în care împarte această putere cu guvernul sau cu cetățenii.

Guvernul, pe baza dispozițiilor legislative și cu acordul Parlamentului, poate emite ordonanțe. Prin excepție, în cazuri de urgență care necesită soluționare rapidă, guvernul se poate substitui puterii legislative și emite ordonanțe de urgență.

Adoptarea legislației cuprinde trei etape, respectiv cea de la nivelul guvernului, în care se elaborează, se dezbate public și se avizează proiectul de acte normative. A doua etapă este cea parlamentară, în care este transmis proiectul de act normativ uneia dintre cele două Camere ale Parlamentului, unde este dezbătut, adoptat, avizat de comisiile parlamentare, prezentate Biroului permanent, apoi dezbătut în plen, și supus votului în termenele prevăzute de lege. În cazul în care sunt depășite termenele prevăzute de lege, proiectul se adoptă tacit și se înaintează Camerei decizionale pentru a definitiva procedura.⁹²

Cea de-a treia etapă constă în controlul aprioric de constituționalitate, care poate avea loc la solicitarea Președintelui României, a Președintelui uneia dintre Camere, a guvernului, a Înaltei Curții de Casație și Justiție, a Avocatului Poporului, sau a 50 de deputați sau 25 de senatori, în cele din urmă fiind promulgată de Președintele României. Actul normativ intră în vigoare după trei zile, numărate de la momentul publicării în Monitorul Oficial al României sau la o altă dată care este menționată în cuprinsul actului normativ.⁹³

3.3. Calitatea reglementării. Cerințele unei bune reglementări

Calitatea reglementării este un concept tot mai mult discutat și într-o continuă perfecționare. Putem afirma nelimitativ că o lege întrunește condițiile minime de calitate atunci când este accesibilă, previzibilă și clară.

⁹² Site: https://e-justice.europa.eu/content_member_state_law-6-ro-maximizeMS-ro.do?member=1 accesat la data de 12.12.2019

⁹³ Site: https://e-justice.europa.eu/content_member_state_law-6-ro-maximizeMS-ro.do?member=1 accesat la data de 12.12.2019.

O lege scrisă în grabă poate conține erori care pot cauza dificultăți pentru persoanele cărora li se adresează, timpul câștigat inițial fiind pierdut ulterior prin corectarea erorilor, precipitarea putând provoca noi greșeli și astfel se poate crea un cerc vicios. Fără o perioadă de analiză critică a textului este alimentată iluzia că acesta va fi interpretat exact așa cum și-a imaginat cel care l-a redactat.⁹⁴

De asemenea, este deosebit de important să nu se modifice regulile privind activitatea legii în timp și să existe o interpretare unitară. Respectarea tehnicii legislative este un alt element care poate asigura un grad ridicat de calitate. Toate aceste repere garantează asigurarea condiției de constituționalitate, a principiului securității juridice, a preeminenței dreptului și a statului de drept.

În contextul cantității legislative actuale, întocmirea unei serii de standarde de calitate este fondată pe dorința de simplificare și de coerență legislativă, de înțelegere și respectare a legilor de către toate subiectele de drept, care sunt prezumate și au obligația de a fi în cunoștință de toate noutățile în materie legislativă.

Calitatea instituțiilor democratice, a societății civile și a culturii politice constituie, în general, o dimensiune importantă a calității vieții trăite de cetățenii europeni. Protecția drepturilor omului, statul de drept, transparența, responsabilitatea și eliminarea discriminării și corupției sunt reflectate în nivelurile noastre de satisfacție și de încredere în instituții.⁹⁵ Mai mult, cetățenia activă și participarea la societatea civilă reprezintă un aspect fundamental legat de calitatea vieții individuale, legată de responsabilitatea guvernelor și a instituțiilor publice.⁹⁶

În perioada 2015-2017 a avut loc o dezbatere largă în jurul temei „Europa socială” între instituțiile UE, statele membre, partenerii sociali, societatea civilă și cetățeni. Evoluțiile din acest domeniu de politică s-au concentrat pe un nou pilon al politicii sociale, conceput pentru a ține cont de realitățile în schimbare din lumea muncii și pentru a

⁹⁴ Conseil d' Etat Belgique, „Principes de Technique Legislative „ – Guide de redaction des textes législatifs et réglementaires, Bruxelles, 2008, pag. 4.

⁹⁵ Importanța drepturilor omului este evidențiată la art. 2 din Tratatul privind Uniunea Europeană, care prevede că: „*Uniunea se bazează pe valorile respectării demnității umane, libertății, democrației, egalității, statului de drept și respectării drepturilor omului, inclusiv drepturile persoanelor aparținând minorităților. Aceste valori sunt comune statelor membre ale UE într-o societate în care predomină pluralismul, nediscriminarea, toleranța, justiția, solidaritatea și egalitatea între femei și bărbați*”.

⁹⁶ Site: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Quality_of_life_indicators_-_governance_and_basic_rights accesat la data de 14.12.2019.

servi drept busolă.⁹⁷ În noiembrie 2017, Pilonul European al Drepturilor Sociale a fost proclamat în cadrul unui summit pentru locuri de muncă și creștere echitabile, care a avut loc la Gothenburg, Suedia. Acesta își propune să ofere corectitudine și justiție socială prin drepturi noi și mai eficiente pentru cetățeni (acquis-ul social) și are trei categorii principale care acoperă 20 de principii diferite, răspândite pe domenii de politică precum locuința, educația, asistența socială sau de sănătate și ocuparea forței de muncă:

- egalitatea de șanse și accesul pe piața muncii;
- condiții corecte de muncă;
- protecția și incluziunea socială.⁹⁸

Oportunitatea intervenției prin norme care să ordoneze și să clarifice raporturile juridice se apreciază în funcție de momentul și dimensiunea evenimentelor care obligă la activitatea de legiferare⁹⁹.

Guvernatul trebuie să respecte de îndată obligațiile stabilite în sarcina sa de către guvernant, acesta din urmă având obligația să aibă ca temelie a cerințelor argumente puternice și utile pentru societate deoarece nimic nu poate exista fără o cauză sau fără un motiv. Obligațiile cu care sunt însărcinați membrii unei comunități nu folosesc numai celorlalți sau numai comunității în sine, ci și „executantul” beneficiază direct și personal de urmarea imediată a acțiunii pe care o realizează.

Orice acțiune-inacțiune umană este determinată de o cauză și va avea un efect. Umanitatea își formează optica analizând actele umane prin prisma respectării regulilor și a principiilor sociale (disciplina voluntatis). Tendința de a considera actul uman ca fiind generat de voința individuală, accentuează nevoia de a înțelege și acțiunile-inacțiunile care par să fie rezultatul biologicului. Cauzele externe, amplificate de condițiile interne ale acțiunii-inacțiunii umane, stabilizează interacțiunea cu alte fenomene socio-umane, definind locul actului individual în conexiunea socială¹⁰⁰.

⁹⁷ Carta drepturilor fundamentale a UE a devenit legal obligatorie cu intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona în decembrie 2009 și concentrează într-un singur document drepturile fundamentale protejate în legislația Uniunii Europene, respectiv: demnitate, libertate, egalitate, solidaritate, drepturile cetățenilor și justiție.

⁹⁸ Site: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Quality_of_life_indicators_-_governance_and_basic_rights accesat la data de 14.12.2019.

⁹⁹ Bălan E., Considerații privind controlul administrativ și judecătoresc asupra oportunității actelor administrative în vol. Codificarea administrativă. Abordări doctrinare și cerințe practice, Editura Wolters Kluwer, București, 2018, pag. 217.

¹⁰⁰ Tănăsescu I., Tănăsescu C., Tănăsescu G., Drept penal general, Editura All Beck, București, 2003, pag. 51-52.

Binele sau interesul comun manifestat prin vot sau alte luări de poziție are ca perspectivă binele/interesul individual care se dorește a fi conservat sau dobândit prin intermediul participării active la deciziile de interes comunitar¹⁰¹, motiv pentru care întotdeauna voința generală este prezumată a fi dreaptă.¹⁰²

Pactul social, despre care vorbește J.J. Russeau, presupune faptul că există un raport de egalitate¹⁰³ între membrii societății astfel încât tuturor li se aplică același set de drepturi și obligații corelative, neexistând nicio distincție între elementele constitutive ale voinței generale prin intermediul căreia se realizează interesul general. Indiferent de abordare, dreptul¹⁰⁴ impune un raport de egalitate între membrii societății, astfel încât toți beneficiază de aceleași drepturi și sunt obligați în aceleași condiții, cu alte cuvinte, voința comună promovează un grad de favorizare sau obligație egal pentru toți cei cărora li se adresează. Practic, în măsura în care a existat participare activă la deciziile în materie de reglementare, membrii societății se supun propriei lor voințe¹⁰⁵.

Se consideră¹⁰⁶ că rațiunea, bunul simț democratic, respectul față de drepturile omului sunt atribute de o importanță deosebită în activitatea de legiferare, iar deciziile care influențează acest proces nu aparțin exclusiv unei autorități publice, ci trebuie să fie obiective, raționale și în acord cu standardele statului de drept, precum și cu principiul egalității în fața legii.

¹⁰¹ A se vedea și European Union Agency for Fundamental Rights, Fundamental Rights Report 2018, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2018, pag. 44.

¹⁰² Russeau J.J., despre Contractul Social sau Principiile Dreptului Politic, traducere Dașcovici N., ed. îngrijită de Bârna A., Editura Mondero, București, 2007, pag. 46-48: „*Voința, pentru ca să fie într-adevăr generală, trebuie să se prezinte ca atare atât în obiectul cât și în natura ei; că trebuie să plece de la toți spre a se aplica tuturor și că, în sfârșit, ea își pierde dreptatea firească atunci când tinde de la ceva individual și anumit, pentru că tocmai atunci, judecând asupra unor lucruri străine nouă, nu mai suntem conduși de nici un principiu adevărat de echitate*”.

¹⁰³ A se vedea și Declarația universală a drepturilor omului din 10 decembrie 1948 prevede că: „ființele umane se nasc libere și egale în demnitate și în drepturi”.

¹⁰⁴ În *L'Etat, le droit objectif et la loi positive*, Réimpression de l'édition de 1901, 10/03 – e édition, Ed. Dalloz, Paris, 2012, pag. 102, Duguit L. definește dreptul ca fiind o stare de conștiință exercată de o majoritate deținătoare a puterii și pe care o subordonează forței.

¹⁰⁵ Alexandru I., De la dreptul administrativ național la dreptul administrativ global, Editura Academiei Române, București, 2017, pag. 82: „*În filosofia juridică, dreptul, nefiind decât o tehnică, pune în valoare mijloacele prin care să se mențină coeziunea unui grup și asigură liniștea interioară. Cine nu se achită de obligația ce îi incumbă în societatea organizată în care trăiește, își alterează dreptul lui, prejudiciind societatea, mai cu seamă când scopul individului este de a-i da acesteia spiritualitate cea mai desăvârșită*”.

¹⁰⁶ Bălan E., Statul de drept și calitatea reglementării în vol. Reforma statului. Instituții, proceduri, resurse ale administrației publice, Editura Wolters Kluwer, București, 2016, pag. 47.

În România, anumite texte¹⁰⁷ din legea privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative și din Constituție arată scopul, obiectul, competența și modul în care se coroborează legile cu principiile fundamentale ale dreptului. Fără garanția respectării principiilor ordinii de drept, a Constituțiilor și a drepturilor și libertăților fundamentale nu se poate asigura o calitate ridicată a vieții indivizilor.

3.4. Siguranța/stabilitatea raporturilor juridice și influența asupra calității vieții. Perspective constituționale

Pentru a fi posibilă o calitate ridicată a vieții, reglementările care instituie ordinea socială trebuie să fie stabile și sigure. Garantarea siguranței/stabilității raporturilor juridice are ca efect respectarea regulilor care fac posibilă conviețuirea, pe de o parte, iar pe de altă parte, oferă încredere cetățenilor să desfășoare să își exerseze drepturi și libertăți care contribuie la bunăstarea lor¹⁰⁸.

Preeminența dreptului, prevăzută în preambulului Convenției Europene a Drepturilor Omului, este în strânsă legătură cu principiul securității juridice. Pentru ca ordinea juridică să fie posibilă, se impune

¹⁰⁷ Art. 1 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, actualizată: „Activitatea de legiferare reprezintă principala modalitate de implementare a politicilor publice, asigurând instrumentele necesare pentru punerea în aplicare a soluțiilor de dezvoltare economică și socială, precum și pentru exercitarea autorității publice. Reglementarea relațiilor sociale prin lege și prin celelalte categorii de acte normative se realizează cu respectarea principiilor generale de legiferare proprii sistemului de drept românesc. Actele normative se inițiază, se elaborează, se adoptă și se aplică în conformitate cu prevederile Constituției României, precum și cu principiile ordinii de drept” coroborat cu prevederile din Constituția României, republicată de la art. 1 alin. (3) – (5): „(3) România este stat de drept, democratic și social, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile cetățenilor, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme, în spiritul tradițiilor democratice ale poporului român și idealurilor Revoluției din decembrie 1989, și sunt garantate. (4) Statul se organizează potrivit principiului separației și echilibrului puterilor – legislativă, executivă și judecătorească – în cadrul democrației constituționale. (5) În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie.”, art. 2: „(1) Suveranitatea națională aparține poporului român, care o exercită prin organele sale reprezentative, constituite prin alegeri libere, periodice și corecte, precum și prin referendum. (2) Nici un grup și nici o persoană nu pot exercita suveranitatea în nume propriu” și 16 alin. (1)–(2): „1) Cetățenii sunt egali în fața legii și a autorităților publice, fără privilegii și fără discriminări. (2) Nimeni nu este mai presus de lege.”

¹⁰⁸ Rousseau J.J., op.cit., pag. 44-46: „deseori apar deosebiri între voințele tuturor și voința generală; aceasta nu urmărește decât interesul comun, pe când primele au în vedere interesul privat și nu sunt decât totalul voințelor particulare: scadeți din acestea năzuințele opuse care se compensează și va rămâne, ca rezultat, voința generală.”

ca forma și conținutul normelor să îndeplinească anumite cerințe, mai ales că nimeni nu poate invoca necunoașterea legii.

Principiul securității juridice este esența statului de drept, ceea ce înseamnă că trebuie să se reflecte în mod direct sau indirect Constituția fiecărui stat membru al Uniunii Europene. Analiza prevederilor constituționale privind securitatea juridică face de asemenea posibilă evaluarea calității reglementării la nivelul fiecărui stat în discuție și denotă atenția acordată principiului legalității. Subiectul este deosebit de interesant în contextul creșterii cantitative a legislației generate de evoluția societății și complexitatea relațiilor dintre indivizi.

Perspectiva constituțională a statelor membre ale Uniunii Europene asupra principiului securității juridice poate fi reflectată direct, prin prevederea expresă a faptului că supremația dreptului, respectarea legilor, Constituției etc. sunt obligatorii, sau indirect, prin enunțarea unor articole care prevăd elemente¹⁰⁹ ce țin de securitatea juridică. Cu titlu de exemplu¹¹⁰:

Nr. crt.	Stat	Articol Constituție	Observații
1.	Bulgaria ¹¹¹	Art. 5 1. Constituția reprezintă legea supremă și nicio altă lege nu poate contravine acesteia. 2. Prevederile Constituției sunt direct aplicabile. 3. Nicio persoană nu poate fi condamnată pentru o faptă care, la momentul săvârșirii acesteia, nu constituia infracțiune.	– supremația legii fundamentale; – obligativitatea legii; – nullum crimen sine lege ¹¹² ; – subsidiaritatea în raport cu tratatele la care statul este parte; – publicitatea legilor.
		4. Tratatelor internaționale ratificate în conformitate cu procedura constituțională, publicate și care au intrat în vigoare cu privire la Republica Bulgaria, fac parte din	

¹⁰⁹ Stabilitatea raporturilor juridice, încrederea legitimă, neretroactivitatea legii, interdicția aplicării mai multor sancțiuni pentru aceeași faptă, autoritatea de lucru judecat, publicarea legii etc.

¹¹⁰ Traducerea articolelor integrate în tabel a fost preluată din următoarele surse: Deaconu Ș.(coord.), Muraru I., Tănăsescu E.S., Barbu S.G., Codex constituțional: constituțiile statelor membre ale Uniunii Europene, vol. I și vol. II, Monitorul Oficial R.A., București 2015.

¹¹¹ Deaconu Ș.(coord.), Muraru I., Tănăsescu E.S., Barbu S.G., vol. I, op.cit., pag. 218.

¹¹² Primul element constitutiv al infracțiunii este fapta prevăzută de lege.

		dreptul intern. Acestea au prioritate în fața oricărei dispoziții contrare din legile interne. 5. Toate legile se publică și intră în vigoare în termen de trei zile de la data publicării lor sau la o dată ulterioară prevăzută în textul acestora	
2.	Cehia ¹¹³	Preambul Noi, cetățenii Republicii Ceha [...] decizi să respectăm toate principiile verificate ale unui stat guvernat de statul de drept [...] Art. 1 1. Republica Cehă este un stat suveran, unitar și democratic, guvernat de statul de drept, fondat pe respectarea drepturilor și libertăților omului și ale cetățenilor 2. Republica Cehă respectă obligațiile care decurg din dreptul internațional.	– respectarea statului de drept înseamnă respectarea preeminenței dreptului; – alinierii legislative la dreptul internațional
3.	Croația ¹¹⁴	Art. 5 În Republica Croația, legile trebuie să fie conforme cu Constituția, iar celelalte norme și reglementări trebuie să fie conforme cu Constituția și cu legile. Orice persoană trebuie să respecte Constituția și legea, precum și ordinea juridică a Republicii Croația.	– constituționalitatea legilor; – principiul legalității; – obligativitatea respectării constituției și a legilor.
4.	Estonia ¹¹⁵	Art. 3 1. Guvernarea este exercitată exclusiv în baza Constituției și a legilor adoptate în conformitate cu aceasta.	– obligativitatea executivului de a guvernă respectând cadrul constituțional și legal;
		Principiile și regulile de drept internațional general recunoscute reprezintă o parte inseparabilă a sistemului juridic estonian. 2. Legile sunt publicate în conformitate cu procedura prevăzută. Numai legile publicate au caracter obligatoriu.	– alinierii la dreptul internațional prin implementarea principiilor și regulilor recunoscute; – forța juridică a legilor este recunoscută după publicare.

¹¹³ Deaconu Ș.(coord.), Muraru I., Tănăsescu E.S., Barbu S.G., vol. I, op.cit., pag. 265.

¹¹⁴ Ibidem, pag. 399-400.

¹¹⁵ Ibidem., pag. 552.

5.	Lituania ¹¹⁶	<p>Art. 6 1. Constituția este în întregime și direct aplicabilă. 2. Orice persoană își poate apăra drepturile fundamentale invocând Constituția. Art. 7 1. Orice lege sau alt act care contravine Constituției este nul. 2. Numai legile publicate sunt valabile. 3. Necunoașterea legii nu exonerează pe nimeni de răspundere</p>	<ul style="list-style-type: none"> - <i>respectarea constituției în integralitate și garantarea drepturilor fundamentale ale persoanei; nulitatea prevederilor neconstituționale;</i> - <i>forța juridică a legilor este recunoscută după publicarea acestora;</i> - <i>nemo censetur ignorare legem</i>¹¹⁷.
6.	Portugalia ¹¹⁸	<p>Art. 3. Suveranitate și legalitate 1. Suveranitatea este unică, indivizibilă și aparține poporului, care o va exercita în formele prevăzute prin prezenta Constituție. 2. Statul se supune prezentei Constituții și are la bază domnia democratică a legii. 3. Validitatea legilor și a altor acte ale statului, regiunilor autonome, autorităților locale și ale oricăror alte organe publice depind de conformitatea acestora cu prezenta Constituție.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - <i>puterea poporului (democrație) în conformitate cu prevederile constituționale;</i> - <i>legalitatea și conformitatea cu legea fundamentală.</i>
7.	România ¹¹⁹	<p>Art. 1. Statul român (1) România este stat național, suveran și independent, unitar și indivizibil. (2) Forma de guvernământ a statului român este republica.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - <i>preeminența dreptului, protejarea drepturilor și libertăților fundamentale;</i> - <i>separația puterilor în stat;</i>
		<p>(3) România este stat de drept, democratic și social, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile cetățenilor, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme, în spiritul tradițiilor democratice ale poporului român și idealurilor Revoluției din decembrie 1989, și sunt garantate.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - <i>obligativitatea respectării legii fundamentale și a celorlalte legi;</i> - <i>garantarea drepturilor și libertăților fundamentale;</i> - <i>activitatea legii în timp;</i> - <i>accesibilitatea legii.</i>

¹¹⁶ Deaconu Ș.(coord.), Muraru I., Tănăsescu E.S., Barbu S.G., vol.II, op.cit., pag. 46.

¹¹⁷ Nimeni nu poate invoca necunoașterea legii.

¹¹⁸ Deaconu Ș.(coord.), Muraru I., Tănăsescu E.S., Barbu S.G., vol.II, op.cit., pag. 378.

¹¹⁹ Ibidem, pag. 839, pag. 841.

		<p>(4) Statul se organizează potrivit principiului separației și echilibrului puterilor – legislativă, executivă și judecătorească – în cadrul democrației constituționale.</p> <p>(5) În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie.</p> <p>Art. 15 Universalitatea</p> <p>(1) Cetățenii beneficiază de drepturile și de libertățile consacrate prin Constituție și prin alte legi și au obligațiile prevăzute de acestea.</p> <p>(2) Legea dispune numai pentru viitor, cu excepția legii penale sau contravenționale mai favorabile.</p>	
--	--	--	--

În cadrul constituțiilor statelor membre ale Uniunii Europene se observă o aliniere evidentă în ceea ce privește consacrarea principiului securității juridice, direct sau indirect. Nu se obișnuiește ca într-un stat de drept¹²⁰ valori precum supremația legii fundamentale, respectarea legilor, egalitatea în fața legii să nu fie obligatorii și expres prevăzute de Constituție. Regulele generale privind interpretarea și aplicarea legilor asigură securitatea raporturilor juridice de către statele semnatare ale Tratatului de la Lisabona.

Normele care garantează siguranța/stabilitatea raporturilor juridice contribuie la creșterea calității vieții prin crearea unui mediu care permite indivizilor previzibilitatea consecințelor viitoare ale acțiunilor/inacțiunilor din prezent. De asemenea, siguranța/stabilitatea raporturilor juridice asigură, la nivelul comunității, încrederea în drepturile câștigate și în convingerea că obligațiile corelative drepturilor vor fi respectate, altfel, vor fi aplicate sancțiuni de către instituțiile competente.

Considerând că nivelul calității vieții este redat, în principal, de posibilitatea individului de a afla ce anume îl fericește¹²¹, de trăirea efectivă a sentimentului de fericire sau de absența suferinței, putem

¹²⁰ De exemplu, excepție face Regatul Unit al Marii Britanii și al Irlandei de Nord, unde, paradoxal, deși nu există o constituție în sensul de act unic în care sunt prevăzute drepturile cetățenilor și regulile de guvernare, domnia legii este cu precădere respectată.

¹²¹ Posibilitatea încercării aflării de către individ a motivelor care stau la baza fericirii lui presupune automat alocarea un timp suficient și neperturbat de îngrijorări referitoare la traiul de subsistență.

estima că în statele în care un număr semnificativ de cetățeni se declară fericiți, implicit, sunt și bine guvernați.

Raportul privind fericirea la nivel mondial este un studiu de important în ceea ce privește fericirea globală, întocmit de Organizația Națiunilor Unite. Raportul referitor la fericirea mondială din anul 2018, analizează 156 de țări cu privire la nivelul fericirii cetățenilor lor și 117 de țări din punct de vedere al gradului de fericire al imigranților lor. Obiectivul principal al raportului din anul 2018, în afară de menționarea parametrilor deja cunoscuți în evaluarea gradului de fericire și a observării schimbărilor, de la an la an, în fiecare stat, analizează și situația imigranților în cadrul fiecărui stat și o compară. Toate țările de top au tendința de a avea valori ridicate pentru toate cele șase variabile-cheie care au fost găsite pentru a sprijini bunăstarea: venit, speranța de viață, sănătate, sprijin social, libertate, încredere și generozitate.¹²²

Țările cu cei mai fericiți cetățeni¹²³ nu sunt cele mai bogate țări, ci țările cu un set mai echilibrat de sprijin social și instituțional pentru o viață mai bună¹²⁴.

¹²² Helliwell J.F., Layard R., Sachs J.D.: World Happiness Report 2018, New York: Sustainable Development Solutions Network., World Happiness Report management by Sharon Paculor, copy edit by Claire Bulger, Sybil Fares and Saloni Jain, ISBN 978-0-9968513-6-7, Site: <http://worldhappiness.report/ed/2018/> accesat la data de 05.01.2019.

¹²³ A se vedea Vasile L.A., Studiu statistic privind rata fericirii, în Colecția de working papers ABC-UL LUMII FINANCIARE, WP nr. 7/2018, Editura ASE, pag. 241: „Studiile de specialitate susțin că „Guvernele din întreaga lume au constatat că fericirea și bunăstarea oamenilor sunt extrem de importante și trebuie luate în considerare atunci când își dezvoltă politicile publice. Conform raportului de fericire din 2017, țările care sunt înfloritoare din punct de vedere economic și social înțeleg clar această propunere.”

¹²⁴ Helliwell J.F., Layard R., Sachs J.D., op.cit., Site: <http://worldhappiness.report/ed/2018/> accesat la data de 05.01.2019.

ENUNȚURI ESENȚIALE – PARTEA I

În îndeplinirea obiectivului principal stabilit pentru prima parte a prezentei lucrări, respectiv analiza relației dintre buna guvernare, calitatea reglementării și calitatea vieții, am arătat că modul în care sunt garantate drepturile, libertățile, precum și îndeplinirea obligațiilor corelative, influențează calitatea vieții indivizilor.

Pentru a exista aceste garanții, care fac posibilă conviețuirea, reglementările trebuie să fie stabile și sigure, de natură să permită previzibilitatea consecințelor viitoare ale raporturilor juridice din prezent, precum și încrederea că respectarea legilor este obligatorie și nimeni nu este mai presus de acestea.

Ordinea juridică, prin care se conturează conduita legitimă a indivizilor, este nucleul societății și cuprinde norme morale și juridice, generale și specifice. Identificarea interesului general în conștiința colectivă are ca urmare concretizarea voinței generale în voință de stat. Acest proces este influențat de educația și informarea indivizilor, care reflectă în cele din urmă, calitatea legilor.

Obiectivele secundare, stabilite pentru prima parte a lucrării, au fost atinse prin prezentarea unor accepțiuni ale noțiunii de calitate precum: calitatea vieții, calitatea serviciului public, calitatea managementului și încercarea de măsurare a acestora, accentul fiind pus pe influența securității juridice și a calității reglementării, componentă a bunei guvernări, asupra calității vieților cetățenilor.

Dezvoltarea tehnologiei și a comunicațiilor a accelerat ritmul de schimbare, stabilitatea fiind tot mai mult o excepție. Viteza cu care apar schimbările obligă indivizii să acorde o atenție sporită reglementărilor care apar și tot mai multă implicare pentru înțelegerea și interpretarea acestora din urmă. Pentru ca ordinea juridică să își împlinească menirea, să fie asigurată securitatea raporturilor juridice, societatea are nevoie de reglementări care să înfăptuiască interesul general.

Puterea executivă are un rol foarte important în elaborarea actelor normative, fiind autoarea politicilor de reglementare și a unui număr semnificativ de acte juridice. În aceste condiții, o bună administrare contribuie la dezvoltarea calității vieții.

S-a arătat¹²⁵ că în zilele noastre ritmul alert de schimbare reprezintă regula, iar stabilitatea s-a dovedit a fi excepția. Acest ritm angrenează o permanentă atenție și implicare în interpretarea și reglementarea noutăților.¹²⁶ Dezvoltarea tehnologică și extinderea comunicațiilor generează acest ritm fără precedent¹²⁷.

Societatea nu se poate lipsi de o anumită ordine care să permită desfășurarea activităților cotidiene și asigurarea securității în toate dimensiunile ei, motiv pentru care este nevoită să își croiască reguli de natură să asigure înfăptuirea interesului general.

Cu cât o societate este mai evoluată, cu atât raporturile dintre indivizi sunt mai impersonale.¹²⁸ Evoluția istorică, politică și juridică a legiferării este particularizată pentru fiecare stat prin evenimentele cronologice influente, aspirațiile societății și totalitatea normelor aplicabile asumate.

Statul de drept presupune reglementarea nelacunară, astfel încât să fie cuprinse totalitatea raporturilor juridice în cadrul legal, respectarea legii, egalitatea cetățenilor în fața legii, separația puterilor în stat, democrația, respectarea drepturilor omului etc.

Nucleul unei societăți este ordinea normativă comportamentală prin care viața unei populații este organizată în mod colectiv. Ca ordine, ea conține valori și norme atât diferențiate cât și particularizate, toate cerând referințe culturale pentru a fi semnificative și legitime.

Este de reținut că interesul general cuprinde, de obicei, interesul individual. Conștientizarea colectivă a interesului general și implicarea în activități de transformare a voinței sociale în voință de stat sunt determinate de gradul de informare și de educație al indivizilor. În final,

¹²⁵ Vlăsceanu L., *Societatea în schimbare*, în *Sociologie*, vol.coord. de L. Vlăsceanu, Editura Polirom, București, 2011, pp. 115-116.

¹²⁶ Tufiş C.D., *Politică*, în *Sociologie*, vol.coord. de Vlăsceanu L., Editura Polirom, București, 2011, pp.482-482: „Reacțiile oamenilor puși în fața unor schimbări sociale majore reprezintă unul dintre cele mai importante elemente ale tranziției: oamenii sunt atât principalii actori ai reformelor, cât și principalul obstacol în calea acestora. Pe lângă această congruență atitudinală, comportamentul cetățenilor are, de asemenea, un rol important în procesul de consolidare a democrației. Democrația necesită implicarea activă a cetățenilor.”

¹²⁷ Conform teoriei anomiei sociale, Durkheim E. consideră că schimbarea socială este mai degrabă patologică pentru că perturbă echilibrul societății.

¹²⁸ Vlăsceanu L., op.cit., p. 95: „... întrucât sunt dirijate de reguli sau norme morale și mai ales juridice aplicabile în mod universal pentru construcția persoanei sociale. Aceasta nu coincide cu eliminarea identității individuale...”

valorile¹²⁹ sociale se reflectă în substanța și calitatea legilor pe care indivizii trebuie să le respecte.

Comisia Europeană este un exemplu prin faptul că tratează cu vigilență conceptul de mai bună reglementare și își asumă îndeplinirea obiectivelor din cadrul propunerilor sale cu costuri minime și beneficii maxime, evitând totodată încărcarea inutilă a textului de lege. Se consideră că în acest mod este asigurată creșterea numărului locurilor de muncă – modalitate aptă să permită Uniunii Europene asigurarea competitivității în economia globală – menținând în același timp sustenabilitatea socială și de mediu. De asemenea, are în vedere când și cum în ar trebui întreprinse, revizuite sau abrogate acțiunile UE, fiind, în cele din urmă, opțiuni politice. Calitatea acestor alegeri poate fi însă îmbunătățită dacă principiile și practicile de mai bună de reglementare sunt urmate de pregătirea, implementarea și evaluarea politicilor, măsurilor și programelor financiare.¹³⁰

Preocuparea pentru calitatea reglementării va conduce la susținerea unei administrații publice transparente și independente, la îmbunătățirea capacității administrative și la sporirea eficienței și eficacității administrației publice.

Sporirea interesului pentru îmbunătățirea calității în ceea ce privește buna administrare va influența cultura evaluării calității reglementării actelor administrative, ținând cont de diferențele ridicate prin excepții de nelegalitate și excepții de neconstituționalitate în ceea ce privește actele administrative. Toate actele juridice ale administrației publice se vor baza pe o analiză susținută de cele mai bune date disponibile. Pe parcursul procesului de emitere și adoptare, calitatea va oferi un spor de credibilitate în fundamentarea solicitărilor deoarece va permite realizarea unor analize concrete, adaptate condițiilor și nevoilor particulare.

¹²⁹ „Însușire a unor lucruri, fapte, idei, fenomene de a corespunde necesităților sociale și idealurilor generate de acestea.” <https://dexonline.ro> accesat la data 15.08.2018.

¹³⁰ Vlăsceanu L., op.cit., pag. 95.

PARTEA A II-A ANALIZĂ PRIVIND CALITATEA REGLEMENTĂRII LA NIVELUL ENTITĂȚILOR EUROPENE ȘI ÎN STATE ALE EUROPEI

CAPITOLUL 4 Entități internaționale, instrumente și repere ale politicilor privind buna reglementare

4.1. Entități care au ca scop și buna reglementare

În vederea obținerii unei mai bune reglementări, anumite instituții europene și naționale, organisme ș.a. dezvoltă constant instrumente și mecanisme care să împlinească acest scop. Acestea construiesc, împreună sau separat, metode de evaluare a reglementărilor care să servească subiectelor de drept. Totodată, prin aceste demersuri, statul de drept este conservat de așa natură încât să nu existe derapaje care să îngreueze ordinea juridică. În cele ce urmează vom prezenta cele mai importante entități care au ca scop și mai buna reglementare pentru a avea o imagine clară și completă asupra stadiului actual al cunoașterii în domeniu.

4.1.1. Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE)

Organizația pentru cooperare și dezvoltare economică (OCDE) este o organizație economică interguvernamentală cu 36 de state membre, fondată în 1961. OCDE se ocupă cu construirea unor politici mai bune pentru a asigura o calitate sporită a existenței indivizilor. Scopul OCDE este să modeleze politici care fac posibilă prosperitatea, oportunitatea, bunăstarea și egalitatea.

Cu participarea guvernelor, a factorilor de decizie și a cetățenilor, OCDE lucrează la stabilirea normelor internaționale și la găsirea

soluțiilor bazate pe dovezi pentru o serie de provocări sociale, economice și de mediu, oferind sfaturi privind politicile publice și stabilirea standardelor globale.¹³¹

OCDE este un forum al țărilor care se declară angajate în respectarea democrației și în economia de piață, oferind o platformă pentru a compara experiențele politice, pentru a căuta răspunsuri la probleme comune, pentru a identifica bunele practici și pentru a coordona politicile interne și internaționale ale membrilor săi.¹³²

Majoritatea statelor membre OCDE au sectorul economiei mare, cu un indice de dezvoltare umană foarte ridicat și sunt considerate țări dezvoltate.

4.1.2. Comisia Europeană

Comisia Europeană stabilește și arată în ce domenii ar putea fi îmbunătățite reglementările în vigoare. Atunci când proiectează politici și norme noi, Comisia este atentă la reglementările asupra cărora intervenția UE este impetuos necesară și asupra eficienței acestor intervenții.

Comisia este competentă să facă propuneri de acte normative, pe care le trimite Parlamentului și Consiliului în vederea adoptării lor. Actele normative pe care Comisia Europeană le propune au ca scop protejarea intereselor Uniunii Europene și ale cetățenilor săi în probleme care nu pot fi soluționate eficient la nivel național, precum și rezolvarea problemelor tehnice prin consultarea cetățenilor europeni și a experților.

Comisia Europeană, alături de Curtea de Justiție a Uniunii Europene, are obligația de a se asigura că legislația Uniunii Europene se aplică adecvat în țările membre ale acesteia din urmă.¹³³

Ca urmare a angajării în procesul de mai bună legiferare, Comisia Europeană a instituit Comitetul de control normativ (comitetul de analiză este un organism independent al Comisiei Europene) care consiliază Colegiul comisarilor. Acesta sprijină Comisia și controlează calitatea activităților de evaluare și de efectuare a studiilor de impact. Comitetul avizează și dă recomandări după examinarea proiectelor de studii de impact. De asemenea, efectuează evaluări majore și controale în ceea ce privește adecvarea legislației în vigoare realizate de Comisie.

¹³¹ Site: <https://www.oecd.org/about/> accesat la data de 21.01.2020.

¹³² Site: <https://www.oecd.org/about/> accesat la data de 21.01.2020.

¹³³ Site: https://ec.europa.eu/info/strategy/decision-making-process/how-decisions-are-made_ro accesat la data de 01.02.2020.

4.1.3. Parlamentul European

Prin intermediul unei comisii parlamentare, Parlamentul European întocmește un raport care vizează o propunere de text prezentată de către Comisia Europeană, unica instituție cu dreptul de a avea inițiativă legislativă. Acest raport este votat de către comisia parlamentară, care poate să îl modifice.

Prin revizuire și adoptare a textului în ședința de plen, Parlamentul își exprimă poziția, proces ce se reia o dată sau de mai multe ori, în funcție de ajungerea sau nu la un acord cu Consiliul și în funcție de procedură.

Cu privire la adoptarea actelor normative, există distincția între procedura legislativă ordinară (codecizia), unde Parlamentul este pe poziție de egalitate cu Consiliul, și procedurile speciale de reglementare, cazuri specifice în care Parlamentul are rol consultativ.

În privința anumitor chestiuni (de exemplu: fiscalitatea), Parlamentul European emite doar un aviz consultativ. În unele situații, Tratatul (TFUE) prevede că este obligatorie procedura de consultare, în temeiul unei bazei juridice, iar propunerea nu poate căpăta putere de lege decât dacă Parlamentul își dă avizul, caz în care Consiliul nu are dreptul de a lua singur o decizie.¹³⁴

Parlamentul European, Consiliul, precum și Comisia s-au angajat să coopereze transparent și loial pe tot parcursul procesului legislativ.

Parlamentul European și Consiliul trebuie să ia în considerare evaluările de impact ale Comisiei, iar Comisia, în acest scop, s-a obligat să prezinte evaluările de impact astfel încât să ajute Parlamentul European și Consiliul în vederea alegerii soluțiilor.

Parlamentul European și Consiliul vor lua, de regulă, evaluarea de impact a Comisiei drept punct de plecare pentru lucrările lor ulterioare.

4.1.4. Consiliul Uniunii Europene

Consiliul Uniunii Europene este compus din miniștrii din fiecare stat UE care au în grijă domeniul de politică asupra căruia se poartă discuții și reprezintă guvernele țărilor membre UE. Consiliul coordonează politicile UE, negociază și adoptă legislația UE, împreună cu Parlamentul European, pe baza propunerilor înaintate de Comisia Europeană.¹³⁵

¹³⁴ Site: <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/ro/powers-and-procedures/legislative-powers> accesat la dat de 07.01.2020.

¹³⁵ Site: <https://www.consilium.europa.eu/ro/council-eu/accesat> la dat de 08.01.2020.

Consiliul Uniunii Europene are un rol deosebit în ceea ce privește politicile privind mai buna reglementare deoarece acesta are competența de a coordona politicile Uniunii Europene.

Consiliul mandatează Coreper (reprezentanții permanenți ai guvernelor statelor membre pe lângă Uniunea Europeană; Coreper este divizat în: Coreper partea I – alcătuit din reprezentanții permanenți adjuncți, și Coreper partea II, fiind alcătuit din reprezentanții permanenți înșiși) să asigure consecvența politicilor și acțiunilor Uniunii Europene, respectarea principiilor și normelor, precum: legalitatea, subsidiaritatea, proporționalitatea și justificarea actelor; competența instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor UE; procedura, transparența și calitatea redactării etc.¹³⁶

4.2. Instrumente ale bunei reglementări

Instrumentele care asigură calitatea și buna reglementare se constituie într-un set de acte, acorduri, politici și programe menite să conducă la un cadru de reglementare simplu, clar, stabil și previzibil pentru persoanele fizice și persoanele juridice cărora li se adresează și, totodată, să evidențieze plus-valoarea adusă prin intermediul acestor reglementări. Se tratează cu vigoare conceptul de mai bună reglementare și îndeplinirea obiectivelor cu costuri minime și beneficii maxime, evitând, totodată, încărcarea inutilă a textului de lege.

4.2.1. Acordul interinstituțional privind o mai bună legiferare

Prin Acordul interinstituțional din 2016 privind o mai bună legiferare, Parlamentul European, Consiliul și Comisia¹³⁷ s-au angajat să respecte

¹³⁶ Observații cu privire la Regulamentul de Procedură al Consiliului. Regulamentul de Procedură al Consiliului European și al Consiliului, Publicație realizată de Secretariatul General al Consiliului, Luxemburg: Oficiul pentru Publicații al Uniunii Europene, 2016, Print QC-04-15-692-RO-C, pag. 17-18.

¹³⁷ Parlamentul European, Consiliul și Comisia, Acord interinstituțional privind o mai bună legiferare din 13.04.2016: „(1) Parlamentul European, Consiliul și Comisia (denumite în continuare „cele trei instituții”) se angajează la o cooperare loială și transparentă pe parcursul întregului ciclu legislativ. În acest context, ele reamintesc egalitatea ambilor legiuitori, astfel cum sunt consacrați în tratate. (2) Cele trei instituții recunosc faptul că au o responsabilitate comună de a oferi o legislație a Uniunii de înaltă calitate și de a se asigura că această legislație se concentrează pe domenii în care valoarea sa adăugată este cea mai importantă pentru cetățenii europeni, are cel mai înalt nivel posibil de eficiență și

principiile mai bune reglementări, cooperării și transparenței. Deși acordul este relativ nou, a arătat rezultate precum Declarația comună privind prioritățile legislative.¹³⁸

Se caută permanent ca legislația UE să își atingă scopul fără costuri suplimentare sau inutile. Obiectivul general asumat în Acord constă în simplificarea legislației, pentru a evita creșterea cantității actelor normative și pentru a diminua sarcinile de reglementare.

Deși permanent se fac eforturi pentru a fi asigurată eficiența legislației UE, cetățenii, întreprinderile sau statele membre UE semnalează situații problematice legate de aplicarea legislației, ceea ce arată că încă există probleme.¹³⁹ Programul privind o reglementare adecvată și funcțională (REFIT) oferă răspunsuri la aceste probleme.

4.2.2. Programul privind o reglementare adecvată și funcțională (REFIT) al Comisiei Europene

Programul privind o reglementare adecvată și funcțională (REFIT) al Comisiei Europene are ca scop garantarea beneficiilor urmărite, mai puține formalități administrative și costuri, reglementări mai simple și mai clare.

REFIT a apărut inițial, în anul 2005, ca un program permanent de simplificare a legislației, devenind parte a programului de lucru anual și suferind tot felul de modificări (de exemplu: program care are ca scop reducerea sarcinilor administrative care decurg din norme europene).

În anul 2015, ca urmare a unui studiu în care s-a analizat cum au aplicat statele membre UE douăsprezece măsuri din programul de acțiune și în ce măsură au fost obținute beneficiile scontate, Comisia Europeană a înființat platforma REFIT, pe care a consolidat-o în anul 2017, asigurându-se că respectă obiectivele legate de simplificare și de

de eficacitate în atingerea obiectivelor comune de politică ale Uniunii, este cât mai simplă și clară posibil, evită reglementarea excesivă și sarcinile administrative pentru cetățeni, administrații și întreprinderi, în special pentru întreprinderile mici și mijlocii (IMM-uri), și este concepută pentru a facilita transpunerea și aplicarea sa efectivă și pentru a consolida competitivitatea și sustenabilitatea economiei Uniunii."

¹³⁸ Comisia Europeană, Mai buna legiferare în centrul procesului de elaborare a politicilor UE, pag. 3, site: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/br_factsheet_ro.pdf accesat la data 07.01.2020.

¹³⁹ Xanthaki H., Drafting legislation. Art and Technology of Rules for Regulation, Editura Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2014, pag. 1-4.

reducerea sarcinii administrative atunci când legislația este evaluată și revizuită.¹⁴⁰

Comisia, prin intermediul REFIT, analizează etapizat impactul așteptat și impactul produs în realitate al procesului decizional și inițiază activități care au ca scop planificarea și analiza atentă și apriorică a propunerii de lege, pentru a evalua cât mai precis rezultatele unui act normativ în vigoare etc.

4.2.3. Agenda Bunelor Reglementări

Folosind ca reper Agenda pentru o mai bună reglementare, Comisia Europeană proiectează și evaluează transparent normele și politicile Uniunii Europene, având date exacte și asimilând în acestea opiniile părților interesate și ale cetățenilor.

Agenda are în vedere majoritatea domeniilor de politici și se orientează spre obținerea rezultatelor optime cu costuri cât mai reduse. Efectuarea studiilor de impact reprezintă un element deosebit important al Agendei privind o mai bună reglementare¹⁴¹, prin care se dorește elaborarea și obținerea unor politici și norme europene eficiente și eficace.

Recomandările pentru o mai bună reglementare analizează modul în care ar trebui efectuate studiile de impact și sunt însoțite de instrumente care oferă lămuriri suplimentare.¹⁴²

Statele membre ale Uniunii Europene au obligația de a aplica și a implementa legislația europeană în mod corect și coerent, Comisia Europeană în calitatea sa de „gardian al tratatelor”, veghind la respectarea acestor obligații.

¹⁴⁰ Programul privind o reglementare adecvată și funcțională, Rezumatul tabloului de bord REFIT, 2017, pag. 8-19, site: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/regulatory-fitness-and-performance-programme-refit-scoreboard-summary_ro_0.pdf accesat la data de 20.01.2020.

