

**editie on-line [www.cartesiarte.ro](http://www.cartesiarte.ro)**

Prof. Univ.dr. IOAN ALEXANDRU

## TRATAT DE ADMINISTRAȚIE PUBLICĂ

Apărut la Editura Universul Juridic 2008, 969 pag.

### ***CUPRINS***

- Prefață
- Prefață la ediția a IV-a
- Cuvânt înainte

### **PRIMA PARTE**

#### INTRODUCERE ÎN STUDIUL ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

##### **Capitolul I**

Înțelesul „termenilor cheie” folosiți în analiza fenomenului administrativ

##### **Sectiunea 1**

Noțiunea de „societate” și sistem social

- \$1. Conceptul de societate
- \$2. Conceptul de sistem social

##### **Sectiunea 2**

Aspecte generale privind organizarea statului

- \$1. Noțiunea de „structură de stat”
- \$2. Noțiunea de „formă de guvernământ”
- \$3. Noțiunea de „regim politic”

##### **Sectiunea 3**

Puterile statului

- \$1. Geneza și evoluția ideii de separare a puterilor în stat

- \$2. Geneza și evoluția noțiunilor de putere politică, putere executivă, administrație publică și putere judecătorească
- \$3. Noțiunile de funcție, organ și putere publică

## **Capitolul II**

### **Curențe de gândire privind administrația publică**

#### **Secțiunea 1**

##### **Puterea executivă**

- \$1. Executivul monocratic
- \$2. Executivul dualist

#### **Secțiunea 2**

##### **Administrația publică**

- \$1. Clarificări conceptuale
- \$2. Birocratizarea administrației
- \$3. Conceptul de administrație în țări din U.E.

#### **Secțiunea 3**

##### **Puterea administrației**

- \$1. Teorie și realitate în organizarea și funcționarea administrației statului de drept
- \$2. Caracteristicile și funcțiile puterii administrative
- \$3. Raporturile dintre administrația publică și principalele elemente ale sistemului social

#### **Secțiunea 4**

##### **Administrația și puterea politică**

- \$1. Politică și administrație
- \$2. Relația administrație – politică în modelul democratic de administrație publică
- \$3. Administrația de stat și puterea locală
- \$4. Scurt istoric al administrației românești

## **PARTEA A DOUA**

### **TEORIA CERCETĂRII ADMINISTRAȚIEI PUBLICE**

#### **Capitolul I**

##### **Administrația publică și dreptul administrativ**

#### **Secțiunea 1**

##### **Teoria generală a dreptului administrativ**

- \$1. Dreptul administrației și Dreptul administrativ

- \$2. Normele și raporturile de drept administrativ
- \$3. Sursele dreptului administrativ

### **Sectiunea 2**

#### Geneza și evoluția dreptului administrativ

- \$1. Geneza și evoluția dreptului administrativ român
- \$2. Geneza și evoluția dreptului administrativ în țări din U.E.

## **Capitolul II**

### Teoria administrației, știința sau științele administrative

### **Sectiunea 1**

#### Știința administrației sau Teoria administrației

- \$1. Principalele concepții privind știința administrației
- \$2. Relațiile dintre știința administrației și celelalte discipline științifice

### **Sectiunea 2**

#### Problema interdisciplinarității în cercetarea administrației publice

- \$1. Originile cercetării administrației publice
- \$2. Juxtapunerea disciplinelor și pluridisciplinaritatea
- \$3. Integrarea disciplinelor
- \$4. Interdisciplinaritatea

## **Capitolul III**

### Trecut și prezent în cercetarea administrației publice

### **Sectiunea 1**

#### Trecutul, vechea dilemă: științe administrative sau știința administrației

- \$1. Problema suveranității epistemologice
- \$2. Încercări de determinare a obiectului specific

### **Sectiunea 2**

#### Prezentul, obsesia modelelor

- \$1. Modelul liberal
- \$2. Modelul weberian

## **Capitolul IV**

### Managementul public și noile metode de analiză în cercetarea administrației publice

### **Sectiunea 1**

#### Aprecieri prealabile

- \$1. Ipoteze de definire a managementului public
- \$2. Fondatorii managementului științific

## **Secțiunea 2**

### **Principalele tipuri de analiză a fenomenului administrativ**

- \$1. „Revoluția organizațională” și limitele sale
- \$2. Analiza politicilor publice

## **Secțiunea 3**

### **Noile metode de analiză în cercetarea administrației publice și revizuirea modelului liberal**

- \$1. Analiza organizațională
- \$2. Analiza funcțională
- \$3. Analiza sistemică
- \$4. Modelul neoliberal

## **Capitolul V**

### **Perspectivă în cercetarea și modelarea administrației publice**

## **Secțiunea 1**

### **Aspirația spre noi modele de administrație publică**

- \$1. Câteva idei prealabile
- \$2. Funcțiile modelelor

## **Secțiunea 2**

### **Demitizarea imaginilor administrației publice create prin modelele clasice**

- \$1. Perimarea mitului instrumentalității
- \$2. Dispariția mitului unității
- \$3. Decăderea mitului raționalității

## **Secțiunea 3**

### **Apariția noilor idealuri (mituri ?)**

- \$1. Idealul descentralizării
- \$2. Idealul statului – holding

## **Capitolul VI**

### **Dreptul și managementul: dihotomie sau complementaritate**

## **Secțiunea 1**

### **Constatări și observații prealabile**

- \$1. Funcțiile dreptului în procesul de modernizare a administrației publice
- \$2. Dreptul birocrăției administrative sub asediul managementului
- \$3. Managementul, motorul remodelării dreptului în administrație

## **Secțiunea 2**

### **Ordinea juridică și binomul public – privat**

- \$1. Este rentabilizarea serviciului public un proces care excede domeniul dreptului public ?
- \$2. Influențele dreptului comunitar asupra partajului public–privat

- \$3. Negarea dreptului administrativ
- \$4. Adaptarea dreptului administrativ la necesitățile creșterii randamentului administrației publice

## **PARTEA A TREIA**

### STRUCTURILE ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

#### **Capitolul I**

##### **Considerații generale**

###### **Secțiunea 1**

###### *Noțiunea de structură a administrației publice*

- \$1. Criteriile de constituire în sistem
- \$2. Aparatul administrativ
- \$3. Conceptul de relație

###### **Secțiunea 2**

###### *Sistemul de relații în care sunt implicate autoritățile administrației publice*

- \$1. Relații în cadrul sistemului autorităților administrației publice
- \$2. Relații cu elemente exterioare sistemului autorităților administrației publice
- \$3. Importanța relației dintre administrația publică și cetățeni
- \$4. Organizațiile neguvernamentale (ONG) și relațiile acestora cu administrația publică

#### **Capitolul II**

##### **Organele sau autoritățile administrației publice**

###### **Secțiunea 1**

###### *Clarificări terminologice*

- \$1. Termenul de organ
- \$2. Termenul de autoritate
- \$3. Termenul de instituție

###### **Secțiunea 2**

###### *Șeful statului*

- \$1. Rolul șefului statului
- \$2. Alegerea și validarea mandatului Președintelui României
- \$3. Actele președintelui

###### **Secțiunea 3**

###### *Administrația publică de stat*

- \$1. Guvernul

- \$2. Administrația de specialitate
- \$3. Autoritățile administrative autonome
- \$4. Prefectul și adjunctul său

#### **Sectiunea 4**

##### *Administrația publică locală*

- \$1. Consiliul local
- \$2. Consiliul județean
- \$3. Primarul și viceprimarul

### **Capitolul III**

#### **Serviciile publice**

#### **Sectiunea 1**

##### *Regimul juridic*

- \$1. Dreptul serviciului public
- \$2. Definirea serviciului public
- \$3. Înființarea și desființarea serviciului public
- \$4. Principii de organizare și funcționare a serviciului public

#### **Sectiunea 2**

##### *Criteriile de clasificare și gestionare a serviciului public*

- \$1. Clasificarea serviciilor publice
- \$2. Gestionarea serviciilor publice

#### **Sectiunea 3**

##### *Centralizare, descentralizare și autonomie în organizarea serviciilor publice*

- \$1. Privire globală
- \$2. Încercare de analiză comparativă
- \$3. Serviciul public în domeniul economic
- \$4. Despre varietățile spațiului de organizare publică în modelul democratic de administrație publică

## **PARTEA A PATRA**

### SISTEME POLITICO – ADMINISTRATIVE

#### **Capitolul I**

##### **Regimurile administrative**

#### **Sectiunea 1**

##### *Regimurile administrative*

- \$1. Centralizarea administrativă
- \$2. Deconcentrarea administrativ – teritorială

- \$3. Descentralizarea administrativ – teritorială pe baza autonomiei locale
- \$4. Principiul subsidiarității

## **Secțiunea 2**

### **Regionalizarea administrativă**

- \$1. Regiunea
- \$2. Regionalizare și regionalism
- \$3. Regiuni de dezvoltare

## **Capitolul II**

### **Guvernul și administrațiile centrale. Analiză comparativă**

## **Secțiunea 1**

### **Guvernul central, structurile sale de conducere, informare și consultanță**

- \$1. Aparatul administrativ guvernamental
- \$2. Structurile guvernamentale și administrative în statele federale
- \$3. Administrația centrală de specialitate. Scurtă privire comparativă

## **Capitolul III**

### **Patru exemple de structuri guvernamentale și ale administrației publice centrale**

## **Secțiunea 1**

### **Marea Britanie**

- \$1. Fundamentele constituționale ale administrației publice
- \$2. Primul Ministru și Cabinetul
- \$3. Administrația Publică Centrală

## **Secțiunea 2**

### **Franta**

- \$1. Statutul Președintelui Republicii
- \$2. Guvernul
- \$3. Consiliul de Miniștri
- \$4. Administrația Publică Centrală

## **Secțiunea 3**

### **Canada**

- \$1. Regimul politic
- \$2. Primul Ministru și Cabinetul

## **Secțiunea 4**

### **Statele Unite ale Americii**

- \$1. Organizarea administrativă și regimul politic
- \$2. Sistemul de guvernare la nivel federal
- \$3. Sistemul de guvernare la nivel statal



## **Capitolul IV** **Administrațiile locale**

### **Sectiunea 1**

*Colectivitățile locale și principalele regimuri locale*

### **Sectiunea 2**

*Structurile administrației locale în statele unitare*

- \$1. Franța
- \$2. Spania
- \$3. Italia
- \$4. România

### **Sectiunea 3**

*Structurile administrației locale în statele federale*

- \$1. Germania
- \$2. Elveția
- \$3. Regimul local și competențele provinciilor în Canada
- \$4. Sistemul de guvernare locală în S.U.A.
- \$5. Belgia

### **Sectiunea 4**

*Guvernământul local englez*

- \$1. Unitățile administrativ teritoriale
- \$2. Descentralizarea administrativă
- \$3. Structurile autorităților locale

## **Capitolul V**

**Structurile politico – administrative ale Uniunii Europene**

### **Sectiunea 1**

*Consiliul Uniunii Europene (Consiliul de Miniștrii)*

- \$1. Organizarea, funcționarea, componența
- \$2. Președintele
- \$3. Comitetul Reprezentanților Permanenți (COREPER)
- \$4. Secretariatul General

### **Sectiunea 2**

*Comisia Europeană*

- \$1. Istoric
- \$2. Structura
- \$3. Portofoliile
- \$4. Cabinetele
- \$5. Structura Direcțiilor Generale și a Serviciilor
- \$6. Funcționarea Comisiei Europene

# **PARTEA A CINCEA**

## **RESURSELE ADMINISTRAȚIEI PUBLICE**

### **Capitolul I**

#### **Personalul din administrația publică**

##### **Secțiunea 1**

###### *Politica de personal*

- \$1. Noțiunea de politică de personal
- \$2. Formarea personalului din administrația publică
- \$3. Recrutarea și promovarea personalului din administrația publică
- \$4. Conducerea personalului din administrația publică

##### **Secțiunea 2**

###### *Privire comparativă*

- \$1. Aspecte generale
- \$2. Anglia
- \$3. S.U.A.
- \$4. Germania
- \$5. Canada
- \$6. Franța

##### **Secțiunea 3**

###### *Un punct de vedere privind „cariera” funcționarului public și necesitatea formării unui corp de înalți funcționari publici*

- \$1. Aprecieri generale
- \$2. Necesitatea formării unui corp de înalți funcționari publici în România

### **Capitolul II**

#### **Funcția publică și funcționarul public**

##### **Secțiunea 1**

###### *Regimul juridic în România*

- \$1. Funcția publică
- \$2. Funcționarul public
- \$3. Organizarea și desfășurarea carierei funcționarului public
- \$4. Accesul la funcția publică
- \$5. Personalul contractual din administrația publică

##### **Secțiunea 2**

###### *Răspunderea funcționarului public*

- \$1. Răspunderea administrativ – disciplinară

- \$2. Răspunderea contravențională
- \$3. Răspunderea penală
- \$4. Răspunderea civilă

### **Sectiunea 3**

#### *Managementul funcțiilor și funcționarilor publici*

- \$1. Agenția Națională a Funcționarilor Publici
- \$2. Evidența funcțiilor și funcționarilor publici. Dosarul profesional

### **Capitolul III**

#### **Baza materială și financiară (logistica)**

### **Sectiunea 1**

#### *Aspecte generale*

### **Sectiunea 2**

#### *Domeniul public*

- \$1. Clarificări conceptuale
- \$2. Administrarea domeniului public

## **PARTEA A ȘASEA**

### COMPETENȚELE, ACTELE, PROCEDURILE

### **Capitolul I**

#### **Decizia administrativă, principala pârghie în mecanismul de funcționare a administrației publice**

### **Sectiunea 1**

#### *Decizia administrativă. Înțelesuri*

- \$1. Noțiuni generale
- \$2. Decizia administrativă ca act juridic

### **Sectiunea 2**

#### *Legalitatea deciziilor administrației*

- \$1. Clarificări conceptuale
- \$2. Condițiile de valabilitate a actelor administrative
- \$3. Legalitate și oportunitate în adoptarea deciziilor administrative
- \$4. Categoriile de acte administrative
- \$5. Operațiunile administrative și tehnico – materiale

### **Sectiunea 3**

#### *Executarea deciziei administrative*

- \$1. Organizarea executării și executarea deciziilor administrative,

procese simultane  
\$2. Constrângerea administrativă

## **Capitolul II**

Privire comparativă asupra competențelor, actelor și procedurilor administrative

### **Secțiunea 1**

*Privire generală*

\$1. Competențele și actele  
\$2. Procedurile administrative

### **Secțiunea 2**

*Mijloacele de protecție a cetățenilor împotriva abuzurilor administrației*

\$1. Franța  
\$2. Anglia  
\$3. Germania  
\$4. Italia  
\$5. Belgia  
\$6. Danemarca, Grecia, Irlanda  
\$7. Luxemburg, Olanda  
\$8. Portugalia, Spania

### **Secțiunea 3**

*Restricții legale și libertatea de acțiune a administrației*

\$1. Franța  
\$2. Anglia  
\$3. Germania  
\$4. Italia  
\$5. Belgia  
\$6. Danemarca, Grecia, Irlanda  
\$7. Luxemburg, Olanda  
\$8. Portugalia, Spania

### **Secțiunea 4**

*Analiza comparativă și integrarea prin drept*

## **PARTEA A ȘAPTEA**

CONTROLUL ACTIVITĂȚII ADMINISTRAȚIEI

### **Capitolul I**

## Responsabilitate și răspundere în activitatea administrației publice

### **Sectiunea 1**

#### *Fundamentarea juridică a răspunderii autorităților administrației publice*

- \$1. Responsabilitatea și răspunderea
- \$2. Răspunderea autorităților administrației publice
- \$3. Teorii privind fundamentarea răspunderii autorităților administrației publice

### **Sectiunea 2**

#### *Răspunderea administrativă ca formă a răspunderii juridice*

- \$1. Necesitatea asigurării executării legii
- \$2. Răspunderea administrativ – disciplinară
- \$3. Răspunderea administrativ - patrimonială
- \$4. Răspunderea contravențională
- \$5. Poliția administrativă

## **Capitolul II**

### Controalele politice și administrative asupra activității administrației publice

### **Sectiunea 1**

#### *Considerații generale privind controlul*

- \$1. Importanța controlului
- \$2. Controlul parlamentar
- \$3. Controlul autorităților administrative autonome față de Guvern
- \$4. Controlul administrativ
- \$5. Necesitatea perfecționării controlului administrativ

### **Sectiunea 2**

#### *Controlul cetățenilor asupra administrației*

- \$1. Administrația publică și cetățeanul
- \$2. Privire comparativă asupra recursurilor și jurisdicțiilor în materie administrativă

## **Capitolul III**

### Controlul administrației prin justiție. Comparații

### **Sectiunea 1**

#### *Jurisdicții judiciare și jurisdicții administrative*

- \$1. Considerații generale
- \$2. Jurisdicții judiciare și jurisdicții administrative în Anglia
- \$3. Jurisdicții judiciare și jurisdicții administrative în S.U.A.