¹⁴¹ European Commission – Press release, Better Regulation Agenda: Enhancing transparency and scrutiny for better EU law-making, Strasbourg, 19 May 2015, site: file:///C:/Users/Home/Desktop/Documente%20sus%C8%9Binere%20tez%C4%83%202020/TEZ%C4%82%20+%20Rezumat%20FINALE/Better_Regulation_Agenda__Questions__Answers.pdf accesat la data de 21.01.2020.

¹⁴² Programul privind o reglementare adecvată și funcțională, Rezumatul tabloului de bord REFIT, 2017, pag. 8-19, site: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/regulatory-fitness-and-performance-programme-refit-scoreboard-summary_ro_0.pdf accesat la data de 20.01.2020.

În prezent, organismele europene dezvoltă și urmăresc implementarea unor politici privind mai buna reglementare, atât la nivel european, cât și la nivelul statelor membre UE.

4.3. Repere ale politicilor privind buna reglementare

O mai bună reglementare înseamnă conceperea politicilor și legilor Uniunii Europene astfel încât acestea să își îndeplinească obiectivele cu costuri minime. O mai bună reglementare este un mod de lucru care asigură pregătirea deciziilor politice într-o manieră transparentă, susținută de cele mai potrivite dovezi și cu implicarea părților interesate. În acest fel sunt respectate principiile generale ale subsidiarității și proporționalității, adică numai acționând acolo unde este necesar, la nivelul UE și nu mai mult decât cere soluționarea problemei.¹⁴³

Reperetele politicilor privind mai buna reglementare derivă din instrumentele privind mai buna reglementare. Politica meta-reglementărilor, care constituie efortul de a iniția mecanisme pentru mai buna reglementare, ar putea fi considerată piedică în organizarea eficientă a politicilor publice.

Dificultatea constă în armonizarea obiectivelor organizării politicilor publice în administrație cu metoda prin care acestea devin motivate în mod real, transparente și accesibile cetățenilor, pe tot procesul elaborării, evaluării și implementării.¹⁴⁴

4.3.1. Eficacitatea

Procesul de elaborare a actelor normative revine în mare parte puterii executive, Parlamentul având un rol tot mai redus.¹⁴⁵ Politicile publice de reglementare reprezintă punctul de plecare atunci când se concepe un proiect de act normativ.

Politicile de reglementare conturează ideea că reglementările trebuie susținute de dovezi, precum și ideea că trebuie să rezolve problemele destinatarilor pentru care se reglementează.

¹⁴³ Xanthaki H., *Drafting legislation. Art and Technology of Rules for Regulation*, op.cit., pag. 16.

¹⁴⁴ A se vedea și Dragoș D., Neamțu B., Hamlin R. (2011). Dragoș, Neamțu and Hamlin (eds), *LAW IN ACTION: Case Studies in Good Governance*, pag. 150-163.

¹⁴⁵ Muylle, K. J., *Improving the effectiveness of Parliamentary Legislative Procedure* (2003) *Statute Law Review*, 24(3), pag. 169-186.

Aprecierea eficacității unei reglementări se realizează analizând impactul propriu al intervenției, rezultatele și efectele conforme cu obiectivele stabilite, precum și măsura în care diferitele instrumente de implementare contribuie la împlinirea obiectivelor.

Alegerea instrumentelor de implementare joacă un rol foarte important în îndeplinirea scopului urmărit de actul normativ. O implementare defectuoasă poate goli de conținut textele din cadrul actului normativ în sensul că pot fi transformate în formalități care nu au nicio finalitate sau chiar pot crea mai multe probleme decât existau înainte să fie adoptat actul a cărui implementare se încearcă.

Eficacitatea actului normativ se apreciază prin gradul rezonabil de reglementare și soluționare a unei categorii de relații sociale și plus valoarea adusă. Se impune precizarea că „[...] statele sunt obligate la adoptarea unor standarde care să compatibilizeze serviciile oferite de prestatori cu calitatea serviciilor, iar nu prin raportare strict la costuri.”¹⁴⁶

Pe de altă parte, eficacitatea demonstrează emanciparea legislației și a emitentului, respectiv un cadru legislativ unitar și coerent, precum și strategii utile de management al resurselor umane și de pregătire profesională.

Eficacitate și rapiditatea unei soluții juridice nu exclud automat respectarea principiului transparenței, participarea persoanelor interesate și nici luarea în considerare a propunerilor formulate în urma consultărilor publice.

4.3.2. *Eficiența*

Textele actelor normative trebuie să ofere garanțiile necesare pentru aplicarea lor, iar relația dintre cost și beneficiu să fie una echilibrată.¹⁴⁷ Eficiența unui act normativ este reflectată de costuri în raport cu îndeplinirea obiectivelor. Soluția juridică și costurile privind implementarea ei trebuie să asigure un răspuns proporțional la scopul pe care îl urmărește.¹⁴⁸

¹⁴⁶ Cătănă E.L., Aspecte legislative, doctrinare și jurisprudențiale privind reglementarea și aplicarea standardelor de cost pentru obiectivele de investiții finanțate din fonduri publice, în vol. 100 de ani de administrație în statul național unitar român – între tradiție și modernitate, Editura Wolters Kluwer, București 2019, pag. 185.

¹⁴⁷ Mader L., Evaluating the Effects; A Contribution to the Quality of Legislation (2001) Statute Law Review, 22(2), pag. 119-131.

¹⁴⁸ A se vedea și Neamțu B., Dragoș D., Life Cycle Costing (LCC) in the New EU Directive Proposal. European Public Procurement and Public Private Partnerships Law Review. (2013),

Eficiența proiectului de act normativ este măsurată comparând costul acțiunii publice cu cel al rezultatelor obținute, ocazie cu care se analizează posibilitatea obținerii aceluiași rezultat cu costuri mai mici sau a rezultatelor mai bune cu aceleași costuri.¹⁴⁹

Crearea unui echilibru între valoarea rezultatului urmărit prin actul normativ și costurile efective ale implementării lui necesită demersuri atent planificate. De asemenea, continuitatea firului logic în ceea ce privește implementarea actului normativ este un alt aspect important pentru a se putea vorbi despre eficiență.¹⁵⁰

Un demers eficient și eficace începe cu o planificare bună și în timp util. Proiectele de acte normative ar trebui să aibă un feed-back politic pozitiv, inclusiv activitatea de evaluare trebuie înainte de începerea muncii efective și înainte ca resursele să fie alocate și consumate. Planificarea și implementarea politicilor publice sunt întotdeauna conduse de politic. Validarea politică trebuie înțeleasă ca „undă verde” pentru începerea lucrărilor de fond.¹⁵¹

4.3.3. *Transparența*

Principiul transparenței este foarte legat de democrație¹⁵² și este, totodată, unul dintre principiile fundamentale ale dreptului U.E. Acesta trebuie aplicat la nivelul tuturor activităților instituțiilor și organelor Uniunii Europene și înseamnă că deciziile acestor instituții sau autorități

pag. 19-30, site: https://www.researchgate.net/publication/265028557_Life_Cycle_Costing_LCC_in_the_New_EU_Directive_Proposal accesat la data de 11.08.2020.

¹⁴⁹ Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC) (2018), Rapport d'information sur l'évaluation des dispositifs d'évaluation des politiques publiques,, pag. 24, site: <http://www.assembleenationale.fr> accesat la data de 05.01.2020

¹⁵⁰ Mousmouti M., *Designing Effective Legislation*, Editure Edward Elgar Publishing, U.K., Chettenham, 2019, pag. 14.

¹⁵¹ European Commission, Commission Staff Working Document, Better Regulation Guidelines, Brussels, 7 July 2017 SWD (2017) 350, pag. 11.

¹⁵² Legătura strânsă dintre transparență și democrație a fost recunoscută pentru prima dată în mod clar în Declarația nr. 17 privind accesul publicului la documente, care a fost atașat la tratat Maastricht. Declarația a subliniat că transparența procesului decizional consolidează natura democratică a instituțiilor și încrederea publicului administrare. În plus, această legătură a fost reafirmată pentru prima dată de avocatul general Tesaro în cazul *Netherland versus Council (C-58/94)*. În special, avocatul general a fost de părere că principiul democrației, care constituie una dintre pietrele de temelie a edificiului comunitar constituie baza dreptului de acces la documente. A se vedea Avizul Avocatul general Tesaro din noiembrie 1995, cauza *C-58/94 (Netherland împotriva Consiliului)*, pct 14-16.

publice sunt luate ca urmare a dezbaterilor publice, în măsura în care este posibil¹⁵³, și sunt însoțite de documente care să argumenteze soluțiile identificate. Prin intermediul respectării principiului transparenței se asigură o informare completă a cetățenilor în ceea ce privește exersarea drepturilor lor democratice.

Așa cum se arată pe pagina virtuală a Comisiei Europene, „Pentru ca normele și acțiunile UE să dea rezultate mai bune, Comisia Europeană dorește să se asigure că procesele de legiferare și de elaborare a politicilor sunt mai transparente și mai deschise contribuțiilor celor vizate. Prin urmare, procesul de legiferare se bazează pe date concrete și se desfășoară în mod transparent, implicând cetățenii și părțile interesate (întreprinderi, autorități publice, cercetători etc.).”¹⁵⁴

Asigurarea transparenței are nu numai rolul de a face posibilă participarea la dezbaterile publice în vederea luării unei decizii sau punerea la dispoziția cetățenilor a unor documente de interes public, ci și accesibilitatea motivelor care stau la baza actelor normative. Respectarea principiului transparenței conduce la garantarea securității juridice și a democrației. Astfel, aplicarea principiului transparenței contribuie la evoluția sistemelor juridice.

4.3.4. Impact (Evaluarea studiilor de impact)

Printre instrumentele politicilor de mai bună reglementare se numără și evaluările impactului. Comisia Europeană consideră că evaluările¹⁵⁵ sunt instrumente esențiale prin care colectează date și contribuții de la părțile interesate, pentru a susține deciziile politice. „Evaluările ne permit să verificăm dacă inițiativele europene produc rezultatele preconizate fără a antrena costuri inutile și dacă sunt în

¹⁵³ Curtea de Justiție Europeană a hotărât faptul că reglementarea cu ușile închise nu subminează principiul democrației reprezentative. Aceasta este datorită faptului că Parlamentul însuși participă la Comitetul, a cărui componență ia în considerare dimensiunea relativă a fiecărui grup politic din Parlament și textul comun este examinat de Parlament a cărui procedură are loc în condiții de transparență. A se vedea Curtea Europeană de Justiție C-344/04, Cauza IATA, 2006, I-0403, parag. 60-61.

¹⁵⁴ Site: <https://ec.europa.eu> accesat la data de 03.02.2020.

¹⁵⁵ European Commission, Commission Staff Working Document Better Regulation Guidelines, Brussels, 7 July 2017 SWD (2017) 350, pag. 11: „În 2018, 78% din evaluările impactului care au însoțit propunerile de revizuire a legislației s-au bazat pe o evaluare, ceea ce reprezintă un progres semnificativ față de 2016, când numai jumătate din evaluările impactului s-au aflat în această situație.”

continuare adecvate scopului. Evaluările sunt ulterior integrate în evaluările impactului, care verifică dacă este necesară o acțiune a Uniunii Europene. Aceste evaluări țin seama de impactul economic, social și de mediu și contribuie la identificarea celui mai eficace și mai eficient mod de a obține cele mai bune rezultate pentru toți.”¹⁵⁶

Metodologia politicilor privind mai buna reglementare susține deciziile prin dovezi bazate pe fapte, în acest mod adoptându-se cele mai eficiente soluții pentru rezolvarea problemelor. Astfel, trebuie colectate dovezi din spectrul tuturor zonelor de impact.

Totodată, analiza datelor și consultările servesc o varietate de scopuri care se suprapun, inclusiv existența transparenței, facilitarea comunicării sau a evaluărilor ulterioare ale actelor normative.¹⁵⁷

¹⁵⁶ Comisia Europeană, Mai buna legiferare în centrul procesului de elaborare a politicilor UE, pag. 3, site: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/br_factsheet_ro.pdf accesat la data 07.11.2019.

¹⁵⁷ Schout A., Schwieter C., (Clingendael) Netherlands Institute of International Relations, December 2018 – Two decades of Better Regulation Policy Brief in the EU Commission – Towards evidence-based policymaking?, pag. 2, site: <https://www.clingendael.org> accesat la data de 25.10.2019.

CAPITOLUL 5

Standarde, instrumente și practică în materie de reglementare calitativă la nivel european

5.1. Standarde și instrumente europene

• *Practica judiciară*

Jurisprudența în materia reglementării calitative prezintă importanță sub aspectul cunoașterii interpretărilor adecvate atunci când există neînțelegeri cu privire la un text normativ și sub aspectul legalității.

Considerăm că reperele jurisprudențiale ale Curții Europene a Drepturilor Omului, ale Curții de Justiție a Uniunii Europene și ale Curții Constituționale a României sunt suficiente pentru formarea unei opinii pertinente în ceea ce privește standardele de calitate a reglementării și definițiile acestora.

Interpretările jurisprudențiale privind textele actelor normative trebuie să fie consecvente, unitatea de interpretare a instanțelor fiind de natură să sporească încrederea cetățenilor în actul de justiție.

a) *Curtea Europeană a Drepturilor Omului*

Principalele standardele de calitate a legii care se desprind din jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului sunt: accesibilitatea, claritatea și previzibilitatea.

Astfel, prin hotărârea pronunțată în cauza Sissanis împotriva României, CEDO a explicat sintagma „prevăzută de lege”, precizând că se referă la textul din legislația statului aparținător, și implică, totodată, elemente de calitate a legii, respectiv: **accesibilă persoanelor și previzibilă în ceea ce privește dimensiunea efectelor sale**.¹⁵⁸ Curtea a statuat că o lege nu poate fi luată în considerare în condițiile în care nu este **redactată suficient de precis, astfel încât să îi ofere persoanei**

¹⁵⁸ CEDO, Hotărârea pronunțată în Cauza Sissanis împotriva României din 25.01.2007, M.Of. nr. 784/24.11.2008, parag. 66-67: „Pentru ca legea să satisfacă cerința de previzibilitate, ea trebuie să precizeze cu suficientă claritate întinderea și modalitățile de exercitare a puterii de apreciere a autorităților în domeniul respectiv, ținând cont de scopul legitim urmărit, pentru a oferi persoanei o protecție adecvată împotriva arbitrarului.”

posibilitatea efectivă de a-și controla conduita în mod rezonabil, raportat la speță și consecințele juridice.

Având în vedere semnificația pe care a dat-o termenului de „lege”, Curtea a statuat că o decizie discordantă, față de deciziile instanțelor anterioare, și neargumentată de către instanța care a pronunțat-o, are ca efect inconsecvența jurisprudenței, fapt care determină imposibilitatea persoanelor de a prevedea consecințele care pot decurge din acțiunile lor.¹⁵⁹

Referindu-se tot la jurisprudență, Curtea precizează că principiul securității juridice este un element indisolubil supremației dreptului¹⁶⁰, iar caracterul definitiv al hotărârilor ține tot de principiul securității juridice, CEDO susținând că revizuirea nu trebuie să se constituie într-un apel mascat, „[...] nicio parte nu are dreptul de a solicita revizuirea unei hotărâri definitive și obligatorii doar cu scopul de a obține o reexaminare a fondului pricinii.[...]”¹⁶¹, iar redeschiderea proceselor pe baza unor noi probe adăugate la dosar nu poate fi acceptată în condițiile în care acele probe puteau fi administrate de instanțele care s-au pronunțat deja, nedepunerea probelor fiind imputabilă părților.¹⁶²

b) Curtea de Justiție a Uniunii Europene

Curtea Europeană de Justiție a Uniunii Europene, în mod constant a statuat¹⁶³ că principiul securității juridice este un principiu fundamental al dreptului UE și impune, în special, **că normele ar trebui să fie clare**

¹⁵⁹ CEDO, Hotărârea din 05.04.2016 în Cauza Guță Tudor Teodorescu împotriva României, M.Of. nr. 827/09.10.2016, parag. 42, 47-49: „[...] atunci când se referă la “lege”, art. 1 din Protocolul nr. 1 face aluzie la același concept care poate fi găsit în oriunde altă parte în Convenție, concept care cuprinde atât dreptul statutar, cât și jurisprudența. Art. 1 face referire la calitatea legii în cauză, impunând condiția ca aceasta să fie accesibilă pentru persoana în cauză, precisă și previzibilă.”

¹⁶⁰ CEDO, Hotărârea din 11.04.2017 în Cauza Costache și alții împotriva României, M. Of. nr. 874 din 07.11.2017, parag. 23: „Curtea reamintește că dreptul la un proces echitabil, garantat de art. 6 § 1 din Convenție, trebuie interpretat în lumina preambulului Convenției, care enunță preeminența dreptului ca element de patrimoniu comun al statelor contractante. Unul dintre elementele fundamentale ale preeminenței dreptului este principiul securității raporturilor juridice, care presupune, printre altele, ca o decizie definitivă pronunțată de către o instanță nu trebuie repusă în discuție.”

¹⁶¹ CEDO, Hotărârea din 11.04.2017 în Cauza Costache și alții împotriva României, M. Of. nr. 874 din 07.11.2017, parag. 24.

¹⁶² Constantin E., „Evolution of the quality of regulation concept in the context of ensuring legal certainty”, Academic Journal of Law and Governance no. 7/2019, Editura Wolter Kluwer, București 2019, pag. 109-111.

¹⁶³ CJUE, Hotărârea din 28 martie 2017, Rosneft (C-72/15) a se vedea punctele 161, 162, 167, 170, disp. 2.

și **precise**, astfel încât indivizii să își poată stabili în mod neechivoc drepturile și obligațiile și să acționeze în consecință.¹⁶⁴

Principiul preciziei legii (nulla poena sine lege certa), potrivit jurisprudenței, este o expresie specifică a principiului general al securității juridice și implică, printre altele, că legea definește în mod clar infracțiunile și pedepsele aplicabile.

Această condiție este îndeplinită în cazul în care individul poate și din textul dispoziției relevante și, dacă este necesar, cu interpretarea care este dată de instanțele de judecată, care sunt acțiunile și omisiunile care angajează răspunderea sa penală.

Pe de altă parte, din jurisprudența Curții rezultă¹⁶⁵ că principiul preciziei legii aplicabile nu poate fi interpretat în sensul că împiedică clarificarea progresivă a normelor de răspundere penală prin interpretări judiciare, cu condiția ca acestea să poată fi previzibile în mod rezonabil.¹⁶⁶

De asemenea, Curtea a amintit¹⁶⁷ că **principiul securității juridice impune**, printre altele, ca **normele de drept să fie clare, precise și previzibile** în ceea ce privește efectele acestora, în special atunci când pot avea consecințe negative asupra persoanelor fizice și juridice.¹⁶⁸

Curtea de Justiție a Uniunii Europene, printr-o hotărâre¹⁶⁹ de referință, a statuat că, în ordinea juridică comunitară, actele comunitare menționează în preambulul lor temeiul juridic care împuternicește instituția să acționeze în domeniul în cauză.

Alegerea temeiului juridic corespunzător prezintă importanță constituțională. În plus, legislația comunitară trebuie să fie **clară și aplicarea sa să fie previzibilă** pentru toți cei vizați. Această **cerință a securității juridice** impune ca orice act destinat să creeze efecte

¹⁶⁴ A se vedea și CJUE, Hotărârea din 10 ianuarie 2006, IATA și ELFAA, C-344/04, EU: C: 2006: 10, punctul 68 și jurisprudența citată.

¹⁶⁵ CJUE, Hotărârea din 28 martie 2017, Rosneft (C-72/15) a se vedea punctele 161, 162, 167, 170, disp. 2.

¹⁶⁶ A se vedea și CJUE, Hotărârea Dansk Rørindustri și alții / Comisia, C-202/02 P, C-205/02 P-C-208/02 P și C-213 / 02 P, UE: C: 2005: 408, punctele 217 și 218.

¹⁶⁷ CJUE, Hotărârea din 17 Decembrie 2015, X-Steuerberatungsgesellschaft, C-342/14, UE: C: 2015: 827, punctul 59.

¹⁶⁸ CJUE, Hotărârea din 10 noiembrie 2017, Icap e.a. / Comisia (T-180/15) (a se vedea punctele 193-196

¹⁶⁹ CJUE, Hotărârea 1 iulie 2009, ThyssenKrupp Stainless / Comisia (T-24/07, Rec. P. II-2309) a se vedea punctele 64, 69-70, 74, 160, 163, 168

juridice trebuie să arate legarea sa de o dispoziție de drept comunitar care trebuie să fie indicat în mod expres ca temei juridic.

În plus, o pedeapsă, chiar de natură non-penală, poate fi impusă numai dacă se bazează pe un **temei juridic clar și neechivoc**. În cele din urmă, dispoziția care constituie temeiul juridic al unui act și abilitarea instituției comunitare să adopte actul în cauză trebuie să fie în vigoare la momentul adoptării acestuia.

Curtea a mai arătat¹⁷⁰ că „Potrivit unei jurisprudențe constante, principiul securității juridice, care este unul dintre principiile generale ale dreptului comunitar, impune, în special, ca normele de drept să fie **clare, precise și previzibile** în ceea ce privește efectele lor, în special atunci când acestea pot avea asupra particularilor și întreprinderile cu consecințe negative.”¹⁷¹

Cu altă ocazie¹⁷², s-a stabilit că legislația comunitară trebuie să fie **clară și aplicarea acesteia să fie previzibilă** pentru toți cei cărora li se adresează. Principiul securității juridice, care este unul dintre principiile generale ale dreptului comunitar, impune ca orice act care urmărește să creeze efecte juridice să devină obligatoriu pentru o dispoziție de drept comunitar care trebuie să fie în mod expres indicată ca temei juridic al actului și prescrie forma juridică pe care trebuie să o ia. Cu toate acestea, omisiunea referirii la temeiul juridic precis al unui act nu poate constitui un defect substanțial atunci când poate fi stabilit cu sprijinul altor elemente ale actului. Cu toate acestea, ***o trimitere explicită este necesară atunci când, în lipsa acesteia din urmă, persoanele în cauză și instanța comunitară competentă sunt lăsate în incertitudine cu privire la temeiul juridic precis.***

c) *Curtea Constituțională a României*

Curtea Constituțională a reținut că „[...] **premise este aceea că statul de drept, chiar și în perioada stării de alertă, consacră o serie de garanții menite să asigure respectarea drepturilor și a libertăților cetățenilor, respectiv încadrarea autorităților publice în coordonatele**

¹⁷⁰ CJUE, Hotărârea din 18 noiembrie 2008, Förster (C-158/07, Rec. P. I-8507) (punctele 67, 69-71, punctul 3).

¹⁷¹ A se vedea în acest sens CJUE, Hotărârea din 12 februarie 1996, Van Es Douan Agenten, C-143/93, Rec., p. I-431, punctul 27, și ASJ Brescia, C-347/06, nepublicată încă în Repertoriu, punctul 69; CJUE, Hotărârea din 1 iulie 2008, Compagnie Maritime Belge / Comisia (T-276/04, Rec. P. II-1277) (a se vedea punctele 41 și 43).

¹⁷² CJUE, Hotărârea din 12 decembrie 2007, Italia / Comisia (T-308/05, Rec. P. II-5089) (a se vedea punctele 123-124).

dreptului, impunând ca garanțiile juridice ale drepturilor prevăzute de Legea fundamentală în beneficiul cetățenilor să fie utilizate potrivit scopului pentru care au fost reglementate.¹⁷³, și așa cum și instanța de la Strasbourg a statuat, mergând pe ideea că securitatea juridică se deduce din Convenția Europeană a Drepturilor Omului și reprezintă un principiu indisolubil statului de drept. Referindu-se la soluțiile pe care statul le poate adopta, CEDO a subliniat că aplicarea lor trebuie să fie de o „[...] claritate și coerență rezonabile pentru a evita pe cât este posibil insecuritatea juridică și incertitudinea pentru subiecțiile de drept vizate de către măsurile de aplicare ale acestei soluții.”¹⁷⁴

După cum a statuat Curtea Constituțională a României, legea, în primul rând, nu trebuie lipsită de caracterul său normativ, respectiv să prevadă, să interzică și să sancționeze. Dacă, totuși, se întâmplă acest lucru, incertitudinea va plana asupra efectelor sale concrete. Pentru a putea ști și înțelege ce prevede legea, aceasta trebuie să întrunească, cumulativ, anumite condiții: „[...] ***să fie publicată accesibilă (exigența esențială a publicării, pentru a fi opozabilă), inteligibilă, clară, precisă și coerentă.***”¹⁷⁵

Instanța de contencios constituțional, în repetate rânduri, a evidențiat că legiuitorul are obligația să edicteze texte de lege clare, coerente, precise și previzibile, reținând că „standardul constituțional de protecție a libertății individuale impune ca limitarea acesteia să se realizeze într-un cadru normativ care, pe de o parte, să stabilească expres cazurile de limitare a acestei valori constituționale, iar pe de altă parte, să prevadă într-un mod clar, precis și previzibil aceste cazuri”.¹⁷⁶

Cu privire la respectarea și obligativitatea normelor de tehnică legislativă, atunci când se efectuează controlul de constituționalitate, Curtea, a statuat că, legiuitorul a dorit impunerea unor reguli pentru orice act normativ pe motiv că în acest fel pot fi asigurate conținutul, forma, sistematizarea, unificarea, corelarea și coordonarea legislației, specifice ordinii juridice, având în vedere că „[...] ***respectarea acestor norme concură la asigurarea unei legislații care respectă principiul securității raporturilor juridice, având claritatea și previzibilitatea necesare.***”¹⁷⁷

¹⁷³ CCR, Decizia nr. 457/25.06.2020, M.Of. nr. 578 din 1 iulie 2020 (parag. 19).

¹⁷⁴ CCR, Decizia nr. 570/2012, M.Of. nr. 404 din 18 iunie 2012 și Decizia nr. 615/2012, M.Of. nr. 454 din 6 iulie 2012.

¹⁷⁵ CCR, Decizia nr. 513/2017, M.Of. nr. 578 din 19 iulie 2017.

¹⁷⁶ CCR, Decizia nr. 51/2016, M.Of. nr. 190 din 14 martie 2016.

¹⁷⁷ CCR, Decizia nr. 26/2012, M.Of. nr. 116 din 15 februarie 2012.

Optica privind interpretarea respectării normelor de tehnică legislativă, ca filtru de calitate a legii, a fost nuanțată în sensul că doar elementele intrinseci actului normativ au fost avut în vedere, respectiv „[...] **deficiențe sau insuficiențe de redactare care afectează claritatea, precizia, previzibilitatea și accesibilitatea normei juridice, iar prin nerespectarea acestor cerințe se aduce atingere unor drepturi, libertăți sau principii fundamentale.**”¹⁷⁸

Curtea a evidențiat, de principiu, că orice lege trebuie cumulativ să întrunească anumite condiții de calitate, cum sunt: [...] **previzibilitatea, ceea ce presupune că acesta trebuie să fie suficient de precis și clar pentru a putea fi aplicat.**¹⁷⁹ Sunt îndeplinite condițiile de calitate, impuse Constituție și de Convenție¹⁸⁰, „numai dacă norma este enunțată cu suficientă precizie pentru a permite cetățeanului să își adapteze conduita în funcție de aceasta, astfel încât, apelând la nevoie la consiliere de specialitate în materie, el să fie capabil să prevadă, într-o măsură rezonabilă, față de circumstanțele speței, consecințele care ar putea rezulta dintr-o anumită faptă și să își corecteze conduita.”¹⁸¹

Curtea a reținut că Legea nr. 24/2000 stabilește anumite cerințe de calitate a legii, cum ar fi cele reglementate la art. 8 alin. (4) teza întâi¹⁸² sau la art. 36 alin. (1)¹⁸³. **Regulile astfel normativizate dau expresie standardelor de calitate a legii privitoare la claritate, precizie și**

¹⁷⁸ CCR, Decizia nr. 62/2018, M.Of. nr. 373 din 02 mai 2018.

¹⁷⁹ A se vedea în acest sens, spre exemplu, și CCR Decizia nr. 189 din 2 martie 2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 307 din 5 aprilie 2006, Decizia nr. 903 din 6 iulie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 584 din 17 august 2010, sau Decizia nr. 26 din 18 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 116 din 15 februarie 2012.

¹⁸⁰ Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

¹⁸¹ A se vedea în acest sens, Decizia Curții Constituționale nr. 1 din 11 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 53 din 23 ianuarie 2012, și Decizia Curții Constituționale nr. 743 din 2 iunie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 579 din 16 august 2011, precum și jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului cu privire la care se rețin, spre exemplu, Hotărârea din 15 noiembrie 1996, pronunțată în Cauza Cantoni împotriva Franței, paragraful 29, Hotărârea din 25 noiembrie 1996, pronunțată în Cauza Wingrove împotriva Regatului Unit, paragraful 40, Hotărârea din 9 noiembrie 2006, pronunțată în Cauza Leempoel & S.A. ED. Cine Revue împotriva Belgiei, paragraful 59.

¹⁸² Legea nr. 24/2000, Art. 8 alin. (4) teza I: „Textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce”.

¹⁸³ Legea nr. 24/2000, Art. 36 alin. (1): „Actele normative trebuie redactate într-un limbaj și stil juridic specific normativ, concis, sobru, clar și precis, care să excludă orice echivoc, cu respectarea strictă a regulilor gramaticale și de ortografie.”

previzibilitate necesare textului de lege, cu alte cuvinte, la aspectele intrinseci normei juridice, și nu celor extrinseci acesteia.

Se consideră că ***denumirea greșită a legii*** nu poate face obiectul lezării drepturilor, libertăților sau principiilor fundamentale, Curtea arătând, cu titlu de exemplu, că folosirea unor sintagme necorespunzătoare pentru a indica derogarea sau necorelarea expunerii de motive a proiectului de lege cu forma finală a acesteia nu au importanță constituțională pentru că nu reprezintă elemente intrinseci normei, ci au în vedere elemente extrinseci.

• *Practica administrativă*

Odată cu sporirea interesului pentru îmbunătățirea calității în ceea ce privește buna administrare, a început și dezvoltarea unei culturi a evaluării calității reglementării, ținând cont de diferendele ridicate prin excepții de nelegalitate și excepții de neconstituționalitate în ceea ce privește actele administrative.

Actele administrative ar trebui să se bazeze pe o analiză susținută de cele mai bune date disponibile. Pe parcursul procesului de emitere și adoptare, calitatea oferă un spor de credibilitate în fundamentarea solicitărilor deoarece permit realizarea unor analize concrete, adaptate condițiilor și nevoilor particulare, specifice fiecărei țări.

Astfel, în ultimii ani, au fost înregistrate progrese în îmbunătățirea evaluărilor. Cu toate acestea, există un spațiu și nevoie de progrese suplimentare. Pentru a ajunge la acest rezultat trebuie să existe o frecvență sporită a efectuării evaluărilor de către factorii de decizie și condiții mai favorabile pentru efectuarea evaluărilor de înaltă calitate.

Ar trebui ca studiile și evaluările de impact să se armonizeze mai bine, astfel încât rezultatele obținute de la una să fie utilizate mai eficient de către cealaltă. Evaluările ar putea fi utilizate mai mult în procesele de luare a deciziilor, calitatea evaluărilor fiind generată de existenței informațiilor și de modul în care funcționează legislația.¹⁸⁴

Deși s-a observat corelarea politicilor privind mai buna reglementare cu procedurile de reglementare primară și secundară, în România nu se respectă obligația de efectuare a unui studiu de impact atunci când Legea nr. 24/2000 arată că este necesar. În cadrul aceleiași legi se prevede că „În cazul proiectelor de legi pentru care Guvernul își angajează răspunderea, documentele de motivare care însoțesc aceste proiecte sunt expunerea de motive și, după caz, raportul prevăzut la

¹⁸⁴ European Commission, Brussels, 15.4.2019 SWD(2019) 156 final, Taking Stock of the Commission's Better Regulation Agenda {COM(2019) 178} pag. 43-44.

art. 29.”, ceea ce, în opinia noastră, încurajează neefectuarea studiilor de impact. Considerăm că nu pot fi suficiente raportul sau expunerea de motive deoarece acestea nu pot acoperi complexitatea, precizia și eficiența unui studiu de impact.

a) Austria

O rezoluție a Parlamentului austriac a declanșat recent o extindere a domeniului de aplicare a consultărilor publice privind proiectele de legi primare. Din septembrie 2017, toate proiectele de acte primare sunt disponibile pe site-ul web al Parlamentului împreună cu o scurtă descriere a proiectului legislativ în limbaj accesibil, RIA¹⁸⁵ și alte documente însoțitoare. Cetățenii pot trimite online completări sau susțineri cu privire la proiectul pus în dezbateră.

Sunt căutate soluții și pentru a oferi publicului posibilitatea de a-și exprima opiniile cu privire la reforme guvernamentale planificate înainte de elaborarea unor legi viitoare importante. Această inițiativă ar putea fi o poartă spre stabilirea unei abordări mai sistematice pentru implicarea părților interesate mai devreme în elaborarea de reglementări și pentru a informa oficialii despre problemele politicilor și soluțiile identificate. Astfel, Austria și-ar putea extinde sfera de consultări publice.¹⁸⁶

b) Polonia

Polonia a făcut o serie de modificări ale practicilor sale de gestionare a reglementărilor începând din anul 2015, bazate pe noile reguli de lucru ale Consiliului de Miniștri, din cadrul Programului de reglementare mai bună.

Normele care au intrat în vigoare în 2015, au introdus consultarea publică ca principiu general al procesului de elaborare a actelor normative, precum și necesitatea unui raport de consultare. În cazul în care această consultare nu are loc, ministerele trebuie să furnizeze justificări detaliate.

¹⁸⁵ OECD (2019), *Better Regulation Practices across the European Union*, OECD Publishing, Paris, 2019 pag. 70: Regulatory impact assessment (RIA) este atât un instrument, cât și un proces conceput pentru a ajuta la informarea factorilor politici de decizie dacă e cazul și cum să se reglementeze pentru atingerea obiectivelor politicii publice. Îmbunătățirea bazei de dovezi printr-o evaluare a impactului ex ante este una dintre cele mai importante instrumente de reglementare aflate la dispoziția guvernelor. Scopul este acela de a îmbunătăți designul reglementărilor prin asistarea factorilor de decizie să identifice și aleagă cele mai eficiente soluții înainte de a lua o decizie. O metodă prin care se face acest lucru este analiza costurilor și beneficiilor preconizate ale reglementării și ale mijloace alternative de realizare a obiectivelor politice și de identificare a abordării care oferă cel mai mare beneficiu net societății.

¹⁸⁶ Ibidem, pag. 126.

S-a înregistrat o îmbunătățire semnificativă a implicării părților interesate prin introducerea unui site web al guvernului central, iar guvernul menține, de asemenea, o listă activă de participanți care au declarat că doresc să fie informați cu privire la propunerile de reglementare.¹⁸⁷

c) Spania

Spania își extinde treptat agenda de mai bună reglementare de la atenția inițială asupra simplificării administrative la implicarea și evaluarea părților interesate. Un site web a fost creat recent de guvernul spaniol (<http://transparencia.gob.es>) și include agenda anuală de planificare a reglementărilor pentru acte primare și subordonate, precum și o platformă centralizată pentru a oferi acces la consultări publice. Totuși, implicarea părților interesate nu este încă angajată în mod sistematic în Spania.

Au fost emise noi proceduri de evaluare în Octombrie 2017, introducând cerințe suplimentare pentru a analiza în mod sistematic impactul proiectelor de reglementare privind concurența și întreprinderile mici și mijlocii, precum și noi praguri pentru desfășurarea evaluărilor. Un nou organism de supraveghere, Oficiul privind coordonarea și calitatea reglementărilor a fost înființat în 2017 și a început activitatea sa activități în 2018.

Orientarea ar putea fi mai departe dezvoltată prin oferirea de sfaturi privind metodele de colectare a datelor, precum și furnizarea clară a metodologiilor de evaluare. În această privință, Spania ar beneficia și de dezvoltarea tehnicilor standard de evaluare ex post, deoarece sistemul de revizuire este încă în stadiile incipiente și încă nu este pus în aplicare sistematic.¹⁸⁸

Având în vedere standardele și procedura de emitere sau adoptare de acte normative care să asigure cerințele unei bune reglementări trebuie realizate astfel încât să cuprindă și o reglementare calitativă. Acestea vor avea menirea de a încuraja transparența și responsabilizarea pe parcursul activității de reglementare.

Criteriile pe baza cărora pot fi apreciate standardele sunt subsidiaritatea, proporționalitatea, necesitatea, responsabilizarea, transparența, simplitatea și accesibilitatea.

¹⁸⁷ Comisia Europeană, O mai bună legiferare: bilanțul activității și menținerea angajamentului nostru, 15 aprilie 2019, pag. 166.

¹⁸⁸ OECD (2019), Better Regulation Practices across the European Union, OECD Publishing, Paris, 2019 pag. 176.

5.2. Analiza comparativă a standardelor identificate

5.2.1. Standarde comune

Standardele de calitate a legii derivă din principiul securității juridice, parte integrantă a statului de drept. În acest sens, Comisia de la Veneția a stabilit¹⁸⁹ o serie de elemente ale principiului securității juridice:

a) accesibilitatea legii – publicarea tuturor actelor normative înainte de intrarea în vigoare prin intermediul unui buletin oficial, prin intermediul internetului etc.;

b) accesibilitatea deciziilor instanțelor – deoarece hotărârile judecătorești pot stabili și clarifica legea, accesibilitatea acestora este o parte din certitudinea juridică. Limitările pot fi justificate pentru a proteja drepturile individuale, de exemplu pe cele ale minorilor în cauzele penale;

c) previzibilitatea – înseamnă nu numai că legea trebuie, atunci când este posibil, să fie adusă la cunoștința persoanelor înainte de punerea ei în aplicare și să fie previzibilă cu privire la efectele sale ci, de asemenea, trebuie să fie și formulată cu o precizie și o claritate suficientă pentru a permite persoanelor să-și regleze conduita conform cu legea;

d) stabilitatea și consecvența – instabilitatea și inconsecvența legislației sau a implementării acesteia pot afecta capacitatea persoanelor de a-și planifica acțiunile. Totuși, stabilitatea nu este un scop în sine: legea trebuie să se adapteze la realitățile cotidiene. Legea poate fi schimbată, dar cu dezbateri publice și notificări, fără a aduce atingere așteptărilor legitime;

e) așteptarea legitimă – exprimă ideea că autoritățile publice ar trebui să respecte nu numai legea, ci și promisiunile și înaltele așteptări. Conform doctrinei, cei care acționează cu bună-credință în baza legii, nu ar trebui să fie dezamăgiți în așteptările lor legitime. Situațiile noi pot justifica modificările legislative care pot afecta așteptările legitime, în cazuri excepționale. Această doctrină se aplică nu numai legislației, ci și deciziilor autorităților publice;¹⁹⁰

f) neretroactivitatea – regula conform cu care legea nouă nu poate produce efecte pentru trecut; inaplicabilitatea legii noi pentru faptele

¹⁸⁹ Rule of Law Checklist Adopted by the Venice Commission at its 106 th Plenary Session (Venice, 11-12 March 2016), pag. 15-16.

¹⁹⁰ Ibidem, pag. 15-16.

săvârșite și efectele produse ale actelor încheiate înainte de data intrării ei în vigoare;

g) *Nullum crimen et nulla poena sine lege* (nicio infracțiune și nicio pedeapsă neprevăzute de lege) – oamenii trebuie să fie informați cu privire la consecințele comportamentului lor, idee care implică previzibilitatea și neretroactivitatea, în special a dreptului penal. În dreptul civil și dreptul administrativ, retroactivitatea poate afecta în mod negativ drepturile și interesele. Cu toate acestea, în afara domeniului penal, o limitare retroactivă a drepturilor persoanelor fizice sau juridice prin impunerea unor noi taxe poate fi permisă, dar numai dacă este în interesul public și în acord cu respectarea principiului proporționalității (inclusiv temporal). Legiuitorul nu ar trebui să interfereze cu aplicarea de către instanțe a legislației existente;

h) *Res judicata* (lucru judecat) – implică faptul că, atunci când a fost dată o hotărâre definitivă, recursurile ulterioare nu sunt posibile. Hotărârile judecătorești definitive trebuie respectate, cu excepția cazului în care există motive întemeiate pentru revizuirea acestora.¹⁹¹

5.2.2. *Standarde specifice statelor*

Ca urmare a Agendei bunelor reglementări lansată de Comisia Europeană în 2002, Guvernul României, în anul 2003, a inițiat reforme la nivelul administrației publice de natură să conducă la adoptarea unor acte normative¹⁹² care să reglementeze procesul politicilor publice în administrația publică centrală¹⁹³. Se arată că „În plus, aceste acte

¹⁹¹ Rule of Law Checklist, Adopted by the Venice Commission at its 106 th Plenary Session (Venice, 11-12 March 2016), pag. 16-17.

¹⁹² De exemplu: H.G. nr. 561/2009 Pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile, la nivelul Guvernului, pentru elaborarea, avizarea și prezentarea proiectelor de documente de politici publice, a proiectelor de acte normative, precum și a altor documente, în vederea adoptării/aprobării; H.G. nr. 1807 din 13.12.2006 pentru aprobarea Componentei de management din cadrul Metodologiei privind sistemul de planificare strategică pe termen mediu al instituțiilor administrației publice de la nivel central; H.G. nr. 1361 din 27.09.2006 privind conținutul instrumentului de prezentare și motivare a proiectelor de acte normative supuse aprobării Guvernului; H.G. nr. 775 din 14.07.2005 pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile de elaborare, monitorizare și evaluare a politicilor publice la nivel central.

¹⁹³ Potrivit art. 1 din Regulamentul din 10 mai 2009 privind procedurile, la nivelul Guvernului, pentru elaborarea, avizarea și prezentarea proiectelor de documente de politici publice, a proiectelor de acte normative, precum și a altor documente, în vederea adoptării/aprobării (emitent Guvernul României): „*Au dreptul să inițieze proiecte de documente de politici publice și proiecte de acte normative, în vederea adoptării/aprobării de către Guvern,*

normative au fost însoțite de o serie de manuale și ghiduri de elaborare a propunerilor de politici publice, evaluare a impactului, monitorizare și evaluare a politicilor, precum și planificare strategică și bugetară în administrația publică centrală, destinate tuturor ministerelor, în baza cărora acestea să își poată elabora strategiile, planurile, propunerile de politici publice și notele de fundamentare a proiectelor de actele normative propuse.¹⁹⁴

În cadrul actelor normative care reglementează procesul politicilor publice există reperate pe care le-am identificat la nivelul Uniunii Europene, respectiv eficiența, eficacitatea, transparența și impactul (evaluarea impactului),¹⁹⁵ observându-se astfel corelarea procedurii de elaborare a actelor administrative cu politicile privind mai buna reglementare.¹⁹⁶

Începând cu anul 2000, România și-a dezvoltat treptat politica de reglementare. Prin Legea 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative s-a stabilit obligația de a fi identificat impactul proiectelor de acte normative, iar prin H.G. nr. 1361/2006 privind conținutul instrumentului de prezentare și motivare a proiectelor de acte normative supuse aprobării Guvernului au fost stabilite condițiile studiilor de impact. Conform acestor prevederi, toate reglementările trebuie însoțite de o notă explicativă, care să descrie justificarea și evaluarea impactului proiectului de act normativ.

Cu toate acestea, încă există dificultăți de implementare deoarece notele explicative nu sunt întotdeauna de înaltă calitate, iar evaluarea efectivă a impactului nu este întotdeauna realizată. Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică¹⁹⁷ opinează că România ar trebui să

conform atribuțiilor și domeniului lor de activitate, următoarele autorități publice: a) ministerele și celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale, aflate în subordinea Guvernului, precum și autoritățile administrative autonome; b) organele de specialitate ale administrației publice centrale aflate în subordinea sau în coordonarea ministerelor, prin ministerele în a căror subordine sau coordonare se află; c) prefectii, consiliile județene, Consiliul General al Municipiului București, potrivit legii, prin Ministerul Administrației și Internelor.”

¹⁹⁴ Ghidul instituțiilor administrației publice pentru îmbunătățirea procesului politicilor publice la nivel local, Unitatea de politici publice, Ministerul Afacerilor și Internelor, București, 2011, pag. 9-10.

¹⁹⁵ De exemplu art. 6; art. 7; art. 20; art. 22; art.23; art. 24; art. 30; art. 31; art. 33; art. 34 din Legea nr. 24/2000.

¹⁹⁶ Alemano A., Courts and regulatory impact assessment, in Handbook of Regulatory Impact Assessment edited by Dunlop C.A, Radaelli C.M, Editure Edward Elgar Publishing, U.K., Cheltenham, 2016, pag. 131.

¹⁹⁷ Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică este o organizație internațională care lucrează pentru a construi politici care favorizează prosperitatea, egalitatea, oportunitatea și bunăstarea, site: <https://www.oecd.org/accesat> la data de 10.11.2019.

își consolideze supravegherea studiilor de impact pentru a se asigura că acestea pot informa eficient factorii de decizie cu privire la costurile și beneficiile diferitelor opțiuni de politici.¹⁹⁸

În ceea ce privește implicarea părților interesate, Legea nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică solicită ministerelor să publice toate proiectele de acte normative spre a primi, pe site-urile lor web, propuneri, sugestii sau opinii cu privire la proiectul supus dezbaterii publice, însă perioada minimă de trimitere a comentariilor este limitată la zece zile calendaristice și nu există feedback cu privire la acestea.¹⁹⁹

România nu are o abordare sistematică pentru revizuirea reglementărilor existente. Nu există nicio orientare metodologică și nicio dispoziție pentru revizuirea periodică a reglementărilor existente.

Politicele privind mai buna reglementare au fost inițiate, în special, după aderarea României la Uniunea Europeană. Prin evaluarea Strategiei privind mai buna reglementare 2008-2013 au fost constatate o serie de probleme cu privire la conceperea, gestionarea și monitorizarea procesului de implementare a obiectivelor stabilite prin acest document de politici publice.

Aceste probleme au fost preluate spre soluționare în cadrul Strategiei privind mai buna reglementare 2014-2020, dintre care amintim: „dificultatea de a valorifica orientarea către rezultate în activitățile de concepere, implementare și evaluare a politicilor publice, respectiv a reglementărilor”; „armonizarea obiectivelor de performanță ale managementului politicilor publice în cadrul administrației publice cu procesul uneori laborios, dar democratic, prin care acestea devin în mod real fundamentate, transparente, respectiv accesibile pentru cetățeni, pe tot parcursul elaborării, implementării și evaluării lor”; „Confuzia între formularea politicilor publice și formularea propunerilor de acte normative”; „Confuzia între planificarea strategică și formularea politicilor publice”; „Cadru de monitorizare deficitar pentru politicile privind mai buna reglementare”; „Existența, în administrația publică, a unor inițiative care, deși pot fi asimilate unor politici privind mai buna reglementare, nu au fost monitorizate ca atare.”²⁰⁰

Obiectivele specifice ale Strategiei privind mai buna reglementare 2014-2020 sunt: 1. Simplificarea fondului activ al legislației;

¹⁹⁸ OECD (2019), *Better Regulation Practices across the European Union*, OECD Publishing, Paris, 2019, pag. 170.

¹⁹⁹ Ibidem, pag. 170.

²⁰⁰ Strategia privind mai buna reglementare 2014-2020, pag. 11-14.

2. Creșterea calității fluxului reglementărilor; 3. Dezvoltarea capacității administrative pentru implementarea politicilor privind mai buna reglementare. Realizarea acestor obiective are loc prin sistematizarea și unificarea legislației, reducerea birocrăției, fundamentarea actelor normative, asigurarea unui proces de consultare transparent, implementarea legislației europene, specializarea personalului în efectuarea studiilor de impact etc.²⁰¹

Amintim și Bulgaria, care a reformat în mod semnificativ sistemul său de gestionare a reglementărilor ca urmare directă a Legii privind actele normative din 4 noiembrie 2016. Legea a extins perioada minimă de consultare cu părțile interesate la 30 de zile calendaristice și a înființat un portal central de consultare, care acum este mai bun pentru că integrează și evaluările de impact din Bulgaria pentru propunerile de reglementare. Portalul central de consultare oferă, de asemenea, feedback direct participanților care explică modul în care propunerile acestora au contribuit la modelarea proiectelor finale de acte normative.

De asemenea, legea bulgară privind actele normative din 4 noiembrie 2016 a introdus un nou sistem de evaluare a impactului, prin care propunerile de acte normative sunt supuse unei evaluări parțiale sau complete. Bulgaria a înființat la sfârșitul anului 2016 un organism de supraveghere a evaluării studiilor de impact, ceea ce asigură un grad înalt de calitate a acestora din urmă.²⁰²

În cazul în care practicile de reglementare ale statelor membre sunt deficitare, potențialele beneficii ale legislației UE vor fi reduse. De exemplu, dacă legile UE sunt puse în aplicare în mod fragmentar, sarcinile rezultate vor fi mai mari decât ar trebui, împiedicând investițiile și reducând concurența, prezentând un risc pentru piața unică. În cazul în care țările UE adoptă măsuri suplimentare, care le depășesc pe cele prevăzute în legile UE, este important ca aceste măsuri să fie supuse consultărilor și evaluărilor de impact corespunzătoare, pentru a se asigura că se obțin beneficiile anticipate de legile UE.²⁰³

²⁰¹ Strategia privind mai buna reglementare 2014-2020, pag. 17-22.

²⁰² OECD (2019), *Better Regulation Practices across the European Union*, OECD Publishing, Paris, 2019, pag. 130.

²⁰³ *Ibidem*, pag. 15.

ENUNȚURI ESENȚIALE – PARTEA II

Pentru a găsi răspunsuri la întrebări precum: *Care sunt principiile și valorile folosite? Care sunt criteriile care vor fi folosite în continuare? Cum au fost acestea stabilite? Cum vor fi măsurate?*, și în îndeplinirea obiectivelor pe care ni le-am propus, am utilizat metode de cercetare calitativă care au constat în consultarea literaturii de specialitate, consultarea legislației de specialitate, a jurisprudenței relevante, a studiilor etc. Instrumentele de cercetare pe care le-am folosit au fost analiza documentară, observația, analiza bibliografică și analiza comparativă.

În îndeplinirea obiectivului principal, acela de a identifica principiile și standardele unei bune reglementări, având în vedere realitatea administrativă, legislativă și a instrumentelor de asigurare a calității, analizând totodată implicațiile pe care le au practica administrativă și recomandările de specialitate, am constatat că există o permanentă preocupare pentru îmbunătățirea politicilor de reglementare, iar actorii interesați se implică tot mai mult în procesul de perfecționare și de conformitate al implementării acestor politici.

Politicile de reglementare sunt considerate instrumente importante ale executivului pentru creșterea bunăstării societății. Guvernele nu vor fi depășite de schimbările cotidiene dacă vor avea un sistem care să actualizeze în permanență actele normative și să anticipeze tendințele. Se pune accent pe implicarea cetățenilor și a persoanelor interesate în procesul de identificare a soluțiilor juridice deoarece va asigura un grad ridicat de respectare a normelor și de încredere.

În ceea ce privește obiectivele secundare, respectiv identificarea standardelor de calitate a legii consacrate în jurisprudență, în legislație și asigurarea respectării conținutului principiilor specifice statului de drept, am identificat, pe de o parte, accesibilitatea, previzibilitatea și claritatea iar pe de altă parte, eficacitatea, eficiența, transparența și impactul (evaluarea impactului). Reperarea entităților care au ca obiect de activitate și problematica bunei reglementări ne-a creat o imagine completă asupra stadiului actual și al măsurilor care s-au luat în realizarea unei calități ridicate a reglementărilor.

Raportul privind practicile de mai bună reglementare din 2019 la nivelul UE evidențiază că politica de reglementare este una dintre

principalele pârghii ale guvernului pentru dezvoltarea bunăstării societății. Fără un sistem în vigoare pentru a actualiza reglementările și a anticipa noile evoluții, guvernele nu vor putea ține pasul cu schimbările rapide. Este importantă, de asemenea, implicarea cetățenilor și a tuturor părților interesate de dezvoltarea legislației. Aceasta nu va spori doar înțelegerea modului în care funcționează noile legi în practică, ci și duce, de asemenea, la o mai mare conformitate, implicare și încredere.

Mai mult, având în vedere complexitatea mediului din zilele noastre, guvernele nu pot aborda singure provocările cauzate de reglementare. Calitatea legilor și a reglementărilor din UE depinde, de asemenea, de calitatea sistemelor de gestionare a reglementărilor, atât în statele membre, cât și în instituțiile UE.

UE se remarcă deja pentru cantitatea și profunzimea reglementărilor sale economice și de integrare, precum și pentru eforturile sale de a se asigura că legislația sa funcționează pentru cetățeni și pentru buna funcționare a pieței unice. Acest raport ar trebui să inspire statele membre UE să optimizeze în continuare gestionarea reglementărilor interne – precum și ale UE, scopul final fiind maximizarea bunăstării cetățenilor lor, prin proiectarea, dezvoltarea și furnizarea de politici de mai bună reglementare.

Atât în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, a Curții de Justiție a Uniunii Europene, cât și în jurisprudența Curții Constituționale a României, am identificat trei elemente de calitate a legii²⁰⁴ comune, respectiv:

a) *accesibilitatea* – aducerea la cunoștința publică a legii prin publicare înainte să-și producă efectele, cu alte cuvinte legea intră în vigoare după ce este publicată astfel încât destinatarii săi să o poată cunoaște, mai ales în contextul în care există o prezumție și obligație generală de cunoaștere a legii;

Considerăm că, pentru a da eficiență accesibilității, criteriu de evaluare a calității legii, este necesar să fie avute în vedere și situațiile persoanelor cu capacitate deplină de exercițiu, care nu au pregătirea și abilitatea necesară pentru a citi și înțelege un text. De asemenea, nu trebuie omise nici persoanele care nu beneficiază de mijloacele și resursele necesare pentru a ajunge în posesia textului de lege sau nu au posibilitatea să le fie adusă la cunoștință legea de către alte persoane

²⁰⁴ Așa cum am arătat deja în deciziile CEDO, noțiunea de „lege” se referă implicit la hotărârile instanțelor, atunci când ne referim la calitatea legii și elementele acesteia.

cărora într-adevăr le este accesibilă. Termenul care curge de la publicare și până la intrarea în vigoare a legii trebuie să fie rezonabil în sensul că trebuie să fie suficient de larg pentru a putea fi citit și înțeles textul de către destinatari, raportat la dimensiune și dificultate.

b) *previzibilitatea* – legea trebuie formulată de așa natură încât orice persoană să poată anticipa consecințele juridice care decurg din aceasta. Previzibilitatea legii nu trebuie înțeleasă în sensul că este nevoie ca legea să fie redactată astfel încât să poată fi înțeleasă în mod rezonabil și anticipate consecințele juridice fără ajutor de specialitate;

În ceea ce privește standardul de previzibilitate a legii, trebuie să fie garantate și stabile regulile generale ale activității legii în timp și spațiu. Fără o astfel de garanție nu poate exista previzibilitate.

c) *claritatea* – obligația ca legea să respecte un vocabular neechivoc, nelacunar, concis, să poată fi deslușită pentru a se putea face o aplicare corectă. Claritatea trebuie înțeleasă nu numai din punct de vedere al textului de lege, ci și cu privire la voința legiuitorului și la spiritul legii.

Consecvența principiilor și a ideilor din textele de lege, precum și a implementării acestora prezintă interes pentru standardul de claritate întrucât în acest fel se evidențiază cu ușurință conținutul și înțelesul legii.²⁰⁵

Curtea Constituțională a României a statuat că și

d) respectarea normelor Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, cu privire la elementele intrinseci actului normativ, reprezintă un standard de calitate a legii, Curtea precizând că nerespectarea normelor de tehnică legislativă cu privire la elementele extrinseci actului normativ nu constituie încălcarea condițiilor de calitate a legii întrucât nu este de natură să lezeze drepturi, libertăți sau principii fundamentale.

Suntem de părere că prezintă importanță respectarea normelor de tehnică legislativă și în privința elementelor extrinseci actului normativ deoarece, ca o consecință logică, deductibilă, în cazul în care denumirea greșită a actului normativ împiedică persoana interesată să parcurgă textul, implicit sunt încălcate și condițiile de accesibilitate, previzibilitate și claritate a legii.

De asemenea, considerăm că principiul securității juridice trebuie înțeles în întregime sa, așa cum a fost explicat de Comisia de la Veneția,

²⁰⁵ A se vedea în acest sens și Avila H., *Theory of Legal Principles, Law and Philosophy Library*, vol.81, Editura Springer, 2007, pag. 6.

ca o condiție a calității legii deoarece încălcarea fiecărui element în parte din conținutul acestuia atrage nerespectarea condițiilor de calitate a legii. În conținutul principiului securității juridice ar trebui adăugată și respectarea normelor de tehnică legislativă, tocmai pentru a fi asigurată calitatea la cel mai înalt nivel.

O mai bună reglementare este un mod de lucru care asigură pregătirea deciziilor politice într-o manieră transparentă, susținută de cele mai potrivite dovezi și cu implicarea părților interesate. În acest fel sunt respectate principiile generale ale subsidiarității și proporționalității, adică numai acționând acolo unde este necesar, la nivelul UE și nu mai mult decât cere soluționarea problemei.

OCDE a analizat aplicarea instrumentelor de gestionare a reglementărilor în statele membre UE, precum și reglementările făcute de UE. Deși s-a evidențiat îmbunătățirea gestionării reglementărilor în fiecare stat membru și în UE, rămâne un obiectiv reglementarea eficientă, eficace, transparentă și cu impact evaluat.

Este important ca stabilirea priorităților Uniunii Europene să fie întemeiată pe politici care pot fi justificate. Cultura juridică europeană stăruie în ceea ce privește mai buna reglementare, iar persoanele interesate încearcă să se implice cât mai mult în elaborarea politicilor publice.

Curtea Constituțională consideră că principiul securității juridice trebuie înțeles ca o componentă a statului de drept, motiv pentru care este menționat și în dispozițiile art. 1 alin.(3) din Legea fundamentală, iar Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat că principiul securității juridice rezultă implicit din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale și reprezintă unul dintre principiile fundamentale ale statului de drept, concluzionând că orice soluție juridică trebuie să fie clară și coerentă, în conformitate cu principiul securității juridice și cu certitudinea necesară pentru a fi înțeleasă de către subiecții de drept cărora li se adresează.

Scopul unei mai bune legiferări este de a asigura transparența activității de reglementare și de elaborare a politicilor pentru a fi cu puțință implicarea actorilor interesați, astfel încât să fie realizat interesul public. Persoanele interesate ar trebui să își poată exprima opiniile cu privire la foile de parcurs, evaluările impactului, textele proiectelor de acte normative sau de modificare a acestora, modalitățile prin care legislația ar putea fi îmbunătățită etc.

Pentru împlinirea obiectivelor stabilite prin politicile privind mai buna reglementare este nevoie și de evaluarea impactului urmărit și a impactului factual al acțiunilor în fiecare etapă a procesului decizional, precum și de o planificare minuțioasă și analiză înainte de a acționa.

Țările UE și cetățenii acestora au oportunități de a participa, de a arăta dovezi și de a îmbunătăți legislația UE, inclusiv în fazele incipiente. Cu toate acestea, multe state membre nu își informează suficient părțile interesate despre oportunitățile de implicare

Pentru a se asigura că legislația UE beneficiază pe deplin de consultarea părților interesate, statele membre ar trebui să furnizeze dovezi și informații pertinente și concludente în timpul conceperii proiectului de reglementare pentru a îmbunătăți practicile Comisiei Europene.²⁰⁶

²⁰⁶ OECD (2019), Better Regulation Practices across the European Union, OECD Publishing, Paris, 2019, pag. 15.

PARTEA A III-A

ACTIVITATEA DE REGLEMENTARE ÎN ROMÂNIA. POLITICI, INSTRUMENTE, STANDARDE DE ASIGURARE A CALITĂȚII

CAPITOLUL 6

Politici de reglementare

6.1. Despre politici publice

Prin politici publice, „[...] statul intervine în activitatea economică și socială. El modifică realitatea, într-o direcție dorită. Care sunt rațiunile acestei intervenții? Ele se pot grupa în două mari categorii: 1) prin politicile publice se intervine pentru a corecta acțiunea pieței libere: căci piața are limitări, neîmpliniri, imperfecțiuni; 2) prin politicile publice sunt promovate valorile acceptate social, de pildă valorile importante într-o societate democratică modernă (libertatea, egalitatea, dreptatea, drepturile persoanelor).”²⁰⁷

Reglementările, în sens larg, sunt indispensabile pentru buna funcționare a economiilor și a societății. Ele creează „regulile jocului” pentru cetățeni, afaceri, guvern și societatea civilă. Acestea susțin piețele, protejează drepturile și siguranța cetățenilor și asigură acestora livrarea de bunuri și servicii publice.

Obiectivul politicii de reglementare este de a asigura respectarea legilor și totodată, faptul că reglementările acționează efectiv în realizarea interesului public. Modul în care actele normative sunt concepute, puse în aplicare, interpretate și respectate reprezintă indicatori critici care arată dacă sistemul de reglementare funcționează așa cum a fost prevăzut.²⁰⁸

Aprecierea eficacității unei reglementări se realizează analizând impactul propriu al intervenției, rezultatele și efectele conforme cu

²⁰⁷ Miroiu A., *Introducere în analiza politicilor publice*, Editura Punct, București, 2001, pag. 29.

²⁰⁸ OECD (2018), *OECD Regulatory Enforcement and Inspections Toolkit*, OECD Publishing, Paris, 2018, pag. 2

obiectivele stabilite, precum și măsura în care diferitele instrumente de implementare contribuie la împlinirea obiectivelor.

Eficiența proiectului de act normativ este măsurată comparând costul acțiunii publice cu cel al rezultatelor obținute, ocazie cu care se analizează posibilitatea obținerii aceluiași rezultat cu costuri mai mici sau a rezultatelor mai bune cu aceleași costuri.²⁰⁹

Ca urmare a Agendei bunelor reglementări lansată de Comisia Europeană în 2002, Guvernul României, în anul 2003, a inițiat reforme la nivelul administrației publice de natură să conducă la adoptarea unor acte normative²¹⁰ care să reglementeze procesul politicilor publice în administrația publică centrală²¹¹.

Se arată că „În plus, aceste acte normative au fost însoțite de o serie de manuale și ghiduri de elaborare a propunerilor de politici publice, evaluare a impactului, monitorizare și evaluare a politicilor, precum și planificare strategică și bugetară în administrația publică centrală, destinate tuturor ministerelor, în baza cărora acestea să își poată elabora strategiile, planurile, propunerile de politici publice și notele de fundamentare a proiectelor de actele normative propuse.”²¹²

²⁰⁹ Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC) (2018), Rapport d'information sur l'évaluation des dispositifs d'évaluation des politiques publiques, pag. 24, site: <http://www.assembleenationale.fr> accesat la data de 05.11.2019.

²¹⁰ De exemplu: H.G. nr. 561/2009 Pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile, la nivelul Guvernului, pentru elaborarea, avizarea și prezentarea proiectelor de documente de politici publice, a proiectelor de acte normative, precum și a altor documente, în vederea adoptării/aprobării; H.G. nr. 1807 din 13.12.2006 pentru aprobarea Componentei de management din cadrul Metodologiei privind sistemul de planificare strategică pe termen mediu al instituțiilor administrației publice de la nivel central; H.G. nr. 1361 din 27.09.2006 privind conținutul instrumentului de prezentare și motivare a proiectelor de acte normative supuse aprobării Guvernului; H.G. nr. 775 din 14.07.2005 pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile de elaborare, monitorizare și evaluare a politicilor publice la nivel central.

²¹¹ Potrivit art. 1 din Regulamentul din 10 mai 2009 privind procedurile, la nivelul Guvernului, pentru elaborarea, avizarea și prezentarea proiectelor de documente de politici publice, a proiectelor de acte normative, precum și a altor documente, în vederea adoptării/aprobării (emitent Guvernul României): „*Au dreptul să inițieze proiecte de documente de politici publice și proiecte de acte normative, în vederea adoptării/aprobării de către Guvern, conform atribuțiilor și domeniului lor de activitate, următoarele autorități publice: a) ministerele și celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale, aflate în subordinea Guvernului, precum și autoritățile administrative autonome; b) organele de specialitate ale administrației publice centrale aflate în subordinea sau în coordonarea ministerelor, prin ministerele în a căror subordine sau coordonare se află; c) prefecții, consiliile județene, Consiliul General al Municipiului București, potrivit legii, prin Ministerul Administrației și Internelor.*”

²¹² Ghidul instituțiilor administrației publice pentru îmbunătățirea procesului politicilor publice la nivel local, Unitatea de politici publice, Ministerul Afacerilor și Internelor, București, 2011, pag. 9-10.

6.2. Politici publice privind mai buna reglementare

O mai bună legiferare presupune transparența procesului decizional, precum și posibilitatea persoanelor interesate de a formula observații în procesul de reglementare și de elaborare a politicilor.²¹³ Apariția conceptului de mai bună reglementare se datorează Comisiei Europene și s-a instituit prin programul pentru o mai bună legiferare, prima inițiativă care a condus către simplificarea și îmbunătățirea legislației europene. Acest program a introdus obligația de a efectua evaluările de impact și obligația de a consulta părțile interesate pentru toate proiectele de acte normative ale Comisiei Europene.²¹⁴

Parlamentul European, Consiliul și Comisia²¹⁵ s-au angajat să respecte principiile mai bune legiferări, transparenței și cooperării. Deși acordul este relativ nou, a produs deja rezultate precum Declarația comună privind prioritățile legislative.²¹⁶

Metodologia politicilor privind mai buna reglementare susține deciziile prin dovezi bazate pe fapte, în acest mod adoptându-se cele mai eficiente soluții pentru rezolvarea problemelor. Astfel, trebuie colectate dovezi din spectrul tuturor zonelor de impact. Totodată, analiza datelor și consultările, servesc o varietate de scopuri care se

²¹³ Constantin E., „ Politici publice privind mai buna reglementare” în vol. Transformări ale administrației și dreptului public în spațiul național și european după anul 1989, coord. Bălan E., Iftene C., Varia G., Văcărelu M., Troanță D., Editura Wolters Kluwer, București 2020, pag. 254-255.

²¹⁴ Site: <https://ec.europa.eu> accesat la data de 27.10.2019.

²¹⁵ Parlamentul European, Consiliul și Comisia, Acord interinstituțional privind o mai bună legiferare din 13.04.2016: „ (1) *Parlamentul European, Consiliul și Comisia (denumite în continuare „cele trei instituții”) se angajează la o cooperare loială și transparentă pe parcursul întregului ciclu legislativ. În acest context, ele reamintesc egalitatea ambilor legiuitori, astfel cum sunt consacrați în tratate. (2) Cele trei instituții recunosc faptul că au o responsabilitate comună de a oferi o legislație a Uniunii de înaltă calitate și de a se asigura că această legislație se concentrează pe domenii în care valoarea sa adăugată este cea mai importantă pentru cetățenii europeni, are cel mai înalt nivel posibil de eficiență și de eficacitate în atingerea obiectivelor comune de politică ale Uniunii, este cât mai simplă și clară posibil, evită reglementarea excesivă și sarcinile administrative pentru cetățeni, administrații și întreprinderi, în special pentru întreprinderile mici și mijlocii (IMM-uri), și este concepută pentru a facilita transpunerea și aplicarea sa efectivă și pentru a consolida competitivitatea și sustenabilitatea economiei Uniunii.”*

²¹⁶ Comisia Europeană, Mai buna legiferare în centrul procesului de elaborare a politicilor UE, pag. 3, site: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/br_factsheet_ro.pdf accesat la data 07.11.2019.

suprapun, inclusiv existența transparenței, facilitarea comunicării sau a evaluărilor ulterioare ale actelor normative.²¹⁷

În cadrul actelor normative care reglementează procesul politicilor publice există reperatele pe care le-am identificat la nivelul Uniunii Europene, respectiv eficiența, eficacitatea, transparența și impactul (evaluarea impactului),²¹⁸ observându-se astfel corelarea procedurii de elaborare a actelor administrative cu politicile privind mai buna reglementare.

Astfel, printre instrumentele politicilor de mai bună reglementare se numără și evaluările impactului. Comisia Europeană consideră că evaluările²¹⁹ sunt instrumente esențiale prin care colectează date și contribuții de la părțile interesate, pentru a susține deciziile politice.²²⁰

În România a existat o preocupare pentru politicile privind mai buna reglementare, în special, după momentul aderării la Uniunea Europeană. În cadrul Strategiei privind mai buna reglementare 2008-2013 au fost observate dificultăți cu privire la conceperea, gestionarea și monitorizarea procesului de implementare a obiectivelor stabilite prin acest document de politici publice. Aceste probleme au fost preluate spre soluționare în cadrul Strategiei privind mai buna reglementare 2014-2020.²²¹

²¹⁷ Schout A., Schwieter C., (Clingendael) Netherlands Institute of International Relations, December 2018 – Two decades of Better Regulation Policy Brief in the EU Commission – Towards evidence-based policymaking? ,pag. 2, site: <https://www.clingendael.org> accesat la data de 25.10.2019.

²¹⁸ De exemplu art. 6; art. 7; art. 20; art. 22;art. 23; art. 24; art. 30; art. 31; art. 33; art. 34 din Legea nr. 24/2000.

²¹⁹ Comisia Europeană, Mai buna legiferare în centrul procesului de elaborare a politicilor UE, pag. 3, site: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/br_factsheet_ro.pdf accesat la data 07.11.2019: „În 2018, 78% din evaluările impactului care au însoțit propunerile de revizuire a legislației s-au bazat pe o evaluare, ceea ce reprezintă un progres semnificativ față de 2016, când numai jumătate din evaluările impactului s-au aflat în această situație.”

²²⁰ Ibidem, pag. 3: „Evaluările ne permit să verificăm dacă inițiativele europene produc rezultatele preconizate fără a antrena costuri inutile și dacă sunt în continuare adecvate scopului. Evaluările sunt ulterior integrate în evaluările impactului, care verifică dacă este necesară o acțiune a Uniunii Europene. Aceste evaluări țin seama de impactul economic, social și de mediu și contribuie la identificarea celui mai eficace și mai eficient mod de a obține cele mai bune rezultate pentru toți.”

²²¹ Strategia privind mai buna reglementare 2014-2020, pag. 11-14 și pag. 17-22.

În Raportul²²² asupra activității desfășurate de Consiliul legislativ în anul 2018 s-a observat:

- lipsa studiilor de impact, mai ales în situațiile când acestea erau obligatorii;
- discrepanța între titlul și conținutul actului normativ, menționarea inadecvată a obiectului propus spre legiferare;
- redactarea lacunară, contradictorie, incoerentă, imprecisă sau lipsa limbajului de specialitate;
- inconsecvența terminologiei sau folosirea unor cuvinte dintr-o limbă străină, fără a se preciza semnificația acestora sau fără a folosi sinonimul din limba română;
- lipsa semnăturii inițiatorilor pe proiectele de acte normative;
- confuzia între norme derogatorii și norme de excepție;
- lipsa previzibilității și neabrogarea sau nemodificarea textelor contradictorii;
- norme de trimitere greșite;
- propunerea abrogării a unor acte normative abrogate deja;
- plasarea unor dispoziții tranzitorii în corpul proiectului;
- neindicarea actului normativ asupra căruia se dorea să se intervină legislativ;
- confuzie între operația de modificare și cea de completare ale actului de bază;
- modificarea unor acte normative fără a fi avută în vedere ierarhia acestora (ex: intervenții aduse asupra unei HG, printr-un act cu nivel de lege – două decizii de nivel diferit, care nu se pot contopi, prin exprimarea lor în textul unei HG);
- motivarea netemeinică și nefundamentată²²³, lipsa elementelor de drept și de fapt sau a efectelor negative care s-ar putea produce în lipsa adoptării acestora;

²²² Raport asupra activității desfășurate de Consiliul Legislativ în anul 2018, pag. 23-24, site: <http://www.clr.ro> accesat la data de 04.02.2020.

²²³ A se vedea în acest sens opinia CCR din Decizia nr. 564/08.07.2020, M.Of. 630/17.07.2020 (paragr. 44) [...] *expunerea de motive este doar un instrument dintre multe altele ale unei metode interpretative, iar împrejurarea că aceasta nu este suficient de precisă sau că nu lămurește toate aspectele de conținut ale normei nu duce la concluzia că însăși norma respectivă este neconstituțională, expunerea de motive având doar o funcție de suport în interpretarea normei adoptate.*” și CCR, Decizia nr. 238/03.06.2020, M.Of. nr. 666/28.07.2020.

- instituirea, prin OUG, a unor măsuri de natură a afecta regimul instituțiilor fundamentale ale statului, drepturilor, libertăților și îndatoririlor prevăzute de Constituție²²⁴ etc.

În cazul în care țările UE adoptă măsuri suplimentare, care le depășesc pe cele prevăzute în legile UE, este important ca aceste măsuri să fie supuse consultărilor și evaluărilor de impact corespunzătoare, pentru a se asigura că se obțin beneficiile anticipate de legile UE.²²⁵

²²⁴ Raport asupra activității desfășurate de Consiliul Legislativ în anul 2018, pag. 23-24, site: <http://www.clr.ro> accesat la data de 04.02.2020.

²²⁵ Ibidem, pag. 15.

CAPITOLUL 7

Instrumente preventive și corective de asigurare a calității reglementării

Printre instrumentele de asigurare a calității actelor juridice ale administrației publice se pot enumera: deciziile instanțelor; recursuri administrative; legislația în domeniu; rapoarte, ghiduri și recomandări.

Având în vedere apartenența la Uniunea Europeană, instrumentele de asigurare a calității, pe care urmează să le amintesc cuprind și instrumente specifice Uniunii Europene.

7.1. Instrumente preventive

• *Principiul legalității și supremația Constituției*

Ordinea juridică are rolul de a orienta conduita subiecților de drept, de a asigura seturi de drepturi, libertăți și obligații corelative, precum și mecanisme ale statului de a le controla. Ierarhia și forța juridică a actelor normative sunt deosebit de prețioase pentru interpretarea și aplicarea legilor. Ierarhia actelor normative, în ordinea descrescătoare a forței lor juridice:

1. Constituția este legea fundamentală în stat. Toate celelalte acte normative trebuie să fie în acord cu litera și spiritul legii fundamentale (precum și cu tratatele la care România este parte și cu legislația Uniunii Europene)²²⁶. Controlul de constituționalitate este

²²⁶ Conform art. 11 și art. 20 din Constituția României: „Art. 11. Dreptul internațional și dreptul intern (1) Statul român se obligă să îndeplinească întocmai și cu bună-credință obligațiile ce-i revin din tratatele la care este parte. (2) Tratatele ratificate de Parlament, potrivit legii, fac parte din dreptul intern. (3) În cazul în care un tratat la care România urmează să devină parte cuprinde dispoziții contrare Constituției, ratificarea lui poate avea loc numai după revizuirea Constituției.” „Art. 20. Tratatele internaționale privind drepturile omului (1) Dispozițiile constituționale privind drepturile și libertățile cetățenilor vor fi interpretate și aplicate în concordanță cu Declarația Universală a Drepturilor Omului, cu pactele și cu celelalte tratate la care România este parte. (2) Dacă există neconcordanțe între pactele și tratatele privitoare la drepturile fundamentale ale omului, la care România este parte, și legile interne, au prioritate reglementările internaționale, cu excepția cazului în care Constituția sau legile interne conțin dispoziții mai favorabile.” și conform art. 26 și art. 27 din Convenției de la Viena cu privire la dreptul tratatelor din 23.05.1969: „Articolul 26” Pacta sunt servanda” Orice tratat în vigoare leagă părțile și trebuie să fie executat de ele cu bună credință.” „Articolul 27 Dreptul intern și respectarea tratatelor. O parte nu poate invoca dispozițiile dreptului său intern pentru a justifica neexecutarea unui tratat. Această regulă este fără prejudiciu în ce privește aplicarea articolului 46.”

efectuat de Curtea Constituțională a României, organ politico-juridic; **legile constituționale** sunt cele care revizuiesc Constituția.

2. Legile organice reglementează domeniile de interes major pentru stat²²⁷, sunt de competența Parlamentului²²⁸ și pentru a fi adoptate este necesar votul majorității membrilor Senatului și al majorității membrilor Camerei Deputaților. Curtea Constituțională a statuat că domeniile care fac obiectul legilor organice sunt de strictă interpretare²²⁹. Tot potrivit Curții Constituționale²³⁰, „[...] este posibil ca o lege organică să cuprindă, din motive de politică legislativă, și norme de natura legii ordinare, dar fără ca aceste norme să capete natură de lege organică, întrucât, altfel, s-ar extinde domeniile rezervate de Constituție legii organice. De aceea, printr-o lege ordinară se pot modifica dispoziții dintr-o lege organică, dacă acestea nu conțin norme de natura legii organice, întrucât se referă la aspecte care nu sunt în directă legătură cu domeniul de reglementare al legii organice. În consecință, criteriul material este cel definitoriu pentru a analiza apartenența sau nu a unei reglementări la categoria legilor ordinare sau organice.”

3. Legile ordinare reglementează toate celelalte domenii care nu fac obiectul legilor organice, respectiv domenii de interes social obișnuit. Prin legi ordinare nu se pot modifica legi superioare, cum sunt cele organice sau legea fundamentală. Legile ordinare sunt de competența Parlamentului și se adoptă cu majoritate simplă.

4. Ordonanțele Guvernului – în cazul vacanței parlamentare sau în situații de urgență, Guvernul se substituie Parlamentului în ceea ce privește legiferarea, prin Ordonanțe ale Guvernului sau Ordonanțe de Urgență ale Guvernului.

5. Hotărârile Guvernului reglementează modul de aplicare și de implementare a legilor

6. Actele normative ale administrației publice centrale (ex.: *Ordine ale Ministrului, instrucțiuni, regulamente*) se emit numai în baza și în executarea cadrului legal (*legi, H.G., O.G., O.U.G.*); și **ale autorităților administrative autonome** – sunt acele instituții publice care suportă control parlamentar și dau socoteală în ceea ce privește activitatea pe care o desfășoară, dar nu se subordonează niciunei autorități administrative (de exemplu: Avocatul Poporului, Curtea de Conturi, Agenția Națională de Integritate).

²²⁷ Conform art. 73 alin. (3) din Constituția României, republicată

²²⁸ În situații de urgență, Guvernul se poate substitui Parlamentului.

²²⁹ CCR, Decizia nr. 53/1994, M.Of. nr. 312/09.11.1994.

²³⁰ CCR, Decizia nr. 548/2008, M.Of. nr. 495/02.07.2008; CCR, Decizia nr. 786/2009, M.Of. nr. 400/12.06.2009 și CCR, Decizia nr. 537/2018, M.Of. nr. 679/06.08.2018.

7. Acte normative ale administrației publice locale (ex.: Consilii locale, consilii județene) stabilesc norme de interes și care intră în sfera domeniului local

În situația în care, pentru aceeași situație juridică, sunt valabile mai multe texte din mai multe norme, se vor respecta următoarele principii²³¹:

a) *lex superior derogat legi inferior* (legea superioară primează în fața celei inferioare);

b) *lex specialis derogat legi generali* (legea specială primează în fața celei generale);

c) *lex posterior derogat legi priori* (legea actuală primează în fața celei vechi);

d) *lex posterior generalis non derogat legi priori specialis* (legea recentă generală nu primează în fața celei speciale vechi).

Ierarhia actelor normative este importantă din perspectiva forței juridice, dar trebuie apreciată în raport cu activitatea în timp și cu specificitatea sau generalitatea ei pentru a se putea face o încadrare corectă a situațiilor juridice. Modificarea frecventă a prevederilor textelor de lege, ambiguitatea textului, lipsa de precizie, lacunele, dispozițiile contradictorii pot crea reale dificultăți de înțelegere și aplicare.

• *Norme de elaborare a actelor normative*

Conform rapoartelor asupra activității desfășurate de Consiliul Legislativ în anul 2016, în România există tendința de a se legiferează mult. Este de reflectat dacă această tendință este generată de faptul că actuala legislație nu acoperă²³² toate raporturile juridice, dacă se legiferează pentru că legile actuale trebuie armonizate cu noutățile care nu puteau fi prevăzute la momentul conceperii legii sau pentru că actuala legislație nu a îndeplinit criteriile de calitate de când s-a născut.

Încă de pe vremea Consiliul European de la Edinburgh din anul 1992 s-a subliniat nevoia de a îmbunătăți procesul de elaborare a legislației, de a formula texte de lege clare, precise și simple și de a fi respectată tehnica legislativă, Consiliul și Comisia luând măsurile necesare pentru

²³¹ Fac excepție de la aplicarea acestor principii, în dreptul intern, dreptul Uniunii Europene și tratatele la care România este parte, deoarece acestea înlocuiesc toate reglementările din dreptul intern care au același obiect.

²³² Bălan E., „Considerații privind controlul administrativ și judecătoresc asupra oportunității actelor administrative” în vol. Codificarea administrativă. Abordări doctrinare și cerințe practice, Editura Wolters Kluwer, București, 2018, p. 217: „Aprecierea momentului și a dimensiunii intervenției prin norme juridice asupra relațiilor sociale specifice, adică a oportunității, se poate face în legătură cu forme diverse ale deciziei realizate în activitatea de legiferare sau în activitatea de organizare a executării și de executare în concret a legii”.

atingerea acestui scop²³³, Declarația nr. 39 privind calitatea redactării legislației comunitare, anexată Actului final al Tratatului de la Amsterdam, venind, mai târziu, în sprijinul acestor demersuri. Ca o consecință a Declarației anterior menționată, au fost adoptate de către Parlamentul European, Consiliul și Comisia, o serie de reguli generale care aveau menirea de a crește calitatea textelor legislației comunitare, prin Acordul interinstituțional din 22 decembrie 1998²³⁴, după cum urmează:

1. Actele normative trebuie să fie redactate simplu, clar și precis;²³⁵
2. Modul în care se redactează actele U.E. este potrivit specificului și, în special, potrivit forței juridice al tipului de act din care face parte (de exemplu: recomandare, decizie, directivă, regulament etc.);
3. Actele se formulează de așa natură încât destinatarii acestora să poată înțelege în mod clar drepturile și obligațiile pe care le au, precum și să poată identifica responsabilii cu punerea în aplicare a actului;
4. Textele din cadrul actelor trebuie să fie precise și să urmeze o structură logică, fără formulări complicate, abreviate sau nejustificat de lungi;
5. Pe durata întregii proceduri de adoptare a actelor, proiectele de acte normative sunt formulate astfel încât să poată fi efectuate traduceri în alte limbi ale statelor membre U.E. cu ușurință, în special atunci când se utilizează terminologia de specifică unui sistem de drept;
6. În cadrul aceluiași act, precum și în cadrul altor acte trebuie să existe unitate de limbaj de specialitate, mai ales în cadrul actelor care reglementează același domeniu, cu respectarea sensului obișnuit al termenilor, sensului juridic sau tehnic, atât cât este posibil;
7. Actele normative generale se formulează conform cu modelul standard agreat (de exemplu: titlu; preambule; parte dispozitivă etc.);²³⁶
8. Intitularea actului normativ trebuie să ofere o indicație clară asupra obiectului și conținutului actului, astfel încât să nu creeze percepții eronate asupra părții dispozitive, motiv pentru care se admite ca titlul în clar să fie precedat de un titlu prescurtat;
9. Referințele menționate în cadrul actului au scopul de a arăta cadrul legal al actului și etapele procedurale care au condus la apariția sa;

²³³ Consiliul European: Rezoluția din 8 iunie 1993 privind calitatea redactării legislației comunitare (JO C 166, 17.6.1993, p. 1). Comisia: Linii directoare generale pentru politica legislativă, document SEC(1995) 2255/7 din 18 ianuarie 1996.

²³⁴ Acord interinstituțional din 22 decembrie 1998 privind liniile directoare comune referitoare la calitatea redactării legislației comunitare (JO C 73, 17.3.1999, p. 1).

²³⁵ Ibidem.

²³⁶ Constantin E., „Regulatory Quality Standards”, Academic Journal of Law and Governance no.6/2018, Editura Wolter Kluwer, București 2018, pag. 26.

10. Considerentele actului au ca scop justificarea dispozițiilor pe care le conține în partea dispozitivă, fără a le relua ad literam și fără a conține declarații politice sau dispoziții normative;

11. Trebuie numerotat fiecare considerent din cadrul actului;

12. Partea dispozitivă din cadrul unei reglementări obligatorii conține doar dispoziții normative, fără texte preluate din tratate, texte care confirmă actul în vigoare etc.;²³⁷

13. Atunci când situația o impune, se introduce un articol la începutul părții dispozitive, care să definească obiectul și domeniul în care se aplică actul;

14. În cazul în care sunt folosiți termeni neclari, aceștia se definesc la început, în cadrul aceluiași articol, iar definițiile nu trebuie să conțină (alte) dispoziții normative;

15. Partea dispozitivă se formulează conform modelului agreed (de exemplu: obiect, domeniu, definiții, drepturi și obligații, dispoziții procedurale, dispoziții de punere în aplicare etc.). Partea dispozitivă se divide în articole, în titluri, capitole și secțiuni;

16. Când este posibil, se recomandă evitarea trimerilor la alte acte. În condițiile în care se fac trimeri la alt act se va arăta cu exactitate actul la care se fac referiri. De asemenea, sunt de evitat trimerile la acte care fac trimerire la alte acte.

17. Atunci când, în cadrul unui act obligatoriu se face trimerire la un act care nu are caracter obligatoriu, trimerirea nu are ca efect schimbarea caracterului neobligatoriu. Atunci când doar o parte a actului este obligatorie, trebuie precizat în cadrul textului care este aceea;²³⁸

18. Modificările actului trebuie clar formulate și se introduc în actul care se dorește a fi modificat, preferându-se înlocuirea întregului articol, iar nu doar a unei teze, de exemplu;

19. Actul care nu are ca scop principal modificarea altui act, poate cuprinde, la sfârșitul textului dispozițiile de modificare. Dacă necesitatea impune prea multe modificări, este de preferat să fie adoptat un act separat de modificare;

20. Dispozițiile care conțin termene legale, date, derogări, excepții, dispoziții tranzitorii etc. trebuie formulate în mod clar, formatul pentru termenele-limită fiind zi, lună și an;

²³⁷ Acord interinstituțional din 22 decembrie 1998 privind liniile directe comune referitoare la calitatea redactării legislației comunitare (JO C 73, 17.3.1999, p. 1).

²³⁸ Constantin E., „Regulatory Quality Standards”, Academic Journal of Law and Governance no.6/2018, Editura Wolter Kluwer, București 2018, pag. 27.

21. Se abrogă expres actele sau dispozițiile care au devenit caduce, scopul acestui demers fiind înlăturarea dispozițiilor care au rămas fără obiect sau care au devenit inaplicabile;

22. În anexe nu se cuprind drepturi și obligații distincte de cele prevăzute în partea dispozitivă a actului și sunt formulate conform unui model standard.²³⁹

- Procedura de legiferare, potrivit regulamentelor, este aceeași în ambele Camere ale Parlamentului.

Inițiativa legislativă – se declanșează prin exercitarea dreptului constituțional de către Guvern, deputați și senatori individual sau colectiv, sau de 100.000 de cetățeni²⁴⁰ cu drept de vot, proveniți din un sfert din județele țării, cu cel puțin 5000 de semnături din județele de proveniență sau din București.²⁴¹ Proiectul de lege trebuie să respecte condițiile de formă. Avizarea proiectelor de lege sau a propunerii legislative de către *Consiliul Legislativ*²⁴² – organ consultativ de specialitate al Parlamentului – și de către *Consiliul Economic și Social*²⁴³ – organism care stabilește și strategii și politici economice și sociale ale țării – reprezintă examinări prealabile următorului pas procedural de legiferare. *Consiliul Legislativ are rolul de a analiza, aviza, sistematiza, unifica și coordona legislația, iar Consiliul Economic și Social emite avize referitoare la schimbarea și progresul economiei naționale, competitivitatea agenților economici, raporturi de muncă și remunerație, învățământ, cercetare, cultură, politici financiare și fiscale etc.* Solicitarea avizelor și atașarea lor la lege sunt obligatorii, nu și conținutul acestora.

Examinarea și avizarea în cadrul comisiilor permanente – comisiile permanente din cadrul fiecărei Camere analizează proiectele și propunerile legislative, ședințele nefiind publice, pentru a putea fi puse în dezbatere și adoptate în plen. În cazul în care există o urgență justificată, Senatul sau Camera Deputaților pot adopta un proiect

²³⁹ Acord interinstituțional din 22 decembrie 1998 privind liniile directoare comune referitoare la calitatea redactării legislației comunitare (JO C 73, 17.3.1999, p. 1).

²⁴⁰ Inițiativa legislativă cetățenească nu poate avea ca obiect amnistia, grațierea, legile internaționale sau legile fiscale și se desfășoară conform Legii 189/1999 privind exercitarea inițiativei legislative de către cetățeni, republicată și actualizată.

²⁴¹ Site: <https://www.senat.ro/pagini/proceduri/proceduri.htm> accesat la data de 05.01.2019.

²⁴² Conform art. 1 din Legea nr. 73/1993 pentru înființarea, organizarea și funcționarea Consiliului Legislativ, republicată.

²⁴³ Conform art. 2 și art. 2¹ din Legea nr. 109/1997 privind organizarea și funcționarea Consiliului Economic și Social, actualizată.

de lege sau o inițiativă legislativă în regim de urgență, la solicitarea Guvernului, Biroului permanent, grupurilor sau comisiilor parlamentare.

Includerea pe ordinea de zi – Biroul permanent realizează, cu consultarea reprezentantului Guvernului pentru relația cu Parlamentul, participării președinților grupurilor parlamentare și ai comisiilor permanente, proiectul ordinii de zi, pe durata unei săptămâni, al ședințelor Senatului și se adoptă de către acesta din urmă în ultima zi de activitate din săptămâna precedentă.²⁴⁴

Dezbaterii proiectului de lege sau a inițiativei legislative – în cadrul dezbaterii generale, inițiatorul ia cuvântul, prezintă motivele care au stat la baza proiectului, iar reprezentanții comisiilor permanente prezintă raportul referitor la proiect. În această fază se înscriu persoanele care doresc să vorbească pe marginea subiectului pus în discuție și se lămuresc aspecte generale. Dezbaterii pe texte are loc după dezbaterii generale, și numai dacă au existat modificări sau completări ale textului proiectului sau inițiativei legislative operate de către Camera sesizată. Senatorii, deputații, Guvernul, grupurile parlamentare pot propune amendamentele depuse în prealabil la comisia sesizată în fond. În cazul în care comisia nu a fost de acord cu amendamentele propuse, acestea se pot discuta și vota cu majoritate simplă.