### **Sectiunea 2**

### Sisteme de contencios administrativ

- \$1. Considerații generale
- \$2. State cu sistem de contencios de tip francez
- \$3. State cu sistem de contencios de tip germanic
- \$4. State cu sisteme de jurisdicție administrativă inclusă în sistemul judiciar
- \$5. State care nu posedă jurisdicții administrative

## **Capitolul IV**

### Contenciosul administrativ în România

#### **Secțiunea 1**

##### Noțiunea, geneza și evoluția contenciosului administrative

- \$1. Geneza și evoluția contenciosului administrativ român
- \$2. Noțiunea de contencios administrativ
- \$3. Admisibilitatea acțiunii în contencios și actele supuse controlului judiciar

#### **Secțiunea 2**

##### Procedura în contencios administrativ

- \$1. Procedura prealabilă și competența instanțelor de judecată
- \$2. Obiectul acțiunii și părțile în contencios administrativ
- \$3. Sesizarea instanței, judecarea și soluționarea acțiunii în contencios administrativ
- \$4. Căile de atac și executarea hotărârii judecătorești definitive și irevocabile

#### **Secțiunea 3**

##### Excepția de nelegalitate

- \$1. Controlul instanțelor de contencios administrativ pe baza excepției de nelegalitate
- \$2. Aspecte particulare privind controlul jurisdicțional asupra actului administrativ
- \$3. Jurisdicții speciale administrative
- \$4. Controlul actelor administrative exercitat de alte instanțe de judecată decât cele de contencios administrativ

## **PARTEA A OPTA**

### PRINCIPALELE PROBLEME ALE ADMINISTRAȚIEI CONTEMPORANE

#### **Capitolul I**

##### Derapajele statului de drept (criza dreptului)

### **Sectiunea 1**

#### **Evoluții contemporane ale democrației constituționale**

- \$1. Rolul statului
- \$2. Derapajele exercițiului democratic
- \$3. Buna guvernare
- \$4. România. Starea de fapt

### **Sectiunea 2**

#### **Puterea politică, administrația și justiția**

- \$1. Caracterul dinamic al relației politice – administrație – justiție
- \$2. Necesitatea mai bune cunoașteri a raporturilor dintre puterile statului

## **Capitolul II**

### **Criza administrației**

### **Sectiunea 1**

#### **Mecanismele declanșării crizelor**

- \$1. Semnificațiile conceptului de „criză”
- \$2. Decalajele administrație – societate
- \$3. Tipuri de criză
- \$4. Mecanismele compensatorii

### **Sectiunea 2**

#### **Realități românești din activitatea autorităților statului**

- \$1. Privire generală
- \$2. Administrația publică – realități

### **Sectiunea 3**

#### **Incertitudini instituționale (Ministerul Public între executiv și justiție)**

- \$1. Încercare de analiză diacronică a evoluției Ministerului Public
- \$2. Modele de organizare a Ministerului Public în state europene
- \$3. Poziția și misiunile Ministerului Public în sistemul autorităților publice în doctrina și legislația noastră
- \$4. Concepția Consiliului Europei privind poziția și misiunile Ministerului Public în sistemul autorităților statului
- \$5. În loc de concluzii

## **Capitolul III**

### **Modernizarea administrației publice, necesitate obiectivă**

### **Sectiunea 1**

#### **Democratizarea și modernizarea administrației publice**

- \$1. Interdependența democratizare – modernizare
- \$2. Tendințe în procesul de modernizare
- \$3. Impactul informatizării

### **Sectiunea 2**

#### Prospectarea și formalizarea – instrumente necesare în modernizarea administrației publice

- \$1. Funcțiile prospecției
- \$2. Conceptul de transformare

### **Sectiunea 3**

#### Cerințele unei posibile strategii de accelerare a modernizării administrației publice românești

- \$1. Reașezarea programului de guvernare cu privire la reforma administrației publice
- \$2. Aprecieri privind profunzimea și durabilitatea schimbărilor prin reformă
- \$3. Necesitatea depolitizării administrației și eliminarea clientelismului politic și a corupției

## **PARTEA A NOUA**

### SCENARII PRIVIND VIITORUL ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

#### **Capitolul I**

#### Analiza relațiilor fundamentale ale administrației cu mediul, condiția proiectării unor scenarii privind evoluția acesteia

### **Sectiunea 1**

#### Echilibrul modelului democratic de administrație publică

- \$1. Condițiile unei analize științifice a viitorului administrației publice
- \$2. Relația administrație – economie
- \$3. Relația administrație – politică
- \$4. Relațiile dintre autoritățile componente ale sistemului administrației publice

### **Sectiunea 2**

#### Dezechilibre posibile în modelul democratic de administrație publică.

#### Scenarii de transformare

- \$1. Inversarea subordonărilor în relațiile autorităților administrative cu cele politice și economice
- \$2. Subordonarea fără separare între autoritățile administrative și cele politice sau economice

### **Sectiunea 3**



Tipuri de strategii posibile în proiectarea unor scenarii privind viitorul administrației publice

- \$1. Strategii de non-intervenție
- \$2. Strategii de intervenție prin investiții
- \$3. Strategii de ruptură

**Capitolul II**

Încercare de diagnoză a modelului democratic de administrație publică

**Secțiunea 1**

Variantele modelului democratic de administrație publică

- \$1. Observații prealabile
- \$2. Modelul de integrare absolută
- \$3. Modelul de integrare relativă
- \$4. Modelul de non-administrație

**Secțiunea 2**

Definirea modelului prin starea constantelor

- \$1. Constantele modelului: subordonarea și separarea
- \$2. Integrarea relativă restrânsă (IRR)
- \$3. Integrarea relativă generalizată (IRG)

**PARTEA A ZECEA**

ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ ȘI INTEGRAREA EUROPEANĂ

**Capitolul I**

De la administrația națională la o administrație europeană

**Secțiunea 1**

Idealul modelului european de administrație publică

- \$1. Observații preliminare
- \$2. Factorii de aderență dintre administrațiile publice europene

**Secțiunea 2**

Spațiul Administrativ European (SAE)

- \$1. Spațiul Administrativ European, componentă a Spațiului Public European
- \$2. Convergențe administrative europene
- \$3. Elementele componente ale Spațiului Administrativ European

## **Capitolul II**

### **Regionalizarea și cooperarea interregională în procesul de integrare europeană**

#### **Sectiunea 1**

##### **Clarificări terminologice**

- \$1. Câteva idei prelabile
- \$2. Regiune. Regionalism. Regionalizare

#### **Sectiunea 2**

##### **Rolul statului-națiune în procesul de integrare europeană**

- \$1. Considerații generale
- \$2. Interpretări actuale ale principiului subsidiarității
- \$3. Rolul fundamental al statului-națiune în procesul de integrare europeană

## **Capitolul III**

### **România în Uniunea Europeană**

#### **Sectiunea 1**

##### **Dificultățile aderării României la U.E.**

- \$1. Reflecții privind prezentul și viitorul U.E.
- \$2. Uniunea Europeană astăzi
- \$3. Necesitatea și dificultățile extinderii U.E.

#### **Sectiunea 2**

##### **Necesitatea continuării reformării instituțiilor U.E.**

- \$1. Scenarii privind viitorul U.E.
- \$2. Doctrina federalistă și viitorul U.E.
- \$3. O abordare juridică a federalizării U.E.
- \$4. Tratatul de la Lisabona – o soluție tranzitorie

- Lucrări fundamentale pentru studiul Administrației Publice
- Lucrări de același autor

## **P R E F A Ț Ă**

În Tratatul prefațat de noi se exprimă cu putere reputatul teoretician în domeniul dreptului administrativ și al științei administrației și, deopotrivă experimentatul practician în domeniul administrației publice fiind îngemănați în unul și același specialist, profesorul Ioan Alexandru.

Așa cum ne-a obișnuit, autorul ne propune, de data aceasta *in extenso*, sub forma unui TRATAT, abordarea unei tematici extrem de *interesante și actuale* asupra *administrației publice*.

Alegerea inspirată a titlului a fost în așa fel aleasă încât să poată sugera *ab initio* abordarea interdisciplinară a fenomenului administrativ. Și aceasta pentru că de-a lungul timpului, profesorul universitar dr. Ioan Alexandru a publicat numeroase lucrări de drept administrativ, de drept administrativ comparat și de drept public european, precum și numeroase studii și eseuri, toate *trădând*, deopotrivă formațiunea sa de bază - aceea de jurist - și, bineînțeles, *vocația* sa de cercetător în domeniul căruia i se subsumează Tratatul.

Cât despre *vocația* autorului pentru domeniul abordat, este interesant și meritoriu faptul că întreaga activitate didactică și științifică privită în evoluția ei, a fost marcată de mereu nemulțumitul din El, care l-a determinat să nu se limiteze la abordarea pur juridică a organizării și funcționării administrației publice, ci să întreprindă cercetări deosebit de importante în domeniul Teoriei și Științei Administrative, apelând la metode și tehnici de căutare proprii sociologiei, științei politice sau managementului public.

Numeroasele lucrări în domeniul juridic ori în care a abordat fenomenul administrativ în plan interdisciplinar pentru care a fost laureat de opt ori cu premii ale Uniunii Juriștilor din România, i-au îngăduit autorului să elaboreze lucrarea de față intitulată pe drept "TRATAT".

Suntem convinși că la denumirea de "TRATAT" autorul a ajuns după lungi ezitări și, din câte știm, această denumire i-a fost sugerată de reputatul și regretatul profesor Antonie Iorgovan care, în prefața ediției a IV-a a lucrării "Administrația publică" preciza că profesorul Ioan Alexandru "cu modestia proverbială" a elaborat și publicat o lucrare cu caracter didactic, subintitulată "Lección de administrație publică", în realitate, conținutul și metoda de investigație cum și constelația de idei originale, cel puțin pentru doctrina românească, l-au îndreptățit să afirme că suntem în prezența unui "*veritabil Tratat de știința administrației*".

Or, lucrarea la care se referea reputatul specialist este punctul de plecare și, în același timp, constituie banca de idei, reguli, principii, informații și rezultate ale cercetărilor proprii pentru tratatul de față. Iată de ce, alăturându-ne sugestiei amintite, considerăm și noi că, în multitudinea calităților lucrării, caracterul de cercetare fundamentală justifică pe deplin calificarea ei ca fiind un veritabil tratat.

În raport cu lucrarea amintită, considerată de literatura de specialitate ca un veritabil tratat, lucrarea de față cuprinde serioase dezvoltări materializate în structura mai complexă și în sporirea ponderii juridice, păstrând însă caracterul unei analize interdisciplinare, ceea ce face ca tratatul să se înfățișeze a fi unic în peisajul doctrinei românești contemporane. Credem că acesta este meritul principal al lucrării care, la cunoștința noastră, oferă cea mai amplă și reușită imagine interdisciplinară asupra administrației publice.

Într-un mod cu totul particular atrag atenția opiniile temeinic argumentate ale autorului în privința autorităților românești și, mai ales, cele privind "*rolul statului*" ori cele referitoare la "*derapajele exercițiului democratic*" abordate în Partea a opta Capitolul I, în care autorul lansează teoria "*autocrației electivă*" și semnaleză "*deformările patologice ale structurilor democrației constituționale*", dar și necesara și excelenta analiză din Partea a zecea, Capitolul II și III, unde se demonstrează "*rolul fundamental al statului națiune în procesul de integrare*", concomitent cu "*necesitatea continuării reformării instituțiilor U.E.*".

Considerăm că în prefață ar fi prea mult să ne referim la cele zece părți însumând 33 de capitole ale tratatului, de aceea ne rezumăm la a face câteva importante sublinieri. Mai întâi, remarcăm efortul constructiv și absolut original al autorului reflectat în structura lucrării și în conținutul fiecărei părți. În al doilea rând remarcăm abordarea amplă a temelor specifice materiei. Apoi, valoarea comparativă a cercetării întreprinse în care numeroasele argumente evocate, ordonate și valorizate conduc la ideea exprimată de numeroși specialiști și experți în drept administrativ și știința administrației, conform căreia azi asistăm la o evoluție necesară,

firească și benefică spre valori și norme administrative comune statelor Uniunii Europene. Și aceasta, pentru că acest proces obiectiv ireversibil este ușor frânat de faptul unanim recunoscut că în dreptul administrativ formele instituționale se dovedesc a fi rezistente la schimbare. Tot astfel, o extensie a acestei constatări o regăsim și în relația dintre administrație și cetățean, cum și în întregul stil de administrare, expresii intrinseci ale particularităților naționale, așa cum rezultă din abordările subsumate Capitolului II intitulat "Criza administrației" din partea a opta.

În sfârșit, considerăm că suntem în prezența unei abordări ample care se vrea și reușește să dea valoare de excepție unei lucrări monumentale deosebit de utile juriștilor, dar și tuturor celor care sunt implicați în activități ce țin de domeniul teoriei și practicii dreptului ori de domeniul teoriei și practicii administrației publice.

Suntem convinși că prin întreaga Sa operă al cărei corolar îl constituie tratatul de față autorul său, prof. univ. dr. Ioan Alexandru, își asigură un loc special în doctrina noastră de specialitate. Astfel, prin profunzimea abordărilor sale științifice și prin numărul mare de lucrări, profesorul Ioan Alexandru a realizat o operă care onorează deopotrivă știința juridică și știința administrației din țara noastră, contribuind la descifrarea incertitudinilor din cele două domenii, la dezvoltarea teoriei din aceste compartimente și la ameliorarea activității de corectă interpretare și aplicare a normelor juridice.