Votarea proiectului de lege în plenul Camerei – votul este personal și poate fi deschis, prin ridicarea mâinii, ridicarea în picioare, prin apel nominal sau electronic, iar votul secret are loc prin buletine de vot, bile sau electronic. votarea textelor amendate se distinge de votarea proiectului de lege în integralitate. Majoritatea care votează poate fi simplă, absolută sau calificată și cu împlinirea cvorumului. La începutul ședinței, cvorumul se constată de către președinte, iar în cazul în care constată că nu este împlinit, va suspenda ședința. De asemenea, în cazul în care voturile sunt pare, diferența este făcută de votul ulterior al președintelui ședinței.

Întoarcerea legii la Cameră care are competență decizională – dacă prima Cameră sesizată nu adoptă legea în 30, 45, 60 de zile, după caz, se va considera adoptată forma depusă în vederea dezbaterii. După adoptarea sau respingerea proiectului în prima Cameră sesizată, acesta se va trimite Camerei decizionale care va adopta definitiv dacă este de acord cu decizia primei Camere. Face excepție de la această regulă situația în care, potrivit art. 75 alin.(4) și alin.(5), prima Cameră sesizată adoptă un text care este de competență decizională a celeilalte Camere și numai pentru prevederea respectivă, legea se întoarce la

²⁴⁴ Site: <https://www.senat.ro/pagini/proceduri/proceduri.htm> accesat la data de 05.01.2019.

prima Cameră sesizată care va decide definitiv în procedură de urgență. Această excepție se aplică și în cazul în care Camera decizională adoptă un text care este de competența primei Camere.

Promulgarea legii – în termen de 10 zile de la adoptare, legile semnate de președinții Camerelor, se trimit spre promulgare Președintelui României, care are termen 20 de zile. Președintele poate solicita direct Parlamentului o singură dată reexaminarea unei legi sau poate solicita reexaminarea de către Curtea Constituțională. Legea se modifică dacă este constatată neconstituționalitatea ei sau a unui text din aceasta, potrivit deciziei Curții Constituționale. După reexaminare sau de la primirea deciziei Curții Constituționale, Președintele promulgă legea reexaminată în termen de 10 zile.²⁴⁵

• *Actele administrative și procedura emiterii/adoptării acestora în condiții de calitate*

În ceea ce privește procedura emiterii/adoptării actelor administrative²⁴⁶ s-au conturat anumite faze procedurale:

Reguli anterioare emiterii/adoptării actului – referitoare la referate, rapoarte, studii, sesizări, avize, acorduri prelabile etc. Avizele și acordurile prelabile prezintă importanță deosebită. Acestea nu produc efecte juridice. Avizul poate fi înștiințare oficială, consultare sau rezoluție. Avizele sunt consultative, facultative sau conforme. Acordul prelabil constă în consimțământul primit de la un organ public. Alte operațiuni prelabile se referă la propuneri, anchete sociale etc.

Reguli concomitente emiterii/adoptării actului – se referă la condițiile cvorumului în cadrul organelor colegiale, la obligația încheierii unei minute și motivarea deciziei.²⁴⁷

Reguli ulterioare emiterii/adoptării actului – referitoare la condițiile de comunicare și de publicare ale actului.

• *Pregătire și formare profesională specializată*

²⁴⁵ Bucur C., Procedura legislativă parlamentară în România și în state membre ale Uniunii Europene, ProExcelsior nr. 2/2010, București, pag. 32-34.

²⁴⁶ A se vedea și Iorgovan A., Tratat de drept administrativ, vol. I, Editura „Nemira”, București, 1996, pag. 299.

²⁴⁷ A se vedea Legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public; Legea nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică; Legea nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică; Legea nr. 109/1997 privind organizarea și funcționarea Consiliului Economic și Social, cu modificările și completări ulterioare; H.G. nr. 50/2005 pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile, la nivelul Guvernului, pentru elaborarea, avizarea și prezentarea proiectelor de acte normative spre adoptare, republicată; H.G. nr. 775/2005 pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile de elaborare, monitorizare și evaluare a politicilor publice la nivel central.

Pregătirea și formarea profesională specializată a funcționarilor publici este un alt instrument care asigură calitatea reglementărilor. Printr-o permanentă actualizare a informațiilor de care este nevoie în activitatea de reglementare, neegalitatea actelor juridice ar fi mai puțin pusă în discuție.

Sigur, plecăm de la premisa conform căreia persoanele care desfășoară activitatea de reglementare au deja o pregătire de bază specifică. Ar fi nerealist să considerăm că se poate perfecționa în tehnică legislativă o persoană care a studiat științele naturale.

Conform art. 458 alin.(1) din O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul administrativ, „Funcționarii publici au dreptul și obligația de a-și îmbunătăți în mod continuu abilitățile și pregătirea profesională.”. Obligația de a asigura formare și perfecționare profesională cade și în sarcina instituțiilor publice, acestea din urmă asigurând condițiile de participare, planul de perfecționare, precum și participarea angajaților.

În Strategia privind formarea profesională pentru administrația publică 2016-2020 sunt considerate prioritare, printre altele, domenii de activitate precum politici publice (cu accent pe elaborarea studiilor de impact) și elaborarea reglementărilor.

Deși legislația este completă și suficientă, în opinia noastră, de natură să asigure o calificare înaltă funcționarilor publici, încă ne aflăm în situația în care actele juridice ale administrației publice nu au calitatea dorită.

7.2. Instrumente corective

• *Recursuri administrative*

Procedura în fața instituțiilor publice:

- *Recursul grațios* are loc în fața emitentului actului administrativ prin care au fost vătămăte drepturile sau interesele legitime ale unei persoane;
- *Recursul ierarhic* are loc în fața superiorului ierarhic al emitentului actului administrativ. Dacă nu există superior ierarhic, în sensul că autoritatea emitentă este autonomă, recursul va fi adresat organului care exercită tutela administrativă asupra emitentului;
- *Recursul ierarhic impropriu* are loc în fața organului „[...] cu atribuții de control în alt domeniu care nu se află în raporturi de subordonare cu emitentul actului, dar are dreptul de a-l controla într-un anumit domeniu de activitate sau într-o situație determinată de lege.”²⁴⁸

²⁴⁸ Șoneriu L., *Recursul administrativ prealabil în contextul legislativ actual*, publicat la data de 27.10.2017, site: <https://www.universuljuridic.ro/recursul-administrativ-prealabil-contextul-legislativ-actual/> accesat la data de 03.01.2019, pag. 1.

• *Acțiuni în justiție*

- *Secțiile de contencios administrativ și fiscal ale instanțelor de drept comun* verifică, printre altele, legalitatea actelor juridice ale administrației publice. Legalitatea se referă la existența unei baze legislative care să susțină actul emis/adoptat. Considerăm că anumite standarde de calitate a legii fac, exclusiv, obiectul principiului legalității; Actele administrative cu caracter normativ se îndreaptă prin intermediul acțiunii în anulare.
- *Curtea Europeană a Drepturilor Omului* constată respectarea sau încălcarea Convenției Europene a Drepturilor Omului și a Protocoloalelor anexate. De asemenea, în jurisprudența sa, au fost evidențiate criteriile pe baza cărora se poate cuantifica în mod concret calitatea unei legi;
- *Curtea de Justiție a Uniunii Europene* asigură respectarea dreptului Uniunii Europene, a interpretării și aplicării acestuia la nivelul statelor membre și al instituțiilor U.E.

• *Contencios constituțional*

Curtea Constituțională efectuează controlul de constituționalitate a legilor, asigurând respectarea prevederilor legii fundamentale și a tratatelor și pactelor la care România este parte. Prin intermediul jurisprudenței sale, din interpretarea art. 1 alin.(5) din Constituția României, republicată, și coroborarea cu jurisprudența CEDO, s-au conturat standarde de calitate a reglementării;

• *Nulitatea actelor administrative*

Actul administrativ este emis pe baza și în executarea legii, fiind obligatoriu atât față de emitent, cât și față de persoanele cărora li se adresează. Actele emise de organele administrative superioare sunt obligatorii pentru organele inferioare și pot modifica sau anula actele acestora din urmă, fără a prelua din competența materială a organelor subordonate. Sancțiunea pentru actele administrative cu caracter normativ sau individuale²⁴⁹ emise cu încălcarea principiului legalității este nulitatea.²⁵⁰ Motivele de nelegalitate se referă la nerespectarea condițiilor

²⁴⁹ Art. 2 din Legea nr. 554/2004 privind contenciosul administrativ: Actele administrative reprezintă manifestarea unilaterală de voință a unei autorități publice, învestită de stat pentru realizarea interesului public prin executarea legii. Actele administrative sunt unilaterale, „[...] cu caracter individual sau normativ [...]” și nasc, modifică sau sting raporturi juridice. Sunt asimilate actelor administrative și contractele administrative, și refuzul nejustificat de a răspunde sau lipsa răspunsului în termenul prevăzut de lege. Legalitatea actului administrativ este redată de întrunirea cumulativă a condițiilor de respectare a legislației și a Constituției, a procedurii, a formei cerute de lege actului și de competența materială, teritorială și personală a emitentului.

²⁵⁰ Art. 4 alin. (1), art. 8 alin. (1), art. 9 și art. 18 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 și art. 6, art. 9, art. 10 din O.U.G. nr. 57/2019.

de formă, fond, procedură sau la aplicarea nepotrivită a legii raportat la situația de fapt care a stat la baza emiterii actului administrativ.

În funcție de natura și de importanța interesului încălcat, intervine nulitatea relativă sau nulitatea absolută, totală sau parțială. Astfel, nulitatea absolută vizează protejerea unui interes general și sancționează, de regulă, nerespectarea condițiilor de fond. Nulitatea relativă protejează un interes individual și este o consecință a nerespectării condițiilor de formă ale actului.

Nulitatea actului administrativ este o sancțiune dispusă doar de instanța de judecată și este determinată de cauze anterioare sau concomitente cu acesta, are efect retroactiv, de regulă, de la momentul la care actul a început să producă efecte juridice și desființează inclusiv actele și operațiunile făcute în considerarea lui. Nu are efect retroactiv nulitatea actului care a avut la bază situații dificil de restabilit.²⁵¹

Actul administrativ este anulat atunci când vizează o încălcare flagrantă a legii²⁵², caz în care nulitatea poate fi invocată de orice persoană care are un interes. Actul anulat nu produce efecte juridice deoarece nu întrunea condiții esențiale prevăzute de lege pentru a putea avea forță juridică, în consecință nu este nevoie să fie revocat și nu poate fi confirmat. Nulitatea absolută este imprescriptibilă și poate fi invocată pe cale de acțiune sau de excepție.

Când există lipsuri neesențiale, actul este anulabil, anulabilitatea putând fi invocată numai de persoana ale cărei drepturi sau interese legitime sunt vătămate. Actele anulabile trebuie revocate de emitent sau anulat de organul superior acestuia din urmă. Calitatea procesual-activă este recunoscută persoanei vătămate într-un drept sau interes legitim sau de succesorii acesteia, de reprezentantul legal al persoanei lipsite de capacitate de exercițiu, de autoritatea tutelară pentru persoanele incapabile. Nulitatea relativă este prescriptibilă extintiv. Actul anulabil poate fi confirmat prin renunțarea la dreptul de a invoca nulitatea relativă.

Nulitatea totală se referă la faptul că actul se desființează în întregime pe motiv că efectele sale contravin legii sau că nu pot fi înlocuite clauzele nule cu altele.

²⁵¹ Conform art. 23 din Legea nr. 554/2004: „ *Obligația publicării Hotărârile judecătorești definitive prin care s-a anulat în tot sau în parte un act administrativ cu caracter normativ sunt general obligatorii și au putere numai pentru viitor. Acestea se publică obligatoriu după motivare, la solicitarea instanțelor, în Monitorul Oficial al României, Partea I, sau, după caz, în monitoarele oficiale ale județelor ori al municipiului București, fiind scutite de plata taxelor de publicare.*”

²⁵² De exemplu: actul administrativ emis de o persoană necompetentă.

Nulitatea parțială se referă la faptul că actul se desființează în parte, rămânând valabile acele efecte care nu contravin legii.

Într-o cauză²⁵³ s-a apreciat că nemotivarea actului administrativ reprezintă încălcări ale validității și legalității actului administrativ, precum și o premisă a favorizării arbitrariului administrației publice. Prin nemotivarea explicită, actul administrativ devine nul pentru că lipsește cetățeanul de posibilitatea de a ataca în justiție actul, pe considerentul că instanța de judecată nu poate specula motivele avute în vedere de emitent. Astfel, „dreptul de apreciere nu echivalează însă cu posibilitatea de a acționa abuziv, arbitrar, fără justificări legale, în afara oricărui control, exercitarea lui fiind supusă principiului proporționalității, care impune respectarea unui echilibru rezonabil între interesul public pe care autoritatea are obligația să îl reprezinte și drepturile sau interesele legitime private ce pot fi lezate prin conduita administrației.”²⁵⁴

Cu privire la oportunitate, s-a reținut²⁵⁵ că instanța de contencios administrativ nu poate exercita un control de oportunitate asupra actelor administrative, decât în situația în care oportunitatea ar fi o consecință clară a ilegalității. Astfel, puterea discreționară se referă la dreptul administrației publice de a alege soluția pe care o consideră potrivită și trebuie respectată.

²⁵³ I.C.C.J., Secția de Contencios administrativ și Fiscal, Decizia nr. 1797/2015 – „În mod evident, motivarea constituie una din condițiile de legalitate și validitate a actului administrativ și reprezintă o garanție împotriva arbitrariului și excesului de putere al autorităților administrației publice, astfel că o decizie administrativă trebuie să conțină elementele de fapt și de drept care să permită, pe de o parte, destinatarilor să cunoască și să evalueze temeiurile deciziei, iar pe de altă parte, să facă posibilă exercitarea controlului de legalitate.”, disponibilă la adresa: <https://www.scj.ro/1093/Detail-jurisprudenta?customQuery%5B0%5D.Key=id&customQuery%5B0%5D.Value=127353> accesată la data de 20.05.2020.

²⁵⁴ ICCJ, Secția de contencios administrativ-fiscal, Decizia nr. 3165/2012, site: <https://legeaz.net/spete-contencios-inalta-curte-iccj-2012/decizia-3165-2012> accesat la data 20.04.2020.

²⁵⁵ Curea de Apel Cluj, Decizia nr. 2878/2009 disponibilă la adresa: <https://legeaz.net/spete-contencios-jurindex/autoritati-publice-locale-2878-2009-vt3> accesată la data de 20.04.200: „Actele administrative se bucură de prezumția de legalitate, dar, pentru a fi pe deplin eficiente ele trebuie adaptate condițiilor concrete, astfel încât ele să devină și oportune sau actuale. P.U.G. exprimă deplina concordanță, în cadrul și în limitele legii, a actului cu sarcinile care revin organelor administrative, respectiv concordanța dintre drept și necesitățile reale. Deși teoria legalitate-oportunitate a fost construită în mod diferit în doctrina dreptului administrativ, Curtea achiesează la opinia conform căreia actul administrativ emis în exercitarea unei puteri de apreciere pe care o are autoritatea publică, a unui drept de opțiune a acestuia între mai multe soluții legale posibile, nu poate fi anulat de către instanța de contencios administrativ. Așadar, instanța de contencios administrativ exercită un control de legalitate asupra actelor administrative, iar nu un control de oportunitate, iar așa zisa oportunitate care să poată face obiectul controlului instanței se referă la situațiile în care starea de inoportunitate este atât de flagrantă încât ar conduce la ilegalitate, respectiv emiterea actului prin deturare de putere sau cu încălcarea competenței”.

CAPITOLUL 8

Criterioni, standarde, indicatori de evaluare a reglementării

8.1. Criterioni, standarde, indicatori de evaluare a reglementării. Elemente generale privind criteriile

Conform doctrinei, normele juridice sunt: de dispoziție sau imperative; de ordine publică sau de ordine privată; generale sau speciale.

De interes pentru cercetarea noastră sunt actele normative primare și secundare, respectiv cele ai căror emitenți sunt: Parlamentul (ex.: *Constituția și legile constituționale, legile organice; legile ordinare*) Guvernul (ex.: *ordonanțe, ordonanțe de urgență, hotărâri*), administrația publică centrală (ex.: *Ordine ale Ministrului, instrucțiuni, regulamente*), autoritățile administrative autonome (ex.: *Avocatul Poporului, Curtea de Conturi, Agenția Națională de Integritate*) și administrația publică locală (ex.: *Consilii locale, consilii județene*).²⁵⁶

În sens larg, actul juridic reprezintă manifestarea de voință făcută cu intenția de a naște, modifica sau stinge un raport juridic. Rezultă că trebuie să existe o manifestare de voință a unui subiect de drept exprimată cu intenția de a produce efecte juridice de naștere, modificare sau stingere a unui raport juridic.

Clasificarea actelor juridice: a) unilaterale, bilaterale sau plurilaterale; b) cu titlu oneros sau cu titlu gratuit; c) constitutive, translativ sau declarative; d) de conservare, de administrare sau de dispoziție; e) consensuale, solemne sau reale; f) patrimoniale sau nepatrimoniale; g) cu executare dintr-o dată sau cu executare succesivă; h) principale sau accesorii; i) strict personale sau care pot fi încheiate și prin reprezentant; j) încheiate între vii sau pentru cauză de moarte; k) subiective sau de condiție; l) pure și simple sau afectate de modalități; m) cauzale sau abstracte; n) numite sau nenumite.²⁵⁷

²⁵⁶ A se vedea și Negulescu P., *Tratat de drept administrativ. Principii generale*, vol.I, ediția a IV-a, Institutul de Arte Grafice „E. Marvan”, București, 1934, pag. 13 și urm.; Teodorescu A., *Tratat de drept administrativ*, vol.I, ediția a III-a, Institutul de Arte Grafice „Eminescu” S.A., București, 1929, pag. 17-20.

²⁵⁷ Boroi G., și Angheliescu C.A., *Curs de drept civil. Partea generală*, ediția a 2-a revizuită și adăugită, Editura Hamangiu, București, 2012, pag. 110-126.

Clasificarea actelor administrative:

- a) după natura juridică²⁵⁸: acte administrative de putere publică²⁵⁹, acte administrative de gestiune; acte administrative jurisdicționale;
- b) după competența materială: acte administrative cu caracter general; acte administrative de specialitate;
- c) după competența teritorială: acte administrative adoptate/emise de administrația publică centrală; acte administrative adoptate/emise de administrația publică locală;
- d) după întinderea efectelor juridice: acte administrative normative; acte administrative individuale.

Art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 definește actul administrativ ca fiind „[...] actul unilateral cu caracter individual sau normativ emis de o autoritate publică, în regim de putere publică, în vederea organizării executării legii sau a executării în concret a legii, care dă naștere, modifică sau stinge raporturi juridice;”, iar la art. 2 alin.(1) lit. c') definește actul administrativ asimilat ca fiind „[...] contractele încheiate de autoritățile publice care au ca obiect punerea în valoare a bunurilor proprietate publică, executarea lucrărilor de interes public, prestarea serviciilor publice, achizițiile publice; prin legi speciale pot fi prevăzute și alte categorii de contracte administrative;”

Așadar, trăsăturile actului administrativ sunt:

- forma juridică prin care se manifestă activitatea administrației publice;
- reflectă manifestarea voinței unilaterale a puterii publice;
- este supus controlului de legalitate exercitat de instanța judecătorească;
- emitenții sunt autoritățile publice sau persoane private autorizate de administrație să presteze servicii publice;
- dau naștere, modifică sau sting drepturi și obligații²⁶⁰.

Pentru ca actul administrativ să fie legal²⁶¹, acesta trebuie să întrunească în mod cumulativ o serie de condiții. Este necesar ca

²⁵⁸ Preda M., *Drept administrativ*, Editura Lumina Lex, București, 2004, pag.76.

²⁵⁹ A se vedea și Iorgovan A., *Tratat de drept administrativ*, vol.I, ed.4, Editura All Beck, București, 2005, pag. 82-86; Vedinaș V., *Drept administrativ*, ed. a III-a revăzută și actualizată, Editura Universul Juridic, București, 2007, pag. 13-30; Bălan E., *Drept administrativ și procedură administrativă*, Editura Universitară, București, 2002, pag. 248-258; Bălan E., *Instituții administrative*, Editura C.H. Beck, Colecția Master, București, 2008, pag. 26-34; Apostol-Tofan D., *Drept administrativ*, vol. I, ediția 2, Editura C.H. Beck, București, 2008, pag. 1-10.

²⁶⁰ Drăganu T., *Actele de drept administrativ*, Editura Științifică, București, 1959, pag. 8.

²⁶¹ Iorgovan A., *op.cit.*, pag. 33-35.

actul administrativ să fie adoptat/emis cu respectarea Constituției, legilor statului ș.a. De asemenea, trebuie să respecte toate actele administrative emise de superiorul ierarhic al emitentului, să respecte condițiile de competență²⁶², procedură și formă prevăzute de lege, precum și să fie oportun²⁶³.

În ceea ce privește procedura emiterii/adoptării actelor administrative²⁶⁴ s-au conturat anumite faze procedurale:

Reguli anterioare emiterii/adoptării actului referitoare la referate, rapoarte, studii, sesizări, avize, acorduri prealabile etc. Avizele și acordurile prealabile prezintă importanță deosebită. Acestea nu produc efecte juridice. Avizul poate fi înștiințare oficială, consultare sau rezoluție. Avizele sunt consultative, facultative sau conforme. Acordul prealabil constă în consimțământul primit de la un organ public. Alte operațiuni prealabile se referă la propuneri, anchete sociale etc.²⁶⁵

Reguli concomitente emiterii/adoptării actului care se referă la condițiile cvorumului în cadrul organelor colegiale, la obligația încheierii unei minute și motivarea deciziei.²⁶⁶

²⁶² De exemplu situația prevăzută la art. 37 din O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul administrativ, în care este prevăzut că: „(1) În exercitarea atribuțiilor sale, Guvernul adoptă hotărâri și ordonanțe. Hotărârile se emit pentru organizarea executării legilor. Ordonanțele se emit în temeiul unei legi speciale de abilitare, în condițiile art. 115 alin. (1) – (3) din Constituție. În situații extraordinare se adoptă ordonanțe de urgență, în condițiile art. 115 alin. (4) – (6) din Constituție. (2) Membrii Guvernului pot propune proiecte de hotărâri și de ordonanțe; de asemenea, pot propune Guvernului proiecte de lege, în vederea exercitării dreptului de inițiativă legislativă al acestuia. Metodologia de elaborare și înaintare la Guvern a acestor proiecte de acte normative se aprobă prin hotărâre a Guvernului, în temeiul legii. (3) În cazul încetării mandatului sau, în condițiile prevăzute de Constituție, până la depunerea jărământului de către membrii noului Guvern, Guvernul continuă să emită numai actele cu caracter individual sau normativ, necesare pentru administrarea treburilor publice, fără a promova politici noi. În această perioadă, Guvernul nu poate să emită ordonanțe sau ordonanțe de urgență și nu poate iniția proiecte de lege.”

²⁶³ Condiția de oportunitate se referă la realizarea obiectivelor în termen optim, cu mijloace potrivite, cheltuieli materiale minime și rezultate care să îndeplinească scopul legii.

²⁶⁴ A se vedea și Iorgovan A., *Tratat de drept administrativ*, vol. I, Editura „Nemira”, București, 1996, pag. 299.

²⁶⁵ A se vedea Bălan E., *Procedura administrativă*, Editura Universitară, București, 2005.

²⁶⁶ A se vedea Legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public; Legea nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică; Legea nr. 109/1997 privind organizarea și funcționarea Consiliului Economic și Social, cu modificările și completări ulterioare; H.G. nr. 50/2005 pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile, la nivelul Guvernului, pentru elaborarea, avizarea și prezentarea proiectelor de acte normative spre adoptare, republicată; H.G. nr. 775/2005 pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile de elaborare, monitorizare și evaluare a politicilor publice la nivel central.

Reguli ulterioare emiterii/adoptării actului referitoare la condițiile de comunicare și de publicare ale actului.

Cu titlu de exemplu de procedură amintim reglementările prevăzute la art. 38 din O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul administrativ, care prevăd că: „(1) Guvernul adoptă hotărâri și ordonanțe în prezența majorității membrilor săi. Hotărârile și ordonanțele se adoptă prin consens. Dacă nu se realizează consensul, hotărăște prim-ministrul. (2) Prevederile alin. (1) se aplică și în cazul documentelor și al altor măsuri adoptate de Guvern. (3) Hotărârile și ordonanțele Guvernului se semnează de prim-ministru, se contrasemnează de ministrii care au obligația punerii lor în executare și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I. Nepublicarea atrage inexistența hotărârii sau a ordonanței. Hotărârile care au caracter militar se comunică numai instituțiilor interesate.”

8.2. Standarde și indicatori de evaluare a reglementării

8.2.1. Standarde privind caracteristicile actului normativ

8.2.1.1. Respectarea categoriei actului normativ

În România există următoarele instrumente juridice:²⁶⁷

Constituția reprezintă legea fundamentală și reglementează structura națională, unitară și indivizibilă a statului, precum și raporturile dintre cele trei puteri ale statului, dintre organismele statului, persoane juridice și persoane fizice.

Legile constituționale, respectiv legile de revizuire a Constituției, au ca emitent puterea constituantă, aleasă și convocată în acest scop.

Legile organice au ca obiect domeniile de interes major pentru stat (de exemplu: granițele, cetățenia, proprietatea, moștenirea, referendumul; infracțiunile, pedepsele și regimul executării acestora, organizarea și funcționarea instanțelor judecătorești etc.).

Legile ordinare reglementează toate celelalte domenii care nu fac obiectul legii organice. Legile ordinare nu pot amenda sau modifica normele superioare (de exemplu: Constituție, lege organică).

Ordonanțele Guvernului se emit de către legiuitorul derivat în temeiul unei legi speciale de abilitare, cu respectarea limitelor și condițiilor prevăzute de lege. Aceste ordonanțe reglementează anumite domenii stabilite de Parlament, în cazuri speciale (vacanță

²⁶⁷ Site: <https://e-justice.europa.eu> accesat la data de 10.09.2019.

parlamentară). Atunci când urgența și necesitatea sunt justificate, Guvernul poate emite ordonanțe de urgență în orice domeniu.

Hotărârile Guvernului stabilesc modalitatea prin care legile vor fi aplicate sau aspecte organizatorice privind implementarea acestora.

Actele normative ale administrației publice centrale (de exemplu: ordine, instrucțiuni) se emit numai în baza legilor, a ordonanțelor Guvernului și a hotărârilor și pentru executarea lor.

Actele Avocatului Poporului, ale Agenției Naționale de Integritate și ale altor autorități administrative autonome au ca obiect dispoziții care sunt de competența acestora.

Acte normative ale autorităților administrației publice locale (precum: Consiliul Județean, Consiliul Local etc.) au ca obiect dispoziții care intră în competența lor.

8.2.1.2. Respectarea ierarhiei actelor normative

La elaborarea actelor normative se are în vedere ierarhia și categoria acestora, precum și emitentul lor²⁶⁸. Ierarhia actelor normative din România este următoarea²⁶⁹:

Constituția României și legile constituționale se află în vârful ierarhiei actelor normative, iar celelalte acte normative trebuie să se alinieze prevederilor acestora;

Legile organice se află ocupă al doilea loc în ierarhia juridică. Legile organice se adoptă de către Parlament cu majoritate calificată;

Legile ordinare se află pe a treia poziție a normelor juridice. Legile ordinare se adoptă de către legiuitor cu majoritate simplă. Legile ordinare nu pot amenda sau modifica normele superioare (de exemplu: legile organice, Constituția);

Ordonanțele Guvernului ocupă a patra poziție în ierarhia actelor normative.

Hotărârile Guvernului sunt pe poziția a cincea din ierarhia normelor juridice;

Actele normative emise ale administrației publice centrale și ale autorităților administrative autonome sunt pe locul al șaselea din ierarhia juridică;

Actele normative ale organelor administrației publice locale (de exemplu: Consiliul General al Municipiului București, Consiliul Local) se află pe ultima poziție în ierarhia normelor.²⁷⁰

²⁶⁸ Art. 4 din Legea 24/2000, republicată, privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative.

²⁶⁹ Site: <https://e-justice.europa.eu> accesat la data de 10.09.2019.

²⁷⁰ Site: <https://e-justice.europa.eu> accesat la data de 10.09.2019.

Prezintă o importanță deosebită pentru delimitarea forței juridice și categoria actelor normative din perspectiva caracterului general, special și a întinderii în timp. De exemplu, în situația în care sunt valabile mai multe texte din mai multe acte normative pentru aceeași situație juridică, se vor respecta următoarele principii²⁷¹: legea superioară primează în fața legii inferioare; legea specială primează în fața legii generale; legea recentă primează în fața legii vechi; legea recentă generală nu primează în fața legii speciale vechi.

8.2.1.3. Echilibrul intern al actului

Echilibrul intern al actului presupune ca măsurile cuprinse în textul acestuia să fie proporționale cu obiectivele stabilite și cu interesele destinatarilor actului. Se poate observa că echilibrul despre care amintim este strâns legat de principiului proporționalității²⁷², în baza căruia mijloacele prin intermediul cărora se realizează obiectivele nu pot depăși strictul necesar. Astfel, „[...] orice măsură luată de o autoritate publică care afectează drepturile indivizilor trebuie să fie corespunzătoare atingerii unui scop legitim, necesară în vederea atingerii aceluși scop și în același timp cea mai rezonabilă.”²⁷³

Obligativitatea respectării principiului proporționalității rezultă nu numai din pactele și tratatele la care România este parte, ci și din jurisprudență. Un exemplu concludent este decizia Curții Europene în

²⁷¹ Sunt excepții de la aplicarea acestor principii, în dreptul național, dreptul Uniunii Europene și tratatele la care România este parte, întrucât acestea din urmă înlocuiesc toate reglementările din dreptul național care au același obiect.

²⁷² Art. 5 din Protocolul nr. 2 privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității din versiunea consolidată a Tratatului privind Uniunea Europeană și a Tratatului privind Funcționarea Uniunii Europene 2010/C 83/01 disponibil la adresa <https://eur-lex.europa.eu> accesată la data de 11.09.2019, prevede că „Proiectele de acte legislative se motivează în raport cu principiile subsidiarității și proporționalității. Orice proiect de act legislativ ar trebui să cuprindă o fișă detaliată care să permită evaluarea conformității cu principiile subsidiarității și proporționalității. Fișa menționată anterior ar trebui să cuprindă elemente care să permită evaluarea impactului financiar al proiectului în cauză și, în cazul unei directive, evaluarea implicațiilor acesteia asupra reglementărilor care urmează să fie puse în aplicare de statele membre, inclusiv asupra legislației regionale, după caz. Motivele care conduc la concluzia că un obiectiv al Uniunii poate fi realizat mai bine la nivelul Uniunii se bazează pe indicatori calitativi și, ori de câte ori este posibil, pe indicatori cantitativi. Proiectele de acte legislative au în vedere necesitatea de a proceda astfel încât orice obligație, financiară sau administrativă, care revine Uniunii, guvernelor naționale, autorităților regionale sau locale, operatorilor economici și cetățenilor să fie cât mai redusă posibil și proporțională cu obiectivul urmărit.”

²⁷³ Dobrinescu L., Principiul proporționalității în dreptul European. Exemple de neproporționalitate din legislația și practica românească, disponibil la adresa <https://codfiscal.net> accesată la data de 11.09.2019

cauza C-188/09 Profaktor Kulesza, Frankowski, Józwiak Orłowski, paragraf. 29 în care instanța a amintit că „[...]în lipsa unei armonizări a legislației comunitare în domeniul sancțiunilor aplicabile în caz de nerespectare a condițiilor prevăzute de un regim instituit prin această legislație, statele membre sunt competente să aleagă sancțiunile care le par adecvate. Acestea sunt totuși obligate să își exercite competențele cu respectarea dreptului Uniunii și a principiilor sale generale și, în consecință, cu respectarea principiului proporționalității”.

Actele normative comunitare, pentru a putea fi aplicate, trebuie să fie însoțite de măsuri normative de aplicare care să justifice în conținut necesitatea acestora, precum și datele de identificare ale actului normativ care se dorește a fi pus în aplicare (tipul actului, numărul actului, data actului). Interpretările jurisprudențiale (C.J.U.E) care se referă la obiectul actului normativ trebuie indicate în proiectul actului pentru o mai bună transpunere sau implementare. Proiectul de act normativ va arăta în ce măsură se respectă și se împlinesc angajamentele pe care statul este obligat să le respecte.²⁷⁴

8.2.1.4. Ordonarea și integrarea corectă a actului în sistemul normativ

Proiectele actelor normative se integrează în ansamblul legislației atunci când sunt în acord cu actele superioare sau cele de același nivel. De asemenea, actele instituite în baza unora superioare nu pot depăși limitele competenței, principiilor sau dispozițiilor celor din urmă. Se face uz de elementele de tehnică legislativ, finalitatea ordonării și integrării corecte a actelor normative concretizându-se în stabilirea codurilor, culegerilor sau a colecțiilor.

În aprecierea profesorului Victor Dan Zlătescu, ordonarea „[...] nu poate avea loc spontan. Este absolut sigur că o legislație neordonată va conține numeroase contradicții sau va deconcerta prin lipsuri de reglementare, care nu vor întârzia să producă frământări sociale.”²⁷⁵, iar „Fiecare act normativ, fiecare articol, fiecare normă trebuie coordonată atât pe orizontal cât și pe vertical, în raport de actele de același nivel, pe de o parte, sau cu cele de forță juridică superioară, pe de alta.”²⁷⁶

²⁷⁴ Secțiunea a 5-a „Efectele proiectului de act normativ asupra legislației în vigoare” pct. 3, pct. 4 și pct. 5 din Anexa atașată la H.G. nr. 1361/2006, actualizată, privind conținutul instrumentului de prezentare și motivare a proiectelor de acte normative supuse aprobării Guvernului.

²⁷⁵ Zlătescu V.D., *Introducere în legistica formală (tehnica legislativă)*, Editura Oscar Print, București, 1996, pag. 111.

²⁷⁶ Ibidem.

Ordonarea și integrarea în fondul legislativ trebuie avută în vedere de către organele de avizare încă din faza de proiect a actului normativ, iar controlul Parlamentului sau al Curții Constituționale să fie văzut ca o dublă verificare, după caz.²⁷⁷

Printre regulile de ordonare și integrare în sistemul normativ putem enumera:

- Corelarea proiectelor actelor normative și cu dispozițiile jurisprudenței europene, naționale și cu pactele, tratatele etc. la care România este parte;²⁷⁸
- Actul normativ cuprinde reglementări care au același obiect și sunt de același nivel. Atunci când realizarea scopului propus o cere, actul normativ poate conține și dispoziții din alte materii decât cele care fac obiectul lui;²⁷⁹
- Un act normativ cu caracter special poate conține dispoziții dintr-un act normativ general, cu condiția să reglementeze aceeași materie și să fie de același nivel;²⁸⁰
- Se abrogă textele legislative desuete, contradictorii și paralelismele;
- Textele legislative care fac obiectul anumitor domenii sau ramuri de drept și care se subordonează unor principii comune pot forma coduri;
- Capitalul activ al actelor normative care au ca obiect aceleași domenii sau domenii conexe pot fi reunite sub formă de codexuri la inițiativa Consiliului Legislativ sau la solicitarea Parlamentului/Guvernului.

8.2.1.5. Eficacitatea actului normativ

„O mai bună reglementare” înseamnă conceperea politicilor și legilor Uniunii Europene astfel încât acestea să își îndeplinească obiectivele cu costuri minime. O mai bună reglementare este un mod de lucru care asigură pregătirea deciziilor politice într-o manieră transparentă, susținută de cele mai potrivite dovezi și cu implicarea părților interesate. În acest fel sunt respectate principiile generale ale subsidiarității și

²⁷⁷ Zlătescu V.D., *Introducere în legistica formală*, Editura Rompit, București, 1995, pag. 113.

²⁷⁸ Art. 13 din Legea 24/2000, republicată, privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative.

²⁷⁹ Art. 14 din Legea 24/2000, republicată.

²⁸⁰ Art. 15 din Legea 24/2000, republicată.

proporționalității, adică numai acționând acolo unde este necesar, la nivelul UE și nu mai mult decât cere soluționarea problemei.

Eficacitatea actului normativ se apreciază prin gradul rezonabil de reglementare și soluționare a unei categorii de relații sociale și plus valoarea adusă. Pe de altă parte, demonstrează emanciparea legislației și a emitentului, respectiv un cadru legislativ unitar și coerent, precum și strategii utile de management al resurselor umane și de pregătire profesională.

8.2.1.6. Rigoarea actului: accesibilitate, previzibilitate, claritate

Accesibilitatea²⁸¹ legii presupune aducerea la cunoștința publică a legii prin publicare înainte să-și producă efectele, cu alte cuvinte legea intră în vigoare după ce este publicată astfel încât destinatarii săi să o poată cunoaște, mai ales în contextul în care există o prezumție și obligație generală de cunoaștere a legii.

Previzibilitatea legii se referă la faptul că legea trebuie formulată de așa natură încât orice persoană să poată anticipa consecințele juridice care decurg din aceasta.²⁸² Previzibilitatea legii nu presupune ca persoana interesată nu fie nevoită să apeleze la o consiliere de specialitate pentru a putea evalua, în mod rezonabil situația și urmările unei anumite acțiuni.

Claritatea²⁸³ legii determină obligația ca legea să respecte un vocabular neechivoc, nelacunar, concis, să poată fi deslușită pentru a se putea face o aplicare corectă. Claritatea trebuie înțeleasă nu numai din punct de vedere al textului de lege, ci și cu privire la voința legiuitorului și la spiritul legii.

²⁸¹ A se vedea și Rule of Law Checklist Adopted by the Venice Commission at its 106 th Plenary Session (Venice, 11-12 March 2016), pag. 15.

²⁸² CCR, Decizia nr. 458/25.06.2020, M.Of. nr. 581/02.07.2020 (parag. 43): „Curtea a admis că poate fi dificil să se redacteze legi de o precizie totală și o anumită suplețe poate chiar să se dovedească de dorit, dar acestea nu trebuie să afecteze previzibilitatea.”

²⁸³ Art. 36 din Legea 24/2000: „(1) Actele normative trebuie redactate într-un limbaj și stil juridic specific normativ, concis, sobru, clar și precis, care să excludă orice echivoc, cu respectarea strictă a regulilor gramaticale și de ortografie.

(2) Este interzisă folosirea neologismelor, dacă există un sinonim de largă răspândire în limba română. În cazurile în care se impune folosirea unor termeni și expresii străine, se va alătura, după caz, corespondentul lor în limba română.”

(3) Termenii de specialitate pot fi utilizați numai dacă sunt consacrați în domeniul de activitate la care se referă reglementarea.

(4) Redactarea textelor se face prin folosirea cuvintelor în înțelesul lor curent din limba română modernă, cu evitarea regionalismelor. Redactarea este subordonată dezideratului înțelegerii cu ușurință a textului de către destinatarii acestuia.

8.2.2. Standarde privind procedura elaborării actelor normative

8.2.2.1. Măsurarea impactului

Procesul de evaluare a impactului se referă la colectarea și analizarea probelor care sprijină proiectul de act normativ. Măsurarea impactului constă în verificarea existenței și a cauzelor problemelor care necesită soluționare și în analiza avantajelor și dezavantajelor soluțiilor disponibile.²⁸⁴

Evaluarea impactului promovează luarea de decizii mai informate și contribuie la o mai bună reglementare care oferă beneficiile complete ale politicilor la costuri minime respectând principiile subsidiarității și proporționalității. Cu toate acestea, evaluarea impactului este doar un ajutor pentru luarea deciziilor și nu un substitut al acestora.

Toate intervențiile care implică cheltuieli semnificative și influențează economia, mediul sau societatea ar trebui să fie însoțite de o evaluare ex-ante și să implice, de asemenea, consultarea părților interesate și controlul de către organele care le avizează.²⁸⁵

8.2.2.2. Motivarea

Motivarea se redactează clar, explicativ, utilizând semnificația termenilor pe care actul normativ îi conține. Motivarea cuprinde

²⁸⁴ European Commission, Commission Staff Working Document, Better Regulation Guidelines, Brussels, 7 July 2017 SWD (2017) 350, pag. 15.

²⁸⁵ În acest sens, art. 33 din Legea 24/2000 precizează că:

(1) Scopul elaborării studiului de impact este de a estima costurile și beneficiile aduse în plan economic și social prin adoptarea proiectului de lege, precum și de a evidenția dificultățile care ar putea apărea în procesul de punere în practică a reglementărilor propuse.

(2) Studiul de impact este întocmit, de regulă, de structurile de specialitate în domeniu ale administrației publice centrale, la cererea Guvernului. Pentru propunerile legislative inițiate de deputați sau de senatori, studiile de impact se întocmesc prin grija ministerelor de resort, la solicitarea comisiilor parlamentare.

(3) În studiul de impact se face referire:

a) la starea de fapt existentă la momentul elaborării noii reglementări;

b) la modificările care se propun a fi aduse legislației existente;

c) la obiectivele urmărite prin modificarea legislației existente;

d) la mijloacele disponibile în vederea realizării scopurilor propuse;

e) la dificultățile care ar putea fi întâmpinate în aplicarea noilor dispoziții;

f) la evaluarea costurilor impuse de adoptarea proiectului de lege și a eventualelor economii bugetare generate de aceasta, la motivele care stau la baza acestei evaluări, precum și la modalitatea de calcul al costurilor și economiilor;

g) la beneficiile rezultate prin implementarea proiectului de lege, altele decât cele de natură economică;

h) la analiza comparativă a costurilor și a beneficiilor pe care le implică proiectul de lege, din care să reiasă dacă beneficiile sunt justificate de costuri.

situațiile care necesită noi reglementări, finalitatea propunerilor, concluziile cercetărilor, politicilor publice ș.a., arătând totodată insuficiențele legii în vigoare. În cazul ordonanțelor de urgență se evidențiază justificarea urgenței.

În cuprinsul motivării se menționează impactul socioeconomic, impactul financiar asupra bugetului general pe termen scurt și pe termen lung, impactul asupra legislației interne în vigoare, compatibilitatea și/ sau armonizarea cu legislația europeană, cu deciziile Curții de Justiție a Uniunii Europene etc. Se arată consultările care au avut ca subiect proiectul de act normativ și recomandările primite, informarea publică privind elaborarea și implementarea, măsurile de implementare cu modificările de la nivelul administrației centrale și locale. Atunci când proiectul propus are ca obiect executarea unui act normativ, instrumentul de motivare face referiri exacte la actul pentru care se reglementează executarea.²⁸⁶

Instrumentul de prezentare și motivare cuprinde și mențiuni despre avizele care însoțesc proiectul. Atunci când inițiatorul este Guvernul, acesta are libertatea de a stabili detaliat structura și conținutul instrumentului de prezentare și motivare.²⁸⁷

8.2.2.3. Participarea actorilor interesați

Consultarea părților interesate este o etapă în care se colectează informații și opinii despre proiectul de act normativ. Implicarea părților interesate este un proces de consultări formale.²⁸⁸

Autoritatea administrației publice are obligația să aducă la cunoștință, cu minim 30 de zile înainte de a trimite spre avizare instituțiilor competente, printr-un anunț publicat la sediul instituției într-un loc accesibil persoanelor interesate și pe site-ul propriu, referitor la consultarea publică și să îl transmită către mass-media și către toate persoanele care au făcut demersuri pentru a obține aceste informații.

²⁸⁶ Art. 31 și art. 32 din Legea 24/2000 actualizată.

²⁸⁷ A se vedea în acest sens H.G. nr. 1361/2006, actualizată, privind conținutul instrumentului de prezentare și motivare a proiectelor de acte normative supuse aprobării Guvernului.

²⁸⁸ Participarea civilă la procesele decizionale – O trecere în revistă a standardelor și practicilor din statele membre ale Consiliului Europei, elaborată de către Centru European pentru Drept Neocomercial, sub autoritatea Hadzi-Miceva K. pentru Comitetul European pentru Democrație și Guvernare, Strasbourg, 2016, pag. 25-26, site: http://ecnl.org/wp-content/uploads/2017/10/CoE-ECNL-overview-paper-on-participation-standards_Ro_final.pdf accesat la data de 15.05.2019.

Anunțul trebuie să conțină data afișării anunțului, nota de fundamentare a actului, expunerea de motive, referatul de aprobare, textul proiectului de act normativ, data limită, modalitatea și locul în care pot primi propuneri, sugestii, recomandări de la persoanele interesate.²⁸⁹

De asemenea, autoritatea publică în cauză este obligată să organizeze întâlniri în cadrul cărora să aibă loc dezbateri publice asupra proiectul de act normativ, dacă acest lucru a fost cerut în formă scrisă de către o asociație, o altă autoritate publică etc. Dezbaterea publică se încheie după ce toate persoanele interesate și-au exprimat punctul de vedere.