Prof. univ. dr. **Ion Dogaru**  
Membru corespondent al Academiei Române

## ***PREFAȚĂ \****

*1. Anul 2006 este anul în care România a primit „undă verde” pentru aderarea oficială, începând cu 1 ian. 2007, la Uniunea Europeană, dar este și anul în care s-a publicat masiv atât în științele juridice, cât și în științele administrative pe ideea integrării. Spre cinstea lor „șefii de școală” au fost la înălțimea acestei provocări istorice, iar ultima ediție a lucrării neobositului nostru coleg și prieten, Prof. Ioan Alexandru, intitulată generic „Administrația publică”, cu subtitlurile „teorii, realități, perspective”, este o dovadă elocventă în acest sens. De altfel, Prof. Ioan Alexandru a fost și raportorul general, în ultimii ani, la sesiunea științifică a Institutului de Științe Administrative „Paul Negulescu” din Sibiu cu tema „Reformele administrative și judiciare în perspectiva integrării europene”.*

*2. Este greu și riscant să ne pronunțăm asupra evoluției cercetărilor în domeniul științelor naturii sau al matematicii după 1 ian. 2007, data integrării*

---

\* În memoria prof.univ.dr. Antonie Iorgovan, poate cea mai strălucită minte a dreptului public din perioada postbelică, demn continuator al școlii românești de administrație publică întemeiată de Paul Negulescu, reiau această "Prefață" pe care a făcut-o la cea de a IV-a ediție a lucrării mele "Administrația Publică", tipărită de Editura Lumina-Lex în anul 2007, lucrare ce a fost aproape în întregime inclusă în prezentul *Tratat de Administrație Publică*

României în Uniunea Europeană (Nu întâmplător se spune că matematica este matematică, indiferent când s-a elaborat o teorie, în Antichitate, în vremea lui Napoleon sau în zilele noastre), dar cu certitudine, cercetarea dreptului, în general și cercetarea Dreptului administrativ, în particular nu poate face abstracție de profundele mutații pe care le implică aderarea, paradigma clasică a divizării dreptului în **drept intern și drept internațional** devenind desuetă. Ca element de bază al structurii normativității juridice a țărilor membre în Uniunea Europeană apare **Dreptul comunitar**, care este în „plin șantier”, fiind suficient să ne referim la blocarea procesului de ratificare a Tratatului constituțional.

Lucrarea Prof. Ioan Alexandru este, prin excelență, o cercetare de știința administrației, care nu a putut să facă abstracție de armătura juridico-instituțională a administrației, privită, cum stă bine unei veritabile cercetări științifice, atât prin prisma prezentului (critica „barbariei concretului”, cum se exprimă un scriitor român), cât și prin prisma provocărilor viitorului, a integrării României în Uniunea Europeană.

3. Astfel, deloc întâmplător, lucrarea se încheie cu capitolul intitulat semnificativ **„Administrația publică și integrarea europeană”**, fiind prima „reacție” de substanță a doctrinei românești pe această temă de destin a Uniunii Europene.

La întrebarea cardinală care frământă pe autorii de știința administrației și de drept public, dacă există un model european de administrație publică, cu realism, în lucrare se oferă următorul răspuns: **„ceea ce considerăm că s-ar putea pune în discuție și ar fi conform aspirației noastre către perfecțiune, ar fi identificarea unui pachet de caracteristici comune diferitelor administrații europene, care ar constitui nucleul unei coerențe interne pentru un ipotetic model european, distinct de alte modele posibil de imaginat”**.

Problema „modelului european” nu este exclusiv de importanță teoretică, implicațiile practice (în politic, juridic, social) mai ales în țările în curs de aderare sunt foarte mari, putând genera stări conflictuale dacă „modelul european” este răstălmăcit, de o grupare politică sau alta ori chiar de către autoritățile publice.

Nu trebuie să uităm că fiecare dintre țările membre vine cu propria-i istorie în Uniunea Europeană, cu particularitățile sale, cu sensibilitățile sale, dar și cu aspirațiile sale. Nu trebuie, de asemenea, uitat că unele state membre ale Uniunii Europene sunt federații, altele au o organizare cvasifederativă, altele sunt state unitare, iar acestea din urmă nu acceptă organizarea teritoriului decât pe criterii administrative. Mai mult, unele Constituții naționale, cum este și Constituția României din 1991 (art.152) interzice revizuirea acestora sub aspectul caracterului unitar al statului.

Cu toate acestea, invocându-se „modelul european”, forțe politice și civice din România propovăduiesc ideea unei autonomii teritoriale pe criterii etnice, invocându-se principiul subsidiarității.

Lucrarea Prof. Ioan Alexandru ne îndeamnă la prudență, la cumpătare și, mai ales, la înțelegerea diversității și a istoricității. Soluția care a fost preconizată, de pildă, după cel de-al doilea război mondial, într-o parte a Tirolului nu se mai potrivește cu realitățile actuale și, în orice caz, cu cele din România.

4. Autorul, cu modestia proverbială care-l caracterizează, ne informează că suntem în prezența preponderent a unui material didactic, rezultat al prelegerilor din

ultimii ani la Facultatea de Administrație Publică, a cărei decan a și fost, din cadrul Școlii Naționale de Științe Politice și Administrative. Poate din acest motiv și titlu lucrării, care conduce mai degrabă spre o lucrare cu caracter monografic, de sinteză și documentare, decât spre o lucrare de cercetare analitică aprofundată a fenomenului administrativ, cu proiecții personale în conceptele și principiile științei administrației.

În realitate, analizând conținutul lucrării, metoda de investigație și constelația de idei originale, cel puțin pentru doctrina românească, tragem concluzia că **ne aflăm în prezența unui veritabil tratat de știința administrației.**

5. Dintre temele mari ale științei administrației, după obișnuita parte introductivă, consacrată noțiunilor, lucrarea analizează: cercetarea științifică a administrației publice; structurile administrației publice; mecanisme și instituții de funcționare a administrației publice; perspectiva administrației publice - teoriile viitorului; iar materialul bibliografic este la zi de la „clasici”, la puternicele școli actuale din S.U.A. și din Europa. Este de remarcat și valorificarea doctrinei românești din ultimii ani, la evoluția căreia Decanul Alexandru a avut un rol esențial, fiind de reținut că după **Talcot Parsons** (*Reflections on the Place of Force in Social Problems*, New York, 1966) și **S. Mennell** (*Sociological Theory Uses and Unities*, New York, 1974) printre primele pagini ale lucrării este citat **Ani Matei** (*Analiza sistemelor administrației publice*. Ed. Economică, București, 2003).

Fără exagerare, dar ediția la care ne referim apare ca un fel de vârf al monumentului a științei administrației în România.

6. România, cum am avut ocazia să relevăm în tratatul nostru de Drept administrativ, n-a fost la periferia preocupărilor europene și mondiale în ceea ce privește instituționalizarea cercetărilor științifice asupra administrației publice, dimpotrivă a făcut parte din ariergarda acestor bătălii, fiind suficient să amintim că în 1925 se înființează Institutul de Științe Administrative al României, iar în 1928 pe lângă Institut, prin lege specială, se înființează „Școala superioară de documentare și științe administrative”, România fiind membru fondator al Institutului Internațional de Științe Administrative, înființat la Bruxelles. Doctrina elaborată în cadrul Institutului, ca și experiența Școlii din 1928 au constituit modele de urmat pentru occidentali, inclusiv pentru francezi, după cum ne informează Prof. Paul Negulescu în cursul său de Politică administrativă din 1938.

După ocuparea României de trupele sovietice și adoptarea constituțiilor socialiste știința administrației a intrat într-un serios con de umbră, prin anii 70 exista, în limba română, doar traducerea lucrării autorului polonez Z. Storosciak, situație care, pe numere mari, s-a menținut până la schimbarea de regim politic din 1989. Prof. Ioan Alexandru în cadrul S.N.S.P.A. s-a înhămat, din 1990, la o muncă de „ocnaș” pentru a contribui la înlăturarea handicapului, școala creată și această carte sunt o dovadă că a învins, iar istoria științei administrației post decembriste îi va rezerva locul de onoare care i se cuvine. Unde am fost în 1990, ca doctrină națională și unde am ajuns acum, dovadă tratatul la care ne referim. Sunt aspecte care nu pot fi trecute cu vederea la o judecată obiectivă asupra evoluției unui fenomen științific, evoluție de neconceput fără dăruirea și implicarea șefilor de școală, între care, la loc de cinste, se cuvine să fie menționat și autorul lucrării la care ne referim.

7. Sub aspectul metodei de cercetare autorul analizează problemele, adoptând poziții, propunând soluții, fără a se raporta la realitățile dintr-o administrație sau alta. Lucrarea forează, astfel, în solul comun al tuturor administrațiilor, ceea ce justifică calificarea cercetării de cercetare fundamentală, iar a lucrării de tratat, cum s-a arătat mai sus. Aceste motive ne îndreptățesc să sugerăm autorului pregătirea unei versiuni într-o limbă de circulație europeană.

Autorul nu evită realitățile din România, pe care le examinează, de regulă, în contextul analizelor teoretice generale, dar a simțit nevoia unei abordări speciale în capitolul intitulat „**Reflecții privind edificarea statului de drept în România**”, capitol în care lansează teoria „**autocrației electivă**”, sau altfel spus a „**deformării patologice a structurilor democrației constituționale**”.

Fără a contesta valabilitatea teoriei ne întrebăm cu ce trebuie acționat, dacă nici „renunțarea la scrutinul de listă” nu este o soluție? Cum se știe, mari speranțe se pun în votul uninominal, dar să-l lăsăm pe autor:

„În mod evident, personalizarea vieții politice se amplifică odată cu proliferarea de instituții monocratice - în cadrul statului, dar și în societatea civilă - până aproape de absurd, ajungându-se a se vorbi de „partide personale” (al lui x sau y). În aceste condiții, **alegerile, mai cu seamă dacă se va renunța la scrutinul de listă** (sublinierea noastră Antonie Iorgovan ), tind să se transforme într-un rit, într-o procedură de identificare a unor persoane și să se descompună într-o delegare aproape necondiționată tocmai unor puteri monocratice ale căror titulari, simțindu-se investiți (sau miruiți) interpretează, în mod firesc, propriul rol în mod discreționar și adeseori, cu aroganță autocratică” (pag.643).

8. O lucrare de știința administrației care se respectă nu putea să facă abstracție de dreptul aplicabil administrației publice, analiză, interesant, cuprinsă în contextul cercetării procesului de transformare a administrației publice:

„Este clar că modernizarea administrației va clătina în mod sever ordinea birocratică mergând până la componentele sale juridice, **dar această mișcare are loc în interiorul dreptului**, care în ansamblu ar putea fi chiar avantajat, chiar dacă rolul său în evoluția acțiunii administrației s-ar micșora în detrimentul unor forme și pârgii manageriale ...” (pag.572).

În acest context de idei, sunt analizate teoriile despre: „negarea dreptului administrativ”; dispariția distincției dintre dreptul public și dreptul privat etc. Autorul, nefiind de acord cu teza dispariției dreptului administrativ, dar reține atenția asupra dispariției „paradigmelor regaliene” legate de rolul acestuia, mergând până la afirmațiile:

„În fața unor astfel de afirmații nihiliste, conceptul de guvernare (de bună guvernare) poate să genereze speranța reformulării concrete a noțiunii de **interes general**, ca principal obiectiv al puterii publice constituită democratic în temeiul unui contract social ...

Astfel înțeleasă noțiunea de guvernare, contravine ideii că administrația publică deține monopolul violenței legitime, a reprimării și constrângerii legitime și că s-ar putea ca și alte tipuri de organizații, alți actori sociali, să contribuie să se obțină din partea cetățenilor un consens în vederea atingerii obiectivului binelui public, prin diverse mecanisme de reglare economică și socială ...” (pag.644).

Rostul acestor rânduri îl reprezintă reținerea atenției cititorului asupra lucrării și nu o polemică cu autorul, de aceea ne rezumăm a preciza că „**tezele privatizării**

**administrației publice”, ale „contractului social”, fără a le exclude ca soluție logică au reprezentat de-a lungul istoriei, inclusiv în România post decembristă, paravane pentru cele mai verzoare afaceri ale celor din clasa politică. Să nu uită afacerea „căile ferate” din timpul lui Carol I sau afacerea „Skoda” de mai târziu, iar despre privatizările de după 1990 ce să mai vorbim. De aici, nu trebuie înțeles că privatizarea serviciilor publice nu este o soluție, dar ideea de bază a regimului juridic aplicabil trebuie să fie apărarea „binelui comun” sau a „interesului general”, ceea ce este de neconceput fără Dreptul administrativ.**

*Nu trebuie să scăpăm din vedere că prin Constituția din 1991, România este calificată stat de drept, stat democratic, dar și stat social, iar filozofia **statului social** este cuprinsă și în documentele constitutive ale Uniunii Europene.*

*9. Lucrarea este redactată într-un stil academic de excepție, pe alocuri cu accente literare, ceea ce face lectura nu numai accesibilă, dar și plăcută. Este o carte vie, în pofida materiei tratate, aproape în fiecare pagină cititorului i se pune o problemă, fie desprinsă din contextul informațional prelucrat, fie din reflecțiile proprii ale autorului. În alți termeni, cititorul este supus unei permanente provocări, adevărat, uneori, cu teze cam șocante, dar acesta este rostul științei administrației. Cum se știe, știința administrației trebuie să ofere soluții pentru perfecționarea administrației, pentru administrația viitoare, până unde merg aceste soluții este o problemă care ține de autor, de curajul științific, de imaginația științifică a acestuia. În alți termeni, opera este reflecția fidelă a personalității autorului, iar lucrarea la care ne referim, ca și celelalte elaborate singur ori în colaborare, de știința administrației sau de drept public, inclusiv de drept public comparat, fac dovada că autorul acestora este una din marile personalități științifice ale neamului.*

*Recomandăm, pe această cale, lucrarea nu numai studenților de la administrație publică sau științe politice, ci și studenților de la „științele juridice”, care doresc să urmeze o carieră în administrație publică (națională sau europeană) și, în orice caz, doctoranzilor la disciplinele Dreptului public.*

*Prof.univ.dr. **Antonie Iorgovan***

## **CUVÂNT ÎNAINTE**

Făcând o evaluare a gradului de receptare de către studenți și cursanți a cunoștințelor transmise prin cursurile specifice unei pregătiri sau perfecționări a acestora în domeniul administrației publice, precum și o evaluare a discursului public practicat de unii reprezentanți aleși în legislativ sau aflați mai mult sau mai puțin temporar în funcții înalte în stat sau în administrația locală, am constatat necesitatea stringentă a îmbogățirii cunoștințelor teoretice ale acestora în domeniul administrației publice ca o condiție în creșterea calitativă a activității pe care o prestează.



Astfel, pe de o parte, am constatat ca fiind necesară amplificarea, în programele de învățământ, a modulelor ce țin de Teoria Administrației, ca fundament teoretic absolut necesar înțelegerii corecte a fenomenului administrativ, mai ales în ceea ce privește raportarea acestuia la fenomenul politic și la cel economic. Pe de altă parte, gradul de reflectare a teoriilor în realitățile administrației publice permanent dinamice apare, de asemenea, ca necesar a fi cunoscut și se manifestă cu precădere în imperativul de a cunoaște structurile, mecanismele și instituțiile administrative existente în diverse țări ale lumii, surse permanente de inspirație în aceste momente de construcție a unei noi administrații publice. În sfârșit, pe toți ne interesează părerile marilor doctrinari cu privire la perspectivele administrației publice, precum și complexa problematică a locului administrației publice în contextul globalizării, a integrării europene.

Lucrarea de față, care cuprinde în mare parte tematica abordată în cursurile pe care le-am ținut în perioada 1991-2008 dar și într-o serie de colocvii, mese rotunde organizate în țară sau străinătate, încearcă să răspundă unor necesități didactice și se adresează atât studenților Facultăților de Administrație publică, Drept, Științe Politice și Mass-media, cât și practicienilor, oameni politici sau funcționari în administrația publică, dar în egală măsură tuturor celor interesați.

Am încercat o investigație diacronică a relației politică - administrație - economie începând cu originile cercetării administrației publice, după ce în prealabil am făcut o trecere în revistă a principalelor noțiuni și concepte utilizate în materie.

Am demonstrat insuficiența tratării problematicii administrației publice exclusiv din punct de vedere juridic, dar și pericolul ignorării dreptului; am subliniat importanța utilizării metodelor proprii științei administrației.

Reevaluând contribuțiile teoretice ale specialiștilor români și utilizând cele mai noi concepții în domeniu, elaborate de doctrinari ai dreptului, ai științei politice și ai științei administrației din diferite țări ale lumii, am dorit să punem în discuție principalele aspecte ale teoriei administrației și, în același timp, să informăm cu privire la modelele de structuri, mecanisme și instituții administrative existente în unele țări.