Printre actorii interesați se numără și cetățenii deoarece aceștia au dreptul la inițiativă, respectiv să propună proiecte de hotărâri consiliilor locale/județene în a căror circumscripție își au domiciliul.

8.2.2.4. Transparența

Majoritatea actelor normative formulate de instituțiile publice, sunt modificate în mod constant fără participarea persoanelor interesate care urmează să le aplice sau să le respecte. Nerespectarea transparenței decizionale și a normelor de tehnică legislativă conduc la o reglementare defectuoasă, precum și la un grad tot mai mare de neîncredere. Asigurarea transparenței prin consultarea părților interesate, de exemplu, ar avea ca rezultat o creștere a eficienței actelor pentru că ar conține și propunerile celor care trebuie să le respecte.

Pentru a da eficiență principiului transparenței, Codul administrativ actual prevede că în activitatea de elaborare a actelor normative, autoritățile și instituțiile publice trebuie să informeze, consulte/dezbată proiectele pe care le vor concretizate în acte normative, drept urmare sunt obligate să asigure accesul cetățenilor la datele și informațiile publice și la luarea deciziilor. Cetățenii au dreptul de a obține informații de la autoritățile și instituțiile administrației publice, iar acestea au obligația corelativă a acestora de a pune la dispoziția beneficiarilor informații din oficiu sau la cerere, în limitele legii.²⁹⁰

²⁸⁹ Art. 7- 13 din Legea nr. 52/3003, republicată, privind transparența decizională în administrația publică.

²⁹⁰ A se vedea art. 8 Principiul transparenței din O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul administrativ.

8.2.2.5. Avizarea

Instituțiile autorizate de lege să avizeze proiecte de acte normative sunt²⁹¹:

- a) Consiliul Legislativ;
- b) Consiliul Suprem de Apărare a Țării;
- c) Consiliul Economic și Social;
- d) Consiliul Concurenței;
- e) Curtea de Conturi.

Avizarea proiectelor de lege sau a propunerii legislative de către Consiliul Legislativ – organ consultativ de specialitate al Parlamentului – și de către Consiliul Economic și Social – organism care stabilește și strategii și politici economice și sociale ale țării – reprezintă examinări prealabile următorului pas procedural de legiferare.

Consiliul Legislativ are rolul de a analiza, aviza, sistematiza, unifica și coordona legislația, iar Consiliul Economic și Social emite avize referitoare la schimbarea și progresul economiei naționale, competitivitatea agenților economici, raporturi de muncă și remunerație, învățământ, cercetare, cultură, politici financiare și fiscale etc. Solicitarea avizelor și atașarea lor la lege sunt obligatorii, nu și conținutul acestora.²⁹²

8.2.2.6. Forme procedurale concomitente adoptării actului

Reguli concomitente emiterii/adoptării actului – se referă la condițiile cvorumului în cadrul organelor colegiale, la obligația încheierii unei minute și motivarea deciziei.²⁹³

²⁹¹ A se vedea Pct. 5, Secțiunea a 6-a „Consultările efectuate în vederea elaborării proiectului de act normativ” din Anexa din HG 1361/2006, dispozițiile Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, și ale Hotărârii Guvernului nr. 50/2005 pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile, la nivelul Guvernului, pentru elaborarea, avizarea și prezentarea proiectelor de acte normative spre adoptare, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

²⁹² Conform art. 1 din Legea nr. 73/1993 pentru înființarea, organizarea și funcționarea Consiliului Legislativ, republicată; Conform art. 2 și art. 2¹ din Legea nr. 109/1997 privind organizarea și funcționarea Consiliului Economic și Social, actualizată.

²⁹³ A se vedea Legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public; Legea nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică; Legea nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică; Legea nr. 109/1997 privind organizarea și funcționarea Consiliului Economic și Social, cu modificările și completările ulterioare; H.G. nr. 50/2005 pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile, la nivelul Guvernului, pentru elaborarea, avizarea și prezentarea proiectelor de acte normative spre adoptare, republicată; H.G. nr. 775/2005 pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile de elaborare, monitorizare și evaluare a politicilor publice la nivel central.

Formele procedurale concomitente adoptării/emiterii actului administrativ se întâlnesc cu prioritate la organele colegiale și vizează funcționarea legală și adoptarea de acte juridice de către aceste autorități publice.²⁹⁴

Formele procedurale concomitente sunt:

- Cvorumul este majoritatea cerută de lege pentru funcționarea valabilă a organului colegial. Potrivit art. 67 din Constituție, cele două camere ale Parlamentului adoptă acte în prezența majorității membrilor lor.
- Majoritatea cerută pentru votarea actului. Se are în vedere numărul de voturi impus de lege pentru ca actul colegial să poată fi adoptat. Există trei tipuri de majorități: majoritate simplă, majoritate absolută și majoritate calificată.
- Regula semnării și contrasemnării actului.²⁹⁵

8.2.2.7. Forme procedurale ulterioare adoptării actului

Formele procedurale ulterioare emiterii actului se leagă de momentul producerii de efecte juridice de către actele administrative. Aceste forme procedurale ulterioare sunt: comunicarea și publicarea. Comunicarea este operațiunea procedurală care vizează actele administrative cu caracter individual, care produc efecte juridice din momentul comunicării lor celor interesați.²⁹⁶ Publicarea vizează, de regulă, actele administrative cu caracter normativ, dar și unele acte cu caracter individual. Aceasta este definită în doctrină ca reprezentând operațiunea materială prin care un act administrativ este adus la cunoștința cetățenilor fie prin imprimare, fie prin afișare într-un loc public sau prin alte acte de difuzare scrisă.²⁹⁷

²⁹⁴ Drăganu T., *Actele de drept administrativ*, Editura Științifică, București, 1959, pag. 121.

²⁹⁵ De exemplu Art. 38 Regimul juridic al actelor Guvernului din O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul administrativ, care prevede că: „(1) Guvernul adoptă hotărâri și ordonanțe în prezența majorității membrilor săi. Hotărârile și ordonanțele se adoptă prin consens. Dacă nu se realizează consensul, hotărăște prim-ministrul.

(2) Prevederile alin. (1) se aplică și în cazul documentelor și al altor măsuri adoptate de Guvern.

(3) Hotărârile și ordonanțele Guvernului se semnează de prim-ministru, se contrasemnează de miniștrii care au obligația punerii lor în executare și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I. Nepublicarea atrage inexistența hotărârii sau a ordonanței. Hotărârile care au caracter militar se comunică numai instituțiilor interesate.”

²⁹⁶ Xanthaki H., Thornton's *Legislative Drafting*, fifth edition, Editura Bloomsbury Professional PLC, U.K., 2013, pag. 50.

²⁹⁷ Drăganu T., *Actele de drept administrativ*, op.cit., pag. 135.

8.3. Respectarea standardelor de calitate în raport cu legalitatea și/sau oportunitatea actului normativ

8.3.1. Legalitatea

Pentru ca actul administrativ să fie legal²⁹⁸, acesta trebuie să întrunească în mod cumulativ o serie de condiții. Este necesar ca actul administrativ să fie adoptat/emis cu respectarea Constituției, legilor statului ș.a. De asemenea, trebuie să respecte toate actele administrative emise de superiorul ierarhic al emitentului, să respecte condițiile de competență²⁹⁹, procedură și formă prevăzute de lege, precum și să fie oportun³⁰⁰.

Este importantă pentru delimitarea forței juridice și categoria actelor normative din perspectiva caracterului general, special și a întinderii în timp. În situația în care sunt valabile mai multe texte din mai multe acte normative pentru aceeași situație juridică, se vor respecta următoarele reguli consacrate: legea superioară primează în fața legii inferioare; legea specială primează în fața legii generale; legea recentă primează în fața legii vechi; legea recentă generală nu primează în fața legii speciale vechi.

Principiul legalității³⁰¹, așa cum a fost structurat de către Comisia de la Veneția, se referă la următoarele aspecte:

²⁹⁸ Iorgovan A., *Tratat de drept administrativ*, vol. I, ed. 4, Editura All Beck, București, 2005, pag. 33-35.

²⁹⁹ De exemplu situația prevăzută la art. 37 din O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul administrativ, în care este prevăzut că: „(1) În exercitarea atribuțiilor sale, Guvernul adoptă hotărâri și ordonanțe. Hotărârile se emit pentru organizarea executării legilor. Ordonanțele se emit în temeiul unei legi speciale de abilitare, în condițiile art. 115 alin. (1) – (3) din Constituție. În situații extraordinare se adoptă ordonanțe de urgență, în condițiile art. 115 alin. (4)–(6) din Constituție. (2) Membrii Guvernului pot propune proiecte de hotărâri și de ordonanțe; de asemenea, pot propune Guvernului proiecte de lege, în vederea exercitării dreptului de inițiativă legislativă al acestuia. Metodologia de elaborare și înaintare la Guvern a acestor proiecte de acte normative se aprobă prin hotărâre a Guvernului, în temeiul legii. (3) În cazul încetării mandatului sau, în condițiile prevăzute de Constituție, până la depunerea jurământului de către membrii noului Guvern, Guvernul continuă să emită numai actele cu caracter individual sau normativ, necesare pentru administrarea treburilor publice, fără a promova politici noi. În această perioadă, Guvernul nu poate să emită ordonanțe sau ordonanțe de urgență și nu poate iniția proiecte de lege.”

³⁰⁰ Condiția de oportunitate se referă la realizarea obiectivelor în termen optim, cu mijloace potrivite, cheltuieli materiale minime și rezultate care să îndeplinească scopul legii.

³⁰¹ Rule of Law Checklist. Adopted by the Venice Commission at its 106 th Plenary Session (Venice, 11-12 March 2016), pag. 2.

a) Supremația legii

Se arată că acțiunile statului trebuie să fie în conformitate cu legislația. Necesitatea soluționării anumitor situații prin intermediul actelor și deciziilor executivului sau ale altor organe trebuie fie tratată cu prioritate, iar compatibilitatea acestor soluții cu legea fundamentală sau cu alte legi ierarhic superioare să cadă în subsidiar. Chiar dacă este eficient controlul de constituționalitate/judiciar pentru a asigura supremația legii, pot exista și alte mijloace care să garanteze aceleași rezultate, de exemplu controlul aprioric al unei comisii de specialitate.³⁰²

b) Respectarea legii;

În statul de drept, competențele autorităților publice trebuie să fie prevăzute de lege. Legalitatea este strâns legată de activitatea funcționarilor publici, motiv pentru care se cere să fie autorizați și să acționeze în limitele puterilor care le-au fost conferite prin lege, cu respectarea procedurilor și a dreptului material.³⁰³

c) Relația dintre dreptul internațional și dreptul național;

Adagiul latin *pacta sunt servanda* (convenția părților se respectă) este expresia principiului legalității în dreptul internațional, și presupune că statul nu poate folosi ca justificare pentru nerespectarea unui tratat la care este parte sau pentru nerespectarea dreptului internațional uzual, prevederile legislației sale naționale. Sigur că există și excepții, nu întotdeauna dreptul internațional este prioritar față de Constituție sau de legile naționale³⁰⁴

d) Atribuțiile legiuitorului derivat;

Trebuie avut în vedere că puterile nelimitate ale executivului constituie o direcție clară către sisteme absolutiste și dictatoriale. Constituțiile moderne au fost concepute astfel încât să împiedice apariția acestor sisteme, asigurând o importanță deosebită legislativului.³⁰⁵

e) Proceduri/principii de legiferare;

Statul de drept se întemeiază de respectarea legilor și protejează cetățenii împotriva arbitrariului, nimeni nefiind mai presus de lege. Constituția este legea fundamentală, iar prevederile acesteia sunt manifestarea voinței poporului. S-a arătat în doctrină că „Dezideratul edificării unui stat de drept, democratic, impune și protejarea cetățenilor

³⁰² Ibidem, pag. 11.

³⁰³ Ibidem, pag. 12.

³⁰⁴ Ibidem.

³⁰⁵ Ibidem.

de exercițiul excesiv al puterii publice care se realizează prin încălcarea principiului securității raporturilor juridice, încălcare săvârșită prin promovarea și conservarea în sistemul de drept a unor norme juridice neclare, lacunare sau contradictorii.³⁰⁶

f) Excepții în situații de urgență;

Excepții precum derogarea temporară de la anumite drepturi ale omului³⁰⁷, de la separația puterilor în stat etc. sunt justificate atunci când există un pericol pentru securitatea statului, a instituțiilor sale democratice, a oficialilor sau a populației. Totuși, s-a remarcat că folosirea excepțiilor în exces de către guvernele autoritare s-a făcut cu scopul de a rămâne la putere, de a reduce la tăcere opoziția și de a restricționa drepturile omului în general, motiv pentru care excepțiile pentru situațiile de urgență trebuie fie reglementate foarte clar cu privire la scop, întindere, limite și circumstanțe, iar controlul Parlamentului și al instanțelor de judecată nu trebuie să lipsească.³⁰⁸

g) Obligația de a implementa/aplica legea;

Statul de drept presupune că nimeni nu este mai presus de lege și că legea trebuie respectată, astfel aplicarea și implementarea legii sunt obligatorii. Pentru realizarea acestor obiective trebuie să se dea eficiență textului de lege³⁰⁹, ceea ce presupune să nu rămână la nivel de teorie, statul să aplice în mod rezonabil legea, iar funcționarii publici să acționeze în limitele puterii cu care au fost învestiți. Nu numai acțiunile ilegale sau neglijente pot cauza dificultăți de implementare, ci și calitatea textului actului normativ, de aceea este nevoie de o evaluare atentă atât înainte de intrarea în fondul legislativ activ, cât și după.³¹⁰

h) Entități private responsabile cu sarcini de interes public.

Există sectoare în care entități private desfășoară activități de interes public (de exemplu: servicii medicale), activități care, de obicei erau prestate de către instituții de stat. Având în vedere natura serviciilor, de

³⁰⁶ Bălan E., Prolegomene la o dezbatere privind codificarea administrativă, op.cit., pag. 27.

³⁰⁷ Nu pot exista excepții de la respectarea dreptului la viață, de la interzicerea torturilor și a tratamentelor sau pedepselor degradante, de la interzicerea sclaviei ș.a.

³⁰⁸ Rule of Law Checklist, op.cit., pag. 13.

³⁰⁹ De exemplu Secțiunea a 5-a „Efectele proiectului de act normativ asupra legislației în vigoare” pct. 3, pct. 4 și pct. 5 din Anexa atașată la H.G. nr. 1361/2006, actualizată, privind conținutul instrumentului de prezentare și motivare a proiectelor de acte normative supuse aprobării Guvernului.

³¹⁰ Rule of Law Checklist, op.cit., pag. 14.

interes public, deopotrivă aceste entități trebuie să se alinieze regulilor statului de drept.

8.3.2. Oportunitatea

Relația dintre legalitate și oportunitate este importantă din perspectiva emiterii actelor administrative. Oportunitatea presupune corelația dintre împlinirea scopului legii și actul administrativ. Prin legalitate înțelegem esența regimului juridic al actului administrativ și înseamnă conformarea acestuia cu legea.

Cu alte cuvinte, noțiunea de oportunitate este cea trăsătură a actului juridic care definește un element specific al acestuia, respectiv actualitatea.

Actualitatea actului juridic arată corelarea acestuia cu activitățile și sarcinile pe care le au organele administrative și exprimă armonizarea dintre drept și necesitățile cotidiene.

Actele administrative sunt acte de îndeplinire a legii, ceea ce impune ca acestea să respecte actul normativ superior și cu cerințele acestuia. Dreptul de apreciere se exercită în raport cu respectarea principiului legalității, actele oportune, dar nelegale nefiind valabile.³¹¹

Controlul de legalitate și de oportunitate se efectuează de către organele administrative superioare asupra tuturor actelor administrative. Dreptul de a acționa în baza oportunității este limitat de legislație și este prezumat.

Actul administrativ beneficiază de trei prezumții: prezumția de legalitate, prezumția de autenticitate și prezumția de veridicitate. Prezumția de legalitate se referă la presupunerea că nu încalcă vreo dispoziție prevăzută de lege, în sens larg. Prezumția de autenticitate se referă la presupunerea să actul este emis de către organul care l-a semnat. Prezumția de veridicitate exprimă cea caracteristică conform cu care corespunde adevărului și voinței celui care l-a emis.

³¹¹ Curtea de Apel București, Decizia nr. 3643/2016: *“Noțiunea de putere discreționară desemnează o anumită marjă de libertate în decizie și acțiune, posibilitatea de a alege între mai multe atitudini posibile. Ceea ce este foarte important, puterea discreționară comportă o marjă de liberă decizie, dar implică prin ea însăși o anumită limită, pentru ca exercitarea ei să nu devină abuzivă. În principiu, controlul jurisdicțional nu poate fi exercitat asupra libertății de apreciere lăsate de legiuitor la dispoziția administrației, în ceea ce privește fondul actului; dimpotrivă, el se poate exercita cu ușurință asupra formelor și procedurilor impuse organului administrativ, obligatoriu de urmat, chiar și în situațiile în care legea i-a conferit o largă putere discreționară asupra fondului”.*

Aceste prezumții sunt relative, ceea ce înseamnă că pot fi răsturnate prin procedura înscrierii în fals. Actul administrativ este obligatoriu și executoriu din oficiu.

Așadar, atunci când la întocmirea unui act administrativ nu este avută în vedere respectarea criteriilor, standardelor și indicatorilor de evaluare a calității reglementării, acesta poate fi lovit de nulitate absolută sau relativă, cu toate consecințele secundare care le însoțesc.³¹²

³¹² Efectele nelegalității rezultă din textul art. 18 (Soluțiile pe care le poate da instanța) din Legea contenciosului administrativ, care prevede că „ (1) Instanța, soluționând cererea la care se referă art. 8 alin. (1), poate, după caz, să anuleze, în tot sau în parte, actul administrativ, să oblige autoritatea publică să emită un act administrativ, să elibereze un alt înscris sau să efectueze o anumită operațiune administrativă. (2) Instanța este competentă să se pronunțe, în afara situațiilor prevăzute la art. 1 alin. (6), și asupra legalității operațiunilor administrative care au stat la baza emiterii actului supus judecății. (3) În cazul soluționării cererii, instanța va hotărî și asupra despăgubirilor pentru daunele materiale și morale cauzate, dacă reclamantul a solicitat acest lucru. (4) Atunci când obiectul acțiunii în contencios administrativ îl formează un contract administrativ, în funcție de starea de fapt, instanța poate: a) dispune anularea acestuia, în tot sau în parte; b) obliga autoritatea publică să încheie contractul la care reclamantul este îndrituit; c) impune uneia dintre părți îndeplinirea unei anumite obligații; d) suplini consimțământul unei părți, când interesul public o cere; e) obliga la plata unor despăgubiri pentru daunele materiale și morale. (5) Soluțiile prevăzute la alin. (1) și alin. (4) lit. b) și c) pot fi stabilite sub sancțiunea unei penalități aplicabile părții obligate, pentru fiecare zi de întârziere. (6) În toate situațiile, instanța poate stabili, prin dispozitiv, la cererea părții interesate, un termen de executare, precum și amenda prevăzută la art. 24 alin. (2)*.”

ENUNȚURI ESENȚIALE – PARTEA III

În partea a treia a lucrării, obiectivul principal, acela de a identifica și sistematiza criteriile, standardele și indicatorii pe baza cărora pot fi evaluate actele normative, de natură să conducă la realizarea unui model aplicabil optim și unitar, a fost realizat în urma îndeplinirii obiectivelor secundare, acelea de a cerceta politicile de reglementare, instrumentele preventive și corective de asigurare a calității reglementării, procedurile de emiterie sau adoptare a actelor juridice ale administrației publice, precum și analiza specificității acestora în contextul respectării statului de drept.

Politicile publice au un rol definitoriu în ceea ce privește identificarea și soluționarea problemelor cu care se confruntă societatea. Dezvoltarea unor politici publice într-un domeniu este un proces complex deoarece presupune formularea corectă, cât mai lămuritoare, a problemei și propunerea soluțiilor adecvate pentru rezolvarea acesteia. Mai departe, soluțiile găsite sunt supuse verificării prealabile pentru a vedea care dintre acestea sunt mai eficiente pentru îndeplinirea scopului urmărit.

În vederea oferirii soluțiilor cele mai potrivite sunt utilizate tehnici precum: analiza cost-beneficiu, analiza cost-eficacitate, tehnici de optimizare etc., eficacitatea soluției adoptate concretizându-se în creșterea beneficiilor sau în dispariția problemei.³¹³

Scopul unei mai bune legiferări este de a asigura transparența activității de reglementare și de elaborare a politicilor pentru a fi cu putință implicarea actorilor interesați, astfel încât să fie realizat interesul public. Persoanele interesate ar trebui să își poată exprima opiniile cu privire la foile de parcurs, evaluările impactului, textele proiectelor de acte normative sau de modificare a acestora, modalitățile prin care legislația ar putea fi îmbunătățită etc.

Pentru împlinirea obiectivelor stabilite prin politicile privind mai buna reglementare este nevoie și de evaluarea impactului urmărit și a impactului factual al acțiunilor în fiecare etapă a procesului decizional, precum și de o planificare minuțioasă și analiză înainte de a acționa.

În aprilie 2019, Comisia Europeană a prezentat bilanțul măsurilor de îmbunătățire a legiferării din 2015 și până în prezent pentru a reliefa ce

³¹³ A se vedea Profiroiu M.C., Iorga E.– Institutul pentru Politici Publice București, Manual de politici publice, București, Editura Economica 2009, pag. 18.

funcționează bine sau mai puțin bine. Cu această ocazie s-a arătat că „În 2018, peste 70 % din consultările publice au fost traduse în toate limbile oficiale. Mai mult de trei sferturi din evaluările impactului care însoțesc propunerile de revizuire a legislației respectă principiul „evaluare înainte de acțiune”.³¹⁴, ceea ce surprinde un grad ridicat de transparență și de informare.

Un obstacol pe care politicile publice privind mai buna reglementare încearcă să îl depășească este faptul că statele membre ale Uniunii Europene nu facilitează implicarea timpurie a cetățenilor lor în propunerile de reglementare ale Comisiei Europene, motiv pentru care Comisia folosește o serie de instrumente pentru a angaja părțile interesate pe tot parcursul elaborării politicii.³¹⁵

Țările UE și cetățenii acestora au oportunități de a participa, de a arăta dovezi și de a îmbunătăți legislația UE, inclusiv în fazele incipiente. Cu toate acestea, multe state membre nu își informează suficient părțile interesate despre oportunitățile de implicare. Pentru a se asigura că legislația UE beneficiază pe deplin de consultarea părților interesate, statele membre ar trebui să furnizeze dovezi și informații mai bune în timpul conceperii proiectului de reglementare pentru a completa practicile existente ale Comisiei Europene.³¹⁶

Se discută riguros de câțiva ani despre calitatea legii, iar ritmul de schimbare a realităților generatoare de legi este copleșitor, motiv pentru care este necesară acordarea unei atenții speciale calității legilor.

Calitatea reglementării – ca dimensiune a principiului legalității, se explică prin faptul că legislația și politicile europene³¹⁷ influențează existența a milioane de persoane fizice și persoane juridice de pe teritoriul Uniunii Europene. Este necesar ca fondul legislativ activ să fie în adaptat la schimbările sociale, politice, tehnologice etc. Comisia Europeană are un rol esențial în această privință, având în vedere dreptul său la inițiativă legislativă și responsabilitatea acesteia de a asigura

³¹⁴ Comisia Europeană, O mai bună legiferare: bilanțul activității și menținerea angajamentului nostru, 15 aprilie 2019, pag. 5, document disponibil pe site-ul: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/better-regulation-taking-stock_ro.pdf accesat la data de 03.11.2019.

³¹⁵ OECD (2019), Better Regulation Practices across the European Union, OECD Publishing, Paris, 2019, pag. 15.

³¹⁶ Ibidem.

³¹⁷ A se vedea și Ziller J., Administrations comparées. Les systèmes politico-administratifs de l'Europe des Douze, Editions Montchrestien – E.J.A., Paris, 1993, pag. 314 și urm.

aplicarea corectă a legislației în cadrul Uniunii Europene. Demersurile legislative ale Uniunii Europene trebuie să conducă la un cadru de reglementare simplu, clar, stabil și previzibil pentru persoanele fizice și persoanele juridice cărora li se adresează și totodată să evidențieze plus-valoarea adusă prin intermediul acestor reglementări.³¹⁸

Prin intermediul completării cu noi standarde de calitate în materie de reglementare, a redefinirii și/sau extinderii dimensiunii înțelesului standardelor actuale va rezulta simplificarea reglementării precum și unificarea și sistematizarea legislației.

Subiectul prezintă importanță și pentru transpunerea în legislația națională a deciziilor obligatorii ale instanțelor care s-au pronunțat în cauze privind și calitatea reglementării. Astfel, se va da eficiență recomandărilor și rigorilor Uniunii Europene, precum și drepturilor cetățenilor garantate de Constituție, Convenția Europeană a Drepturilor Omului, Tratatul privind Uniunea Europeană.

Abordările multiple de definire a elementelor procedurale din legislația specifică politicii UE au cauzat norme incoerente și un grad redus de transparență în cadrul procedurilor administrative. Acest lucru a dus la o lipsă generală de predictibilitate, inteligibilitate și încredere în administrația și reglementarea UE, precum și la nivel național.³¹⁹

Prezumția absolută de cunoaștere a legii de către destinatarii ei se va transforma într-o prezumție relativă din mai multe considerente, unul dintre acestea fiind faptul că este o provocare permanentă pentru juriști să țină pasul cu noutățile juridice și nu întotdeauna cetățenii au resursele necesare să apeleze la ajutor de specialitate. Conform cu informațiile generate de Consiliului Legislativ din România, au fost adoptate peste 60.000 de acte normative care, deși au fost publicate în Monitorul Oficial, respectând dispozițiile prevăzute lege, nu îndeplinesc condiția de accesibilitate în mod efectiv.

³¹⁸ European Commission, Commission Working Staff Document, Better Regulation Guidelines, Brussels, 7 July 2017 SWD (2017) 350, pag. 3.

³¹⁹ Purpose of the draft proposal of Regulation, as stated very correctly by Art. 1(2), which derives from Recommendation 1 of the European Parliament resolution of 15 January 2013 with recommendations to the Commission on a Law of Administrative Procedure of the European Union (2012/2024(INL)) (hereafter EP 2012/2024).

PARTEA A IV-A MANAGEMENTUL ELABORĂRII ACTELOR ADMINISTRATIVE ÎN ROMÂNIA

CAPITOLUL 9 Analiză, evaluare și propuneri de completare a managementului de reglementare

9.1. Analiza actelor administrative

Am ales să analizăm 9 ordonanțe militare privitoare la restricțiile care au impus în starea de urgență de la începutul anului 2020 în România, generată de pandemia actuală (produsă de coronavirusul sinfromului respirator acut sever 2, abreviat SARS –CoV-2) deoarece considerăm că un management de calitate al reglementărilor într-un asemenea context este un element-cheie în luarea celor mai bune decizii cu impact major.³²⁰ Într-o asemenea situație nu putem avea pretenția efectuării studiilor de impact, după cum nici normele de tehnică legislativă nu impun, dar putem observa dacă a existent un management al reglementării eficient. Este important, pentru această analiză, să facem distincția între aplicarea graduală a restricțiilor, imposibilitatea de a prevedea situațiile care apar ca urmare a evoluției problemei și managementul defectuos.

În cele ce urmează vom analiza doar articolele modificate, completate sau pe cele care și-au încetat aplicabilitatea. Nu vom face și o analiză comparativă a prevederilor noi, altele decât cele de modificare, completare sau abrogare, deoarece s-ar transforma într-o analiză exhaustivă care nu prezintă interes pentru prezentul subcapitol pentru că putem emite concluzii despre managementul reglementării

³²⁰ CCR, Decizia nr. 457/25.05.2020, M.Of. nr. 578/01.07.2020, (parag. 6): „În considerarea stării de urgență se pot limita anumite drepturi, revenind statelor și autorităților naționale sarcina reglementării acestor restricții încât să respecte *necesitatea și proporționalitatea*.”

celor nouă acte normative și dacă evidențiem câteva exemple. Nu vom aborda acum legalitatea și caracterul ordonanțelor din perspectiva emitentului, ci cu o altă ocazie.

1. În ceea ce privește Ordonanța militară nr. 1 /17.03.2020:
 - Articolul 2 care prevedea³²¹ că se suspendă activitățile de divertisment, culturale, religioase etc., a fost modificat³²² în sensul că au fost introduse ulterior două excepții care permiteau desfășurarea slujbelor sau altor activități bisericești, fără accesul publicului sau cu accesul unui număr limitat de persoane, după caz. Considerăm că adăugarea excepțiilor nu a fost generată de dinamica pandemiei, ci nu au fost avute în vedere la momentul redactării proiectului ordonanței militare nr. 1;
 - Articolul 4 prevedea³²³ obligația conducătorilor de vehicule cu capacitate mai mare de 3.5 tone să poarte și să aibă asupra lor echipamente de protecție împotriva Covid-19, precum și dreptul acestora de a se putea deplasa fără să intre în carantină sau în izolare în condițiile în care, deși au trecut prin zone unde exista un număr mare de persoane infectate, nu prezentau simptomatologia de natură să creeze suspiciunea infectării cu virusul amintit. Aceste prevederi au fost completate cu mențiunea că sunt aplicabile și pentru conducătorii de vehicule cu capacitate mai mare de

³²¹ Art. 2: Se suspendă toate activitățile culturale, științifice, artistice, religioase, sportive, de divertisment sau jocuri de noroc, de tratament balnear și de îngrijire personală, realizate în spații închise.” din Ordonanța militară nr. 1 /17.03.2020, emitent M.A.I., publicat în M.Of. nr. 219/18.03.2020.

³²² Modificare prevăzută de art. 9 pct. 1 alin. (1) din ordonanța militară nr. 2/21.03.2020, M.A.I., publicat în M.Of. nr. 232/21.03.2020: „(2) Se pot oficia slujbe în lăcașurile de cult de către slujitorii bisericești/ religioși, fără accesul publicului, slujbele putând fi transmise în mass-media sau online. (3) Se pot oficia acte liturgice/religioase cu caracter privat (botez, cununii, înmormântări), la care pot participa maximum 8 persoane, precum și împărtășirea credincioșilor bolnavi la spital sau la domiciliul acestora.

³²³ Art. 4 (1) Conducătorii autovehiculelor de transport marfă cu capacitatea maximă autorizată mai mare de 3,5 t au obligația ca, în punctul de trecere a frontierei, să aibă asupra lor și să poarte mijloace individuale de protecție, precum dezinfectant, mănuși, mască pentru față, precum și să prezinte documente care atestă traseul de deplasare până la destinație.

(2) Conducătorii de autovehicule prevăzuți la alin. (1), care sosesc din „zone roșii” sau „zone galbene” ori au tranzitat aceste zone, nu se supun măsurilor de carantină sau izolare, dacă la prezentarea în punctul de trecere a frontierei nu manifestă simptomatologie asociată COVID-19.” din Ordonanța militară nr. 1 /17.03.2020, emitent M.A.I., publicat în M.Of. nr. 219/18.03.2020.

- 2,4 tone³²⁴. Completarea textului inițial cu această mențiune se justifică în condițiile în care autorul a avut în vedere limitarea, cu caracter preventiv, a numărului persoanelor care intră pe teritoriul statului și a celor obligate să poarte echipament de protecție;
- Articolul 5 prevedea³²⁵ că materialele și dispozitivele medicale care au rolul de a preveni și/sau combate virusul care a generat pandemia nu pot fi distribuite în afara țării, cu excepția ansamblelor sau subansamblelor medicale fabricate special pentru beneficiari externi. Aceste prevederi au fost completate cu mențiunea că ministrul sănătății poate stabili și alte excepții³²⁶. Nu considerăm o eroare faptul că această mențiune nu a existat de la momentul redactării articolului 5 deoarece nu știm dacă posibilitatea relaxării interdicțiilor era fundamentată;
 - Articolul 9 prevedea³²⁷ tipurile de răspundere pentru nerespectarea dispozițiilor referitoare la interzicerea distribuției de dispozitive și materiale medicale în afara țării, precum și instituțiile abilitate să

³²⁴ Ordonanța militară nr. 2/21.03.2020, M.A.I., publicat în M.Of. nr. 232/21.03.2020: Alin.(3), prevăzut la art. 9pct.2 alin. (1) „(3) Prevederile alin. (1) și (2) se aplică și conducătorilor autovehiculelor de transport marfă cu capacitatea maximă autorizată mai mare de 2,4 t.

³²⁵ Art. 5: (1) Transportul dispozitivelor medicale și materialelor sanitare care asigură prevenția și tratarea afecțiunilor asociate COVID-19, precum și al medicamentelor cuprinse în Catalogul național al prețurilor medicamentelor autorizate de punere pe piață în România (Canamed), în vederea distribuirii în afara teritoriului României, este interzis. (2) Transportul ansamblelor și subansamblelor de echipamente medicale, fabricate în România pentru beneficiari externi, nu se supune interdicției prevăzute la alin. (1).

³²⁶ Pct. 3 alin. (1) din ordonanța militară nr. 2/21.03.2020 M.A.I., publicat în M.Of. nr. 232/21.03.2020: „(3) Alte excepții de la interdicția prevăzută la alin. (1) se stabilesc prin ordin al ministrului sănătății.

³²⁷ Art. 9 din Ordonanța militară nr. 1 /17.03.2020, emitent M.A.I., publicat în M.Of. nr. 219/18.03.2020 (1) Sunt abilitate să asigure aplicarea și respectarea prevederilor prezentei ordonanțe militare:

a) Poliția Română, Jandarmeria Română, poliția locală, Agenția Națională de Administrare Fiscală, Autoritatea Națională pentru Protecția Consumatorului și conducătorii autorităților administrației publice locale, pentru măsurile prevăzute la art. 1-3;

b) Poliția de Frontieră Română și direcțiile de sănătate publică, pentru măsura prevăzută la art. 4;

c) Agenția Națională de Administrare Fiscală, pentru măsura prevăzută la art. 5;

d) Ministerul Transporturilor, Infrastructurii și Comunicațiilor, pentru măsura prevăzută la art. 7;

e) Poliția Română, Jandarmeria Română, Poliția de Frontieră Română, poliția locală, Inspectoratul General pentru Situații de Urgență și structurile subordonate, direcțiile de

aplice sancțiunile. Acest articol a fost completat cu un alineat³²⁸ care prevedea sancțiunea suplimentară a confiscării bunurilor pentru distribuția interzisă de dispozitive și materiale sanitare în afara țării, precum și cu data de la care se aplică sancțiunea adăugată. Opinem că această sancțiune suplimentară este justificată deoarece împlinește scopul articolului. Scopul principal era să rămână în țară bunurile care au fost interzise la export, și în subsidiar sancționarea pentru nerespectarea prevederilor legale. De asemenea, această nouă sancțiune putea fi prevăzută de la începutul redactării articolului în discuție pentru că era cea mai potrivită, apariția acesteia nefiind condiționată de elemente extrinseci normei.

2. În ceea ce privește ordonanța militară nr. 2/21.03.2020:
- Articolul 2 prevedea³²⁹ suspendarea temporară a desfășurării activităților de comercializare și a serviciilor din centrele comerciale, în afară de vânzarea produselor alimentare, farmaceutice sau desfășurarea serviciilor veterinare sau de curățătorie. Acest articol a fost completat cu un alineat

sănătate publică și conducătorii autorităților administrației publice locale, pentru măsura prevăzută la art. 8.

(2) Nerespectarea măsurilor de primă urgență prevăzute la art. 1-8 atrage răspunderea disciplinară, civilă, contravențională sau penală, în conformitate cu prevederile art. 27 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999, cu modificările și completările ulterioare.

(3) Personalul instituțiilor prevăzute la alin. (1) este imputernicit să constate contravenții și să aplice sancțiuni, în conformitate cu prevederile art. 29 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999, cu modificările și completările ulterioare.

³²⁸ Alin. (4), prevăzut la art. 18 din ordonanța militară nr. 8/09.04.2020: (4) Pentru nerespectarea măsurii prevăzute la art. 5, pe lângă sancțiunea contravențională principală, în funcție de natura și gravitatea faptei, se poate aplica și sancțiunea contravențională complementară a confiscării bunurilor al căror transport în vederea distribuirii în afara teritoriului României este interzis.” și cu următoarea notă: „Notă Potrivit art. 18 alin. (2) din ORDONANȚA MILITARĂ nr. 8 din 9 aprilie 2020, publicată în MONITORUL OFICIAL nr. 301 din 10 aprilie 2020, măsura se aplică începând cu data de 11 aprilie 2020.

³²⁹ Art. 2 (1) Se suspendă temporar activitățile de comercializare cu amănuntul a produselor și serviciilor în centrele comerciale în care își desfășoară activitatea mai mulți operatori economici, cu excepția vânzării produselor alimentare, veterinare sau farmaceutice și a serviciilor de curățătorie.

(2) Prin centru comercial se înțelege „structura de vânzare cu suprafața medie sau mare în care se desfășoară activități de comercializare cu amănuntul de produse, servicii de piață și de alimentație publică, ce utilizează o infrastructură comună și utilități adecvate”, astfel cum este reglementat în anexa la Legea nr. 296/2004 privind Codul consumului, republicată, cu modificările și completările ulterioare. din Ordonanța militară nr. 2/21.03.2020, emitent M.A.I., publicat în M.Of. nr. 232/21.03.2020.

- care prevedea că nu se suspendă nici vânzarea produselor electrocasnice, electronice sau de optică medicală care livrează la domiciliul cetățenilor bunurile³³⁰. Acest alineat ar fi trebuit inserat de la bun început deoarece produsele electronice, electrocasnice, de optică medicală sunt la fel de utile precum produsele veterinare, farmaceutice etc., în contextul în care un număr însemnat de persoane și-au desfășurat activitatea de serviciu de la domiciliu;
- Articolul 3 stabilea³³¹ restricțiile privind circulația persoanelor care aveau ca scop prevenirea răspândirii Covid-19. Acest articol a fost completat ulterior cu un alineat care prevedea că grupurilor mai mari de 3 persoane le este interzisă circulația pietonală³³². Considerăm că era oportună această completare de la momentul intrării în vigoare a ordonanței militare nr. 3.

3. În ceea ce privește ordonanța militară nr. 3/24.03.2020 și ordonanța nr. 4/29.03.2020, mai multe articole³³³ și-au încetat aplicabilitatea prin intrarea în vigoare a altor ordonanțe militare, cu

³³⁰ Alin. (2¹), prevăzut la art. 13 alin. (1): (2¹) Suspendarea temporară a activității comerciale potrivit alin. (1) nu se aplică: a) vânzării produselor electronice și electrocasnice de către operatorii economici care asigură livrarea la domiciliul/sediul cumpărătorului; b) vânzării produselor și serviciilor de optică medicală. din Ordonanța militară nr. 3/24.03.2020, emitent M.A.I., publicat în M.Of. nr. 242/24.03.2020.

³³¹ Art. 3 „(1) Circulația persoanelor în afara locuinței/ gospodăriei se efectuează numai cu respectarea măsurilor generale de prevenire a răspândirii COVID-19 și evitarea formării oricărui grup de persoane. (2) Prin formarea unui grup de persoane se înțelege alăturarea unui număr mai mare de 3 persoane care nu locuiesc împreună.” din Ordonanța militară nr. 2/21.03.2020, emitent M.A.I., publicat în M.Of. nr. 232/21.03.2020

³³² Alin.(3), prevăzut la art. 12 pct. 3 alin. (1) din Ordonanța militară nr. 4/29.03.2020, emitent M.A.I., publicat în M.Of. nr. 257/29.03.2020: (3) Interdicția privind circulația persoanelor într-un grup mai mare de 3 persoane se aplică exclusiv circulației pietonale.

³³³ Art. 2 din Ordonanța militară nr. 3/24.03.2020, emitent M.A.I., publicat în M.Of. nr. 242/24.03.2020 și-a încetat aplicabilitatea ca urmare a art. 5 lit. a) din Ordonanța militară nr. 10/27.04.2020 emitent M.A.I., publicat în M.Of. nr. 321/16.04.2020; Alin.(2) art. 7 și art. 9 și-au încetat aplicabilitatea ca urmare a art. 4 din Ordonanța militară nr. 9/16.04.2020, emitent M.A.I., publicat în M.Of. nr. 321/16.04.2020; Art. 1 și art. 2 din ordonanța militară 4/29.03.2020, emitent M.A.I., publicat în M.Of. nr. 257/29.03.2020 și-au încetat aplicabilitatea ca urmare a art. 5 lit. b) din militară nr. 10/27.04.2020 emitent M.A.I., publicat în M.Of. nr. 321/16.04.2020; Art. 4 din ordonanța militară 4/29.03.2020, emitent M.A.I., publicat în M.Of. nr. 257/29.03.2020 și-a încetat aplicabilitatea ca urmare a art. 19 din Ordonanța militară nr. 7/04.04.2020, emitent M.A.I., publicat în M.Of. nr. 284/04.04.2020, iar art. 6 și art. 7 și-au încetat aplicabilitatea ca urmare a art. 22 din Ordonanța militară nr. 8/09.04.2020, emitent M.A.I., publicat în M.Of. nr. 301/10.04.2020.

excepția art. 3 din ordonanța militară nr. 4/2020³³⁴, care s-a modificat³³⁵ în sensul că modificările au fost mai eficiente deoarece scopul principal era să fie respectată carantina, astfel că obligarea reluării ciclului de 14 zile de carantinare este mai utilă decât sancționarea contravențională. De asemenea, o aplicare graduală a sancțiunilor respectă politicile penale și contravenționale. Totodată, prin reglementarea sancțiunilor graduale este îndeplinită și condiția de previzibilitate a consecințelor juridice generate de conduitele subiectelor de drept.

4. În ceea ce privește ordonanța militară nr. 5, articolul 1 prevedea³³⁶ că se prelungesc măsurile privind transportul aerian în anumite state. Acest articol a fost completat³³⁷ în sensul că se mențin suspendările

³³⁴ Art. 3 (1) Persoanele care părăsesc locul în care au fost carantinate, fără aprobarea autorităților competente, vor fi sancționate contravențional conform prevederilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 1/1999 privind regimul stării de asediu și regimul stării de urgență, cu modificările și completările ulterioare, și vor fi obligate să reia ciclul de 14 zile de carantinare, suportând cheltuielile efectuate cu carantinarea lor. (2) Persoanele care nu respectă condițiile izolării la domiciliu și sunt identificate în afara spațiului de izolare vor fi sancționate contravențional conform prevederilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 1/1999 privind regimul stării de asediu și regimul stării de urgență, cu modificările și completările ulterioare, și vor fi obligate să intre în carantină 14 zile, suportând cheltuielile efectuate cu carantinarea lor. (3) Măsurile se aplică începând cu data publicării prezentei ordonanțe militare în Monitorul Oficial al României, Partea I.

³³⁵ Alin. (1) art. 3 din ordonanța militară nr. 4: (1) Persoanele care părăsesc locul în care au fost carantinate, fără aprobarea autorităților competente, vor fi obligate să reia ciclul de 14 zile de carantinare, suportând cheltuielile efectuate cu carantinarea acestora, și vor răspunde penal conform legii. (2) Persoanele care nu respectă condițiile izolării la locul declarat/la care au optat să efectueze izolarea și sunt identificate în afara spațiului de izolare vor fi obligate să intre în carantină 14 zile, suportând cheltuielile efectuate cu carantinarea acestora, și vor fi sancționate contravențional conform prevederilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 1/1999 privind regimul stării de asediu și regimul stării de urgență, cu modificările și completările ulterioare, dacă fapta nu constituie infracțiune.

³³⁶ Art. 1: (1) Se prelungeste măsura suspendării zborurilor efectuate de operatori economici aeriени spre Spania și din Spania către România, pentru o perioadă de 14 zile, începând cu data de 31 martie 2020 ora 18,00.

(2) Se prelungeste măsura suspendării zborurilor efectuate de operatori economici aeriени spre Italia și din Italia către România, pentru o perioadă de 14 zile, începând cu data de 6 aprilie 2020. (3) Măsurile prevăzute la alin. (1) și (2) nu se aplică zborurilor efectuate cu aeronave de stat, zborurilor de transport marfă și corespondență, umanitare sau care asigură servicii medicale de urgență, precum și aterizărilor tehnice necomerciale.

³³⁷ Art. 1 a fost completat cu alin. (4) prin art. 19 alin. (1) din ordonanța militară nr. 8/09.04.2020.

Articolul 19 (1) După alineatul (3) al articolului 1 din Ordonanța militară nr. 5/2020 privind măsuri de prevenire a răspândirii COVID-19, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 262 din 31 martie 2020, se introduce un nou alineat, alineatul (4), cu următorul cuprins: (4) Măsura prevăzută la alin. (2) se aplică și după durata pentru care este instituită starea de urgență prin Decretul nr. 195/2020, numai dacă starea de urgență

transporturilor aeriene în condițiile în care va fi prelungită starea de urgență.