Solicitările ce au determinat necesitatea apariției unei a IV-a ediții din lucrarea "Administrația Publică – teorii, realități, perspective" au determinat ulterior revizuirea profundă a acelei lucrări în special în ceea ce privește componenta juridică de analiză comparativă. Practic, urmare includerii acesteia într-o lucrare mult mai amplă, a rezultat în final acest tratat care cuprinde cvasitotalitatea informațiilor necesare a fi cunoscute de cei interesați de acest important domeniu al activității umane.

În acest fel, înțelegem să ne aducem o modestă contribuție la răspândirea culturii administrative, componentă indispensabilă în formarea și perfecționarea celor chemați să ni se alăture în efortul ce trebuie făcut pentru realizarea reformei administrației, ca parte integrantă a Reformei globale a societății românești și așezarea vieții noastre în parametrii optimi ai unui stat de drept democratic.

**Autorul**

# PARTEA A OPTA

## PRINCIPALELE PROBLEME ALE ADMINISTRAȚIEI CONTEMPORANE

### Capitolul I

#### Derapajele statului de drept (criza dreptului)

##### Sectiunea 1

##### Evoluții contemporane ale democrației constituționale

#### §1. Rolul Statului

Este unanim recunoscut faptul că, în mai toate domeniile, autoritatea traversează o perioadă de criză care afectează fundamentele sale și bineînțeles, formele sale de exprimare.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> **Mireille Marc-Lipianski**, *Crises et Crise*, Presses d'Europe, Nice 1997; **Alain Plantey**, *Prospective de l'Etat*, Centre National de la recherche scientifique, Paris 1975; **Herbert A. Simon**, *Administration et processus de décision*, Editura Economica, Paris 1983; **Michel Crozie**, *La Société bloquée*, Le Seuil, Paris, 1970; **Francis Chauvin**, *Administration de l'État*, Editura Dalloz, Paris 2002; **Jacques Cailosse-Jacques Hardy**, *Droit et*

Valorile tradiționale, cadrele obișnuite de gândire și de acțiune sunt amenințate în profunzimea lor de extraordinara rapiditate a evoluției socio-economice și de presiunea exercitată de numeroasele nevoi materiale și spirituale imediate. Multitudinea și diversitatea grupurilor sociale dar, mai ales interdependența dintre ele, generează conflicte, fricțiuni, ceea ce impune proliferarea regulamentelor și a normelor juridice cu caracter constrângător.

Este, deci, necesar, astăzi mai mult ca niciodată, să ascultăm și să explicăm, să restabilim comunicarea naturală între grupurile sociale și să apelăm la responsabilizarea acestora și a persoanelor interesate. Activitatea personală a membrilor societății, indiferent care ar fi, nu mai trebuie considerată ca un act puțin important pentru societatea în ansamblu sau ca un act subordonat, trebuind restituită valoarea intrinsecă a angajamentului personal.

Coeziunea și armonia unei societăți se nasc din atașamentul cetățenilor săi față de un obiectiv comun, din participarea lor la căutarea și stabilirea acestor obiective. Fără a constitui un panaceu universal, cooperarea socială va contribui la prevenirea relelor ce amenință societatea, diminuând opozițiile individuale, ostilitățile publice, presiunile demagogice sau rezistențele pasive și uneori active. Coeziunea și armonia pot corecta ierarhiile și vor ușura, oarecum, dependența cetățenilor.

Comunicarea și dialogul social sunt profitabile și autorităților statului, generând o îmbunătățire a colectării informațiilor, facilitând îndeplinirea programelor și a proiectelor, făcând să slăbească spiritul contestatar și evitând deturnările sau abuzurile de putere. Participarea este cea mai bună garanție a acceptării obiectivelor comune și cea mai bună motivație a eficienței, însă nu trebuie considerată doar un avantaj, ci și o obligație.

Participarea generează responsabilitatea, deoarece obligă oamenii să se angajeze, sancționând refuzul, absența și indiferența iar, pe cale de consecință, ar putea distruge neutralitatea. De principiu, autoritatea publică oferă privilegii celor care participă, interlocutorilor săi, iar uneori, reglementează proceduri legale privind consultarea, stabilind, în unele cazuri, chiar și sancțiuni împotriva celor care refuză participarea la viața cetății. Trebuie să înțelegem că participarea nu este o sursă de decădere a puterii, de diminuare a prestigiului sau a competenței de decizie a autorității, deoarece prin ea nu se produce o restrângere a competenței de decizie a puterii, o diminuare a libertății acesteia. Dimpotrivă, participarea obligă opinia publică la raționamente logice și lovește în opiniile emoționale, demagogice. Arătând cetățenilor dificultățile reale prin care trece autoritatea, îi face pe aceștia să înțeleagă că este în avantajul lor să contribuie la buna funcționare a autorităților și serviciilor publice.

A devenit o caracteristică a democrației contemporane ca sub diverse forme și în cele mai diferite domenii, din ce în ce mai mult, cetățenii particulari, administrații, consumatorii, funcționarii – cu alte cuvinte o mulțime de persoane fizice și juridice – să se afle asociați direct cu activitatea statului, ceea ce impune ca un asemenea fenomen, de o asemenea amploare, să fie analizat și înțeles.

Administrația românească constituie nu numai cadrul, dar și fructul unui sistem politico-juridic care nu va continua să existe, decât dacă este sprijinit prin niște interese stabile și dacă va reuși să integreze aceste interese nu numai în strategii și opțiuni normative, dar, în primul rând, în acțiunea concretă. Condiția liberei exprimări a acestor interese și a apărării lor în mod pașnic este dialogul social, care este indispensabil pentru bunăstarea și progresul armonios al colectivității.

Este de observat, de asemenea, că în contextul extinderii negocierii sociale se poate semna o oarecare regresie sau chiar renunțare la niște principii de drept care au guvernat

---

*modernisation administrative* La Documentation française, Paris, 2000; J. Chevallier, *La juridicisation des préceptes managériaux* în „Politiques et management public”, dec. 1993; Ioan Alexandru, *Criza Administrației*, Editura All Beck, București 2001 și *Politică, Administrație, Justiție*, Editura All Beck, București 2004.

multă vreme administrația publică, cum ar fi cel al organizării administrației pe baza unei comenzi ierarhice, și acela de a lua decizii obligatorii pentru administrați și de a executa aceste decizii prin propriile sale mijloace, și dacă este nevoie chiar prin constrângere.

Principii, stabilite cu scopul de a asigura continuitatea și legalitatea în funcționarea serviciilor publice și pentru a permite permanenta lor adaptare la nevoile generale, sunt, în prezent, amenințate prin introducerea procedurilor juridice ale consultării, comentării, negocierii și participării la putere.

Multă vreme a fost suficient să se justifice funcțiunea publică prin prisma interesului general. Dar, în momentul în care vom dori să aprofundăm sensul noțiunii de *interes general* și, eventual, să îl completăm sau chiar să înlocuim această noțiune cu cea de *eficiență*, *eficacitate* sau de *preț*, așa cum se petrec lucrurile în sectorul privat, în mod cert se va declanșa un nou câmp de discuții în ceea ce privește principiile intervenției administrației și a modalităților prin care administrația poate interveni. Într-o asemenea ipoteză, discuția între autorități, servicii publice, beneficiar și contribuabil va deveni obligatorie în procesul de negociere socială.

De multe ori, organismele care sunt chemate să participe la armonizarea socială au tendința să ia întâi decizia, care apoi este discutată, să dea mai întâi ordinul și abia apoi să aibă loc negocierea. În timp ce prin tradiție, dreptul nostru își are rădăcinile în surse unilaterale care pleacă de la ideea superiorității și suveranității statului, practica asociază treptat persoanele din sectorul privat, cetățenii la pregătirea și uneori, chiar la formularea reglementărilor, mai cu seamă pentru a pune capăt unor conflicte sociale sau pentru a face față unei conjuncturi dificile. Asocierea cetățenilor și a persoanelor juridice din sectorul privat, individual sau în grup, la elaborarea unor reguli presupune și un transfer de responsabilitate asupra celor care colaborează cu autoritatea publică.

## §2. Derapajele exercițiului democratic

De la început, aș vrea să precizez că aceste „reflecții” sunt cantonate, în principal, în zona disfuncțiilor existente sau potențiale ale sistemului democrației constituționale, iar evidențierea acestora are drept scop, pe de o parte, îndemnul de a fi evitate sau, cel puțin, ameliorate, iar, pe de altă parte, dorința de a sugera necesitatea perfecționării practicilor actuale de exercitare a democrației constituționale.

Trebuie să ne preocupe aceste lucruri deoarece, din ce în ce mai frecvent, se aud voci, potrivit cărora, iluzia posibilității existenței unei societăți care să fie integral guvernată prin drept, începe să se destrame.

Pe măsură ce statul de drept a câștigat teren perfecționându-și legislația, instituțiile și procedurile au început să se profileze slăbiciunile și limitele sale.

Din ce în ce mai frecvent apar și se argumentează opinii avizate potrivit cărora „statul de drept rămâne un proces susceptibil de a prezenta mișcări de reflux” și, chiar mai mult, se apreciază că „un proces degenerativ transformă acum sistemele politice occidentale” născându-se astfel întrebarea dacă nu cumva lucrurile evoluează „către o formă de autocrație electivă”.<sup>2</sup>

Așadar, în alți termeni, am putea vorbi de mutații structurale și procedurale care ar sugera existența unei adevărate crize a statului de drept.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Michelangelo Bovero, *La democrazia di AGILULFO*, în *La Stampa*, pag. 27, luni, 11 aprilie 2005.

Jacques Chevallier, *L'État de droit*, 4e édition, Montchrestien, Paris, 2004, p. 143 și urm.

<sup>3</sup> M. Marc- Lipiansky, *Crises et bureaucratie și L'État en question*, în *L'Europe en formation*, no 205 autumn 1986 și no 293, été 1994. De asemenea, în lucrarea *Crises et crise*, Presses d'Europe, Nice 1997.

În același sens, și M. Druon de la Academie Française, *Ordonnances pour un État malade*, Editions de Fallois/Editions du Rocher, Paris, 2002.

Marea Britanie este considerată un model de democrație, cea mai veche și cea mai consolidată care și-a dovedit durabilitatea în timp. Așadar, un model demn de imitat. Și totuși, Ralf Dahrendorf, poate cel mai credibil savant contemporan, apreciază că „modelul Westminster” s-a transformat și continuă s-o facă într-o „dictatură electorală a premierului”.<sup>4</sup> După cum știm, Regatul Unit al Marii Britanii nu are o constituție scrisă, în adevăratul sens al cuvântului (adică, un act normativ unitar în care să fie stabilite cu precizie structura și competențele autorităților de conducere colectivă). Există o așa-zisă constituție flexibilă, nu o constituție rigidă, adică intangibilă, în mod obișnuit, chiar și de către puterea legislativă.

Rezultatul: puterea democratică britanică (parlament, guvern) nu este supusă unor restricții, angajamente sau garanții constituționale, neexistând practic un control de constituționalitate exercitat de către o autoritate destinată acestui scop.

Putem aprecia, de altfel, că apariția relativ târzie pe scara istoriei moderne a constituțiilor scrise s-a datorat nevoii de a se găsi un remediu prin care să se prevină abuzul de putere și să se impună limite acțiunii autorităților statului și, în același timp, să se stabilească mijloacele de apărare pentru ca aceste limite să nu fie violate. Nu știm dacă se poate afirma că Marea Britanie nu a simțit niciodată lipsa unei asemenea Constituții, începând chiar de la „glorioasa revoluție” din 1688. Dar acum, dacă ar fi să credem afirmațiile lui Ralf Dahrendorf, poate că Marea Britanie chiar ar avea nevoie de așa ceva.

Nu îmi propun să mă ocup de particularitățile sistemului democratic englez sau al altui stat, ci doar să pun în discuție unele observații și opinii pe care mi le-am format în legătură cu problemele clasice legate de constituție, de democrație și legătura între ele reflectată în practica organizării și funcționării structurilor politice și administrative.

Observația empirică fundamentală de la care pornesc este aceea că, în aproape toate statele lumii (iar noi nu facem excepție) asistăm la o creștere a personalizării în gestionarea puterii. Paradigma puterii executive monocefale sau bicefale, a guvernului, a legilor pare că cedează în favoarea așa-zisului „guvern al oamenilor” sau, mai rău, așa-zisului „guvern al omului”. Nu mai vorbim de guvern de stânga, de dreapta sau de centru; conservator, laburist, social-democrat, creștin-democrat, liberal sau mai știu eu cum, ci vorbim de guvernul Thatcher, Blair, Berlusconi, Villpaine, Năstase sau Tăriceanu.

„Consolidarea executivului” mult trâmbițată, modalitate de creștere a randamentului și a dinamicii exercitării puterii se traduce prin ceea ce prof. italian Michelangelo Bovero numea o „monocefalie instituțională”, adică un cap hipertrofic care strivește, zdrobește autoritățile reprezentative, parlamentele, mai ales pe cele slabe care se dovedesc a nu avea vigoarea de a se opune.

Ar trebui să înțelegem prin Constituție nu numai un act normativ care reglementează într-un anumit mod organizarea și funcționarea puterilor statului și raporturile acestora cu cetățenii, dar și o lege fundamentală care să răspundă celor două deziderate înscrise în „Declarația drepturilor omului și cetățeanului”, încă de la revoluția franceză de la 1789, și anume:

- recunoașterea drepturilor și libertăților fundamentale
- structură a organelor de decizie colectivă care să aibă în vedere separarea puterilor mai exact, a competențelor distribuite diferitelor autorități, astfel încât nici o autoritate publică să nu poată deține o putere absolută.

Într-un stat de drept, nici o putere nu se poate supraordona celorlalte.

Prima și cea mai importantă limită în exercitarea puterii politice trebuie să fie respectarea cu sfințenie a drepturilor fundamentale.

---

<sup>4</sup> **Ralf Dahrendorf**, filosof și sociolog american, născut în Marea Britanie; 22 lucrări extrem de importante asupra spiritualității și științei, tradus în 27 de limbi, autorul academic cel mai tradus din SUA; declarat de Regina Elisabeta a II-a „Baron Dahrendorf of Clare Market, the City of Westminster”.

Democrația e o formă de guvernământ sau de regim, așa cum unii autori preferă să spună. Ea constă în esență într-o serie de reguli care în principal stabilesc două lucruri, și anume:

- cine e autorizat să adopte deciziile colective și
- cum, prin ce proceduri pot fi luate aceste decizii.

Acestea sunt faimoasele reguli ale jocului politic. Una din acestea, dar nu unica este regula majorității, potrivit căreia o decizie se consideră valabilă când obține aprobarea majorității (fie ea simplă, absolută sau calificată), adică o majoritate numerică a voturilor membrilor organului colegial. Această regulă conferă o putere. Dar ar trebui să înțelegem că nici măcar puterea majorității nu poate fi absolută într-un stat constituțional de drept, deoarece există decizii pe care nici o majoritate nu le poate lua. Astfel, respectând toate regulile jocului democratic nici o majoritate nu poate să se abată, să lezeze sau să altereze celelalte reguli ale jocului democratic care privesc drepturile și libertățile fundamentale ale cetățenilor (nu numai drepturile politice de a alege și a fi ales), dar și libertățile (de asociere, de opinie, etc.) care reprezintă esența democrației. De asemenea, într-o democrație autentică nu ar trebui alterate și alte reguli ale jocului, cum ar fi: corectitudinea și echitatea în confruntarea politică, pluralismul și transparența în procesul de informare. Toate aceste reguli și altele pe care nu le-am pomenit trebuie respectate pentru ca jocul democratic să fie corect. Altfel, jocul ar fi afectat de dezechilibre sau, pur și simplu, ar fi înșelător, fals.

O constituție e democratică dacă transpune aceste reguli în norme obligatorii chiar și pentru puterea politică (parlament, președinte, guvern). Jocul este democratic dacă aceste reguli sunt aplicate și păstrate corect.

Aș vrea să subliniez că puterea democratică a majorității (fie monocratică sau a unei majorități politice formată prin alianțe sau coaliții) nu poate „dispune” de regulile democrației. Dacă o majoritate (indiferent cum se obține ea) corupe și se abate de la aceste reguli pierde propria legitimitate democratică.

După părerea multor oameni de știință din occident la a căror opinie mă raliez observând realitățile din propria noastră țară, în ultimii 10-15 ani, aproape peste tot în jocul politic a început să se joace la modul nedemocratic sau ca să fiu mai puțin categoric am putea spune și că se joacă mai puțin democratic, adică prin aplicarea incorectă sau făcându-se abstracție de regulile jocului și atacând sau erodând bazele și condițiile necesare lui. O analiză mai amplă ar trebui să ia în calcul mai mulți factori ceea ce nu putem face în acest moment și în acest cadru.

Vreau să exemplific cel puțin un factor esențial, și care cred că este evident pentru totă lumea: actualmente, în multe țări democratice (iar noi nu facem excepție), dar mai cu seamă acolo unde concentrațiile majore de putere economică cuplată cu puterea mediatică grevează asupra jocului, condițiile în care se formează opiniile politice ale cetățenilor sunt departe de rigorile democratice în ciuda garanțiilor constituționale (a se vedea apariția pe ecranele televizoarelor a diferiților așa-zisi „analști” sau „politologi” obiectivi a așa-zisilor formatori de opinie, în realitate, niște propagandiști diletanți de dreapta sau de stânga).

Regulile unei constituții rigide (și ne referim la toate, nu doar la cele referitoare la regulile fundamentale ale democrației) sunt protejate prin intermediul diverselor pârghii de control a puterii politice, a majorității. În unele sisteme (inclusiv la noi) o primă linie de apărare este încredințată șefului statului care poate retrimite parlamentului o lege care, după părerea sa este, în mod evident neconstituțională. La un nivel superior intervine Curtea Constituțională care poate declara ca fiind neconstituțională o normă aprobată de puterea legislativă.

Dar o majoritate decisă să introducă o lege care nu a depășit aceste obstacole poate, dacă e suficient de mare și puternică, să încerce să schimbe pur și simplu constituția, pentru a o face compatibilă cu acea lege sau cu guvernul respectiv care a inițiat legea, nemaivorbind de

posibilitatea de a respinge obiecțiunile președintelui în cazul reexaminării unei legi. Ceea ce s-a și întâmplat.

Există multe modalități de a altera regulile jocului democratic consacrate într-o constituție: de exemplu, făcând mai slabe organele de control și a celor care garantează respectarea acestor reguli, reducând autonomia magistraturii și chiar a înseși Curții Constituționale. Tentative de acest fel s-au făcut și la noi și ar fi bine să ne oprim și să analizăm cu atenție aceste tentative deliberate de schimbări constituționale pentru a ne da seama că, de câțva timp, e în curs în multe regimuri pe care suntem obișnuiți să le numim democrații, un proces de transformare ce are loc chiar și în condițiile în care, în mod formal, Constituțiile rămân neschimbate.

Părerea multor autori este aceea că suntem martorii unui proces degenerativ care încearcă să atribuie democrației caracteristicile unei alte forme de conducere care a fost numită „autocrație electivă”. Printre vectorii acestui proces de transformare am amintit personalizarea crescută a luptei politice și a gestiunii puterii (spunem partidul lui Iliescu sau al lui Băsescu, al lui Gigi Becali sau al lui Tăriceanu sau cum am mai arătat, avem guvernul Stolojan, Năstase sau Ciorbea). Paradigma „guvernului legii”- arhetipul ideal al statului constituțional- pare să cedeze aceleia a „guvernului oamenilor”. În același timp, asistăm la afirmarea de structuri instituționale care privilegiază (așa-zisele) organe executive și atribuie puteri deosebite formulilor monocratice, adică puterilor alocate unui singur individ, în dauna organelor colegiale reprezentative (a se vedea creșterea rolului prefectilor)<sup>5</sup>. După cum am mai spus, acest fenomen este, de obicei, definit în mod eufemistic ca „întărire a puterii executive”, dar de multe ori, în realitate, nu este decât o deformare patologică a structurilor democrației constituționale, o adevărată „macrocefalie instituțională” la toate nivelurile și în toate compartimentele un cap hipertrofiat și câteodată, din păcate, neinteligent, încearcă să strivească corpurile reprezentative debile și care sunt pe cale să-și piardă puterea (parlamente, consilii locale, etc.)

În mod evident, personalizarea vieții politice se amplifică o dată cu proliferarea de instituții monocratice- în cadrul statului, dar și în societatea civilă- până aproape de absurd, ajungându-se a se vorbi de „partide personale” ( al lui x sau y). În aceste condiții, alegerile, mai cu seamă dacă se va renunța la scrutinul de listă, tind să se transforme într-un rit, într-o procedură de identificare a unor persoane și să se descompună într-o delegare aproape necondiționată tocmai unor puteri monocratice ale căror titulari, simțindu-se investiți (sau miruiți) interpretează, în mod firesc, propriul rol în mod discreționar și adeseori, cu aroganță autocratică.

Așadar, atenție la personalitățile politice ce doresc, sub motivația investiturii electivă, să fie jucători într-un joc ce ignoră regulile jocului democratic consacrat prin constituție.

### **§3. Buna guvernare**

În ultima perioadă, se vorbește din ce în ce mai mult de „o bună guvernare” sau de „o bună administrare”. Au apărut, așadar, noi noțiuni în peisajul semantic al dreptului public, dar și în discursul politicienilor și înalților funcționari publici.

Nu mă voi referi la „Codul bune conduite administrative” adoptat de Parlamentul European la 6 septembrie 2001 și nici la „Cartea albă a guvernării europene” din iulie 2001 a Comisiei Europene.

---

<sup>5</sup> Acest fenomen se manifestă, la noi, în forme de-a dreptul alarmante. Astfel, aflăm stupefiați, de la un senator al coaliției aflate la putere, dar care a criticat propriul guvern, că există 30 instituții administrative monocratice subordonate sau în coordonarea secretariatului general al guvernului, încă 15 subordonate direct primului ministru și vreo 4-5 la ministere.

Ceea ce cred că prezintă interes este faptul că se recurge din ce în ce mai des la noțiunea de *gubernare*. Este aceasta o modă sau are într-adevăr un conținut real care îi conferă o poziție specială în vocabularul politico-juridic?

Ceea ce putem observa în mod direct, este faptul că acest concept - *gubernare* – a pătruns progresiv în zona politică și în cea publică, mai întâi în țările din vest, apoi și la noi și se pare că ar fi cuvântul care exprimă cel mai clar așteptările cetățenilor privind comportamentul oamenilor politici și al autorităților și instituțiilor administrației publice.

La o examinare de suprafață s-ar putea spune că suntem doar în prezența unor idei vechi într-o formă nouă, dar acest lucru nu contează atâta vreme cât conceptul de guvernare ar putea să regenereze în viața publică câteva principii mai vechi, a căror redescoperire este utilă conducerii treburilor publice. Ceea ce interesează, în primul rând, este dacă astfel, se pot revitaliza sau nu, practicile exercitării democrației constituționale în statul de drept.

De peste un deceniu – după cum am mai spus – este cvasiunanim recunoscut faptul că, în mai toate domeniile, autoritatea traversează o perioadă de criză care afectează fundamentele sale și, bineînțeles, formele sale de exprimare și că valorile tradiționale, cadrele obișnuite de gândire și de acțiune sunt amenințate în profunzimea lor de extraordinara rapiditate a evoluției socio-economice și de presiunea exercitată de numeroasele nevoi materiale și spirituale imediate. Un autor american susține că de multă vreme conceptele fundamentale cu care lucrăm au fost separate de sursele (rădăcinile) lor și s-au transformat în retorică pură.<sup>6</sup>

În fața unor astfel de afirmații nihiliste, conceptul de guvernare (de bună guvernare) poate să genereze speranța reformulării concrete a noțiunii de *interes general*, ca principal obiectiv al puterii publice constituită democratic în temeiul unui contract social. Acest nou tip de contract social n-ar mai fi ficțiunea pe care o cunoaștem, ci o realizare concretă, cotidiană a ideii că exercitarea puterii politice este indispensabilă omului, cu condiția ca la luarea deciziei să participe cetățenii, sindicatele, agenții economici, ONG-urile și toți partenerii sociali. Scopul este creșterea eficacității acțiunilor și politicilor publice, bazată pe o relație de contract între cetățeni și aleșii poporului. În acest fel, deși încă imprecis clarificată, noțiunea de guvernare ar putea deveni o cale de reconstrucție politică, bazată pe pragmatism, ca un nou tip de viziune asupra democrației constituționale, în care puterea nu ar mai constitui o problemă de dominație, ci de dialog social, de schimburi între partenerii sociali; în care s-ar putea abandona treptat organizarea puterii pe o structură ierarhică și piramidală și în care administrația statului și partenerii sociali s-ar situa pe același plan, permițând societății civile participarea la procesul decizional, ca expresie a reconcilierii cetățenilor cu instituțiile care-l reprezintă.

Esența noțiunii de guvernare sau a guvernării propriu-zise constă în existența unui mecanism de conducere, de guvernare care nu are nevoie pentru a funcționa, de autoritatea, sancțiunile și declanșarea pârgurilor de coerciție publică. Astfel înțeleasă noțiunea de guvernare, contravine ideii că administrația publică deține monopolul violenței legitime, a reprimării și constrângerii legitime și că s-ar putea ca și alte tipuri de organizații, alți actori sociali, să contribuie să se obțină din partea cetățenilor un consens în vederea atingerii obiectivului binelui public, prin diverse mecanisme de reglare economică și socială.

Conceptul de guvernare poate deveni o pârghie care să permită reînnoirea la coeziunea socială în jurul structurilor administrative intermediare slăbite, prin reintroducerea participării cetățenilor la decizia publică, ceea ce ar constitui, după părerea mea, un antidot împotriva tendințelor de fortificare a comenzii prin structuri administrative monocratice și a autocrației electivă constituind, în același timp, motorul unei reformulări a unui nou tip de contract social.

---

<sup>6</sup> **Gerry Stocker**, *Cinș propoziții pentru o teorie de la guvernare*, Revue internationale de sciences sociales no. 155, mars 1998, p.19.



Ceea ce ne interesează, de fapt, este o funcționare mai rațională a democrației obținută, nu prin fortificarea puterii executive și abandonarea regulilor fundamentale ale democrației constituționale, ci dimpotrivă, prin amplificarea rolului cetățenilor și a tuturor partenerilor sociali.

Este necesar să ne dăm seama că abordarea exogenă a conceptului de putere (două idei abstracte: Dumnezeu și Contractul social = instrumente ale legitimării acțiunii factorilor politici<sup>7</sup>) nu mai satisface exigențele cetățeanului secolului 21 care așteaptă din partea puterii politice rezolvarea problemelor sale practice, de zi cu zi „PUTEREA NU E LEGITIMĂ DECÂT DACĂ REZOLVĂ PROBLEMELE CETĂȚEANULUI”, fiindcă *numai atunci* „are utilitate socială”. Guvernanții trebuie să prezinte rezultate, aceasta ar fi ideea care stă la baza legitimării puterii, iar rezultatele nu pot fi obținute decât dacă guvernanții *ascultă* ce vor cei care i-au ales și *negociază* cu ei soluționarea problemelor puse de viață într-o societate modernă.

După cum am mai susținut și în alte lucrări, „preocuparea este necesar să se oprească, nu numai asupra celor ce trebuie făcute, ci, în egală măsură, și asupra a ceea ce nu mai trebuie făcut, pentru a nu împiedica procesul de evoluție prin reformă”<sup>8</sup>. Trebuie începută o destructurare a fundamentelor transcendente ale legitimității puterii pentru o reconstruire a lor pe baze pragmatice. Mai concret, fundamentul puterii trebuie să fie dialogul social real (exprimat, mai ales, prin referendum) dintre conducători și alegători, având ca obiect stabilirea unor soluții concrete pentru problemele concrete ale cetățenilor. În acest fel, contractul social își pierde caracterul abstract și devine un contract electoral concret, care se reînnoiește cu prilejul fiecărei perioade electorale, între electori și candidații la mandatele puterii.

Numai așa democrația constituțională ar putea să genereze renașterea unei „etici a responsabilității”, în sensul asumării răspunderii pentru viitorul imediat și de perspectivă al comunității, de către ea însăși. Trebuie să recunoaștem cetățenilor dreptul, dar și datoria, de a-și hotărî singuri soarta prin alegeri în organele reprezentative, dar, din ce în ce mai mult, și prin referendum.

Credem că, pornind de la un asemenea tip de gândire, se pot găsi soluții care nu se bazează pe vreo ideologie, dar care pot fi valabile pentru cei care mai au încă încredere în democrația constituțională.

#### **§4. România. Starea de fapt**

Societatea românească, statul, administrația, justiția sunt în fața unor provocări esențiale ale lumii contemporane, cărora vor trebui să le răspundă. Dintre acestea, inevitabila globalizare a declanșat deja, o serie de procese în plan politic, economic, administrativ și juridic.

Integrarea, mai exact, necesitatea obiectivă a integrării, este pentru România, consecința imediată a fenomenului globalizării. În ce măsură este pregătită elita politică, administrativă sau juridică să facă față rigorilor integrării? Aceasta este întrebarea la care va trebui să răspundem și, în funcție de răspuns, să concepem soluțiile necesare.

Recunoașterea faptului că administrația publică sau sistemul judiciar nu au încă o suficientă capacitate care să permită gestionarea „saltului” ce ne va putea permite integrarea nu trebuie dramatizată, și după cum am afirmat în mai multe rânduri, nu trebuie să inducă o stare de spirit de superficialitate, de neîncredere care sunt extrem de periculoase și împiedică efortul de redresare.

<sup>7</sup> A. Cabanes, *Essai sur la Gouvernance publique*, Ed. Conalino, Paris, 2004, p.47 și urm.

<sup>8</sup> I. Alexandru, *Politică, administrație, justiție*, Ed. All Beck, București, 2004, p.227.

Din respect pentru adevăr trebuie să semnalăm eforturile (mai degrabă decât rezultatele) ce s-au făcut, pentru a se schimba mai ales „imaginea” despre România. Și într-adevăr, această imagine s-a schimbat, însă mai puțin starea de fapt din România reală, motiv pentru care trebuie să nu ne amăgim și să ne lăsăm pradă automulțumirii.

Așadar, să fim lucizi și să privim în jurul nostru fără prejudecăți și fără pasiuni ideologice și vom vedea că, de fapt, românii sunt în marea lor majoritate nemulțumiți acum, după aproape optsprezece ani de la revoluție.