5. Ordonanța militară nr. 6/2020³³⁸ nu a suferit modificări.

6. În ceea ce privește ordonanța militară nr. 7/2020:

- Articolul 9 prevede³³⁹ că se suspendă sau că se prelungeste suspendarea transporturilor aeriene în anumite state pe o anumită perioadă, cu excepția aeronavelor de stat, cele privind transportul de marfă sau care asigură servicii medicale. Acest articol a fost completat³⁴⁰ în sensul că a fost introdus un alineat care menționa că interdicțiile se prelungesc și după încetarea stării de urgență, completare pe care o considerăm întemeiată;
- Articolul 10 arată³⁴¹ ce transporturi aeriene sunt permise și căror categorii de lucrători le este permis să meargă să lucreze în alte

pe întreg teritoriul României se prelungeste și dacă în decretul de prelungire a stării de urgență se menține competența ministrului afacerilor interne de a stabili, prin ordonanță militară, interzicerea graduală a circulației aeriene pe diferite rute.

³³⁸ Ordonanța militară nr. 6/30.03.2020, emitent M.A.I., publicat în M.Of. nr. 262/31.03.2020.

³³⁹ Art. 9 (1) Se suspendă toate zborurile efectuate de operatorii economici aeriени spre Austria, Belgia, Confederația Elvețiană, Statele Unite ale Americii, Regatul Unit al Marii Britanii și al Irlandei de Nord, Regatul Țărilor de Jos, Turcia și Iran și din aceste țări către România, pentru toate aeroporturile din România, pentru o perioadă de 14 zile. (2) Măsura se aplică începând cu data de 5 aprilie 2020, ora 23,00, ora României. (3) Se prelungeste măsura suspendării zborurilor efectuate de operatorii economici aeriени spre Franța și Germania și din aceste țări către România, pentru o perioadă de 14 zile, începând cu data de 8 aprilie 2020. (4) Măsurile prevăzute la alin. (1) și (3) nu se aplică zborurilor efectuate cu aeronave de stat, zborurilor de transport marfă și corespondență, umanitare sau care asigură servicii medicale de urgență, precum și aterizărilor tehnice necomerciale.

³⁴⁰ Art. 9 a fost completat cu alin. (4) prin art. 20 alin. (1) pct. 1 din ordonanța militară nr. 8/09.04.2020.

Articolul 20 (1) Ordonanța militară nr. 7/2020 privind măsuri de prevenire a răspândirii COVID-19, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 284 din 4 aprilie 2020, se modifică și se completează după cum urmează: 1. La articolul 9, după alineatul (4) se introduce un nou alineat, alineatul (5), cu următorul cuprins: (5) Măsurile prevăzute la alin. (1) și (3) se aplică și după durata pentru care este instituită starea de urgență prin Decretul nr. 195/2020, numai dacă starea de urgență pe întreg teritoriul României se prelungeste și dacă în decretul de prelungire a stării de urgență se menține competența ministrului afacerilor interne de a stabili, prin ordonanță militară, interzicerea graduală a circulației aeriene pe diferite rute.

³⁴¹ Art. 10: (1) Sunt permise zborurile efectuate de toți operatorii aeriени prin curse neregulate (charter), pentru transportul lucrătorilor sezonieri din România către alte state, cu avizul autorităților competente din țara de destinație. (2) Prevederile alin. (1) nu se aplică lucrătorilor care își desfășoară activitatea în domeniul sanitar și al asistenței sociale.

state. Acest articol a fost completat³⁴² în sensul că li s-a dat voie mai multor transportatori aerieni să efectueze zboruri;

- Articolul 16 prevedea³⁴³ posibilitatea ca anumite ministere sau autorități publice să asigure spații pentru cazarea personalului medical ca metodă de prevenire a răspândirii virusului Covid-19, acesta fiind modificat³⁴⁴ în sensul că prevedea posibilitatea de a oferi și hrană zilnică personalului medical. Această completare asigură, în opinia noastră, împlinirea scopului pentru care a fost redactat articolul întrucât nu se putea preveni în mod eficient răspândirea virusului în condițiile în care nu erau asigurate toate mijloacele de subsistență;
- Articolul 18 arăta³⁴⁵ care organe de poliție sunt abilitate să aplice sancțiunile prevăzute de lege pentru nerespectarea normelor

³⁴² Art. 10 a fost modificat prin art. 20 alin. (1) pct. 2 din ordonanța militară nr. 8/09.04.2020:

Articolul 20 (1) Ordonanța militară nr. 7/2020 privind măsuri de prevenire a răspândirii COVID-19, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 284 din 4 aprilie 2020, se modifică și se completează după cum urmează: 2. La articolul 10, alineatul (1) se modifică și va avea următorul cuprins: Articolul 10 (1) Sunt permise zborurile efectuate de toți transportatorii aerieni deținători de licență de operare în conformitate cu reglementările Uniunii Europene, prin curse neregulate (charter), pentru transportul lucrătorilor sezonieri din România către alte state, cu avizul autorităților competente din țara de origine și de destinație.”

³⁴³ Art. 16 (1) Ministerele cu rețea sanitară proprie și autoritățile administrației publice locale vor asigura, la cerere, spații hoteliere destinate repausului dintre ture sau gărzi personalului din sistemul public sanitar, în vederea prevenirii răspândirii virusului COVID-19. (2) Măsura se aplică începând cu data publicării prezentei ordonanțe militare în Monitorul Oficial al României, Partea I.

³⁴⁴ Art. 10 a fost modificat prin art. 20 alin. (1) pct. 2 din ordonanța militară nr. 8/09.04.2020: Articolul 20(1) Ordonanța militară nr. 7/2020 privind măsuri de prevenire a răspândirii COVID-19, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 284 din 4 aprilie 2020, se modifică și se completează după cum urmează: 2. La articolul 10, alineatul (1) se modifică și va avea următorul cuprins: Articolul 10(1) Sunt permise zborurile efectuate de toți transportatorii aerieni deținători de licență de operare în conformitate cu reglementările Uniunii Europene, prin curse neregulate (charter), pentru transportul lucrătorilor sezonieri din România către alte state, cu avizul autorităților competente din țara de origine și de destinație.

³⁴⁵ Art. 18 Articolul 18 (1) Sunt abilitate să asigure aplicarea și respectarea prevederilor prezentei ordonanțe militare: a) Poliția Română, Jandarmeria Română și poliția locală, pentru măsurile prevăzute la art. 2 și 8; b) Ministerul Transporturilor, Infrastructurii și Comunicațiilor, pentru măsurile prevăzute la art. 3 și 9; c) Poliția de Frontieră Română, pentru măsurile prevăzute la art. 11 și 13; d) Poliția Română, Poliția de Frontieră Română și Jandarmeria Română, poliția locală, direcțiile de sănătate publică și conducătorii autorităților administrației publice locale, pentru măsura prevăzută la art. 12; e) Poliția Română, Poliția de Frontieră Română, Jandarmeria Română și Inspectoratul de Stat pentru Controlul în Transportul Rutier, pentru măsura prevăzută la art. 14. (2) Nerespectarea

stabilite, acesta fiind modificat³⁴⁶ în sensul că s-a completat lista entităților care au competența de a aplica sancțiuni.

7. În ceea ce privește ordonanța militară nr. 8:

- Articolul 3 prevedea³⁴⁷ că vor fi deschise piețele agroalimentare pe toată perioada stării de urgență pentru agricultorii care prezintă anumite documente. Ulterior, acest alineat a fost înlocuit, stabilindu-se³⁴⁸ în sarcina administratorilor piețelor agroalimentare obligația de a lua măsurile prevăzute de lege pentru a preveni răspândirea virusului Covid-19.

măsurilor prevăzute la art. 2, 3, 8, 9 și 11-14 atrage răspunderea disciplinară, civilă, contravențională sau penală, în conformitate cu prevederile art. 27 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999, cu modificările și completările ulterioare. (3) Personalul instituțiilor prevăzute la alin. (1) este împuternicit să constate contravenții și să aplice sancțiuni, în conformitate cu prevederile art. 29 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999, cu modificările și completările ulterioare.

³⁴⁶ Art. 18 a fost completat cu lit. b') prin art. 20 alin. (1) pct. 4 din ordonanța militară nr. 8/09.04.2020.

Articolul 20(1) Ordonanța militară nr. 7/2020 privind măsuri de prevenire a răspândirii COVID-19, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 284 din 4 aprilie 2020, se modifică și se completează după cum urmează: 4. La articolul 18 alineatul (1), după litera b) se introduce o nouă literă, litera b'), cu următorul cuprins:

b') Ministerul Transporturilor, Infrastructurii și Comunicațiilor prin Autoritatea Aeronautică Civilă Română, pentru măsura prevăzută la art. 10.

³⁴⁷ Art. 3 (1) Piețele agroalimentare rămân deschise pe toată perioada stării de urgență, pentru agricultorii care prezintă certificat de producător agricol, cu obligația respectării măsurilor de prevenire a răspândirii COVID-19.

(2) Se permite deplasarea producătorilor agricoli de la locul de producție a produselor agroalimentare până și de la piața agroalimentară și accesul în interiorul acesteia, pe baza unei declarații pe propria răspundere și a certificatului de producător. (3) Unitățile fitofarmaceutice rămân deschise pe perioada stării de urgență, personalul acestora având obligația respectării măsurilor de prevenire a răspândirii COVID-19. (4) Măsurile se aplică începând cu data publicării prezentei ordonanțe militare în Monitorul Oficial al României, Partea I.

³⁴⁸ Art. 3 alin. (1) a fost modificat prin art. 5 din ordonanța militară nr. 9/16.04.2020.

Articolul 5 Alineatul (1) al articolului 3 din Ordonanța militară nr. 8/2020 privind măsuri de prevenire a răspândirii COVID-19, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 301 din 10 aprilie 2020, se modifică și va avea următorul cuprins: Articolul 3 (1) Pe perioada stării de urgență piețele agroalimentare rămân deschise, cu obligația administratorilor de a organiza activitățile în baza actelor normative incidente, prin adoptarea de măsuri de protecție împotriva răspândirii COVID-19, care să se refere cel puțin la purtarea de mănuși și măști, precum și la păstrarea distanței sociale, atât la intrarea în piață, cât și în interiorul acesteia.

Art. 3 alin. (2) a fost modificat prin art. 6 din ordonanța militară nr. 9/16.04.2020 Articolul 6 Prevederile alineatului (2) al articolului 3, ale articolelor 7 și 8, ale literii d) a alineatului (1) al articolului 21, precum și anexa nr. 2 la Ordonanța militară nr. 8/2020 privind măsuri de prevenire a răspândirii COVID-19, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 301 din 10 aprilie 2020, își încetează aplicabilitatea.

- Articolul 7³⁴⁹, articolul 8³⁵⁰ și articolul 21³⁵¹ și-au încetat aplicabilitatea ca urmare a intrării în vigoare prevederilor exprese din ordonanțele care au urmat.

³⁴⁹ Art. 7 (1) Se exceptează de la măsura izolării la domiciliu/carantinării persoanele care intră în România pentru prestarea unor activități de instalare, punere în funcțiune, mentenanță, service a echipamentelor și tehnicii medicale, dacă nu prezintă simptome asociate COVID-19 și dovedesc raporturile contractuale cu beneficiarul/beneficiarii de pe teritoriul României. (2) Prevederile alin. (1) se aplică și pentru tehnica/echipamentele din domeniile științific, economic, apărare, ordine publică și securitate națională.

Și-a încetat aplicabilitatea ca urmare a art. 6 din ordonanța militară nr. 9/16.04.2020.

Articolul 6 Prevederile alineatului (2) al articolului 3, ale articolelor 7 și 8, ale literei d) a alineatului (1) al articolului 21, precum și anexa nr. 2 la Ordonanța militară nr. 8/2020 privind măsuri de prevenire a răspândirii COVID-19, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 301 din 10 aprilie 2020, își încetează aplicabilitatea.

³⁵⁰ Art. 8 (1) Achiziționarea intracomunitară a produselor agroalimentare din lista prevăzută în anexa nr. 2 se poate face numai dacă statul membru face dovada faptului că produsele achiziționate sunt destinate consumului intern propriu sau al celui comunitar, iar nu exportului.

(2) Măsura se aplică începând cu data publicării prezentei ordonanțe militare în Monitorul Oficial al României, Partea I. Art. 8 și-a încetat aplicabilitatea ca urmare a art. 6 din ordonanța militară nr. 9/16.04.2020.

Articolul 6 Prevederile alineatului (2) al articolului 3, ale articolelor 7 și 8, ale literei d) a alineatului (1) al articolului 21, precum și anexa nr. 2 la Ordonanța militară nr. 8/2020 privind măsuri de prevenire a răspândirii COVID-19, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 301 din 10 aprilie 2020, își încetează aplicabilitatea.

³⁵¹ Art. 21(1) Sunt abilitate să asigure aplicarea și respectarea prevederilor prezentei ordonanțe militare:

a) Poliția Română, Jandarmeria Română și poliția locală, pentru măsurile prevăzute la art. 1 și 3;

b) Ministerul Transporturilor, Infrastructurii și Comunicațiilor, pentru măsura prevăzută la art. 2;

c) Ministerul Transporturilor, Infrastructurii și Comunicațiilor, Poliția de Frontieră Română și direcțiile de sănătate publică, pentru măsurile prevăzute la art. 4-6; d) Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale, pentru măsurile prevăzute la art. 7 și 8; e) Ministerul Muncii și Protecției Sociale, prin instituțiile subordonate, aflate sub autoritatea sau coordonarea sa, direcțiile de sănătate publică, precum și conducătorii autorităților administrației publice locale, pentru măsurile prevăzute la art. 9-14; f) Ministerul Economiei, Energiei și Mediului de Afaceri, pentru măsura prevăzută la art. 15. (2) Nerespectarea măsurilor prevăzute la art. 1-15 atrage răspunderea disciplinară, civilă, contravențională sau penală, în conformitate cu prevederile art. 27 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999, cu modificările și completările ulterioare. (3) Personalul instituțiilor prevăzute la alin. (1) este împuternicit să constate contravenții și să aplice sancțiuni, în conformitate cu prevederile art. 29 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999, cu modificările și completările ulterioare.

Lit. d) alin. (1) art. 21 și-a încetat aplicabilitatea ca urmare a art. 6 din ordonanța militară nr. 9/16.04.2020.

Articolul 6 Prevederile alineatului (2) al articolului 3, ale articolelor 7 și 8, ale literei d) a alineatului (1) al articolului 21, precum și anexa nr. 2 la Ordonanța militară nr. 8/2020 privind măsuri de prevenire a răspândirii COVID-19, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 301 din 10 aprilie 2020, își încetează aplicabilitatea.

8. În ceea ce privește ordonanța militară nr. 9/2020, articolul 1 prevede³⁵² prelungirea măsurilor de suspendare a zborurilor spre anumite state. Acesta a fost rectificat³⁵³ în sensul că se dorea prelungirea suspendării transportului aerian și spre Italia.

Aplicarea graduală³⁵⁴ a restricțiilor presupune ca măsurile să prezinte îngrădiri din ce în ce mai mari, în funcție de modul în care sunt respectate de cetățeni limitele impuse și de evoluția situației care determină aceste limitări. În consecință, în acest caz, nu este vorba despre o lipsă de previzibilitate, ci despre o încercare de a soluționa problemele prin măsuri mai blânde, pe cât este posibil.

Lipsa de previzibilitate poate fi definită și ca fiind o lipsă a capacității de prevedere a autorului actului normativ, reflectată în text, în condițiile în care putea și trebuia să prevadă, cu diligențe medii, anumite situații. Lipsa previzibilității este corelată, din punctul nostru de vedere, cu un management defectuos al reglementării deoarece gestionarea calitativă a reglementării implică punerea la dispoziția autorului actului normativ a tuturor informațiilor care permit o imagine corectă și completă asupra situației care urmează a fi soluționată prin intermediul reglementărilor.

Un management de calitate al reglementărilor, așa cum am arătat anterior, înseamnă, printre altele, și o formulare corectă, coerentă a proiectelor de acte normative, precum și eficiență și eficacitate în

³⁵² Art. 1(1) Se prelungește măsura suspendării zborurilor spre Austria, Belgia, Confederația Elvețiană, Statele Unite ale Americii, Regatul Unit al Marii Britanii și al Irlandei de Nord, Regatul Țărilor de Jos, Turcia și Iran și din aceste țări către România, pentru toate aeroporturile din România, pentru o perioadă de 14 zile, începând cu data de 18 aprilie 2020.(2) Se prelungește măsura suspendării zborurilor spre Italia și din această țară către România, pentru toate aeroporturile din România, pentru o perioadă de 14 zile, începând cu data de 19 aprilie 2020. (3) Se prelungește măsura suspendării zborurilor spre Franța și Germania și din aceste țări către România, pentru toate aeroporturile din România, pentru o perioadă de 14 zile, începând cu data de 21 aprilie 2020. (4) Măsurile prevăzute la alin. (1) și (3) nu se aplică zborurilor efectuate cu aeronave de stat, zborurilor de transport marfă și corespondență, umanitare sau care asigură servicii medicale de urgență, servicii tehnice, precum și aterizărilor tehnice necomerciale.

³⁵³ Art. 1 a fost rectificat prin rectificarea nr. 9/ 16.04.2020 referitoare la ordonanța militară nr. 9/2020 emitent MAI, publicat în M.Of. nr. 331 din 23.04.2020 În cuprinsul Ordonanței militare nr. 9/2020 privind măsuri de prevenire a răspândirii COVID-19, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 321 din 16 aprilie 2020, se face următoarea rectificare: – la art. 1 alin. (4), în loc de: „Măsurile prevăzute la alin. (1) și (3)...” se va citi: „Măsurile prevăzute la alin. (1)-(3)...”.

³⁵⁴ Există două tipuri de aplicare a normelor: aplicare graduală sau aplicare imediată. Explicăm noțiunea de „aplicare graduală” pentru a nu fi confundată cu lipsa de prevedere de la momentul redactării ordonanțelor militare, din perspectiva managementului reglementării.

aplicarea și implementarea lor. Nu putem vorbi despre formulare corectă și coerentă, eficiență și eficacitate în aplicare și implementare, dacă nu sunt avute în vedere, la momentul redactării proiectului de act normativ, toate informațiile necesare pentru ca actul să-și împlinească menirea.

9.2. Identificarea reperelor privind politicile de mai bună reglementare într-un act determinat

Deși s-a observat corelarea politicilor privind mai buna reglementare cu procedurile de reglementare primară și secundară, în România nu se respectă obligația de efectuare a unui studiu de impact atunci când art. 30 alin.(1) lit. d)³⁵⁵ din Legea nr. 24/2000 arată că este necesar. În cadrul aceluiași articol (art. 30) alineatul (3) se prevede că „În cazul proiectelor de legi pentru care Guvernul își angajează răspunderea, documentele de motivare care însoțesc aceste proiecte sunt expunerea de motive și, după caz, raportul prevăzut la art. 29.”, ceea ce, în opinia noastră, încurajează neefectuarea studiilor de impact. Considerăm că nu pot fi suficiente raportul sau expunerea de motive deoarece acestea nu pot acoperi complexitatea, precizia și eficiența unui studiu de impact.

Am avut curiozitatea de a analiza și o notă de fundamentare, astfel, am luat ca exemplu nota de fundamentare la Hotărâre nr. 576 din 10 august 2016 pentru aprobarea Metodologiei de concurs pentru ocuparea funcției de director general la institutele naționale de cercetare-dezvoltare. Scopul actului normativ a fost „*asigurarea eficienței activității institutelor naționale de cercetare-dezvoltare și a continuității actului managerial în concordanță cu obiectivele strategice de dezvoltare ale domeniului lor de activitate, precum și atragerea și implicarea managerilor la bunul mers al activității acestora încă din etapa de selecție a candidaților la funcția de director general al institutului național.*”

Cu privire la *evaluarea impactului*, în cadrul acestei note de fundamentare s-a arătat că este influențat indirect mediul de afaceri prin responsabilizarea actului managerial și stimularea directorilor generali de a racorda managementul institutelor naționale la cerințele pieței cercetării. Totodată, s-a menționat că proiectul de act normativ are impact indirect asupra mediului social „[...] prin stimularea

³⁵⁵ Legea nr. 24/2000, Art. 30 alin. (1) Proiectele de acte normative trebuie însoțite de următoarele documente de motivare: [...] d) studii de impact – în cazul proiectelor de legi de importanță și complexitate deosebită și al proiectelor de legi de aprobare a ordonanțelor emise de Guvern în temeiul unei legi de abilitare și supuse aprobării Parlamentului.”

competiției și a performanței manageriale și clarificarea statutului social al directorilor generali ai INCD”.

În vederea *implementării eficiente* a actului normativ, s-a arătat că este necesară elaborarea unui model-cadru al contractului de management și a unei proceduri de evaluare a modului de îndeplinire a atribuțiilor directorului general stabilite prin contractul de management.

Cu privire la *transparentă*, proiectul de act normativ a fost discutat cu partenerii de dialog social, patronatul și sindicatul din cercetare, după care a fost prezentat Comisiei de Dialog Social și a fost afișat pe pagina de internet a Autorității Naționale pentru Cercetare Științifică.

Considerăm că nota de fundamentare prezentată respectă minimul necesar de transparentă, eficiență, eficacitate și evaluare a impactului. De asemenea, nota de fundamentare este însoțită de anexe care să lămurească modul de implementare, procedura selecției dosarelor, de evaluare a candidaților etc.

9.3. Propuneri privind completarea managementului de reglementare

În vederea realizării obiectivului principal stabilit pentru partea a patra din lucrare, respectiv formularea unor propuneri privind înființarea unei structuri specializate în supravegherea evaluării studiilor de impact, am luat ca exemplu modelul Bulgariei, despre care considerăm că se potrivește și României. Bulgaria a înființat o platformă on-line a Centrului de evaluare a impactului legislației pentru desfășurarea consultărilor publice. O astfel de activitate și o platformă similară ar fi potrivită ca Direcție în cadrul Secretariatului General al Guvernului.

Înființarea unei platforme unde se publică rezultatele evaluărilor studiilor de impact a reglementărilor reprezintă o soluție pentru actualele probleme cu care se confruntă cetățenii Uniunii Europene, respectiv dorința de a influența procesul decizional prin consultări publice, lipsa de încredere în puterea executivă. Consultarea publică este integrată, la nivelul Uniunii Europene, în mecanismul de creare a politicilor și de adoptare a deciziilor, ceea ce asigură un grad înalt al calității reglementării și a politicilor de reglementare. În acest mod se asigură eficacitatea, eficiența, coerența și corelarea cu politicile Uniunii Europene.³⁵⁶

³⁵⁶ OECD (2019), *Better Regulation Practices across the European Union*, OECD Publishing, Paris, 2019, pag. 130.

Cu privire la obiectivele structurii specializate în supravegherea evaluării studiilor de impact, considerăm că aceasta trebuie formată din experți independenți. Misiunea acestei structuri este de a ajuta la implementarea principiile bunei guvernări, creșterea calității reglementărilor, asimilarea bunelor practici de efectuare a studiilor de impact, prin intermediul unei proceduri obligatorii pentru elaborarea, dezbateră, implementarea și aplicarea actelor normative.

În ceea ce privește pregătirea persoanelor care desfășoară activități în cadrul acestei structuri, ar trebui avuți în vedere experți în domeniile care fac obiectul activității de efectuare și evaluare a studiilor de impact.

Recent³⁵⁷, executivul din România a aprobat un proiect de lege care are ca obiect efectuarea unui test de proporționalitate anterior adoptării unor noi reglementări referitoare la profesii.³⁵⁸ Această reglementare stabilește un cadru comun pentru efectuarea evaluării proporționalității înainte de a introduce noi dispoziții sau de a modifica dispozițiile legale existente care restricționează accesul la profesiile reglementate sau exercitarea acestora, în vederea asigurării bunei funcționări a pieței interne, garantând totodată un nivel ridicat de protecție a consumatorilor. Acest mecanism reglementativ nu afectează competența statelor membre, și nici marja lor de apreciere a deciziei dacă și în ce mod reglementează o profesie, în limitele principiilor nediscriminării și proporționalității.

Testul de proporționalitate analizează următoarele aspecte:

1. Riscurile privind îndeplinirea obiectivelor actului normativ, inclusiv riscurile pentru destinatari;
2. Măsura în care legislația deja în vigoare nu cuprinde reglementările conținute de proiectul de act normativ;
3. Aptitudinea proiectului de act normativ de a atinge obiectivele pe care le urmărește;
4. Impactul actului normativ în sfera domeniului de care aparține;
5. Posibilitatea de a utiliza mijloace mai puțin restrictive pentru atingerea obiectivului de interes public;
6. Coroborarea și armonizarea noilor dispoziții cu cele care se află deja în vigoare.

³⁵⁷ În cadrul ședinței Guvernului din data de 25.06.2020.

³⁵⁸ Actul normativ aprobat transpune Directiva (UE) 2018/958 a Parlamentului European și a Consiliului din 28 iunie 2018 privind efectuarea unui test de proporționalitate înainte de adoptarea unor noi reglementări referitoare la profesii.

Criteriile anterior enumerate se completează și cu alte criterii specifice obiectului actului normativ care este supus testului de proporționalitate.

Considerăm binevenit un text de lege care să efectueze teste de proporționalitate pentru toate reglementările importante. Acesta poate fi un început în ceea ce privește creșterea calității actelor juridice ale administrației publice. În lipsa unei verificări prealabile a suprapunerilor legislative, a impactului, a armonizării textelor, buna reglementare – condiție a statului de drept – nu poate fi îndeplinită.

Întorcându-ne la modelul Bulgariei, respectiv la înființarea unei structuri specializate în supravegherea evaluării studiilor de impact, considerăm că această structură poate veghea la respectarea testelor de proporționalitate în ceea ce privește reglementările din România.

O bună administrație publică este o precondiție-cheie pentru aderarea la Uniunea Europeană. Uniunea Europeană se așteaptă ca viitoarele țări membre să aibă instituții puternice și administrații publice eficiente. Sistemele de management proporțional și de înaltă calitate ajută instituțiile să își atingă scopurile. Un bun management ajută angajații din sectorul public să îndeplinească obiectivele la timp, la performanța standard, în cadrul bugetului, în mod eficient și eficace, sistemele de management bazate pe aceste concepte fiind în prezent parte integrantă a negocierilor aderării la UE. Dezvoltarea și menținerea sistemelor eficiente de gestionare și control, bazate pe principii răspunderii manageriale descentralizate, rămâne o provocare pentru sectorul public.³⁵⁹

³⁵⁹ Directiva (UE) 2018/958 a Parlamentului European și a Consiliului din 28 iunie 2018 privind efectuarea unui test de proporționalitate înainte de adoptarea unor noi reglementări referitoare la profesii.

CAPITOLUL 10

Corelarea procedurii de elaborare a actelor administrative cu politicile reglementării.

Propunerea autorului

În unele țări și în instituțiile Uniunii Europene, principiile care stau la baza managementului reglementărilor sunt exprimate într-un document de politică explicit, conceput pentru a realiza îmbunătățirea formulării politicilor și elaborarea, adoptarea și aplicarea legislației.

Indicatorii de bază pentru o politică de gestionare a reglementărilor includ:

- O politică privind o mai bună reglementare;
- Strategia de acțiune și un proces de priorizare;
- Proces coerent și corect de formulare a politicii și a proiectelor de lege;
- Asigurarea calității;
- Un număr adecvat de personal calificat corespunzător.³⁶⁰

În ceea ce privește gestionarea reglementărilor, toate statele membre UE au sisteme transparente și eficiente pentru planificarea executării alegerilor de politici, pentru dezvoltarea politicilor și punerea lor în aplicare în legislație. Toate au politici de reglementare mai bună, unele dintre ele având un „Better Better” politică de reglementare (Republica Cehă, Malta și Polonia).

În mare parte, în statele membre UE, există sentimentul că managementul de reglementare funcționează destul de bine și rafinarea sofisticată și abstractă prin dezvoltarea unei mai bune reglementări nu este un subiect care poate atrage interesul cetățenilor. Prin urmare, se consideră că este o provocare atragerea interesului în acest sens. Reducerea birocrăției și reducerea sarcinilor administrative sunt probleme care pot atrage o anumită atenție, datorită valorii lor evidente.³⁶¹ Aceste

³⁶⁰ OECD, SIGMA Papers No. 42, Regulatory Management Capacities of Member States of the EU that Joined the Union on 1 May 2004: Sustaining Regulatory Management Improvements through a Better Regulation Policy, 2007, pag. 23 <https://dx.doi.org/10.1787/5kml60q573g6-en>, pag. 22-23.

³⁶¹ Iancu D.C., Re (De)-formarea administrației publice: planificarea reformei din perspectiva experților, Economie teoretică și aplicată, vol. XIX (2012), No. 8(573), p. 96-117, site: http://store.ectap.ro/articole/766_ro.pdf accesat la data de 20.10.2019.

probleme concurează cu o gamă largă de alte provocări și, inevitabil, necesită o investiție de timp și bani.³⁶²

Cea mai mare provocare cu care se confruntă statele în elaborarea și menținerea politicilor privind îmbunătățirea guvernanței va fi să dezvolte structuri care să asigure continuitate. Interesul pentru îmbunătățirea managementului reglementărilor este menținut viu de un număr mic de persoane. Dacă sunt promovați sau demisionează, va fi dificil să fie înlocuiți de alți funcționari pentru a continua reformele.

OECD consideră că un bun management de reglementare necesită un proces de asigurare a calității care să respecte principiile de bună reglementare cum ar fi:

- Constituționalitatea și conformitatea cu principiile generale ale dreptului, inclusiv dreptul UE și politică;
- Coerența în cadrul regulamentului;
- Coerența cu alte reglementări, guvern și politica UE în general;
- Proportionalitate;
- Claritate;
- Accesibilitate;
- Eficiența, nu numai în ceea ce privește atingerea obiectivelor politicii declarate, ci și din punctul de vedere al reducerii la minimum a „birocrăției”;
- Conformitatea cu politica bugetară;
- Impactul economic, de mediu și social;
- Eficiență și eficacitate;
- Transparentă și nediscriminare;
- Adecvarea resurselor pentru atingerea obiectivelor specifice;
- Posibilități de aplicare a standardelor de calitate;
- Sarcinile administrative și reducerea birocrăției.³⁶³

Așa cum arată OECD, procesul de asigurare a calității trebuie să funcționeze pe orizontală în ceea ce privește punerea în aplicare a politicii generale privind gestionarea reglementărilor și pe verticală în cadrul fiecărui organism responsabil întocmirea reglementărilor.

Astfel, în procesul de elaborare a politicilor de reglementărilor trebuie să facă referire și la:

- O instituție sau un set de proceduri echivalente pentru asigurarea calității;
- Norme de calitate a reglementării;

³⁶² OECD, SIGMA Papers No. 42, Regulatory Management Capacities of Member States of the EU that Joined the Union on 1 May 2004: Sustaining Regulatory Management Improvements through a Better Regulation Policy, 2007, pag. 23 <https://dx.doi.org/10.1787/5kml60q573g6-en>.

³⁶³ Ibidem, pag. 102-103.

- Proceduri de revizuire a calității;
- Un număr suficient de personal calificat corespunzător.
- Rapoarte cu privire la procesul de asigurare a calității;
- Practici și proceduri pentru gestionare a eșecurilor întâmpinate cu ocazia încercărilor de realizare unei reglementări de înaltă calitate.³⁶⁴

10.1. Bune practici în materie de politici ale reglementării

Statele membre UE au multe aspecte comune în ceea ce privește politica de management a reglementărilor. Toate au elaborat politici care să îndeplinească, într-un fel sau altul, obiectivele Agendei de mai bună reglementare. Următorul tabel oferă mai degrabă o secvență a practicilor și a progreselor, decât o privire de ansamblu cuprinzătoare, care ar necesita actualizare permanentă.

Stat	Bune practici	Dezvoltări
Republica Cehă ³⁶⁵	Guvernul Republicii Ceha a adoptat un Plan de acțiune pentru reducerea impedimentelor administrative în mediul de afaceri în aprilie 2005, precum și Metodologia măsurării administrative.	Republica Cehă și-a consolidat capacitatea de a avea o politică pentru o mai bună reglementare și a dezvoltat o nouă metodologie pentru evaluarea impactului.
Estonia ³⁶⁶	A fost dezvoltat un instrument electronic e.guvernare pentru a facilita consultarea. Acesta permite implicarea cetățenilor în formularea politicii și elaborarea legislației.	Afacerile pot fi acum stabilite în mai puțin de două luni datorită dezvoltării unei politici privind o mai bună reglementare mai explicite. Două noi standarde de costuri a proiectelor (transport și fonduri structurale) și un program de simplificare sunt planificate.
Finlanda ³⁶⁷	S-a înregistrat o creștere îndelungată a atenției pentru îmbunătățirea calității reglementărilor în Finlanda. Programul guvernamental actual (din 2015) promovează simplificarea și limitarea impedimentelor administrative.	O serie de platforme de implicare a părților interesate există în Finlanda pentru a informa publicul despre proiectele legislative actuale și pentru a primi feedback.

³⁶⁴ OECD, SIGMA Papers No. 42, Regulatory Management Capacities of Member States of the EU that Joined the Union on 1 May 2004: Sustaining Regulatory Management Improvements through a Better Regulation Policy, 2007, pag. 103 <https://dx.doi.org/10.1787/5kml60q573g6-en> accesat la data de 29.11.2019.

³⁶⁵ Ibidem, pag. 13.

³⁶⁶ Ibidem.

³⁶⁷ OECD, Better Regulation Practices across the European Union, OECD Publishing, Paris, 2019, pag. 142 disponibil pe site-ul: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/590a1394/en/index.html> <https://doi.org/10.1787/9789264311732-en>.

Lituania ³⁶⁸	Un factor important în managementul reglementării este soluționarea rapidă a litigiilor. Președintele Comisiei de contencios administrativ primește plângeri și soluționează litigiile cu privire la legalitatea deciziilor administrative.	Lituania își dezvoltă permanent și substanțial politica privind mai buna reglementare.
Franța ³⁶⁹	Din 2013, Franța a făcut eforturi importante de simplificare a legislației. Prin programul din 2017 „Action publique 2022”, simplificarea administrativă a devenit una dintre cele cinci acțiuni prioritare de simplificare. Franța a introdus, de asemenea, un regulament „one-in, two-out” în 2017.	În strategia Franței privind mai buna reglementare s-au publicat recent noi linii directoare pentru evaluarea politicilor care stabilesc tehnici de evaluare standard.
Germania ³⁷⁰	Din 2017, toate proiectele de reglementări sunt disponibile pe site-urile ministerelor, împreună cu comentarii relevante ale părților interesate și cu documente însoțitoare.	În timp ce sistemul de consultare cu partenerii sociali și cu experții este bine stabilită, Germania ar putea deschide în mod sistematic consultări cu publicul, să publice evaluările de impact pentru consultare publică și să publice constant răspunsuri la comentariile de consultare online.
Malta ³⁷¹	Există o Unitate de Eficiență a Managementului în centrul guvernului. Unitatea desfășoară activități privind mai buna reglementare și este un model interesant care permite reforme deoarece este poziționată în administrația centrală și în același timp, o parte integrantă serviciului public în ansamblu.	Propuneri de dezvoltare a evaluării studiilor de impact.

³⁶⁸ OECD, SIGMA Papers No. 42, Regulatory Management Capacities of Member States of the EU that Joined the Union on 1 May 2004: Sustaining Regulatory Management Improvements through a Better Regulation Policy, 2007, pag. 14 <https://dx.doi.org/10.1787/5kml60q573g6-en> accesat la data de 29.11.2019.

³⁶⁹ OECD, Better Regulation Practices across the European Union, OECD Publishing, Paris, 2019, pag. 144 disponibil pe site-ul: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/590a1394en/index.html> <https://doi.org/10.1787/9789264311732-en>.

³⁷⁰ OECD, Better Regulation Practices across the European Union, OECD Publishing, Paris, 2019, pag. 148 disponibil pe site-ul: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/590a1394en/index.html> <https://doi.org/10.1787/9789264311732-en> accesat la data de 29.11.2019.

³⁷¹ OECD, SIGMA Papers No. 42, Regulatory Management Capacities of Member States of the EU that Joined the Union on 1 May 2004: Sustaining Regulatory Management Improvements through a Better Regulation Policy, 2007, pag. 14 <https://dx.doi.org/10.1787/5kml60q573g6-en> accesat la data de 29.11.2019.

10.2. Studiu de caz (interviu semistrukturat)

Tema centrală a interviului semistrukturat o constituie calitatea reglementării, iar tema subsidiară standarde de calitate a actului normativ. Acest instrument de cercetare calitativă conține întrebări predefinite, dar flexibile în sensul că am putut aborda și dezvolta fiecare subiect al interviului, precum și alte subiecte de interes pentru prezenta cercetare. Am considerat că un număr de 20 de persoane este suficient, având în vedere logistica și capacitatea limitată de acces. Ne-am adresat persoanelor disponibile care sunt funcționari publici deoarece au calificarea necesară pentru a oferi informații concludente în ceea ce privește subiectul interviului.

Subiectul central al interviului este unul sensibil deoarece calitatea actelor normative este din ce în ce mai criticată, pe de o parte, iar pe de altă parte, această activitate este responsabilitatea puterii legislative și/ sau executive. Astfel, presupunem că a existat o oarecare reticență și a persoanelor intervievate și a celor care nu au dat curs acestui interviu. Din cauza acestei posibile reticențe am ales să asigurăm anonimatul persoanelor intervievate astfel încât să reușim să discutăm cu cât mai multe persoane. În altă ordine de idei, am fost de părere că anonimatul este de natură să garanteze o libertate mai mare de exprimare a ideilor și opiniilor subiecților.

Persoanelor intervievate, înainte de începerea interviului, li s-a prezentat tema centrală a interviului, domeniul de interes și următoarele definiții, pentru a evita dificultățile de comunicare:

a) accesibilitatea – aducerea la cunoștința publică a legii prin publicare înainte să-și producă efectele, cu alte cuvinte legea intră în vigoare după ce este publicată astfel încât destinatarii săi să o poată cunoaște, mai ales în contextul în care există o prezumție și obligație generală de cunoaștere a legii;

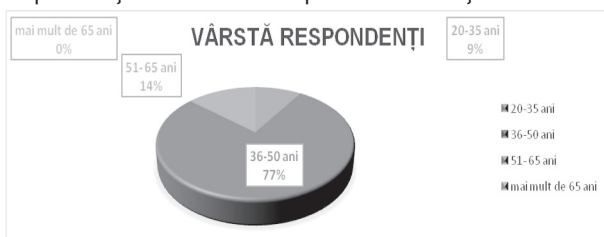
b) previzibilitatea – legea trebuie formulată de așa natură încât orice persoană să poată anticipa consecințele juridice care decurg din aceasta. Previzibilitatea legii nu se opune ca persoana interesată să fie nevoită să recurgă la o bună consiliere pentru a evalua, la un nivel rezonabil circumstanțele cauzei, consecințele ce ar putea decurge dintr-o anumită acțiune;

c) claritatea – obligația ca legea să respecte un vocabular neechivoc, nelacunar, concis, să poată fi deslușită pentru a se putea face o aplicare corectă. Claritatea trebuie înțeleasă nu numai din punct de vedere al textului de lege, ci și cu privire la voința legiuitorului și la spiritul legii.

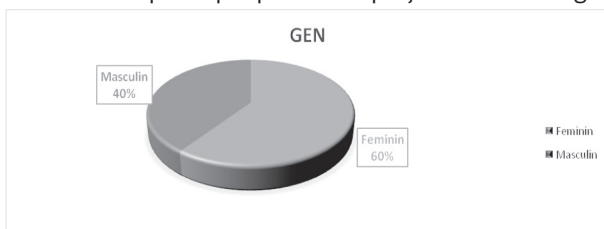
d) respectarea normelor Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, cu privire la elementele intrinseci actului normativ, reprezintă un standard de calitate a legii, Curtea precizând că nerespectarea normelor de tehnică legislativă cu privire la elementele extrinseci actului normativ nu constituie încălcare a condițiilor de calitate a legii întrucât nu este de natură să lezeze drepturi, libertăți sau principii fundamentale.

Datele de identificare ale funcționari publici:

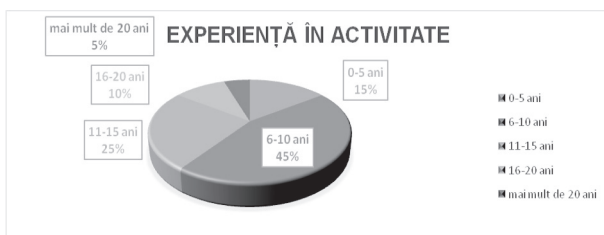
1. Respondenții aveau vârsta cuprinsă între 34 și 55 de ani.



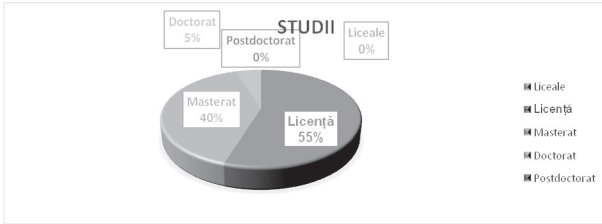
2. La interviu au participat persoane aparținând ambelor genuri.



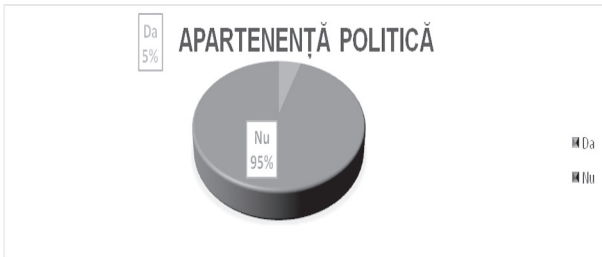
3. Experiența în activitate a respondenților a fost cuprinsă între 4 și 22 de ani



4. Toți funcționarii publici aveau studii universitare.



5. Un singur subiect era membru într-un partid politic



Cu privire la identitatea persoanelor intervievate, cea mai mare parte dintre aceștia au oferit răspunsuri cuprinzătoare și utile studiului nostru. Cu această ocazie am constatat că există interes pentru perfecționarea calității reglementării și a managementului acesteia, după cum putem observa:

La întrebarea nr. 1, În ultimul timp se vorbește tot mai mult despre calitatea reglementării. Ce reprezintă pentru dvs. acest concept? opinia majoritară a fost aceea că o mai mare transparență în procesul de legiferare, de elaborare a politicilor și o mai mare deschidere față de destinatarul reglementărilor asigură o calitate ridicată a actelor normative.

- Calitatea reglementării reprezintă maniera de redactare a actelor juridice, prin care acestea trebuie să fie adecvate scopului pentru care sunt emise și accesibile tuturor (simplu și ușor de înțeles), prin terminologia folosită, precum și structura. Pe de altă parte cuprinde claritatea, coerența, transparența, proporționalitatea, simplitatea.
- Având în vedere activitatea mea în domeniul juridic și implicarea în activitatea de redactare a unor documente juridice la nivel european (directive, regulamente), calitatea reglementării este dată atât de formă, cât și de fond – mai exact aspectele ce țin de terminologie, structură, dar și de claritatea frazelor.

- *Pentru mine calitatea reglementării desemnează atât calitatea procesului de elaborare, monitorizare și implementare, cât și calitatea documentelor realizate în urma derulării acestuia și adoptate la nivelul Guvernului, al căror conținut are un caracter obligatoriu.*

La întrebarea nr. 2, *Ce înseamnă pentru dvs. un text de act normativ/administrativ de calitate?* percepția a fost următoarea: Un text de act normativ ca să fie de o bună calitate trebuie să fie clar, ușor de înțeles, precis; simplu, concis; și precis, să ofere certitudine cititorului.

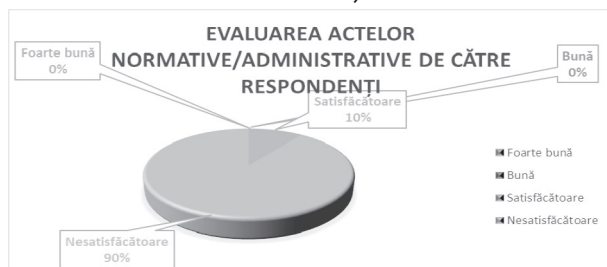
- *Accesibil, clar, bine structurat, adecvat scopului, coerent, norme de aplicare simplificate.*
- *În continuarea celor menționate la întrebarea 1, consider că un act normativ de calitate este unul ușor de citit, bine structurat, constant din punct de vedere terminologic și cu o interpretare unitară evidentă.*
- *Actul normativ de calitate reprezintă un act juridic emis de către o autoritate publică investită cu competențe normative, după o anumită procedură și care cuprinde norme juridice general-obigatorii a căror aplicare poate fi adusă la îndeplinire și prin forța coercitivă a statului. Actul normativ de calitate trebuie să prevină nesiguranța dreptului, incertitudinile rezultate din schimbările rapide ce au loc în societatea industrială modernă*

În ceea ce privește **întrebarea nr. 3,** *Sunteți mulțumit de calitatea actuală a actelor normative/administrative? Din ce motive?,* majoritatea subiecților și au exprimat nemulțumirea, argumentând că: există acte normative care reglementează anumite domenii, însă nu cuprind totalitatea categoriilor de persoane, răspunderi și sancțiuni pentru care au fost adoptate; există acte normative care reglementează aceeași instituție juridică, dar reglementările diferă de la un act normativ la celălalt; există acte normative care, din cauza timpului foarte mare scurs de la adoptare și până în prezent, și-au pierdut scopul, efectul juridic pentru care au fost adoptate; există acte normative (legi ordinare, coduri etc.) care nu au norme metodologice, instrucțiuni etc.