**Indiferent de categoria socială, de profesie sau vârstă, mulți, chiar foarte mulți, se plâng. Acest lucru rezultă indubitabil din sondaje, dar și din ceea ce reflectă zilnic mass-media.**

**În primul rând se manifestă nemulțumirea față de o fiscalitate multiplă, complicată, spoliatoare care reprezintă cu toate impozitele și taxele la un loc cca. jumătate din venitul global al cetățenilor.**

**O astfel de fiscalitate, un adevărat hățiș de taxe și impozite- afirmă majoritatea specialiștilor- frânează spiritul de întreprindere, descurajează inițiativa, inhibând mediul de afaceri, reduce locurile de muncă, limitează consensul, constituind până la urmă chiar o frână în calea libertății.**

**Întrebarea ce se impune este de ce statul, administrația și justiția funcționează defectuos dacă cetățenii plătesc atât de scump?**

**Trebuie să recunoaștem că nemulțumirea este justificată față de o administrație pletorică și ruinătoare și o justiție în mare măsură discreditată în fața cetățenilor, care au crescut doar cantitativ mereu și au consumat din ce în ce mai mult din resursele, și așa modeste, ale unei societăți în plină transformare.**

**Încetineala, lentoarea, lipsa de calitate, de randament și mai ales lipsa de rigoare profesională constituie un prejudiciu pentru ansamblul corpului social ca și pentru situația țării în contextul necesității obiective de globalizare, de integrare europeană și euro-atlantică.**

Este jenant atunci când cetățenii constată că înalți responsabili recunoșteau public că de fapt nu se cunoaște numărul exact al funcționarilor publici și că se pot face deocamdată doar evaluări generale.

Potrivit statisticilor, toate la un loc: administrația centrală, județeană, municipală, orășenească, comunală, diversele servicii publice, agenții, regii autonome etc. numără peste un milion de salariați în sectorul public, adică aproape 1/3 din totalul salariaților.

De asemenea, sunt greu de acceptat grevele ce s-au petrecut în unele din aceste servicii publice, greve care de multe ori sunt de inspirație politică, organizate de minorități sindicale abuzive și a căror efect este deranjant pentru cetățeni, dar constituie și un prejudiciu pentru economia națională.

Nemulțumirea este cauzată și de mania guvernelor de a elabora legi sau a adopta ordonanțe pentru orice lucru și în orice moment, apoi Hotărâri de Guvern, iar apoi regulamente, instrucțiuni, circulare de aplicare, care toate la un loc formează un hățiș de norme juridice în care nici legiuitorul, nici funcționarii și nici judecătorii nu se mai descurcă, sufocați de multiplele aprobări, avize și o mulțime de hârtii care trebuie întocmite.

În România de astăzi există, potrivit unor statistici, 26.400 acte normative în vigoare, din care legi 4.386, O.G. 862, O.U.G. 1.226, H.G. 12.359, Ordine 7567. Baza de date a Consiliului Legislativ conține 41.394 acte normative de toate categoriile, emise în perioada 1990-2008. Dacă între 2001-2003 au fost emise 14.097 acte normative, între 2004-2008 au fost emise 21.367 asemenea acte.

Trebuie să spunem că procesul de integrare în U.E. a generat mii de pagini de norme. Numai legislația cuprinsă în acquis-ul comunitar, însuma 60.000 pagini, care

potrivit autorităților au fost traduse pentru a fi apoi introduse în legislația românească sau pentru a fi consultate în vederea armonizării legislației autohtone cu aceste norme.

Cetățenii activi ai țării, cei care contribuie prin munca lor la constituirea resurselor țării, sunt nemulțumiți atunci când văd că resursele acumulate se topesc în măsuri, așa zise de reparație sau solidaritate, care au creat o populație de asistați, care trăiesc pe spinarea lor dar care menținute într-o situație de mediocritate, nu sunt niciodată satisfăcuți.

Nemulțumiri manifeste sunt și în legătură cu sistemul de pensionare, cu cel de educație și de sănătate nemaivorbind de insecuritatea cetățenilor din orașe și sate în care a crescut numărul furturilor, a violențelor și mai grav, a delicvenței juvenile.

Oamenii cinstiți nu mai au încredere în justiție, care traversată de curente politice își pierde puritatea. După cum s-a semnalat de nenumărate ori vorbim de o justiție care uneori sancționează prea ușor delictе sau infracțiuni minore, dar care dă drumul cu aceeași ușurință unor infractori periculoși. Alteori sunt dezvăluite cu mare tămbălău afaceri adevărate sau inventate, privind înțelegeri secrete și complicități între guvernanți și intriganți, între cei aleși și escroci, între edili necinstiți și oameni de rea credință dovediți.

Românii sau cel puțin cei care sunt informați și care gândesc, sunt alarmați de o cheltuială publică care absoarbe peste 50% din PIB, cu un deficit de cont curent ce poate urca în acest an până la 16,6% din PIB, față de anul trecut când deficitul comercial s-a ridicat la 17,6 miliarde euro, în timp ce deficitul de cont curent a atins 16,9 miliarde euro, adică 13,8% din PIB. Datoria externă este de asemenea într-o creștere spectaculoasă.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Joan Hoey, senior analist pentru România și Europa de Est în cadrul Economist Intelligence Unit (EIS), în ziarul "Bursa", 19 martie 2008

Cetățenii țării noastre sunt în cea mai mare parte dezamăgiți și indignați de activitatea multor persoane politice, de rolul discutabil al partidelor, de meschinăria și intoleranța manifestate de mulți lideri politici, de discursurile demagogice ce se repetă la nesfârșit și de neputința așa-zisei elite politice și administrative de a concepe un proiect clar, reformativ și ambițios, care să facă apel la virtuțile societății românești și care ar corespunde vremurilor pe care le trăim. Potrivit unui sondaj Gallup realizat în peste 30 de țări, românii, dintre europeni, sunt printre cei mai neîncrezători în Guvern, Parlament și justiție.

Românii sunt dezamăgiți de o stângă divizată, vădit inconsecventă care are drept obiectiv principal idealizarea propriei imagini și de o dreaptă care nu vine cu nici un proiect, fiindcă nu are nici o idee.

Toate acestea, la care se poate adăuga sărăcia unei mari părți a populației, semnifică nemulțumiri, iritări, decepții, frustrări, anxietăți, oboseli, amărăciuni, umilințe și revolte surde.

Oamenii sunt nemulțumiți nu numai de activitatea politicianilor sau a funcționarilor din administrația publică, ci și de judecători, de autoritățile statului în ansamblu. Sunt nemulțumiți de criza de autoritate a statului.

Așadar, după cum am mai afirmat ne aflăm într-un impas și asta cam demult.<sup>10</sup>

Deși începând cu anul 2001 s-au făcut progrese notabile, au continuat să apară mereu dificultăți majore în plan economic, social, cultural și bineînțeles în plan politic și administrativ.

Administrația românească, care constituie unicul instrument de transformare a voinței politice în realitate obiectivă, continuă să traverseze o criză majoră, iar

---

<sup>10</sup> I. Alexandru, *Criza administrației*, Ed. ALL BECK, București, 2001

gestionarea acesteia presupune descifrarea cauzelor și găsirea unor soluții de ameliorare sau eradicare a acestor cauze.

Pentru a putea face „saltul” care să ne permită reluarea locului ce ni se cuvine într-o Europă unită va trebui să ne asumăm răspunderi, să învățăm și să muncim din răspuțeri.

„Salvarea României sunt virtuțile ei ascunse” afirma Emil Cioran pledând pentru „schimbarea la față a României”, iar aceste „virtuți ascunse” le găsim în „miturile unei națiuni care sunt adevărurile ei vitale”. Mituri ironizate uneori fără jenă de „înlocuitorii de elită”, care analizează și comentează orice, compromițând în ochii occidentului adevărata intelectualitate prin dilentatizmul, superficialitatea și nivelul lamentabil al „expertizei” ce le dovedesc frecvent în domeniile ce le abordează.

E încă momentul să redescoperim esența acestor mituri, inteligența, curajul, cinstea, spiritul de sacrificiu, puterea de muncă și credința în Dumnezeu și în viitorul poporului român.

Recesiune, criză, tranziție sunt termeni cunoscuți de multă vreme semnificând o stare de fapt ce a existat și încă există și în alte părți ale lumii. Așa după cum deja am mai spus, dramatizarea situației și inducerea unei stări de spirit de superficialitate și de neîncredere constituie o piedică formidabilă în efortul de redresare.

Iată deci, că este util să ne amintim unele lucruri simple și să înțelegem că reforma societății românești, reforma administrației sau a justiției nu se pot realiza doar prin așa-zisa “voință politică”. Nu este de ajuns să vrei, trebuie să și poți, iar ca să poți, adică să fii capabil de a face ceva, trebuie să știi să faci acel ceva, aptitudine pe care o dobândești prin învățatură și experiență.

După cum se știe, statul și-a dezvoltat birocrăția pe măsură ce și-a asumat funcții din ce în ce mai numeroase în sânul unei societăți pe care sfârșește prin a o domina, lipsind-o uneori de orice posibilitate de acțiune autonomă.

Slăbirea puterii, a autorității și eficacității guvernelor se accentuează direct proporțional cu extinderea câmpului lor de aplicare și a hipertrofiei aparatului birocratic. Istoria ne arată că slăbirea puterii politice și transferarea către structurile birocratice a constituit un fenomen relativ frecvent. Astfel „în anumite cazuri, (monarhiile helenistice, Egiptul ptolomeic, China hanilor) suveranul se lovește de puterea crescândă a înalților săi funcționari, a șefilor militari și/sau a preoților, suveranul devenind jucăria anturajului său (rude, frați etc.); rebeliunile militare, revoluțiile de palat și loviturile de stat întrețin o instabilitate politică cronică (agravată la Roma și în Bizanț de absența unei legi a succesiunii care să regleze clar regulile de transmitere a tronului).”

În zilele noastre, puterea politică a statului democratic este și ea limitată din mai multe cauze. Mai întâi guvernele, ca expresie a puterii politice, sunt ținute să respecte și să țină seama de birocrăția diferitelor administrații și, de asemenea, de autoritatea judecătorească care au avantajul că durează mai mult decât guvernele și cunosc mai bine dosarele. Apoi, guvernele trebuie să se înțeleagă cu liderii sindicali și să încheie fel de fel de „pacte sociale”. În caz contrar, atât birocrăția cât și justiția sau sindicatele pot obstrucționa reformele pe care nu le agreează (ceea ce se și întâmplă frecvent). Mai mult, în unele cazuri trebuie să se înțeleagă și cu aleșii locali (baronii locali al căror rol este uneori asemănător cu al vechilor feudali) precum și cu diversele și multiplele grupuri de presiune (formalizate sau informale) și în fine – în statul democratic – trebuie să se înțeleagă și cu opoziția care, în funcție de poziția și ponderea din parlament, este capabilă să paralizeze inițiativele executivului.

Pe de altă parte, atât în interiorul țării cât și în relațiile externe, guvernele sunt ținute să respecte legislația comunităților cărora le aparțin (este cazul membrilor U.E.), precum și normele cuprinse în tratatele și convențiile de drept internațional.

În sfârșit, uneori, guvernele sunt confruntate cu puterea mafiei, care își întind rețeaua în toată lumea și care, dispunând de o capacitate financiară uriașă, obțin un sprijin important și reușesc să exercite o influență ocultă asupra vieții politice, economice, precum și asupra administrației sau justiției.

Toate aceste cauze reduc capacitatea de acțiune a guvernelor și generează o stare de automulțumire a acestora și limitarea la măsuri, posibil a fi concretizate în condițiile presiunilor amintite astfel că, în final, în limita de timp pe care o au și sub spectrul pierderii unui nou mandat, de foarte multe ori se renunță la reformele structurale ce se pot realiza doar pe termen lung și se rezumă la gestionarea treburilor curente.

Această stare de lucruri a generat o falsă impresie și anume că rolul statului în lume a scăzut și că multe din funcțiile acestuia au fost înstrăinate. În mare parte ideea necesității diminuării rolului statului folosește celor care profită de pe urma slăbirii puterii și defavorizează în mare măsură majoritatea. Cel puțin în acest moment.

Realitatea este alta și anume: statul, administrația în special, dar și justiția, s-au dezvoltat și se dezvoltă permanent în cea mai mare parte dintre țările lumii.

Birocrăția triumfă în multe țări și se pare că se instalează și în unele structuri administrative ale Uniunii Europene sau O.N.U. După cum declara Bodo Hombach, fostul coordonator al Pactului de stabilitate pentru Europa de Sud-Est, cu ocazia unui interviu acordat revistei germane „Stern”, „Dacă Dumnezeu ar fi președintele C.E., facerea lumii

nu ar dura 6 zile, ci 8”, reproșând, astfel, forurilor europene procedurile administrative mult prea complicate, lipsa unui mecanism de control adecvat și indolența funcționarilor.

Se caută permanent soluții pentru a degaja statul din strânsoarea birocrăției și pentru a-i reda rolul său inițial pur politic. Într-o asemenea concepție (aparținând personalismului-federalist<sup>11</sup>) puterea trebuie transferată din vârful piramidei statului birocratic hipertrofiat și neputincios, la baza societății, prin aplicarea (reală) a principiilor statului de drept (real): descentralizare, autonomie, cooperare, astfel încât administrației să-i revină doar funcțiunile reziduale și să se producă reducerea, dacă nu dispariția birocrăției și reamplasarea atribuțiilor și competențelor în favoarea autorităților intermediare aflate la diferite niveluri ale societății.<sup>12</sup>

Totodată, trebuie să subliniem necesitatea de a supune puterea politică și birocrăția, care de fapt derivă din ea, controlului justiției (cum se întâmplă în SUA), astfel încât cetățenii să nu mai poată fi supuși arbitrarului birocrăției și dându-le astfel posibilitatea să-și asume cu adevărat rolul lor de stăpâni ai societății.

Acest lucru este de dorit să-l facem și în țara noastră prin democratizarea efectivă a funcției publice și prin modificarea concepției cu privire la relația dintre funcționarii publici și cetățeni. Reforma administrației și a justiției privește tocmai amenajarea unei administrații și a unei justiții real democratice și eficiente, iar acest lucru trebuie să înceapă prin creșterea drepturilor cetățeanului în raporturile cu administrația și justiția.

Românii sunt prost informați, sunt nemulțumiți de deciziile administrației și justiției, se orientează greu în circuitul administrativ și judiciar, se tem pe bună dreptate de arbitrarul și anonimul birourilor, unde, practic, nu știi pe cine să tragi la răspundere deoarece nu știi cine a produs răul sau abuzul.

Nu putem încheia această prezentare fără a schița un program minimal de protecție a cetățenilor în raporturile cu politicul, administrația și justiția, prin luarea unor măsuri cum ar fi: clarificarea urgentă printr-un cod administrativ și de procedură administrativă a drepturilor cetățenilor în raporturile cu aparatul de stat și a procedurilor de urmat în aceste cazuri; informarea corectă și promptă a cetățenilor cu privire la activitatea administrației și justiției prin instituirea unei transparențe totale; obligarea autorităților politice, administrative și judecătorești de a-și motiva public actele și faptele; simplificarea procedurilor de dezdăunare a cetățenilor care au suferit pagube prin activitatea eronată sau ilicită a statului; accesul democratic la înaltele funcții publice, nu cu restricțiile prevăzute în legislația recent adoptată, cu respectarea unor proporții corecte, corelate cu structura geografică, socio-profesională, etnică și pe sexe a societății românești, astfel încât să se excludă confiscarea acestor funcții de către diferite grupuri de presiune și pe alte criterii decât cele de competență profesională.

În ceea ce privește reforma justiției, aceasta ar trebui să se desfășoare având la bază criterii calitative și nu cantitative, urmărindu-se cu precădere, creșterea eficienței actului de justiție, celeritatea proceselor și calitatea soluțiilor.

Toate aceste ținte ale reformei justiției nu pot fi realizate decât prin creșterea competenței profesionale și asigurarea pregătirii continue a magistraților.

Este necesară, de asemenea, redistribuirea competențelor. Competențele materiale și teritoriale trebuie să aibă drept rezultat mai buna distribuție a încărcăturii pe diferite trepte de jurisdicție, ceea ce presupune modificarea legislației în ce privește procedura

<sup>11</sup> Ferdinand Kinsky, *L'Union européenne, est-elle federaliste ?*, Presses d'Europe, Nice 2001.

<sup>12</sup> Despre idealul statului-holding în I. Alexandru, *Administrația publică, Teorii, realități, perspective*, ediția a III-a revăzută și adăugită, Editura Lumina-Lex, București, 2002, p. 229-231.



civilă și penală, dar nu în felul în care s-a făcut și care a generat o absurdă încărcare a instanței de vârf (aspect asupra căruia vom reveni).

Necesitatea armonizării practicii judiciare ar fi una din soluțiile care ar contribui la reabilitarea încrederii în justiție, puternic zdruncinată de nenumăratele soluții contradictorii.

Această armonizare trebuie realizată atât în interior, prin eliminarea divergențelor (vezi modificarea art.329 Cod Procedură Civilă privind competența Înaltei Curți de Casație și Justiție de a pronunța Hotărâri Judecătorești în interesul legii cu caracter obligatoriu), cât și în exterior cu practica Curților Europene de la Luxemburg și Strasbourg, pentru a evita în viitor obligarea statului la despăgubiri față de cei care în țară au pierdut procesele.

În sfârșit, în condițiile regândirii competențelor Ministerului Justiției ca autoritate administrativă în raport cu autoritățile judiciare- Consiliul Superior al Magistraturii, Înalta Curte de Casație și Justiție, Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție și sistemul instanțelor judecătorești este necesar să se înțeleagă corect rolul Consiliului Superior al Magistraturii care nu trebuie și nu poate deveni autoritatea administrativă prin care să se asigure realizarea politicii guvernului în domeniul judiciar, așa cum se pare că s-a înțeles uneori. Acest organism nu înlocuiește Ministerul Justiției, care continuă să aibă un rol extrem de important în elaborarea și înfăptuirea politicilor publice în domeniul înfăptuirii justiției.

Realizând un asemenea program minimal poate vom reuși să redresăm statul român, funcțiile autorităților publice și să evităm ca birocrăția să se subroge statului de drept pe care dorim să-l formăm în speranța revenirii reale în marea familie a democrațiilor europene.

În acest sens dorim să subliniem faptul că, atunci când se pun în discuție poziția și funcțiile unei autorități publice, aproape întotdeauna dezbateră este de natură politică. Din păcate, datorită acestui lucru, încărcătura ideologică poate vicia observațiile și concluziile științifice și poate conduce la soluții care contrazic logica lucrurilor, iar uneori chiar la soluții retrograde. Acest pericol pare a fi prezent și acum când reșezarea structurilor statului face obiectul reformelor. Pe bună dreptate Andrei Pleșu arăta că „Uneori rigoarea analitică nu este decât o teorie a chibriturilor stinse”, iar „Virtutea pe care cel angajat politic o pierde foarte repede este sfiala. Obligat fără încetare să se manifeste public, să suporte indiscreția gazetelor și agresivitatea adversarilor, el capătă un aplomb suspect de vedetă ieftină...”

De aceea sunt de părere că o analiză serioasă și observații sau propuneri pertinente nu pot fi făcute decât în cunoștință de cauză și nu doar cu argumente de genul „asta este părerea mea” sau „așa consider eu că e mai bine”.

A fi în cunoștință de cauză înseamnă în primul rând să stăpânești domeniul de activitate asupra căruia vrei să te pronunți.

Vrei să te pronunți, să inovezi și să perfecționezi organizarea și funcționarea unei autorități publice? Va trebui să-ți însușești cunoștințele necesare privind principiile și regulile științifice ce guvernează activitatea statului, iar pe această temelie a cunoașterii să procedezi apoi la o analiză diacronică a instituției respective, adică a cauzelor și condițiilor în care a apărut și a evoluat instituția, autoritatea respectivă.

A fi în cunoștință de cauză, mai înseamnă a cunoaște evoluția acelei autorități, nu numai la noi, ci printr-o analiză comparativă, cum a evoluat și în alte părți ale lumii. Înseamnă, de asemenea, să cunoști stadiul actual de evoluție a acestei autorități, astfel cum este reflectat în legislația specifică la această oră, și nu în ultimul rând, înseamnă să cunoști tendințele în evoluția acestei instituții sau autorități, astfel cum aceste tendințe sunt reflectate

în doctrina de specialitate și cu prilejul diferitelor reuniuni internaționale dedicate unei asemenea teme.

Încerc prin această lucrare să transmit celor interesați, dar în primul rând celor tentați să se pronunțe și să contribuie la mai buna organizare a autorităților statului, unele informații privind teoria și practica în această materie precum și unele opinii personale.

## **Secțiunea 2**

### *Puterea politică, administrația și justiția*

#### **§1. Caracterul dinamic al relației politică-administrație-justiție**

Dacă Administrația este legată de Puterea Politică printr-un „cordon ombilical”, nu același lucru îl putem spune despre justiție.

„Justiția este anonimatul lui Dumnezeu”. Această formulă a lui Proudhom relevă misterul înțelepciunii divine, care se exprimă chiar și în cazul oamenilor care nu sunt de acord cu ea.

Tradițional vorbind, justiția se face în numele lui Dumnezeu. Ea apare deci, într-un univers de verticalitate; de la stăpânul suprem ea coboară către rege, care o exercită printr-o delegare divină, iar cei ce împart justiția sunt răspunzători în fața lui Dumnezeu.<sup>13</sup> Chiar când statul devine laic, aparatul justiției își păstrează caracterul ierarhic.

Instaurarea regimului de democrație face ca justiția să fie administrată în numele poporului. Ea nu mai derivă dintr-o transcendență sacră, ci provine dintr-un fel de imanență difuză a voinței generale, care înseamnă de fapt, că nu este mai puțin sacră atâta vreme cât este legată de infaibilitatea voinței populare.

Definită de către monarh sau concepută ca o justiție mutuală, emanând de la poporul suveran, justiția îmbracă o semnificație politică esențială. Conform autorilor teoriei contractului social, ca să obțină justiția, oamenii s-au grupat în ceea ce se numește societate. Istoric vorbind, judecătorii au apărut înaintea legiuitorului ceea ce înseamnă că justiția a fost primul element al vieții sociale. Ea exprimă etica socială a unui anumit moment, ea presupune un minim de credibilitate. Palatul, ca și templul, sunt edificii fiduciare; Alexis de Tocqueville, teoreticianul democrației ca formă de guvernământ, și-a dat seama de acest lucru. În opinia sa, guvernările nu au, în genere, decât două mijloace de a învinge rezistența celor guvernați: forța materială de care dispun și forța morală susținută prin religie și conferită de sentințele justiției: “Domnia libertății nu poate fi instaurată fără domnia moravurilor, și nici moravurile nu pot fi fondate în lipsa credinței”<sup>14</sup> O guvernare care nu ar avea la îndemână decât forța materială, represiunea, războiul, ca să facă să-i fie ascultate legile, ar fi aproape de autodistrugere. E de mirare- spune el- cât este de mare puterea opiniei pe care o au oamenii despre rezolvarea problemelor prin intervenția tribunalelor.

Organizarea judiciară moștenește ca demnitate și eficacitate valoarea primordială care este acordată principiilor ce garantează coeziunea socială. Într-o astfel de logică este evident că orice justiție este legată de factorul politic. Instaurarea oricărui regim politic nou, aduce cu sine crearea unor norme juridice și a unor jurisdicții, pe de o parte, pentru a epura ceea ce nu-i convine din vechiul regim, iar pe de altă parte pentru a impune noua morală politică.

În termeni generali, însă, putem spune că autoritatea judecătorească trebuie să fie cât se poate de independentă față de guvern sau față de majoritatea politică, fie sub forma unei veritabile puteri judiciare creatoare a unui drept pretorian, suprem, controlor al respectării

<sup>13</sup> René-Jean Dupuy, în prefața la Robert Chervin, *Justice et Politique*, Ed. L'Hermès, Paris, 2003, p. VII

<sup>14</sup> Tocqueville, *Despre democrație în America*, Ed. Humanitas, București, 1992, p. 51, citat în N. Popa, I. Dogaru, *op. cit.*, p. 517

constituției (modelul american), fie că autonomia sa funcțională o limitează în esența sa, așa cum a fost soluția franceză în perioada liberalismului, în privința aplicării legilor. Putere judiciară, după modelul american sau autoritate judiciară mai strâns delimitată la un anumit domeniu tehnic, conform tradiției franceze, cele două sisteme țin de o anumită viziune în privința organizării politice.<sup>15</sup>

“Justiția nu e niciodată dreaptă atunci când judecă factorul politic, indiferent de secol, indiferent de stat.”<sup>16</sup> Iată o referire directă la ceea ce se poate numi o “justiție politică” și care reflectă raporturile dintre justiție și puterea politică. Opinia publică la fel și o parte a cercetătorilor, consideră totuși că nu poate exista o justiție politică deoarece “opoziția dintre justiție și politică este flagrantă”<sup>17</sup>

Noțiunea de politică, fără a putea fi definită exact, a căpătat în lumea contemporană un conținut peiorativ în ochii opiniei publice.

Noțiunea de justiție, dimpotrivă, este asimilată de cele mai multe ori cu ideea de pedeapsă în funcție de o anumită echitate, conform unui drept material superior.

Faptul de a caracteriza drept “politică” o anumită justiție tinde s-o reducă pe aceasta la a fi un simplu instrument servil al Puterii.

Unii autori văd în justiție, ansamblul instanțelor judecătorești, ceea ce presupune o organizare fixă și permanentă, precum și ansamblul de decizii pronunțate de magistrați, care trebuie să țină cont de o procedură și de o jurisprudență, pentru a aplica legi care reprezintă concepțiile fundamentale ale societății în care operează.<sup>18</sup> Cuvântul “ansamblul” constituie o noțiune ce semnifică o stabilitate ordonată. “Justiția, scria Pascal în “Pensées” este ceea ce e stabil”<sup>19</sup>. Dimpotrivă, noțiunea de “politică”, este dinamică, instabilă, fără frontiere precise; este domeniul a ceea ce putem numi oportun și relativ. “E o realitate care se mișcă, în însăși contextura sa, și care trebuie căutată la un nivel mai înalt decât ordinea stabilită” scria M. Bastid.<sup>20</sup> Deci, așa zisa “justiție politică” (termen lansat în doctrină pentru a sesiza de fapt interdependența dintre politică și justiție) ar fi locul geometric al unei tensiuni între un element stabil, *dreptul*, considerat ca normă provenind dintr-o idee de justiție transcendențială, și un element dinamic, *politica*, strict limitată și legată de “ceea ce are legătură cu guvernarea statului”. “Dreptul și politica ar fi deci, eterogene: politica nu este dreptul..... ea se depărtează de acesta, mai mult sau mai puțin, dar rămâne întotdeauna distinctă față de el”.

În realitate, se pare totuși, că această contradicție este mai mult aparentă. Se poate spune în acest sens, mai întâi că dreptul este mai mult o relație decât o normă, adică este expresia unor raporturi sociale și astfel el este departe de a fi un fenomen permanent, dreptul este mișcare, dezvoltare continuă.<sup>21</sup> Astfel, sintagma *justiție politică* alătură două noțiuni care ambele sunt relative și dinamice.

Pe de altă parte, orice act omenesc sau fenomen social semnifică, în ultimă analiză, un aspect politic. Atât dreptul cât și politica privesc într-adevăr, direct sau indirect, organizarea și funcționarea comunității.

Până la urmă, deci, totul fiind politică într-un anumit sens, nu poate exista tensiune între două elemente care nu se situează pe același plan, adică între ceea ce include totul (politica) și un element component al acestui tot (dreptul).

---

<sup>15</sup> R. J. Dupuy, *op. cit.*

<sup>16</sup> Jsornî, *O liberté, que de crime*, Janus nr. 6, april-mai 1965, p. 115, citat în R. Charvin, *op. cit.*, p. 3

<sup>17</sup> M. Bastid, *Les grands procès politiques de l'histoire*, Paris, 1962, p. 10

<sup>18</sup> Gavril Ion Chiuzbaian, *Sistemul puterii judecătorești*, Ed. Continent XXI, București, 2002 și Ioan Leș, *Sisteme judiciare comparate*, Ed. ALLBECK, București, 2002

<sup>19</sup> citat în *Vues sur la justice* de P. W. Thorp, P. 57

<sup>20</sup> M. Bastid, *La justice politique (cours de droit constitutionnel comparé)*, D.E.S. de droit public, 1956, p. 57, citat în R. Charvin, *op. cit.*, p. 3

<sup>21</sup> A se vedea și Anita M. Naschitz, *Teorie și tehnică în procesul de creare a dreptului*, Ed. Academiei R.S.R., București, 1969

Justiția de drept comun este ea însăși din punct de vedere obiectiv politică, în sensul că este organizată și se pronunță conform unor norme adoptate potrivit unor concepte politice bine determinate. Dacă există tensiune, ea nu se situează în chiar miezul noțiunii de justiție politică, ci între diferitele concepții și organizări ale instituțiilor justiției politice, în spațiu și timp. “Justiția politică”, sintagmă lansată inițial pentru a exprima interdependența dintre politică și justiție, a devenit o noțiune autonomă provenind dintr-o perioadă de liberalism în timpul căreia Statul nu era decât un jandarm. Esențialmente nu există nici o diferență între justiția “obișnuită, ordinară” și așa zisa “justiție politică”, mai ales într-un regim democratic în care prin definiție “politică” este o problemă care privește pe toată lumea. Există o justiție politică tot așa cum există o justiție civilă, penală, comercială etc. Diferitele “justiții” sunt fondate pe un concept unic, caracteristic unei anumite comunități, într-o anumită perioadă. Principiile fundamentale care stau la baza lor sunt aceleași. Datorită acestui fapt pare a fi arbitrar să se limiteze justiția politică având în vedere un criteriu material. Ea nu se poate defini doar prin rangul persoanelor judecate (demnitari sau înalți funcționari publici) sau prin *natura* politică a infracțiunii, calificare făcută prin opoziție cu infracțiunile de drept comun.

Criteriul formal și organic este, prin el însuși la fel de insuficient; justiția politică nu poate fi asimilată doar justiției administrate de jurisdicțiile speciale constituționale sau extraconstituționale. Aceste două criterii sunt complementare și se adaugă unui element funcțional: justiția politică are drept misiune, fie să frâneze puterea (punând în joc răspunderea penală a celor care o exercită), fie s-o întărească (reprimând actele de opoziție față de putere). În acest fel am putea descrie justiția politică drept justiția administrată, fie față de acte sau de intenții care prejudiciază grav structura socio-economică, fie față de regimul politic sau personalul politic al comunității, prin intermediul oricărei jurisdicții, cei incriminați fiind oamenii politici la putere sau cetățenii care se ridică împotriva puterii.

Un alt aspect ce merită subliniat se referă la evoluția raportului dintre justiție și puterea politică. Sunt autori care apreciază că tendința este normalizarea progresivă a acestui raport, discutând despre “direcționarea politicului prin drept”<sup>22</sup> Alții consideră că asistăm la “absorbția politicului de către justiție”<sup>23</sup>.

Tendința generală este, însă, integrarea justiției politice în justiția ordinară, obișnuită, întrucât specificitatea a ceea ce se numește justiția politică tinde să dispară.

## §2. Necesitatea mai bune cunoașteri a raporturilor dintre puterile statului

Caracterul fluctuant și dinamic al raporturilor dintre justiție și puterea politică, reflectate în ceea ce numim justiția politică, precum și intensitatea perturbărilor aduse în organizarea și funcționarea justiției contemporane, explică într-o mare măsură insuficiența (iar la noi, absența totală) a lucrărilor științifice în privința acestei probleme.