- *Nu. Lipsește claritatea și, uneori, coerența. Normele metodologice nu se aplică în practică ușor. Pe de altă parte, uneori există articole contradictorii.*
- *Nu. Tocmai pentru că nu respectă cele expuse la întrebarea 2, respectiv elementele ce determină calitatea unui act normativ. Mai*

mult, din experiența mea am putut observa că, din diverse motive, unele justificate, altele nu, se urgencează aprobarea anumitor acte fără a se acorda timpul necesar analizei și fără a se acorda atenție detaliilor exemplificate anterior.

- *Nu. Consider că există inflație legislativă, limbaj neclar, nu se respectă tehnica legislativă și nu se respectă principiile. Consider că, de asemenea, prin normele imperative, chiar dacă există sancțiuni, de cele mai multe ori sunt nesemnificative.*



La întrebarea nr. 4 *Cunoașteți standardele de calitate a legii izvorâte din jurisprudența Curții Constituționale a României?*, cei mai mulți au spus că nu sunt familiarizați cu standardele de calitate a legii conturate în jurisprudență, deși pe parcursul interviului ofereau răspunsuri care arătau intuirea acestor standarde.

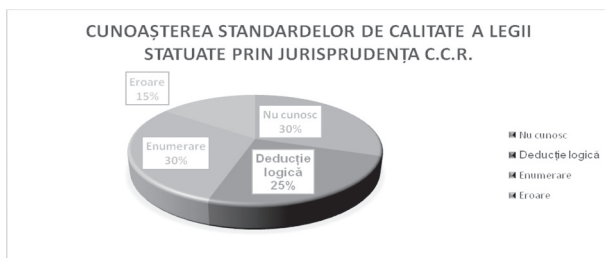
- *Nu.*
- *Nu le știți pe dinafară, dar în contextul unei activități de modificare, realizare a unui act juridic, cu siguranță sunt avute în vedere.*
- *Calitatea legii nu reprezintă un deziderat pe care legiuitorul își dorește să-l atingă cândva, ci este o subunitate obligatorie care se subînțelege din prevederile constituționale, potrivit cărora „în România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie” (art. 1 alin. (5) din legea noastră fundamentală). Calitatea legii se definește prin suma trăsăturilor care caracterizează atât funcția legislativă prin care legea, în sensul ei extins, se naște, cât și impactul pe care aceasta trebuie să-l aibă în lume. Este adevărat că, odată cu adoptarea, promulgarea și publicarea, legea produce efecte juridice. Însă legea nu este un act anost, care se încadrează numai între structurile procedurale și forța constrângătoare a statului, ci are un conținut prin excelență general și obiectiv care trebuie să se adreseze la obiectul destinatului său,*

fie că este cel care pune în aplicare legea, fie că este cetățeanul. De aceea, legiitorul român a înțeles prin calitatea legii o întregă înlănțuire de silogisme: legea trebuie să fie cunoscută și înțeleasă; pentru a fi înțeleasă, legea trebuie să fie precisă și previzibilă; legea nu trebuie să retroactiveze; legea trebuie să ofere securitate juridică destinatarilor săi.

Curtea Constituțională a României a reținut, în repetate rânduri, că „trăsătura esențială a statului de drept o constituie supremația Constituției și obligativitatea respectării legii”. Corelativ, instanța noastră de contencios constituțional a asimilat și ideea potrivit căreia „statul de drept asigură supremația Constituției, corelarea tuturor legilor și tuturor actelor normative cu aceasta”.

În consecință, legiitorul primar sau delegat are obligația de a se conforma legii fundamentale atunci când elaborează un act normativ, de a respecta cerințele constituționale, iar destinatarul legii are obligația de a-și ajusta conduita în funcție de reglementările legale.”

– Da.



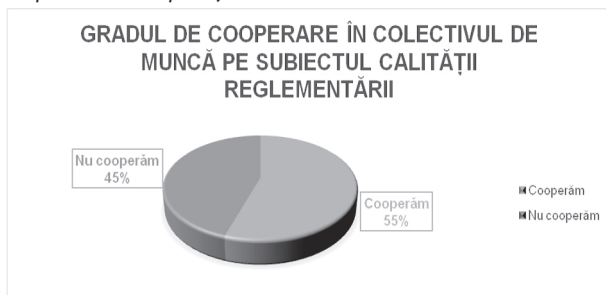
La întrebarea nr. 5 *Vă rog să precizați cum credeți că pot fi îmbunătățite actualele standarde de calitate a reglementării?, opinia majoritară a fost aceea că standarde de calitate a reglementării pot fi îmbunătățite printr-un ansamblu de norme care să conțină criterii măsurabile de structură, de proces și de rezultate, în baza cărora se stabilește nivelul de calitate a domeniului reglementat.*

- *Pot fi îmbunătățite printr-o coerență mai bună, normele metodologice să fie mai simple și în acord cu practica.*
- *Din punctul meu de vedere, nu standardele sunt cele greșite, cât activitățile ce țin de aplicarea lor în contextul elaborării, modificării unui act normativ.*
- *Prin educație.*



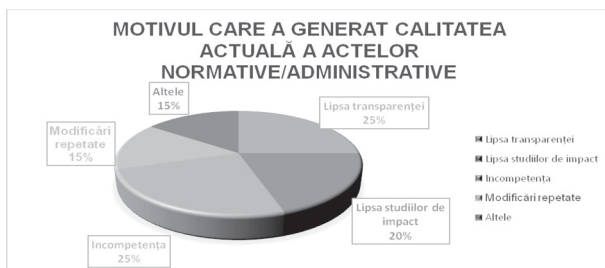
Răspunsurile de la **întrebarea nr. 6** *În ce măsură cooperați cu colegii dvs. pe acest subiect?* au arătat că, la nivelul instituției din care fac parte, au fost adoptate o serie de proceduri care au dus la îmbunătățirea activității și a aplicării actelor normative în mod corespunzător.

- *Există cooperare, dar, modul de aplicare în practica a legilor uneori este dificilă.*
- *Din fericire, colectivul din care fac parte este în majoritate absolvent al Facultății de Drept, astfel cooperarea este una productivă.*
- *Grupuri de lucru pe diferite tematici.*



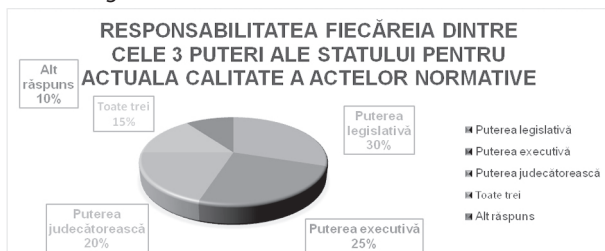
La **întrebarea nr. 7** *În opinia dvs., care este motivul care a generat stadiul actual al calității actelor normative/administrative?*, părerea majoritară a fost că motivele care stau la baza stadiului actual al calității actelor normative sunt: lipsa transparenței; inexistența unor studii comparate efectuate pe domeniile reglementate (la nivelul altor state europene); pregătirea și calitatea deficitară a celor implicați în adoptarea actelor normative;

- *Modificările dese ale legislației.*
- *Incompetența.*



La **întrebarea nr. 8** Care este responsabilitatea fiecăreia dintre cele 3 puteri ale statului pentru actuala calitate a actelor normative? În ce fel? De ce? S-a conturat ideea că toate cele trei puteri ale statului sunt responsabile, astfel:

- Executivul pentru modul de implementare în practica a legilor, legislativul pentru emiterea legilor în forma actuală. Pe de altă parte, puterea judecătorească pentru interpretarea defectuoasă, uneori. Cred că, în general, există multă birocrație, iar legislația este stufoasă. Unele norme sunt contradictorii.
- Având în vedere activitatea pe care o desfășor și nivelul structurii din care fac parte, nu mă pot pronunța cu privire la atribuțiile puterilor statului și modul de îndeplinire a acestora.
- Legislativul (Parlamentul) este însărcinat cu dezbaterile și aprobarea legilor în sensul conținutului și formei acestora, precum și cu controlul asupra executivului și judiciarului. Rolul puterii judecătorești este de a interpreta și aplica legile în numele statului. Executivul (guvernul) se ocupă cu implementarea legilor în practică și cu administrarea birocrației de stat. Rolul acestei puteri nu este emiterea legilor (rol al legislativului) și nici nu este interpretarea lor (rol al judiciarului). Guvernul însă poate propune legi spre aprobare de către legislativ.

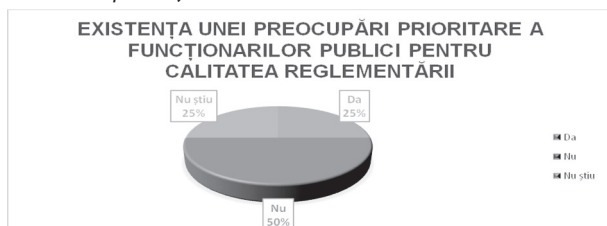


La **întrebarea nr. 9** Care sunt standardele de calitate a legii pe care le aveți în vedere atunci când inițiați un proiect de act normativ sau de modificare a actului normativ? Ce anume vă determină să aveți aceste priorități? răspunsurile au condus la concluzia că procesul decizional trebuie să fie deschis și transparent; cetățenii și părțile interesate pot formula observații în toate etapele procesului de legiferare și de elaborare a politicilor; acțiunile trebuie să plece de la date concrete și de la o bună înțelegere a impactului pe care îl pot avea.

- Simplificarea și schimbările ce apar pe parcursul anilor, nevoia de îmbunătățire.
- Consideră că inițierea unui proiect de act normativ trebuie să aibă la bază nevoile pe acea linie de muncă, posibilitățile existente, precum și alte aspecte ce ar putea să intervină în desfășurarea unei activități. În ceea ce privește standardele de calitate, trebuie avute în vedere pe lângă cele prevăzute expres, și cele legate de natura umană, dar și scopul entității care inițiază demersul.
- Calitate, legalitate, claritate, stil concis, izbăvirea binelui social.

La **întrebarea nr. 10**, Cunoașteți existența unei preocupări prioritare a funcționarilor publici pentru calitatea actelor normative/administrative?, aproape în unanimitate răspunsurile au fost negative.

- Nu.
- Nu.
- Cred că nu poate fi cunoscut ceea ce nu există



Preponderent răspunsuri negative au fost și la **întrebarea nr. 11** În opinia dvs., fiecare dintre puterile statului sunt interesate de îmbunătățirea calității reglementării (în sensul menționat inițial)?

- Nu.
- Nu.
- Cred că nu. Atâta timp cât există decizii ale CC care spun că legea este neclară consider că nu există nici un interes din partea puterilor statului pentru îmbunătățirea calității reglementării.



Deși la ultimele două întrebări răspunsurile au fost negative, la **întrebarea nr. 12**. *Dar instituția din care faceți parte?*, subiecții au afirmat că la nivelul instituției din care fac parte există interes pentru îmbunătățirea calității reglementării și acestea au făcut demersuri în măsura posibilităților.

- *Instituția în care îmi desfășor activitatea a făcut demersuri privind îmbunătățirea reglementării, însă nu are atribuții în domeniul inițierii actelor normative, acest lucru făcându-se prin intermediul Ministerului Justiției, sau prin inițiative legislative depuse de către parlamentari.*
- *Față de structura din care fac parte, este evidentă dorința de îmbunătățire a practicii și, mai mult de atât, personal am făcut parte din echipa PRES RO (deținerea Președinției Consiliului de către România) și, cu siguranță, eforturile au fost în sensul obținerii unei calități înalte a actelor propuse/aprobate.*
- *Instituția are drept de inițiativă la nivel de legislație primară și consider că da, se preocupă.*

În ceea ce privește **întrebarea nr. 13**, *Care sunt problemele prioritare în care ar trebui să intervină instituția în care activați pentru a asigura calitatea actelor normative/administrative?*, majoritatea au spus că instituția în care activează ar trebui să propună texte de lege clare și concise; să adopte de norme metodologice; să asigure o reglementare unitară ș.a.

- *O mai mare implicare a structurii juridice a entității în activitățile structurilor operative, cel puțin pe partea de înțelegere a conceptelor legislative versus aplicarea lor „în teren”.*
- *Definirea strategiilor proprii și contribuție la alte strategii cu incidență în domeniul meu profesional.*

La **întrebarea nr. 14**. *După părerea dvs., în viitor este posibilă atingerea și menținerea unui grad înalt de calitate a actelor normative/*

administrative? Dacă da, cum? Dacă nu, de ce? părerile au fost împărțite. O bună parte și-a exprimat neîncrederea în posibilitatea atingerii și menținerii unui grad înalt de calitate a reglementărilor, iar ceilalți au motivat că prin asigurarea unei transparențe mai mari în domeniul legiferării și prin perfecționarea pregătirii profesionale a celor implicați în procesul de reglementare este posibil să fie atins acel nivel dorit.

– *Nu, pentru că nu există suficient interes.*

Depinde foarte mult de persoanele implicate în aceste activități, iar natura umană este imprevizibilă, mai ales luând în considerare, pentru că vorbim de viitor, „atitudinea generațiilor tinere”.

– *Da. Un viitor foarte îndepărtat. Cred că prin educație vom avea juriști mai buni care vor reuși să aducă la un nivel înalt calitatea actelor normative, deoarece consider că de calitatea actului normativ depinde felul în care se desfășoară relațiile sociale.*

Nu au existat întrebări complementare, la sugestia participanților și/sau în funcție de parcursul interviului.

În urma prelucrării răspunsurilor la interviul semi-structurat pe care l-am aplicat funcționarilor publici, reținem următoarele idei:

- procesul decizional trebuie să fie deschis și transparent;
- e nevoie ca cetățenii și părțile interesate să poată formula observații în toate etapele procesului de legiferare și de elaborare a politicilor publice;

- acțiunile trebuie să plece de la date concrete și de la o bună înțelegere a impactului pe care îl pot avea acestea;

- actul administrativ trebuie să fie clar, simplu, concis și adecvat;

- există nemulțumiri în rândul funcționarilor publici din cauza suprapunerilor reglementărilor, lipsa metodologiilor, a instrucțiunilor etc;

- cei mai mulți au răspuns că nu sunt familiarizați cu standardele de calitate a legii conturate în jurisprudență, deși pe parcursul interviului ofereau răspunsuri care arătau intuirea acestor standarde;

- există percepția că se poate îmbunătăți calitatea reglementărilor printr-un ansamblu de norme care să conțină criteriile măsurabile de structură, de proces și de rezultate, în baza cărora să se poată stabili nivelul de calitate a domeniului reglementat;

- motivele care stau la baza stadiului actual al calității actelor normative sunt: lipsa transparenței; inexistența unor studii comparate efectuate pe domeniile reglementate (la nivelul altor state europene),

pregătirea și calitatea deficitară a celor implicați în adoptarea actelor normative;

■ toate cele trei puteri ale statului sunt responsabile pentru actuala calitate a reglementărilor;

■ nu există interes pentru îmbunătățirea calității reglementării din partea celor trei puteri ale statului sau din partea funcționarilor publici, deși persoanele intervievate au afirmat că la nivelul instituției din care fac parte există interes pentru îmbunătățirea calității reglementării, și acestea au făcut demersuri în măsura posibilităților.

10.3. Propunerea autorului

În demersul nostru, ne-am propus realizarea unui model de evaluare a actelor normative care să identifice, să sistematizeze și să completeze standardele actuale. Modelul a fost realizat în urma cercetării politicilor de reglementare și a procedurilor de emitere sau adoptare a actelor juridice ale administrației publice, precum și analiza specificității acestora în contextul respectării statului de drept. De asemenea, cercetarea instrumentelor preventive și corective de asigurare a calității reglementării a permis formularea unui sistem de evaluare a calității reglementării util și oportun.

Așa cum am afirmat în prezenta lucrare, prin intermediul completării standardelor de calitate în materie de reglementare, a redefinirii și/ sau extinderii dimensiunii înțelesului standardelor actuale va rezulta simplificarea reglementării precum și unificarea și sistematizarea legislației.

De asemenea, modelul propus va contribui la modernizarea administrației publice, va influența calitatea, frecvența și profilul reglementărilor, va crește capacitatea administrației publice de a fundamenta, dezvolta și implementa politici publice privind mai buna reglementare – condiție a bunei guvernări al nivelului ridicat de democratizare – și va facilita implementarea legislației europene.

Astfel, propunerea noastră pentru îmbunătățirea calității reglementării sperăm să conducă la susținerea unei administrații publice transparente și independente, la îmbunătățirea capacității administrative și la sporirea eficienței și eficacității administrației publice.

Sistem de evaluare a calității reglementării

CRITERII	STANDARDE	INDICATORI	SURSE	Consecințe ale nerespectării standardelor asupra legalității/opunității actului – Legea nr. 554/2004
A. Caracteristici ale actului juridic	I. Respectarea categoriei actului	-Distinge corect între act normativ complex(cod) și act normativ obișnuit (lege, HG); - Distinge corect categoria actului în funcție de emitent;	-Art. 13, art. 14, art. 15, art. 16, art. 17, art. 18, art. 19 din Legea nr. 24/2000 republicată, privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative;	-neintegrarea organică în sistemul legislației; - lipsa unicității reglementării în materie; - neconstituționalitate; - nulitate absolută sau relativă; - răspundere politică, civilă, contravențională, administrativă și/sau penală.
	II. Ierarhia normelor	-Respectă forța juridică a actului normativ superior; - Utilizează corect clasificarea normelor în generale/speciale;	-Art. 1 din Legea nr. 24/2000 republicată, privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative; -Art. 1, art. 20, art. 148, art. 149, art. 154, art. 155 din Constituția României, revizuită	-nulitate absolută sau relativă; - neconstituționalitate; - nelegalitate; - răspundere politică, civilă, contravențională, administrativă și/sau penală.
	III. Echilibrul intern al actului	-Corelația dintre obiectul și scopul reglementării actului rezultat;	-Art. 23, art. 24, art. 25, art. 26 din Legea nr. 24/2000 republicată, privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative;; -Pct. 3 „Măsuri normative necesare aplicării directe a actelor normative comunitare” din H.C. nr. 1361/2006;	- alegerea nepotrivită a soluțiilor din actul normativ; - nulitate absolută sau relativă; - neconstituționalitate; - nelegalitate;

		<p>-Art. 37 din O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul administrativ</p> <p>- Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004.;</p> <p>-Art. 5 din Protocolul nr. 2 privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității din versiunea consolidată a Tratatului privind Uniunea Europeană și a Tratatului privind Funcționarea Uniunii Europene 2010/C 83/01;</p> <p>-Decizia Curții Europene în cauza C-188/09 Profaktor Kulésza, Frankowski, Jóźwiak Orłowski, parag. 29</p> <p>-Art. 1, art. 13, art. 14 din Legea 24/2000, republicată, privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative;</p> <p>-Art. 1, art. 154 din Constituția României, revizuită</p>	<p>- răspundere politică, civilă, contravențională, administrativă și/sau penală.</p>
<p>IV. Ordonarea și integrarea corectă a actului în sistemul normativ</p>	<p>-Reglementările de același nivel și având același obiect se cuprind în același act;</p> <p>- Evită parafețele/ supra-punerile</p> <p>- Evită contradictorialitatea cu reglementări existente</p> <p>- Asigură principiile activității în timp a normelor (legea recentă vs. legea veche)</p>	<p>-nulitate absolută sau relativă;</p> <p>- neconstituționalitate;</p> <p>- nelegalitate;</p> <p>- răspundere politică, civilă, contravențională, administrativă și/sau penală.</p>	
<p>V. Eficacitatea actului normativ</p>	<p>-Gradul rezonabil de reglementare (și soluționare) unei categorii de relații sociale (plus valoarea adusă de act)</p>	<p>-Art. 37 din O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul administrativ;</p> <p>-Art. 14 din Legea 24/2000, republicată, privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative;</p>	<p>- nulitate absolută sau relativă;</p> <p>- neconstituționalitate;</p> <p>- nelegalitate;</p> <p>- răspundere politică, civilă, contravențională, administrativă și/sau penală.</p>

<p>VI. Rigoarea actului - Accesibilitatea - Previzibilitatea - Claritatea</p>	<p>- <i>Limbaj, terminologia utilizată;</i> - <i>Caracterul sumar sau complet al reglementării;</i></p>	<p>- Art. 15- art. 57 din Constituția României, revizuită; - Legea nr. 544/2001 privind accesul la informațiile de interes public; - Art. 33, art. 36 din Legea 24/2000, republicată, privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative;</p>	<p>- încălcarea drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale prevăzute de Constituție; - nulitate absolută sau relativă; - neconstituționalitate.</p>
<p>B. Procedura adoptării actului</p>	<p><i>-Evaluarea preliminară a impactului</i></p>	<p>- Secțiunea a 5-a „Efectele proiectului de act normativ asupra legislației în vigoare” pct. 3, pct. 4 și pct. 5 din Anexa atașată la H.C. nr. 1361/2006, actualizată, privind conținutul instrumentului de prezentare și motivare a proiectelor de acte normative supuse aprobării Guvernului; - Art. 33 din Legea 24/2000, republicată, privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative;</p>	<p>- nulitate absolută sau relativă; - neconstituționalitate; - nelegalitate; - răspundere politică, civilă, contravențională, administrativă și/sau penală.</p>
<p>II. Motivarea</p>	<p><i>Nota de fundamentare/ expunere de motive</i></p>	<p>- Secțiunea a 5-a „Efectele proiectului de act normativ asupra legislației în vigoare” pct. 3, pct. 4 și pct. 5 din Anexa atașată la H.C. nr. 1361/2006, actualizată, privind conținutul instrumentului de prezentare și motivare a proiectelor de acte normative supuse aprobării Guvernului; - Art. 31, art. 32 din Legea 24/2000, republicată, privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative;</p>	<p>- nulitate absolută sau relativă; - neconstituționalitate; - nelegalitate; - răspundere politică, civilă, contravențională, administrativă și/sau penală.</p>

<p>III. Participarea</p>	<p>-Consultarea beneficiarilor -Dezbaterea publică a actului -Recunoașterea inițiativei cetățenești</p>	<p>- H.G. nr. 1361/2006, actualizată, privind conținutul instrumentului de prezentare și motivare a proiectelor de acte normative supuse aprobării Guvernului.</p>	<p>- nulitate absolută sau relativă; - neconstituționalitate; - nelegalitate; - răspundere politică, civilă, contravențională, administrativă și/sau penală.</p>
<p>IV. Transparența</p>	<p>-Aducerea la cunoștința publică în mod adecvat</p>	<p>- Legea nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică; -Art. 8 Principiul transparenței din O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul administrativ; -Art. 142 din O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul administrativ;</p>	<p>- nulitate absolută sau relativă; - neconstituționalitate; - nelegalitate; - răspundere politică, civilă, contravențională, administrativă și/sau penală.</p>
<p>V. Avizarea</p>	<p>-Existența avizelor necesare potrivit procedurii și categoriei actului</p>	<p>-Art. 1 din Legea nr. 73/1993 pentru înființarea, organizarea și funcționarea Consiliului Legislativ, republicată; -Art. 2, art. 2^o din Legea nr. 109/1997 privind organizarea și funcționarea Consiliului Economic și Social, actualizată; -Pct. 5. Secțiunea a 6-a „Consultările efectuate în vederea elaborării proiectului de act normativ” din Anexa din HG 1361/2006;</p>	<p>- nulitate absolută sau relativă; -neconstituționalitate; - nelegalitate; - răspundere politică, civilă, contravențională, administrativă și/sau penală.</p>

<p>VI. Forme procedurale concomitente adoptării actului</p>		<p>– Legea nr. 109/1997 privind organizarea și funcționarea Consiliului Economic și Social, cu modificările și completări ulterioare; – H.C. nr. 50/2005 pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile, la nivelul Guvernului, pentru elaborarea, avizarea și prezentarea proiectelor de acte normative spre adoptare, republicată; – H.C. nr. 775/2005 pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile de elaborare, monitorizare și evaluare a politicilor publice la nivel central;</p>	
<p>– Respectarea regulilor privind legalitatea cvorumului, majorității de vot, redactării, semnarea;</p>	<p>– Art. 67 din Constituția României, revizuită; – Art. 38, art. 48, art. 57, art. 74, art. 139, art. 140, art. 141 din O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul administrativ; – Legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public; Legea nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică; – Legea nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică;</p>	<p>– nulitate absolută sau relativă; neconstituționalitate; – nelegalitate; – răspundere politică, civilă, contravențională, administrativă și/sau penală.</p>	

	<p>– Legea nr. 109/1997 privind organizarea și funcționarea Consiliului Economic și Social, cu modificările și completări ulterioare;</p> <p>– H.C. nr. 50/2005 pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile, la nivelul Guvernului, pentru elaborarea, avizarea și prezentarea proiectelor de acte normative spre adoptare, republicată;</p> <p>H.C. nr. 775/2005 pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile de elaborare, monitorizare și evaluare a politicilor publice la nivel central;</p> <p>– Art.37, art. 38, art. 197, art. 198 din O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul administrativ</p>		<p>VII. Forme procedurale ulterioare adoptării actului normativ</p>	
		<p>– Respectarea regulilor privind: aprobarea, confirmarea, comunicarea actului</p>		

– nulitate absolută sau relativă;
 – neconstituționalitate;
 – nelegalitate;
 – răspundere politică, civilă, contravențională, administrativă și/sau penală.

ENUNȚURI ESENȚIALE – PARTEA IV

În vederea realizării obiectivului principal stabilit pentru partea a patra din lucrare, respectiv îmbunătățirea managementului reglementării, am formulat propuneri privind înființarea unei structuri specializate în supravegherea evaluării studiilor de impact și am luat ca exemplu modelul Bulgariei, despre care considerăm că se potrivește și României. Bulgaria a înființat o platformă on-line a Centrului de evaluare a impactului legislației pentru desfășurarea consultărilor publice. Considerăm că un serviciu de supraveghere a evaluării impactului legislației ar fi potrivit ca Direcție în cadrul Secretariatului General al Guvernului, precum și dezvoltarea unei platforme on-line a acesteia, unde să fie publicate rezultatele evaluării studiilor de impact ale actelor normative.

În opinia noastră, aceasta este o soluție care permite cetățenilor să influențeze procesul decizional, fiind asigurată transparența și consultarea publică, și crește încrederea în puterea executivă. Consultarea publică face parte din mecanismul de creare a politicilor și de adoptare a deciziilor, ceea ce asigură îmbunătățirea calității reglementării și a politicilor de reglementare, asigurându-se eficacitatea, eficiența, coerența și corelarea cu politicile Uniunii Europene. Personalul din cadrul acestei structuri pe care o propunem ar trebui să fie constituit din persoane independente și cu expertiză în domeniile care vizează efectuarea și evaluarea studiilor de impact. Misiunea acestei structuri ar trebui să fie aceea de a ajuta la implementarea principiilor bunei guvernări, la creșterea calității reglementărilor și la asimilarea bunelor practici de efectuare a studiilor de impact prin intermediul unei proceduri obligatorii pentru elaborarea, dezbaterea, implementarea și aplicarea actelor normative.

De asemenea, considerăm binevenit un text de lege care să efectueze teste de proporționalitate pentru toate reglementările importante. Acesta poate fi un început în ceea ce privește creșterea calității actelor juridice ale administrației publice. În lipsa unei verificări prealabile a suprapunerilor legislative, a impactului, a armonizării textelor, buna reglementare – condiție a statului de drept, nu poate fi îndeplinită.

Tot în îndeplinirea obiectivului stabilit pentru partea a IV-a a lucrării, am arătat propunerea noastră de sistem de evaluare a calității

reglementării și sperăm să conducă la susținerea unei administrații publice transparente și independente, la îmbunătățirea capacității administrative și la sporirea eficienței și eficacității administrației publice.

Calitatea reglementării presupune, așa cum arată și denumirea, ideea că actele normative trebuie să fie emise într-o formă juridică adecvată și cu un conținut sistematizat. Textul actului normativ trebuie să fie clar, precis, imperativ, fără a lăsa loc de interpretări și să respecte stilul juridic.

Pentru a îmbunătăți standardele de calitate a reglementării este necesar să se realizeze un cadru legislativ care să reprezinte statul de drept, în care să primeze interesul public, nu interesele personale sau de grup. Principalul motiv care a generat stadiul actual al calității actelor normative a fost tocmai dorința de a lăsa loc de interpretare, astfel încât să se aplice varianta care favorizează sau nu părțile interesate, în funcție de finalitatea propusă.

Parlamentul, puterea legislativă, este principalul responsabil pentru calitatea defectuoasă a actelor normative. Interesul public trebuie să primeze interesului privat. În aceeași măsură consider că și Guvernul este responsabil, prin adoptarea din ce în ce a mai multor ordonanțe de urgență, care nu-și justifică urgența, și care îi pun în mare dificultate pe cei care trebuie să le aplice din mai multe motive, printre care și faptul că nu au la bază un studiu de impact.

Un proiect de act normativ trebuie să respecte obligatoriu o serie de reguli care să conducă la o legislație stabilă și eficientă. Proiectul de act normativ trebuie să fie fundamentat, să urmărească satisfacerea interesului social, să se coreleze și să se armonizeze cu legislația națională deja existentă și cu cea internațională, precum și cu tratatele internaționale la care România este parte.

CONCLUZII

Având în vedere dimensiunea cantitativă și calitativă a legislației din ultimele decenii, se încearcă respectarea anumitor condiții intrinseci și extrinseci normei. Aceste condiții îmbracă forma unor veritabile standarde de calitate a reglementării, conturarea lor fiind tot mai amplu abordată în doctrină, legislație și jurisprudență. Importanța standardelor de calitate este întemeiată pe principiul securității juridice.

Această cercetare susține ideea că este nevoie de o schimbare a modului în care sunt concepute și scrise actele juridice ale administrației publice. Nevoia de schimbare este generată de cantitatea actelor defectuoase, inefficiente, care nu își pot îndeplini menirea. Reglementările constituie un univers de reguli imperative sau de dispoziție, care trebuie simplificat, în primul rând pentru a putea fi cunoscut, reținut, înțeles și respectat.

S-a dorit ca prezenta lucrare să clarifice și să evidențieze care sunt principalele standarde, criteriile și indicatorii de calitate în materie de reglementare identificați 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.

Motivul pentru care s-au abordat legislația și jurisprudența anterior menționate se întemeiază pe rațiunea că standardele identificate în acestea sunt imperative pentru reglementarea primară și secundară, nerespectarea lor generând nelegalitate, neconformitate sau neconstituționalitate.

Metodologia cercetării prezentei lucrări reprezintă abordarea procesului de colectare și analiză a informațiilor și a rezultatelor care au ca scop sporirea gradului de cunoaștere în materia bunei reglementări. Pentru a conferi cercetării și rezultatelor cercetării valoare științifică am uzat instrumentarul metodologic adecvat soluționării întrebărilor de cercetare.

Astfel, metodele folosite sunt cele de tip calitativ, în principal prin consultarea legislației de specialitate, a jurisprudenței relevante, a studiilor etc., și în subsidiar, prin consultarea literaturii de specialitate care evidențiază școlile de gândire în materia ariei de cercetare menite să genereze informații consistente necesare înțelegerii aprofundate a domeniului studiat.

Ca metodă principală, am avut în vedere cercetarea fundamentală pentru dezvoltare teoretică, conceptuală, formularea de idei abstracte, modele explicative ale reglementării actelor administrative și a calității acesteia, respectiv doctrina de specialitate referitoare la statul de drept, drept administrativ, administrație publică, actul administrativ, calitatea reglementării, tehnica legislativă etc.

Instrumentele de cercetare pe care le-am folosit în cadrul prezentei lucrări sunt: analiza documentară, observația, analiza bibliografică, analiza comparativă și interviul semistructurat.

Ipozeza centrală a constat în aceea că pot fi identificate standarde și metode de măsurare a calității oricărei activități, bun, serviciu, cercetarea prezentă fiind interesată de activitatea de asigurare a calității normelor care reglementează administrația publică în special. De asemenea, am considerat că se poate stabili o legătură de cauzalitate între calitatea reglementării și calității vieții în componenta securității juridice.

Întrebarea centrală din prezenta lucrare: Care este sistemul optim de standarde de calitate a reglementării în administrația publică și cum poate fi acesta operaționalizat?

Referitor la limitele cercetării, considerăm că sintetizarea și analiza informațiilor, precum și interpretarea rezultatelor obținute în cadrul cercetării calitative pot fi mai puțin precise sau influențate de subiectivismul autorului lucrării.³⁷² Cu privire la limitele interviului semistructurat, s-a avut în vedere posibila reticență a celor cărora le-a fost destinat interviul, în sensul că pot exista neconcordanțe între ceea ce gândesc și răspunsurile pe care le dau, motiv pentru care numele persoanelor care au fost interviewate nu a apărut în ghidul de interviu, anonimatul, în opinia noastră, asigurând o libertate mai mare de exprimare a ideilor și părerilor. De asemenea, am avut în vedere și caracterul subiectiv al destinatarilor interviului, alegerea persoanelor în funcție de disponibilitate, definirea și caracterul abstract al mai multor termeni.

Încercarea de redefinire a statului de drept, atunci când există un interes personal sau de grup, are un impact negativ asupra securității juridice care constă în debusolarea subiectelor de drept cu privire la drepturile, obligațiile, capacitatea de prevedere în raporturilor juridice, accesibilitatea și claritatea legilor.

Cu privire la importanța administrației în statul de drept, prin studiul pe care l-am realizat, ne-am propus să aprofundăm calitatea reglementării actelor juridice ale administrației publice.

Deși „calitatea” este un concept subiectiv deoarece este apreciată în raport cu percepțiile indivizilor care compară un obiect cu altul, percepțiile fiind influențate de necesitățile și așteptările fiecăruia, suntem de părere că se poate ajunge la consens în privința calității, prin stabilirea unor indicatori.

Pe de altă parte, trebuie menționat și caracterul dinamic al calității și, implicit, al indicatorilor de calitate. Această dinamică este naturală

³⁷² A se vedea în acest sens Chelcea S., Curs: op.cit., pag. 21-22; Popa M – APIO – Metodologia cercetării (note de curs): op.cit., pag. 193-197.

din moment ce comportă asupra unui concept definit de percepțiile indivizilor care trăiesc într-o societate aflată în permanentă schimbare.

În îndeplinirea obiectivului principal stabilit pentru prima parte a prezentei lucrări, respectiv analiza relației dintre buna guvernare, calitatea reglementării și calitatea vieții, am arătat că modul în care sunt garantate drepturile, libertățile, precum și îndeplinirea obligațiilor corelative, influențează calitatea vieții indivizilor.

Pentru a exista aceste garanții, care fac posibilă conviețuirea, reglementările trebuie să fie stabile și sigure, de natură să permită previzibilitatea consecințelor viitoare ale raporturilor juridice din prezent, precum și încrederea că respectarea legilor este obligatorie și nimeni nu este mai presus de aceasta.

Obiectivele secundare, stabilite pentru prima parte a lucrării, au fost atinse prin prezentarea unor accepțiuni ale noțiunii de calitate precum: calitatea vieții, calitatea serviciului public, calitatea managementului ș.a și încercarea de măsurare a acestora, accentul fiind pus pe influența securității juridice și a calității reglementării – componentă a bunei guvernări, asupra calității vieților cetățenilor.

Societatea nu se poate lipsi de o anumită ordine care să permită desfășurarea activităților cotidiene și asigurarea securității în toate dimensiunile ei, motiv pentru care este nevoită să își croiască reguli care să asigure înfăptuirea interesului general.

Statul de drept presupune reglementarea nelacunară, astfel încât să fie cuprinse totalitatea raporturilor juridice în cadrul legal, respectarea legii, egalitatea cetățenilor în fața legii, separația puterilor în stat, democrația, respectarea drepturilor omului etc.

În îndeplinirea obiectivului principal stabilit pentru partea a doua din cadrul lucrării, acela de a identifica principiile și standardele unei bune reglementări, având în vedere realitatea administrativă, legislativă și a instrumentelor de asigurare a calității, analizând totodată implicațiile pe care le au practica administrativă și recomandările de specialitate, am constatat că există o permanentă preocupare pentru îmbunătățirea politicilor de reglementare, iar persoanele interesate se implică tot mai mult în procesul de perfecționare și de conformitate al implementării acestor politici.

În ceea ce privește obiectivele secundare pe care ni le-am propus în partea a doua din cadrul lucrării, respectiv identificarea standardelor de calitate a legii consacrate în jurisprudență, în legislație și asigurarea respectării conținutului principiilor specifice statului de drept, am identificat, pe de o parte, accesibilitatea, previzibilitatea și claritatea iar pe de altă parte, eficacitatea, eficiența, transparența și impactul

(evaluarea impactului). Reperarea entităților care au ca obiect de activitate și problematica bunei reglementări ne-a creat o imagine completă asupra stadiului actual și al măsurilor care s-au luat în realizarea unei calități ridicate a reglementărilor.

Considerăm că, pentru a da eficiență accesibilității, criteriu de evaluare a calității reglementării, este necesar să fie avute în vedere și situațiile persoanelor cu capacitate deplină de exercițiu, care nu au pregătirea și abilitatea necesară pentru a citi și înțelege un text. De asemenea, nu trebuie omise nici persoanele care nu beneficiază de mijloacele și resursele necesare pentru a ajunge în posesia textului de lege sau nu au posibilitatea să le fie adusă la cunoștință legea de către alte persoane cărora întra-devăr le este accesibilă. Termenul care curge de la publicare și până la intrarea în vigoare a legii trebuie să fie rezonabil în sensul că trebuie să fie suficient de larg pentru a putea fi citit și înțeles de către destinatari, raportat la dimensiunea și dificultatea textului.

În ceea ce privește standardul de previzibilitate a legii, trebuie să fie garantate și stabile regulile generale ale activității legii în timp și spațiu. Fără o astfel de garanție nu poate exista previzibilitate.

Suntem de părere că prezintă importanță respectarea normelor de tehnică legislativă și în privința elementelor extrinseci actului normativ deoarece, ca o consecință logică, deductibilă, în cazul în care denumirea greșită a actului normativ împiedică persoana interesată să parcurgă textul, implicit sunt încălcate și condițiile de accesibilitate, previzibilitate și claritate a legii.

De asemenea, considerăm că principiul securității juridice trebuie înțeles în întregime sa, așa cum a fost explicat de Comisia de la Veneția în anul 2016, ca o condiție a calității legii deoarece încălcarea fiecărui element în parte din conținutul acestuia atrage nerespectarea condițiilor de calitate a legii. În conținutul principiului securității juridice ar trebui adăugată și respectarea normelor de tehnică legislativă, tocmai pentru a fi asigurată calitatea la cel mai înalt nivel.

În partea a treia din cadrul lucrării, obiectivul principal, respectiv acela de a identifica și sistematiza criteriile, standardele și indicatorii pe baza cărora pot fi evaluate actele normative, de natură să conducă la realizarea unui model aplicabil optim și unitar, a fost realizat în urma îndeplinirii obiectivelor secundare, acelea de a cerceta politicile de reglementare, instrumentele preventive și corective de asigurare a calității reglementării, procedurile de emiterie sau adoptare a actelor juridice ale administrației publice, precum și analiza specificității acestora în contextul respectării statului de drept. De asemenea, cercetarea a permis conturarea unui sistem de evaluare a calității reglementării util și oportun.

În vederea oferirii soluțiilor cele mai potrivite sunt utilizate tehnici precum: analiza cost-beneficiu, analiza cost-eficacitate, tehnici de optimizare etc., eficacitatea soluției adoptate concretizându-se în creșterea beneficiilor sau în dispariția problemei.³⁷³

Un obstacol pe care politicile publice privind mai buna reglementare încearcă să îl depășească este faptul că statele membre ale Uniunii Europene nu facilitează implicarea timpurie a cetățenilor lor în propunerile de reglementare ale Comisiei Europene, motiv pentru care Comisia folosește o serie de instrumente pentru a angaja părțile interesate pe tot parcursul elaborării politicii.³⁷⁴

Subiectul prezintă importanță și pentru transpunerea în legislația națională a deciziilor obligatorii ale instanțelor care s-au pronunțat în cauze privind și calitatea reglementării. Astfel, se va da eficiență recomandărilor și rigorilor Uniunii Europene, precum și drepturilor cetățenilor garantate de Constituție, Convenția Europeană a Drepturilor Omului, Tratatul privind Uniunea Europeană.

În vederea realizării obiectivului principal stabilit pentru partea a patra din lucrare, respectiv îmbunătățirea managementului reglementării, am formulat propuneri privind înființarea unei structuri specializate în supravegherea evaluării studiilor de impact și am luat ca exemplu modelul Bulgariei, care a înființat la sfârșitul anului 2016 un organism de supraveghere a evaluării studiilor de impact și despre care considerăm că se potrivește și României. Bulgaria a înființat o platformă on-line a Centrului de supraveghere a evaluării impactului legislației pentru desfășurarea consultărilor publice. O astfel de activitate și o platformă ar fi potrivită ca Direcție în cadrul Secretariatului General al Guvernului.

Cu privire la obiectivele structuri specializate în supravegherea evaluării studiilor de impact, considerăm că aceasta trebuie formată din experți independenți. Misiunea acestei structuri trebuie să fie aceea de a ajuta la implementarea principiilor bune guvernări, la creșterea calității reglementărilor și la asimilarea bunelor practici de efectuare a studiilor de impact, prin intermediul unei proceduri obligatorii pentru elaborarea, dezbateră, implementarea și aplicarea actelor normative.

În ceea ce privește la pregătirea persoanelor care ar activa în cadrul acestei structuri despre care vorbim, apreciem că ar trebui constituită din experți în domeniile care fac obiectul activității de efectuare și evaluare a studiilor de impact.

³⁷³ A se vedea Profiroiu M.C., Iorga E. – Institutul pentru Politici Publice București, Manual de politici publice, București, Editura Economică 2009, pag. 18.

³⁷⁴ OECD (2019), Better Regulation Practices across the European Union, OECD Publishing, Paris, 2019, pag. 15.

Recent³⁷⁵, executivul din România a aprobat un proiect de lege care are ca obiect efectuarea unui test de proporționalitate anterior adoptării unor noi reglementări referitoare la profesii.³⁷⁶ În opinia noastră, este binevenit un text de lege care să prevadă efectuarea unor teste de proporționalitate pentru toate reglementările importante. Acesta poate fi un început în ceea ce privește creșterea calității actelor juridice ale administrației publice. În lipsa unei verificări prealabile a suprapunerilor legislative, a impactului, sau a armonizării textelor, buna reglementare-condiție a statului de drept, nu poate fi îndeplinită.

Întorcându-ne la modelul Bulgariei, respectiv la înființarea unei structuri specializate în supravegherea evaluării studiilor de impact, considerăm că această structură poate veghea și la respectarea testelor de proporționalitate în ceea ce privește reglementările din România.

În cadrul prezentei lucrări am analizat și acte juridice ale administrației publice adoptate în momente de criză pentru a evalua managementul elaborării actelor administrative în România, fiind de părere că un management de calitate al reglementărilor într-un asemenea context este un element-cheie în luarea celor mai bune decizii.

Într-o asemenea situație nu puteam avea pretenția efectuării studiilor de impact, după cum nici normele de tehnică legislativă nu impun, dar putem observa dacă a existat un management al reglementării eficient. A fost important, pentru această analiză, să facem distincția între aplicarea graduală a măsurilor de prevenire și gestionare, imposibilitatea de a prevedea situațiile care apar ca urmare a evoluției problemei și managementul defectuos.

Astfel, am interpretat că lipsa de previzibilitate poate fi definită și ca fiind o lipsă a capacității de prevedere a autorului actului normativ, reflectată în text, în condițiile în care putea și trebuia să prevadă, cu diligențe medii. Lipsa previzibilității este corelată, din punctul nostru de vedere, cu un management defectuos al reglementării deoarece gestionarea calitativă a reglementării implică punerea la dispoziția autorului actului normativ a tuturor informațiilor care permit o informare corectă și completă asupra situației care urmează a fi soluționată prin intermediul reglementărilor.

Un management de calitate al reglementărilor, așa cum am arătat anterior, înseamnă, printre altele, și o formulare corectă, coerentă a proiectelor de acte normative, precum și eficiență și eficacitate în

³⁷⁵ În cadrul ședinței Guvernului din data de 25.06.2020.

³⁷⁶ Actul normativ aprobat transpune Directiva (UE) 2018/958 a Parlamentului European și a Consiliului din 28 iunie 2018 privind efectuarea unui test de proporționalitate înainte de adoptarea unor noi reglementări referitoare la profesii.

aplicarea și implementarea lor. Nu putem vorbi despre formulare corectă și coerentă, eficientă și eficacitate în aplicare și implementare dacă nu sunt avute în vedere, la momentul redactării proiectului de act normativ, toate informațiile necesare pentru ca actul să-și împlinească menirea.

Cu privire la corelarea procedurilor de elaborare a actelor administrative cu managementul reglementării, am desfășurat activități de documentare privind bunele practici în materie de management al reglementării și aplicarea standardelor – model identificate la un act normativ determinat. În ceea ce privește bunele practici, am observat că România a corelat procedurile de reglementare primară și secundară cu politicile privind mai buna reglementare, dar nu este respectată obligația efectuării studiilor de impact atunci când sunt cerute de lege. Ba mai mult, se încurajează, în opinia noastră, neefectuarea studiilor de impact, prin crearea posibilității ca în cazul proiectelor de legi pentru care executivul își asumă răspunderea, acestea să fie motivate prin intermediul expunerii de motive sau prin raport. Considerăm că raportul sau expunerea de motive nu pot acoperi precizia, eficiența și complexitatea unui studiu de impact.

În urma aplicării interviului semi-structurat funcționarilor publici pentru a afla nivelul de informare și percepțiile acestora despre calitatea reglementării, am reținut următoarele idei:

- procesul decizional trebuie să fie deschis și transparent;
- e nevoie ca cetățenii și părțile interesate să poată formula observații în toate etapele procesului de legiferare și de elaborare a politicilor publice;
- acțiunile trebuie să plece de la date concrete și de la o bună înțelegere a impactului pe care îl pot avea acestea;
- actul administrativ trebuie să fie clar, simplu, concis și adecvat;
- există nemulțumiri în rândul funcționarilor publici din cauza suprapunerilor reglementărilor, lipsa metodologiilor, a instrucțiunilor etc;
- cei mai mulți au răspuns că nu sunt familiarizați cu standardele de calitate a legii conturate în jurisprudență, deși pe parcursul interviului ofereau răspunsuri care arătau intuirea acestor standarde;
- există percepția că se poate îmbunătăți calitatea reglementărilor printr-un ansamblu de norme care să conțină criteriile măsurabile de structură, de proces și de rezultate, în baza cărora să se poată stabili nivelul de calitate a domeniului reglementat;
- motivele care stau la baza stadiului actual al calității actelor normative sunt: lipsa transparenței; inexistența unor studii comparate efectuate pe domeniile reglementate (la nivelul altor state europene), pregătirea și calitatea deficitară a celor implicați în adoptarea actelor normative;

■ toate cele trei puteri ale statului sunt responsabile pentru actuala calitate a reglementărilor;

■ nu există interes pentru îmbunătățirea calității reglementării din partea celor trei puteri ale statului sau din partea funcționarilor publici, deși persoanele intervievate au afirmat că la nivelul instituției din care fac parte există interes pentru îmbunătățirea calității reglementării, și acestea au făcut demersuri în măsura posibilităților.

Funcționarii publici, fiind cei care lucrează efectiv cu legislația în vigoare, sunt cei mai interesați de calitatea actelor, pentru a-și desfășura activitatea în mod facil și corect, dar, din păcate, nu sunt implicați în acest fenomen așa cum ar trebui, din diverse motive.

Obiectivul general al prezentei lucrări, acela de a construi și sistematiza standarde de calitate a reglementării de natură să contribuie la îmbunătățirea nivelului de cunoaștere în materia supusă analizei, s-a împlinit cu ocazia formulării modelului pe care l-am propus la subcapitolul 10.3 din partea a patra a lucrării, Sistem de evaluare a calității reglementării, care a fost realizat în urma cercetării legislației, jurisprudenței, politicilor de reglementare și a procedurilor de emitere sau adoptare a actelor juridice ale administrației publice, precum și a analizei specificității acestora în contextul respectării statului de drept.

Astfel, propunerea noastră pentru îmbunătățirea calității reglementării poate ajuta la simplificarea, unificarea și sistematizarea reglementărilor și sperăm să conducă la susținerea unei administrații publice transparente și independente, la îmbunătățirea capacității administrative și la sporirea eficienței și eficacității actelor juridice ale administrației publice.

Evidențierea aspectelor importante ale reglementării coroborată cu analiza raporturilor și a interacțiunilor specifice, cu analiza managementului acestor activități, cu identificarea standardelor de calitate în materie de reglementare din jurisprudență, conturarea reperelor de bună practică în materie de tehnică legislativă și de calitatea actelor juridice ale administrației publice, precum și prezentarea orientărilor reprezentative la nivelul Uniunii Europene și naționale au constituit demersuri necesare pentru ca prezenta lucrare să își atingă scopul propus.

Privind spre viitor, dimensiunile bunei reglementări și ale standardelor de calitate vor trebui ajustate la complexitatea realităților cotidiene. În ceea ce privește eventualele direcții de cercetare ulterioare, ne putem gândi la completarea sau modificarea normelor de tehnică legislativă și a celor care reglementează activitatea Consiliului Legislativ din România.

BIBLIOGRAFIE

Autori:

- Alemano A., Courts and regulatory impact assessment, in Handbook of Regulatory Impact Assessment edited by Dunlop C.A, Radaelli C.M , Editura Edward Elgar Publishing, U.K., Cheltenham, 2016;
- Alexandru I., De la dreptul administrativ național la dreptul administrativ global, Ed. Academiei Române, București, 2017;
- Apostol Tofan D., Drept administrativ, vol. I, ediția 2, Editura C.H. Beck, București, 2008;
- Avila H., Theory of Legal Principles, Law and Philosophy Library, vol. 81, Editura Springer, 2007;
- Banciu A., Istoria Constituțională a României: deziderate naționale și realități sociale, Lumina Lex, București, 2001;
- Bălan E., Considerații privind controlul administrativ și judecătoresc asupra oportunității actelor administrative în vol. Codificarea administrativă. Abordări doctrinare și cerințe practice, Ed. Wolters Kluwer, București, 2018;
- Bălan E., Buna administrare și dreptul persoanei la un tratament echitabil din partea administrației publice, în vol. 100 de ani de administrație în statul național unitar român – între tradiție și modernitate-, Editura Wolters Kluwer, București 2019;
- Bălan E., Drept administrativ și procedură administrativă, Editura Universitară, București, 2002;
- Bălan E., Instituții administrative, Editura C.H. Beck, Colecția Master, București, 2008;
- Bălan E., Procedura administrativă, Editura Universitară, București, 2005;
- Bălan E., Prolegomene la o dezbatere privind codificarea administrativă, în Codificarea administrativă-Abordări doctrinare și cerințe practice, Editori: Emil Bălan, Cristi Iftene, Dragoș Troanță, Marius Văcărelu, Editura Wolters Kluwer, București 2017;
- Bălan E., Statul de drept și calitatea reglementării, în vol. E. Bălan, C. Iftene, M. Văcărelu (coord.), „Reforma statului. Instituții, proceduri, resurse ale administrației publice”, Ed. Wolters Kluwer, București, 2016;
- Boroi G. și Anghelescu C.A., Curs de drept civil. Partea generală, ediția a 2-a revizuită și adăugită, Editura Hamangiu, București, 2012;
- Bryman A. (2004) Social research methods, second edition, Oxford University Press;
- Bucur C., Procedura legislativă parlamentară în România și în state membre ale Uniunii Europene, în rev. ProExcelsior nr. 2/2010, București;
- Cătană E.L., Aspecte legislative, doctrinare și jurisprudențiale privind reglementarea și aplicarea standardelor de cost pentru obiectivele de investiții finanțate din fonduri publice, în vol. în 100 de ani de administrație în statul național unitar român – între tradiție și modernitate-, Editura Wolters Kluwer, București, 2019;

- Cătănă E.L., Dezvoltarea și diversificarea practicilor administrative – premisă a necesității codificării normelor de drept administrativ și a procedurii administrative, în vol. Codificarea administrativă. Abordări doctrinare și cerințe practice, Editura Wolters Kluwer, București, 2018;
- Chelcea S., Metodologia cercetării sociologice. Metode cantitative și calitative, Economica, București, 2004;
- Chelcea S., Curs: Tehnici de cercetare sociologică, SNSPA, București, 2001, site: <https://www.studocu.com/ro/document/universitatea-din-bucuresti/metode-si-tehnici-de-cercetare-sociologica/note-de-curs/septimiu-chelcea-tehnici-de-cercetare-sociologica/7550395/view>;
- Ciora C., Simplificarea legislației ca mijloc de îmbunătățire a activității statului, în Reforma statului– Instituții, proceduri, resurse ale administrației publice, coord. Emil Bălan, Cristi Iftene, Marius Văcărelu, Editura Wolters Kluwer, București 2016;
- Deaconu Ș.(coordonator), Muraru I., Tănăsescu E.S., Barbu S.G. – Codex constituțional: constituțiile statelor membre ale Uniunii Europene, vol. I și vol. II, Monitorul Oficial R.A., București 2015;
- Deleanu I., „Tratat de Drept constituțional și instituții politice”, Ed. Europa Nova, București, 1996;
- Denzin, N.K., Lincoln Y.S., Handbook of Qualitative Research, Sage Publications, 1994;
- Dobrinescu L., Principiul proporționalității în dreptul European. Exemple de neproporționalitate din legislația și practica românească, disponibil la adresa <https://codfiscal.net> ;
- Dragos D, Neamtu B., Hamlin R. (), LAW IN ACTION: Case Studies in Good Governance, 2011;
- Drăganu T., Actele de drept administrativ, Editura Științifică, București, 1959;
- Eco U., Cum se face o teză de licență. Disciplinele umaniste, trad. În lb. română de G. Popescu, Editura Pontica, 2000, site: https://www.academia.edu/5106430/Umberto_Eco_Cum_se_face_o_teza_de_licenta;
- Eliescu M., Aplicarea legii civile în timp și spațiu, Conflictele de legi, în Tratat de drept civil, vol. I, Partea generală, de Tr. Ionașcu ș.a., Ed. Academiei, București, 1967;
- François L., „Le problème de la sécurité juridique, lucrarea La sécurité juridique”, Ed. Jeune Barreau de Liège, Liège, 1993;
- Helliwell J.F., Layard R, Jeffrey D. Sachs: World Happiness Report 2018, New York: Sustainable Development Solutions Network., World Happiness Report management by Sharon Paculor, copy edit by Claire Bulger, Sybil Fares and Saloni Jain;
- Iancu D.C., Uniunea Europeană și administrația publică, Editura Polirom, 2010;
- Iancu D.C., Re (De)-formarea administrației publice: planificarea reformei din perspectiva experților, Economie teoretică și aplicată, vol. XIX (2012), No. 8(573), p. 96-117, site: http://store.ectap.ro/articole/766_ro.pdf ;
- Iftene C., Administrația de azi și administrația de mâine, în vol. în 100 de ani de administrație în statul național unitar român – între tradiție și modernitate-, Editura Wolters Kluwer, București, 2019;

- Iftene C., Principii aplicabile răspunderii administrative în contextul codificării administrative, în vol. Codificarea administrativă. Abordări doctrinare și cerințe practice, Editura Wolters Kluwer, București, 2018;
- Iorgovan A, Tratat de drept administrativ, vol. I, ed. 4, Editura All Beck, București, 2005;
- Iorgovan A., Tratat de drept administrativ, vol. I, Editura „Nemira”, București, 1996;
- Kaifeng Y., Miller G., Handbook of Research Methods in Public Administration, CRC Press, 2008;
- Dugiut L, L'Etat, le droit objectif et la loi positive, Réimpression de l'édition de 1901, 10/03 – e édition, Ed. Dalloz, Paris, 2012;
- Bon P, Maus D., Les grandes décisions des Cours Constitutionnelles européennes, 2008, Dalloz, Paris;;
- Lonescu C, „Principii fundamentale ale democrației constituționale”, Lumina Lex., 1997;
- Marshall G., „The Rule of Law: its Meaning, Scope and problems”, vol. L'État de droit, „Cahiers de philosophie politique et juridique”, 1993, nr. 21, Presses Universitaires de Caen;
- Mousmouti M., Designing Effective Legislation, Editura Edward Elgar Publishing, U.K., Chettenham, 2019;
- Matei A, Economie publică, Analiza economica a deciziilor publice, Ed. Economica, 2003;
- Matei L., Matei A., Lazar C., Public Service Performance and Good Administration. Socio Economic Empirical Evaluations. Procedia Economics and Finance, vol. 39/2016,: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S221256711630332X?via%3Dihub>;
- Matei. A., Bujac R., Innovation and Public Reform (March 16, 2016). Procedia Economics and Finance 39 (2016) 761–768, disponibil la adresa: <https://ssrn.com/abstract=2810833> ;
- Miroiu A., Introducere în analiza politicilor publice, Editura Punct, București, 2001;
- Moroianu Zlătescu I., R. C. Demetrescu, Prolegomene la un drept instituțional comunitar, Editura Economica, 2003;
- Moroianu-Zlătescu I., Drept instituțional european, Ed. IRDO, București 2008;
- Moroianu-Zlătescu I., Drept instituțional european, Lucrare îngrijită și actualizată de A. Bulgaru, suport de curs , București, 2016 ;
- Moroianu-Zlătescu I., Human Rights. A Dynamic Evolving Process, Editura ProUniversitaria, București, 2015;
- Moroianu-Zlătescu I. (coord.), Evoluția dreptului și a societății românești în context internațional 1918-2018, Editura Universul Academic, București, 2019;
- Muraru I., Elena Simina Tănăsescu, „Drept constituțional și instituții politice”, ed. 13, vol. I, Ed. C.H. Beck, București, 2008;
- Mutulescu A., art. Punerea în aplicare a dreptului comunitar în ordinea juridică internă, Rev. Studii de drept românesc nr. 1/2010, București;
- Neamțu B., Dragoș D., Life Cycle Costing (LCC) in the New EU Directive Proposal. European Public Procurement and Public Private Partnerships Law

- Review, 2013, site: https://www.researchgate.net/publication/265028557_Life_Cycle_Costing_LCC_in_the_New_EU_Directive_Proposal ;
- Negulescu P., *Tratat de drept administrativ. Principii generale*, vol.I, ediția a IV-a, Institutul de Arte Grafice „E. Marvan”, București, 1934;
 - Onofrei M., Gradinaru S. (2015). *Parliamentary Imm(p)unity. Procedia Economics and Finance*. 2015;
 - Pescatore P., “L’ application du droit communautaire dans les états membres”, Luxembourg, 1976;
 - Popa M., – APIO – Metodologia cercetării (note de curs): 11_Noțiuni de cercetare calitativă, site: http://www.apio.ro/upload/mc11_cerc_calit_12.pdf;
 - Popescu S., „Regimul politic și constituțional din România”, în rev. Studii de drept românesc, Ed.Academia Română, nr. 2/2009;
 - Precupețu I. (coord.), Mihalache F., Petrescu C., Pop C.E., Tufă L., Vasile M., *Calitatea vieții în România în context european*, Institutul de Cercetare a Calității Vieții din București, 2018, Raport de cercetare, site: <http://www.iccv.ro>;
 - Preda M., *Drept administrativ*, Editura Lumina Lex, București, 2004;
 - Predescu I., Safta M., art. Principiul securității juridice, fundament al statului de drept, în --Buletinul Curții Constituționale, Ed. Curtea Constituțională a României, An XI, nr. 1/2009;
 - Profiroiu M.C. și Iorga E. – Institutul pentru Politici Publice București, *Manual de politici publice*, București, Editura Economica 2009;
 - Ramașcanu B, *Jurisprudența CEDO în cauzele împotriva României*, Ed. Hamangiu, 2008;
 - Rousseau J.J., despre Contractul Social sau Principiile Dreptului Politic, traducere N. Dașcovici, ed. îngrijită de A. Bârna, Ed. Mondero, București, 2007;
 - Samuilytė-Mamontovė A., rev. „Social Transformations in Contemporary Society”, 2014 (2), „Social Transformations in Contemporary Society”, Principle of Legal Certainty and (In)Direct Effect of Directives, 2014;
 - Schout A., Schwieter C.– (Clingendael) Netherlands Institute of International Relations, December 2018 – Two decades of Better Regulation Policy Brief in the EU Commission – Towards evidence-based policymaking? site: <https://www.clingendael.org> ;
 - Sida A., Berlinger D., „Teoria generală a dreptului” ed. a 3-a rev., Ed. Vasile Goldiș University Press, Arad, 2007;
 - Stângu L., Neretroactivitatea legii în statul de drept, în rev. Studii de drept românesc, Ed.Academia Română, nr. 4/2009, București;
 - Sustainable Development Solutions Network., *World Happiness Report management* by Sharon Paculor, copy edit by Claire Bulger, Sybil Fares and Saloni Jain, ISBN, Site: <http://worldhappiness.report/ed/2018/>
 - Șoneriu L, *Recursul administrativ prealabil în contextul legislativ actual*, publicat la data de 27.10.2017, site: <https://www.universuljuridic.ro/recursul-administrativ-prealabil-contextul-legislativ-actual/>
 - Tănăsescu I.Tănăsescu C., Tănăsescu G., „Drept penal general”, Ed.All Beck, București, 2003;

- Teodorescu A., *Tratat de drept administrativ*, vol. I, ediția a III-a, Institutul de Arte Grafice „Eminescu” S.A., București, 1929;
- Toader T., Safta M., „Rolul deciziilor interpretative în procesul de constituționalizare a dreptului”, revista „Dreptul” nr. 9, Ed. U.N.J.R., București;
- Troper M., „Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit”, ed. adăugită și revizuită, coordonator André-Jean Arnaud, Ed. L.G.D.J., 1993;
- Tufiș C.D., *Politică*, în *Sociologie*, vol. coord. de L. Vlăsceanu, Editura Polirom, București, 2011;
- Ungureanu A., „Istoria constituțională a României”, în *Analele Universității „Constantin Brâncuși” din Târgu-Jiu, Seria Științe Juridice*, nr. 2/2009;
- Varia G., Constantin E., „Legalitatea și calitatea reglementării în sistemul juridic românesc”, *Revista de Drept Public* nr. 4/2019, Editura Universul Juridic, București, 2019;
- Vasile L.A., *Studiu statistic privind rata fericirii*, în *Colecția de working papers ABC-UL LUMII FINANCIARE*, WP nr. 7/2018, Editura ASE, București, 2018;;
- Văcărelu M., „Buna administrare vs. Principiile politicii contemporane”, în vol. „Consolidarea capacității administrative în contextul bune administrări”, coord.: Bălan E., Văcărelu M, Iftene C. ș.a., Ed.Comunicare.ro, București, 2011;
- Vedinaș V., *Drept administrativ*, ed. a III-a revăzută și actualizată, Editura Universul Juridic, București, 2007;
- Venske I., Mendes J., *The idea of relative authority in European and international law*, I.CON, *International Journal of Constitutional Law*, vol. 16 no. 1 January 2018, Oxford University Press;
- Vlăsceanu L., *Societatea în schimbare*, în *Sociologie*, vol. coord. de L. Vlăsceanu, Editura Polirom, București, 2011;
- Voicu B., *Priming Effects in Measuring Life Satisfaction*. Soc Indic Res 124, 993–1013 (2015). <https://doi.org/10.1007/s11205-014-0818-0> ;
- Xanthaki H., *Drafting legislation. Art and Technology of Rules for Regulation*, Editura Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2014 ;
- Xanthaki H., *Thornton’s Legislative Drafting*, fifth edition, Editura Bloomsbury Professional PLC, U.K., 2013;
- Ziller J., *Administrations comparées. Les systèmes politico-administratifs de l’Europe des Douze*, Editions Montchrestien – E.J.A., Paris, 1993;
- Zlătescu V.D., *Introducere în legistica formală (tehnica legislativă)*, Editura Oscar Print, București, 1996;
- Zlătescu V.D., *Introducere în legistica formală*, Editura Rompit, București, 1995.

Lucrări ale autoarei:

- E. Constantin, „*Purpose and Proportionality of Measures Derogating from the European Convention on Human Rights in the Context of the Pandemic*” – republicat;
- E. Constantin, „*Politici publice privind mai buna reglementare*” în vol. *Transformări ale administrației și dreptului public în spațiul național și european după anul 1989*, coord. Emil Bălan, Editura Wolters Kluwer, București 2020, pag. 254-259;

- G. Varia, E. Constantin, „Legalitatea și calitatea reglementării în sistemul juridic românesc”, *Revista de Drept Public nr. 4/2019, Editura Universul Juridic, București, 2019, pag. 70-80.*

Reglementări juridice:

- Anexa atașată la H.G. nr. 1361/2006, actualizată, privind conținutul instrumentului de prezentare și motivare a proiectelor de acte normative supuse aprobării Guvernului.
- EUROPEAN COMMISSION, COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Better Regulation Guidelines, Brussels, 7 July 2017 SWD (2017) 350m;
- Legea nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică;
- Legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public;
- Legea nr. 73/1993 pentru înființarea, organizarea și funcționarea Consiliului Legislativ, republicată ;
- O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul administrativ,
- Rule of Law Checklist Adopted by the Venice Commission at its 106 th Plenary Session (Venice, 11-12 March 2016);
- Conseil d' Etat Belgique, „Principes de Technique Legislative „ – Guide de redaction des textes législatifs et réglementaires, Bruxelles, 2008;
- Ghid practic pentru aplicarea Legii nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică, material realizat de Ministerul pentru Consultare Publică și Dialog Civic (MCPDC) și Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice (MDRAP), București, 2016;
- OECD (2018), OECD Regulatory Enforcement and Inspections Toolkit, OECD Publishing, Paris, 2018;
- European Union Agency for Fundamental Rights, Fundamental Rights Report 2018, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2018, pag. 44
- H.G. nr. 50/2005 pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile, la nivelul Guvernului, pentru elaborarea, avizarea și prezentarea proiectelor de acte normative spre adoptare, republicată;
- H.G. nr. 775/2005 pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile de elaborare, monitorizare și evaluare a politicilor publice la nivel central;
- H.G. nr. 50/2005 pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile, la nivelul Guvernului, pentru elaborarea, avizarea și prezentarea proiectelor de acte normative spre adoptare, republicată; -H.G. nr. 775/2005 pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile de elaborare, monitorizare și evaluare a politicilor publice la nivel central;
- Legea 24/2000, republicată, privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative;
- Legea nr. 109/1997 privind organizarea și funcționarea Consiliului Economic și Social, cu modificările și completări ulterioare;
- Protocolul nr. 2 privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității din versiunea consolidată a Tratatului privind Uniunea Europeană și a Tratatului privind Funcționarea Uniunii Europene 2010/C 83/01 disponibil la adresa <https://eur-lex.europa.eu> ;;
- Constituția României, republicată;
- Tratatul privind Uniunea Europeană;

- Convenția de la Viena cu privire la dreptul tratatelor din 23.05.1969;
- Legea nr. 554/2004 privind contenciosul administrativ;
- Legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public;
- Legea nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică;
- Legea nr. 109/1997 privind organizarea și funcționarea Consiliului Economic și Social, cu modificările și completări ulterioare;
- Legea nr. 73/1993 pentru înființarea, organizarea și funcționarea Consiliului Legislativ, republicată;
- O.G. nr. 27/2002 privind reglementarea activității de soluționare a petițiilor;
- O.U.G. nr. 27/2003 privind procedura aprobării tacite;
- O.G. nr. 33/2002 privind reglementarea eliberării certificatelor și adeverințelor de către autoritățile publice centrale și locale;
- H.G. nr. 196/2016 pentru aprobarea tezelor prealabile ale proiectului Codului administrativ;
- H.G. nr. 50/2005 pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile, la nivelul Guvernului, pentru elaborarea, avizarea și prezentarea proiectelor de acte normative spre adoptare, republicată;
- H.G. nr. 775/2005 pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile de elaborare, monitorizare și evaluare a politicilor publice la nivel central;
- OECD (2018), OECD Regulatory Enforcement and Inspections Toolkit, OECD Publishing, Paris, 2018, pag. 21
- Parlamentul European, Consiliul și Comisia, Acord interinstituțional privind o mai bună legiferare din 13.04.2016
- Comisia Europeană, Mai buna legiferare în centrul procesului de elaborare a politicilor UE, pag. 3, site: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/br_factsheet_ro.pdf ;
- Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC) (2018), Rapport d'information sur l'évaluation des dispositifs d'évaluation des politiques publiques, , pag. 24, site: <http://www.assembleenationale.fr> ;
- -Rule of Law Checklist, adopted by the Venice Commission at its 106th Plenary Session (Venice, 11-12 March 2016);
- Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene;
- Observații cu privire la Regulamentul de Procedură al Consiliului. Regulamentul de Procedură al Consiliului European și al Consiliului, Publicație realizată de Secretariatul General al Consiliului, Luxemburg: Oficiul pentru Publicații al Uniunii Europene, 2016, Print QC-04-15-692-RO-C;
- H.G. nr. 561/2009 Pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile, la nivelul Guvernului, pentru elaborarea, avizarea și prezentarea proiectelor de documente de politici publice, a proiectelor de acte normative, precum și a altor documente, în vederea adoptării/aprobării;
- H.G. nr. 1807 din 13.12.2006 pentru aprobarea Componentei de management din cadrul Metodologiei privind sistemul de planificare strategică pe termen mediu al instituțiilor administrației publice de la nivel central;
- H.G. nr. 1361 din 27.09.2006 privind conținutul instrumentului de prezentare și motivare a proiectelor de acte normative supuse aprobării Guvernului;

- H.G. nr. 775 din 14.07.2005 pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile de elaborare, monitorizare și evaluare a politicilor publice la nivel central.
- H.G. nr. 561/2009 Pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile, la nivelul Guvernului, pentru elaborarea, avizarea și prezentarea proiectelor de documente de politici publice, a proiectelor de acte normative, precum și a altor documente, în vederea adoptării/aprobării;
- H.G. nr. 1807 din 13.12.2006 pentru aprobarea Componentei de management din cadrul Metodologiei privind sistemul de planificare strategică pe termen mediu al instituțiilor administrației publice de la nivel central;
- H.G. nr. 1361 din 27.09.2006 privind conținutul instrumentului de prezentare și motivare a proiectelor de acte normative supuse aprobării Guvernului; H.G. nr. 775 din 14.07.2005 pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile de elaborare, monitorizare și evaluare a politicilor publice la nivel central

Jurisprudență:

- Jurisprudență Curtea Constituțională a României: CCR, Decizia nr. 53/1994, M.Of. nr. 312/09.11.1994; CCR, Decizia nr. 548/2008, M.Of. nr. 495/02.07.2008; CCR, Decizia nr. 786/2009, M.Of. nr. 400/12.06.2009 și CCR, Decizia nr. 537/2018, M.Of. nr. 679/06.08.2018; CCR, Decizia nr. 570/2012, M.Of. nr. 404 din 18 iunie 2012 și Decizia nr. 615/2012, M.Of. nr. 454 din 6 iulie 2012; CCR, Decizia nr. 513/2017, M.Of. nr. 578 din 19 iulie 2017; CCR, Decizia nr. 51/2016, M.Of. nr. 190 din 14 martie 2016; CCR, Decizia nr. 26/2012, M.Of. nr. 116 din 15 februarie 2012; CCR, Decizia nr. 62/2018, M.Of. nr. 373 din 02 mai 2018; CCR Decizia nr. 189 din 2 martie 2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 307 din 5 aprilie 2006; CCR, Decizia nr. 903 din 6 iulie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 584 din 17 august 2010; CCR, Decizia nr. 26 din 18 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 116 din 15 februarie 2012; CCR, Decizia nr. 1 din 11 ianuarie 2012, publicată în M.Of. nr. 53 din 23 ianuarie 2012; CCR, Decizia nr. 743 din 2 iunie 2011, publicată în M.Of. nr. 579 din 16 august 2011; CCR, Decizia nr. 570/2012, M.Of. nr. 404 din 18 iunie 2012 și Decizia nr. 615/2012, M.Of. nr. 454 din 6 iulie 2012; CCR, Decizia nr. 513/2017, M.Of. nr. 578 din 19 iulie 2017; CCR, Decizia nr. 51/2016, M.Of. nr. 190 din 14 martie 2016; CCR, Decizia nr. 26/2012, M.Of. nr. 116 din 15 februarie 2012; CCR, Decizia nr. 62/2018, M.Of. nr. 373 din 02 mai 2018; Curtea Constituțională a României, Decizia nr. 414/2019, M.Of. nr. 922/15.11.2019; CCR, Decizia nr. 238/03.06.2020, M.Of. nr. 666/28.07.2020; CCR, Decizia nr. 457/25.06.2020, M.Of. nr. 578/01.07.2020, CCR, Decizia nr. 458/25.06.2020, M.Of. nr. 581/02.07.2020; CCR din Decizia nr. 564/08.07.2020, M.Of. 630/17.07.2020.
- Jurisprudență Curtea Europeană a Drepturilor Omului: CEDO, Hotărârea pronunțată în Cauza Sissanis împotriva României din 25.01.2007, M.Of. nr. 784/24.11.2008, parag. 66-67; CEDO, Hotărârea din 05.04.2016 în Cauza Guță Tudor Teodorescu împotriva României, M.Of. nr. 827/09.10.2016, parag. 42; CEDO, Hotărârea din 11.04.2017 în Cauza Costache și alții împotriva României, M. Of. nr. 874 din 07.11.2017, parag. 23 și 24; CEDO, Hotărârea din 15 noiembrie 1996, pronunțată în Cauza Cantoni împotriva Franței, paragraful 29;

- CEDO, Hotărârea din 25 noiembrie 1996, pronunțată în Cauza Wingrove împotriva Regatului Unit, paragraful 40; CEDO, Hotărârea din 9 noiembrie 2006, pronunțată în Cauza Leempoel & S.A. ED. Cine Revue împotriva Belgiei, paragraful 59;
- Jurisprudență Curtea de Justiție a Uniunii Europene: Hotărârea pronunțată în Cauza Sissanis împotriva României din 25.01.2007, M.Of. nr. 784/24.11.2008, parag. 66-67; CEDO, Hotărârea din 05.04.2016 în Cauza Guță Tudor Teodorescu împotriva României, M.Of. nr. 827/09.10.2016, parag. 42, 47-49; CEDO, Hotărârea din 11.04.2017 în Cauza Costache și alții împotriva României, M. Of. nr. 874 din 07.11.2017, parag. 23 și 24; CEDO, Hotărârea din 11.04.2017 în Cauza Costache și alții împotriva României, M. Of. nr. 874 din 07.11.2017, parag. 23 și 24; CJUE, Hotărârea din 28 martie 2017, Rosneft (C-72/15) a se vedea punctele 161, 162, 167, 170, disp.2; CJUE, Hotărârea din 10 ianuarie 2006, IATA și ELFAA, C-344/04, EU: C: 2006: 10, punctul 68; CJUE, Hotărârea din 28 martie 2017, Rosneft (C-72/15) a se vedea punctele 161, 162, 167, 170, disp. 2; CJUE, Hotărârea Dansk Rørindustri și alții / Comisia, C-202/02 P, C-205/02 P-C-208/02 P și C-213 / 02 P, UE: C: 2005: 408, punctele 217 și 218; CJUE, hotărârea din 17 Decembrie 2015, X-Steuerberatungsgesellschaft, C-342/14, UE: C: 2015: 827, punctul 59; CJUE, Hotărârea din 10 noiembrie 2017, Icap e.a. / Comisia (T-180/15) a se vedea punctele 193-196; CJUE, Hotărârea 1 iulie 2009, ThyssenKrupp Stainless / Comisia (T-24/07, Rec. P. II-2309) a se vedea punctele 64, 69-70, 74, 160, 163, 168; CJUE, Hotărârea din 18 noiembrie 2008, Förster (C-158/07, Rec. P. I-8507) (punctele 67, 69-71, punctul 3); CJUE, Hotărârea din 12 februarie 1996, Van Es Douan Agenten, C-143/93, Rec., p. I-431, punctul 27, și ASJ Brescia, C-347/06, nepublicată încă în Repertoriu, punctul 69; CJUE, Hotărârea din 1 iulie 2008, Compagnie Maritime Belge / Comisia (T-276/04, Rec. P. II-1277) (a se vedea punctele 41 și 43); CJUE, Hotărârea din 12 decembrie 2007, Italia / Comisia (T-308/05, Rec. P. II-5089) (a se vedea punctele 123-124);
 - ICCJ – Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, Decizia nr. 24 din 29 martie 2018, M.Of. nr. 416 din 16 mai 2018; ICCJ – Secția de contencios administrativ și fiscal, Decizia nr. 4.811 din 19 octombrie 2011.

Alte documente:

- Regulamentul din 10 mai 2009 privind procedurile, la nivelul Guvernului, pentru elaborarea, avizarea și prezentarea proiectelor de documente de politici publice, a proiectelor de acte normative, precum și a altor documente, în vederea adoptării/aprobării (emitent Guvernul României);
- Ghidul instituțiilor administrației publice pentru îmbunătățirea procesului politicilor publice la nivel local, Unitatea de politici publice, Ministerul Afacerilor și Internelor, București, 2011;
- OECD (2019), Better Regulation Practices across the European Union, OECD Publishing, Paris, 2019;
- Programul privind o reglementare adecvată și funcțională, Rezumatul tabloului de bord REFIT, 2017, site: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/regulatory-fitness-and-performance-programme-refit-scoreboard-summary_ro_0.pdf ;

- Conseil d' Etat Belgique, „Principes de Technique Legislative „ – Guide de redaction des textes législatifs et réglementaires, Bruxelles, 2008;
- Strategia privind mai buna reglementare 2014-2020;
- Comisia Europeană, O mai bună legiferare: bilanțul activității și menținerea angajamentului nostru, 15 aprilie 2019, pag. 5, document disponibil pe site-ul: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/better-regulation-taking-stock_ro.pdf ;
- Better Information for Better Government, 18 January 2017 Cabinet Office Digital Records and Information Management Team, working in collaboration with The National Archives and Government Digital Service, pag. 3, site: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/589946/2017-01-18_-_Better_Information_for_Better_Government.pdf ;
- Criterii adaptate din Metodologie de management al riscurilor, Proiect selectat în cadrul Programului Operațional Capacitate Administrativă cofinanțat de Uniunea Europeană, din Fondul Social European, 2018, pag. 4, site: <https://sgg.gov.ro/new/wp-content/uploads/2018/07/Metodologia-de-management-al-riscurilor-2018.pdf>;
- Manual de implementare a sistemului de control intern managerial, disponibil pe site-ul: <https://sgg.gov.ro/new/wp-content/uploads/2018/07/Manual-SCIM-site.pdf> ;
- OECD Statistics and Data Directorate Paris, May 2019, site: www.oecd.org/statistics/better-life-initiative.htm; wellbeing@oecd.org ;
- Ghid practic pentru aplicarea Legii nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică, material realizat de Ministerul pentru Consultare Publică și Dialog Civic (MCPDC) și Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice (MDRAP), București, 2016, pag. 3
- Ordinul nr. 600 din 20 aprilie 2018 privind aprobarea Codului controlului intern managerial al entităților publice emis de Secretariatul General al Guvernului, M.Of. nr. 387 din 07.05.2018;
- Observații cu privire la Regulamentul de Procedură al Consiliului. Regulamentul de Procedură al Consiliului European și al Consiliului, Publicație realizată de Secretariatul General al Consiliului, Luxemburg: Oficiul pentru Publicații al Uniunii Europene, 2016, Print QC-04-15-692-RO-C;
- Parlamentul European, Consiliul și Comisia, Acord interinstituțional privind o mai bună legiferare din 13.04.2016 site: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/br_factsheet_ro.pdf ;
- Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC) (2018), Rapport d'information sur l'évaluation des dispositifs d'évaluation des politiques publiques, , pag. 24, site: <http://www.assembleenationale.fr> ;
- European Commission, Commission Staff Working Document, Better Regulation Guidelines, Brussels, 7 July 2017 SWD (2017) 350;
- OECD (2019), Better Regulation Practices across the European Union, OECD Publishing, Paris, 2019 ;
- Regulamentul din 10 mai 2009 privind procedurile, la nivelul Guvernului, pentru elaborarea, avizarea și prezentarea proiectelor de documente de

- politici publice, a proiectelor de acte normative, precum și a altor documente, în vederea adoptării/aprobării (emitent Guvernul României):
- Ghidul instituțiilor administrației publice pentru îmbunătățirea procesului politicilor publice la nivel local, Unitatea de politici publice, Ministerul Afacerilor și Internelor, București, 2011;
 - Raport asupra activității desfășurate de Consiliul Legislativ în anul 2018, pag. 23-24, site: <http://www.clr.ro> ;
 - Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC) (2018), Rapport d'information sur l'évaluation des dispositifs d'évaluation des politiques publiques, , pag. 24, site: <http://www.assembleenationale.fr> ;
 - Comisia Europeană, Mai buna legiferare în centrul procesului de elaborare a politicilor UE, site: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/br_factsheet_ro.pdf ;
 - Consiliul European: Rezoluția din 8 iunie 1993 privind calitatea redactării legislației comunitare (JO C 166, 17.6.1993, p. 1).Comisia: Linii directoare generale pentru politica legislativă, document SEC(1995) 2255/7 din 18 ianuarie 1996;
 - Acord interinstituțional din 22 decembrie 1998 privind liniile directoare comune referitoare la calitatea redactării legislației comunitare (JO C 73, 17.3.1999, p. 1);
 - Legea nr. 73/1993 pentru înființarea, organizarea și funcționarea Consiliului Legislativ, republicată ;
 - Legea nr. 109/1997 privind organizarea și funcționarea Consiliului Economic și Social, actualizată.;
 - Comisia Europeană, O mai bună legiferare: bilanțul activității și menținerea angajamentului nostru, 15 aprilie 2019, document disponibil pe site-ul: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/better-regulation-taking-stock_ro.pdf ;
 - Purpose of the draft proposal of Regulation, asstated very correctly by Art. 1(2), which derives from Recommendation 1 of the European Parliamentresolution of 15 January 2013 with recommendations to the Commission on a Law of AdministrativeProcedure of the European Union (2012/2024(INL)) (hereafter EP 2012/2024)
 - European Commission (2018), Monitoring the Application of Union Law: 2017 Annual Report,<https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/report-2017-annual-report-monitoring-application-eu-law.pdf>. ;
 - OECD, Better Regulation Practices across the European Union, OECD Publishing, Paris, 2019, pag. 23-26 disponibil pe site-ul: https://www.oecd-ilibrary.org/sites/590a1394_en/index.html <https://doi.org/10.1787/97892264311732-en>
 - OECD, SIGMA Papers No. 42, Regulatory Management Capacities of Member States of the EU that Joined the Union on 1 May 2004: Sustaining Regulatory Management Improvements through a Better Regulation Policy, 2007, pag. 8 <https://dx.doi.org/10.1787/5kml60q573g6-en> ;
 - Participarea civilă la procesele decizionale – O trecere în revistă a standardelor și practicilor din statele membre ale Consiliului Europei, elaborată de către

Centru European pentru Drept Neocomercial, sub autoritatea Hadzi-Miceva K. pentru Comitetul European pentru Democrație și Guvernare, Strasbourg, 2016, site: http://ecnl.org/wp-content/uploads/2017/10/CoE-ECNL-overview-paper-on-participation-standards_Ro_final.pdf .

Site-uri:

- Site: https://e-justice.europa.eu/content_member_state_law-6-ro-maximizeMS-ro.do?member=1;
- Site: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Quality_of_life_indicators_-_governance_and_basic_rights;
- Site: <https://dexonline.ro>;
- Site: <https://www.oecd.org/about/> ;
- Site: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Documents> ;
- Site: <https://www.europarl.europa.eu> ;
- Site: <https://europa.eu> ;
- Site: <https://www.europarl.europa.eu> ;
- Site: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=BLI> ;
- Site: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/9870c393-en/index.html?itemId=/content/publication/9870c393-en>;
- Site: <https://www.senat.ro/pagini/proceduri/proceduri.htm> ;
- Site: <http://worldhappiness.report/ed/2018/> ;
- Site: <https://www.who.int> ;
- Site: <http://www.ushistory.org> ;
- Site: <http://intelligence.sri.ro> ;
- <http://www.oecdbetterlifeindex.org/topics/civic-engagement> .

ANEXE

Ghid de interviu semistrukturat

Tema centrală: calitatea reglementării

Tema subsidiară: standarde de calitate a actului normativ

Instrumentul: interviul semistrukturat, elaborat de autorul cercetării, este un instrument de cercetare calitativă și presupune un set de întrebări predefinite, dar care permite un grad mare de flexibilitate prin posibilitatea de a aborda și a aprofunda anumite aspecte legate de fiecare item al interviului. În funcție de răspunsurile obținute putem adăuga și întrebări specifice dedicate unor aspecte particulare care prezintă interes pentru prezenta cercetare³⁷⁷.

Considerăm că un număr de 20 de subiecți este potrivit, având în vedere capacitatea de acces la un grup limitat. Pe de o parte, persoanele cărora ne vom adresa vor funcționari publici, iar pe de altă parte instrumentul de cercetare va fi aplicat de o persoană. Motivul pentru care s-a ales această populație constă în faptul că reprezintă puterea executivă, iar persoanele din care este formată sunt calificate și pot oferi informații concludente în ceea ce privește subiectul interviului. Interviul urmează să fie aplicat unui număr de 20 de funcționari publici, în limita posibilităților și a disponibilității.

Limitele cercetării: Dintre cele trei limite ale interviului, respectiv efectul de expectanță, efectul de deferență și efectul dat de context, considerăm că efectul de expectanță va intra în sfera preocupărilor noastre deoarece subiectul pe care îl vom aborda este sensibil, fiind tot mai amplu abordat, iar cele trei puteri ale statului sunt de obicei făcute responsabile pentru calitatea fondului activ al reglementărilor actuale. Având în vedere posibila reticență a celor cărora le este destinat interviul, pot exista neconcordanțe între ceea ce gândesc și răspunsurile pe care le dau, motiv pentru care numele persoanelor care vor fi interviuate nu va apărea în ghidul de interviu, anonimatul, în opinia noastră, asigurând o libertate mai mare de exprimare a ideilor și părerilor. De asemenea, avem în vedere, referitor la limitele cercetării, și caracterul subiectiv al subiecților, alegerea persoanelor în funcție de disponibilitate, definirea și caracterul abstract al mai multor termeni. Facem precizarea că definirea termenilor ajută la evitarea unor dificultăți de comunicare.

Înainte de începerea interviului, subiectului i se va prezenta tema și domeniul de interes.

Definiții:

a) **accesibilitatea** – *aducerea la cunoștința publică a legii prin publicare înainte să-și producă efectele, cu alte cuvinte legea intră în vigoare după ce este publicată astfel încât destinatarii săi să o poată cunoaște, mai ales în contextul în care există o prezumție și obligație generală de cunoaștere a legii;*

b) **previzibilitatea** – *lega trebuie formulată de așa natură încât orice persoană să poată anticipa consecințele juridice care decurg din aceasta. Previzibilitatea legii nu se opune ca persoana interesată să fie nevoită să recurgă la o bună consiliere*

³⁷⁷ A se vedea Septimiu Chelcea, Metodologia cercetării sociologice: metode cantitative și calitative, Editura Economica, București, 2007, pag. 291-340.

pentru a evalua, la un nivel rezonabil circumstanțele cauzei, consecințele ce ar putea decurge dintr-o anumită acțiune;

c) **claritatea** – obligația ca legea să respecte un vocabular neechivoc, nelacunar, concis, să poată fi deslușită pentru a se putea face o aplicare corectă. Claritatea trebuie înțeleasă nu numai din punct de vedere al textului de lege, ci și cu privire la voința legiuitorului și la spiritul legii.

d) **respectarea normelor Legii nr. 24/2000** privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, **cu privire la elementele intrinseci actului normativ**, reprezintă un standard de calitate a legii, Curtea precizând că nerespectarea normelor de tehnică legislativă cu privire la elementele extrinseci actului normativ nu constituie încălcarea a condițiilor de calitate a legii întrucât nu este de natură să lezeze drepturi, libertăți sau principii fundamentale.

A. Date de identificare:

1. Vârsta
2. Gen
3. Experiența în activitate
4. Pregătirea profesională
5. Apartenența politică

B. Întrebări

1. În ultimul timp se vorbește tot mai mult despre calitatea reglementării. Ce reprezintă pentru dvs. acest concept?

2. Ce înseamnă pentru dvs. un text de act normativ/administrativ de calitate?
3. Sunteți mulțumit de calitatea actuală a actelor normative/administrative?

Din ce motive?

4. Cunoașteți standardele de calitate a legii izvorâte din jurisprudența Curții Constituționale a României?

5. Vă rog să precizați cum credeți că pot fi îmbunătățite actualele standarde de calitate a reglementării?

6. În ce măsură cooperați cu colegii dvs. pe acest subiect?

7. În opinia dvs., care este motivul care a generat stadiul actual al calității actelor normative/administrative?

8. Care este responsabilitatea fiecăreia dintre cele 3 puteri ale statului pentru actuala calitate a actelor normative? În ce fel? De ce?

9. Care sunt standardele de calitate a legii pe care le aveți în vedere atunci când inițiați un proiect de act normativ sau de modificare a actului normativ? Ce anume vă determină să aveți aceste priorități?

10. Cunoașteți existența unei preocupări prioritare a funcționarilor publici pentru calitatea actelor normative/administrative?

11. În opinia dvs., fiecare dintre puterile statului sunt interesate de îmbunătățirea calității reglementării (în sensul menționat inițial)? Dar instituția din care faceți parte?

12. Care sunt problemele prioritare în care ar trebui să intervină instituția în care activați pentru a asigura calitatea actelor normative/administrative?

13. După părerea dvs., în viitor este posibilă atingerea și menținerea unui grad înalt de calitate a actelor normative/administrative? Dacă da, cum? Dacă nu, de ce?

14. Întrebări complementare la sugestia participanților și/sau în funcție de nevoile interviului (10 – 15 min.)