Aceste insuficiențe sunt de diferite tipuri: cea mai importantă pare a fi, caracterul pur analitic al studiilor privind raporturile dintre puterea politică și justiție, reflectate în justiția politică, studii reduse, de obicei în doctrină la o simplă descriere a organizării și a prevederilor jurisdicțiilor specifice și rupte complet de realitatea istorică și socială, astfel că problema de a ști *ce* a dat naștere acestor organizări și proceduri, ce le-a făcut să dăinuiască sau din ce motiv au dispărut sau dispar, a fost pierdută din vedere. Într-o asemenea manieră de cercetare, norma de drept este considerată ca emanând de la o autoritate suverană, capabilă să aleagă după cum îi convine organizarea justiției, fără să țină seama de necesitatea istorică ce i-a permis să fie ceea ce este și să facă ceea ce face.

<sup>22</sup> M. Bastid, *La Justice Politique (cours de droit constitutionnel comparé)* D.E.S. de droit public (1956-57) iuris

<sup>23</sup> M. le Recteur Fabre, *Justice politique libérale et justice politique marxiste* dans “La Justice” (Centre de Sciences Politiques de l’I.E.J. de Nice, 1961), p. 157, citat în R. Charvin, *op.cit.*, p. 3

Există un curent de gândire potrivit căruia legea raportului de cauzalitate precum și corelațiile sau tendințele fenomenului nu au importanță, ci numai “natura permanentă” a omului este cea care decide: “soluționarea problemei criminalității politice se reduce- în acest caz- la realizarea unui echilibru între două instincte puternice ale naturii umane, cel al dorinței de libertate și cel al dorinței de a domina”. Prima aspirație conduce la anarhie și dezintegrare, a doua la tiranie și la teroare.<sup>24</sup> De multe ori, se admite tacit că problema de fond a justiției politice tinde să se rezume la o problemă de psihologie individuală sau colectivă. Acest refuz de a întemeia analiza pe legea cauzalității, explică între altele, judecățile de valoare ce se regăsesc în unele studii privind relația dintre politică și justiție, de tipul “arbitrariul vechiului regim” sau “greaua moștenire”, învinuiri ce țin, de fapt, de o pretinsă superioritate a sistemului de valori al noului regim față de cel vechi. Am mai putea adăuga la aceste insuficiențe și faptul că lucrările juridice referitoare la justiția politică sunt rare și, în plus, problema a fost cel mai adesea studiată doar din punctul de vedere al penalistului.

Este recunoscut faptul că acestei probleme trebuie să i se consacre mai multă atenție de către institutele de cercetări juridice și politice, de către juriști sau politologi deoarece ea prezintă un mare interes.

În primul rând, o importantă parte a istoriei are loc la bara Tribunalului și în toate perioadele decisive ale evoluției societăților s-a pus în discuție raportul dintre puterea politică și justiție, au apărut procesele politice și s-a invocat politizarea justiției.

În al doilea rând, justiția politică poate juca rolul de “revelator” al nivelului de civilizație juridică atins de comunitatea politică, semnalând adevăratul raport dintre puterea politică și puterea judecătorească.

Justiția politică este o justiție care apare în momentele de criză ori în situații de tensiune, când realitatea momentului face să fie “sparte” aparențele. Dreptul justiției politice constituie o oglindă fidelă a instituțiilor politice și sociale, a obiceiurilor și a ideilor morale ale unui popor. El reflectă în mod deosebit ideile fundamentale care, la o anumită epocă și într-o anumită societate, guvernează relațiile individuale față de grupul social și relațiile între grupurile sociale.<sup>25</sup>

Starea raportului dintre puterea politică și justiție face să apară și natura și mișcarea profundă a legislației, a dreptului însuși. Or, dreptul este o luptă, este obiectul sau produsul unei lupte politice, dar în același timp și un instrument al acestei lupte.

În perioadele de calm relativ, de normalitate, dreptul obișnuit ar trebui să fie suficient, dar când intervin crize, transformări mai mult sau mai puțin profunde, acest drept este depășit de evenimente, care impun elaborarea de numeroase texte care guvernează organizarea și funcționarea justiției în relația cu puterea politică (apar infracțiuni noi și jurisdicții noi, pedepsele sunt modificate și întărite, procedurile sunt modificate etc). Totuși, legiuitorul nu poate prevedea totul, totdeauna lipsește o verigă în rețeaua de legi adoptate în slujba puterii politice și atunci jurisprudența trebuie să realizeze o legătura cât mai adecvată între fapte, cazul concret, legislație și dreptul existent. La rândul ei jurisprudența este repede depășită, iar legiuitorul trebuie să intervină din nou, astfel că, sub presiunea necesității se constituie o legislație fragmentată, făcută din retușări succesive.

Aceste aspecte care fac din relația politică-justiție o problemă extrem de importantă, impun amplificarea cercetărilor în acest domeniu concomitent cu descifrarea unei orientări metodologice eficiente.

Cercetările privind relația dintre puterea politică și justiție, în general, dar în special cele cu privire la justiția politică, pot urma orientări foarte diferite, în funcție de concepția dreptului (legislației) analizat.

<sup>24</sup> Papadatos: *Le délit politique. Contribution à l'étude des crimes contre l'Etat*, Paris, 1955, p. 190

<sup>25</sup> P. Garrand, *Préface au Cod pénal de la République de Chine*, Revue d'histoire politique et constitutionnelle, citat de Papadatos, *op. cit.*, p. 1

Dreptul poate fi conceput ca emanând de la o sursă supranaturală sau de la rațiune. Antichitatea și juriștii Evului Mediu, filosofii Renașterii, Școala “istorică” a dreptului de la începutul secolului al XIX-lea și diferiții protagoniști ai “dreptului natural” au considerat că trebuie să se situeze pe această poziție.<sup>26</sup> De asemenea, școala acelor doctrinari pentru care dreptul nu este decât o manifestare de voință care a știut să se impună, nu e prea departe de această poziție. Acest postulat, odată admis, se poate considera că s-au găsit rădăcinile, sursele naturii relațiilor dintre puterea politică și justiție și, implicit, ale dreptului justiției politice.

Această concepție pur voluntaristă face din dreptul justiției politice, rezultatul manifestării de voință mai mult sau mai puțin rațională, dar evident voința politică a conducătorilor comunității avute în vedere. În această situație este evident că nivelul, calitatea acestei justiții, corespunde nivelului de raționalitate atins de către factorii responsabili, vremelnici aflați la putere. Această raționalitate corespunde, în general, aspirațiilor esențiale ale fiecărei comunități. Această stare de spirit presupune de cele mai multe ori credința într-un fel de permanență a dreptului sau, cel puțin, în permanența dorinței și efortului juriștilor de a se apropia de un drept ideal. Într-o asemenea optică cercetările juridice în general, implicit cele privind raportul politică-justiție se reduc la studiul legislației și al discursului politic în legătură cu dreptul adoptat.

Acestui drept “ontologic” i se opune concepția “sociologică” despre drept.<sup>27</sup>

Această concepție studiază fenomenele juridice într-o perspectivă dialectică, adică analizând permanentele transformări în corelația și interacțiunea faptelor socio-economice, care au legături cu procesul de configurare a dreptului.<sup>28</sup> Regulile de drept sunt considerate ca fiind expresia obiectivă a relațiilor dintre stat și persoanele particulare, dintre grupurile sociale situate într-un anumit context determinat. Prin chiar acest fapt dreptul capătă obiectivitate și legitimitate. A nu recunoaște că există o parte de necesitate- tot așa cum există și o parte de libertate- care guvernează lumea socio-juridică, înseamnă a reduce dreptul la o simplă tehnică și a renunța la orice demers științific despre acest drept deoarece știința nu lucrează cu particularități, ci cu generalități.

Montesquieu adoptă această orientare științifică atunci când scrie, la începutul cărții “*L’Esprit des lois*”: “Legile sunt raporturi necesare care decurg din natura lucrurilor”, iar Duguit merge mai departe și afirmă că “noțiunea unui drept ideal absolut, care ar fi valabil și același în toate țările și în toate epocile și de care oamenii s-ar apropia din ce în ce mai mult în mod constant, în ciuda unor momente de regresie parțială, este antiștiințifică”.<sup>29</sup> Așadar, în această viziune, dreptul, puterea politică, justiția, precum și relațiile dintre acestea apar ca fenomene sociale aflate sub influența unui ansamblu complex de factori având natură și eficacitate diferite. Acest determinism este mai lax decât cel care guvernează fenomenele din natură, dar este la fel de real. Așadar cercetătorii juriști sunt obligați de acum înainte să studieze mediul social, pentru a vedea dacă regula de drept se aplică și în ce măsură se aplică și să evalueze care sunt motivele apariției normei de drept, care este eficacitatea sau dacă aceasta nu a căzut în desuetudine.<sup>30</sup>

Acești factori sunt instabili; ei evoluează și se transformă constituind sursa dinamismului fenomenelor juridice. Regulile de drept, raporturile dintre justiție și politică sunt departe de a avea un caracter stabil și permanent. Ele sunt supuse unor modificări frecvente, fără însă a fi doar o reflectare pasivă a realității politico-juridice și constituind ele

<sup>26</sup> N. Popa, I. Dogaru, Gh. Dănișor, D. C. Dănișor, *Filozofia dreptului, Marile curente*, Editura Allbeck, București, 2002

<sup>27</sup> M. Bellon, *Droit pénal occidental et droit pénal soviétique*, 1961, citat de R. Charvin, *op.cit.*, p. 9

<sup>28</sup> Anita M. Naschitz, *op. cit.*, p. 62 și urm.

<sup>29</sup> L. Duguit citat în M. Bellon, *op. cit.*, p. 72

<sup>30</sup> Lévy Bruhl, *Sociologie du droit*, Paris, 1964, p. 87

însele o sursă a dinamismului factorilor din care rezultă. Mișcarea de influențare nu este deci unilaterală, ci dialectică: cauzele generează efectul, care la rândul său devine cauză.

În acest fel putem considera raportul dintre justiție și puterea politică, exprimat în ceea ce numeam justiția politică, un fenomen juridico-politic, aflat în legătură constantă cu un ansamblu de elemente diferite.

Analiza diacronică ar permite relevarea modului în care s-au dezvoltat progresiv ideile forță și principiile care stau la baza relațiilor contemporane între justiție și politică. Nu se poate evalua orientarea prezentă fără referire la evoluțiile din trecut. Astfel după cum s-a subliniat în doctrină, evoluția istorică arată importanța fundamentală a aspectului funcțional al relației dintre justiție și politică punând cu claritate în evidență existența a *două justiții politice*: una care poate fi caracterizată ca justiție politică “contra putere”, a cărei sarcină este să fie o frână în fața eventualelor abuzuri ale titularilor puterii, cealaltă, dimpotrivă, având ca funcție să întărească autoritatea guvernanților și caracterizată, datorită acestui lucru ca “agent al puterii”.<sup>31</sup> Iată un câmp larg de cercetare pentru cei interesați să argumenteze științific una sau alta din ipostazele relației dintre politică și justiție. În partea a doua a acestei cărți voi încerca să concretizez aceste susțineri analizând câteva din realitățile românești.

---

<sup>31</sup> R. Charvin, *op. cit.*, p. 10

## ANEXA II

### DREPT ADMINISTRATIV EUROPEAN

Ediția a II-a revăzută și adăugită

Editura Universul Juridic 2010. 381 pag.

## CUPRINS

### PRIMA PARTE

### DREPTUL ADMINISTRATIV ȘI ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ ÎN ȚĂRI DIN UNIUNEA EUROPEANĂ

Cuvânt înainte

Capitolul 1

Considerații introductive

§ 1. Bazele dreptului comparat

§ 2. Dreptul public comparat. Caracteristici

§ 3. Dreptul administrativ comparat

§ 4. Conceptul de administrație în țări din Uniunea Europeană

§ 5. Geneza și evoluția dreptului administrativ în țări din Uniunea Europeană

5.1. Franța

5.2. Anglia

5.3. Germania

5.4. Italia

§ 6. Izvoarele dreptului administrativ în țări din Uniunea Europeană

6.1. Franța

6.2. Anglia

6.3. Germania

6.4. Italia

Capitolul 2

Organizarea structurilor administrative în țări ale Uniunii Europene

§ 1. Franța

1.1. Administrația centrală

1.2. Administrația locală

§ 2. Anglia

2.1. Aspecte specifice

2.2. Administrația centrală

2.3. Administrația locală

2.4. Organizațiile non-guvernamentale



§ 3. Germania

§ 4. Italia

### Capitolul 3

Legalitatea activității administrative și protecția cetățenilor împotriva abuzurilor autorităților

§ 1. Aplicarea principiului legalității

1.1. Franța

1.2. Anglia

1.3. Germania

1.4. Italia

§ 2. Protecția cetățenilor prin dreptul administrativ

2.1. Franța

2.2. Anglia

2.3. Germania

2.4. Italia

§ 3. Restricțiile legale și libertatea de acțiune a administrației

3.1. Franța

3.2. Anglia

3.3. Germania

3.4. Italia

## A DOUA PARTE

### DREPTUL ADMINISTRATIV AL UNIUNII EUROPENE

#### Capitolul 1

Uniunea Europeană și dreptul administrativ

§ 1. Conceptul de administrație și de drept administrativ în Uniunea Europeană

§ 2. Prezentare generală. Uniunea Europeană în 2009

#### Capitolul 2

Izvoarele dreptului administrativ european

§ 1. Izvoarele scrise

§ 2. Dreptul cutumiar

§ 3. Jurisprudența ca izvor de drept

#### Capitolul 3

Principiile generale ale Dreptului Administrativ European

§ 1. Explicații introductive

§ 2. Încredere și previzibilitate

§ 3. Deschidere și transparență

§ 4. Răspunderea delictuală a administrației comunitare

§ 5. Eficiență și eficacitate

#### Capitolul 4

## Structura politico-administrativă a Uniunii Europene după Tratatul de la Lisabona

### § 1. Instituții politice

#### 1.1. Consiliul European

#### 1.2. Consiliul Uniunii Europene

#### 1.3. Parlamentul European

#### 1.4. Înalțul reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate

### § 2. Structurile administrative

#### 2.1. Comisia Europeană

##### 2.1.1. Istoric

##### 2.1.2. Structura Comisiei Europene (statică și dinamică)

##### 2.1.3. Funcționarea și competențele Comisiei Europene

#### 2.2. Organele consultative

##### 2.2.1. Comitetul economic și social

##### 2.2.2. Comitetul regiunilor

#### 2.3. Curtea de Conturi

#### 2.4. Banca Centrală Europeană

## Capitolul 5

### Procesul decizional în Uniunea Europeană

#### § 1. Explicații preliminare

#### § 2. Proceduri de adoptare a deciziilor potrivit Tratatului de la Lisabona

#### § 3. Precizările Tratatului de la Lisabona privind definirea majorității calificate

#### § 4. Proceduri de revizuire a tratatelor

## Capitolul 6

### Controlul legalității deciziilor administrative prin Curtea de Justiție a Uniunii Europene

#### § 1. Căile de contestare a deciziilor administrative ilegale

#### § 2. Structura și competențele actuale ale Justiției Europene

#### § 3. Limitele controlului realizat de Curtea de Justiție a Uniunii Europene asupra deciziilor cu caracter discreționar ale instituțiilor comunitare

## Capitolul 7

### Relațiile instituțiilor comunitare cu parlamentele naționale în realizarea politicilor

#### Uniunii Europene

#### § 1. Rolul parlamentelor naționale

#### § 2. Politicile Uniunii Europene

## Lucrări fundamentale pentru studiul Dreptului Administrativ European

### Lucrări de același autor

Cuvânt înainte

Adaptarea permanentă a procesului educațional la realitățile vieții economice și social-politice este o condiție a eficacității acestuia; o condiție a utilității lui, în ultimă instanță, a contribuției sale la progresul general pe care ni-l dorim cu toții.

Integrarea efectivă a României în Uniunea Europeană este deja o veche aspirație a noastră, a tuturor. Acest lucru presupune însă, o completare a culturii tradiționale cu noi componente care țin de armonizarea acesteia cu ceea ce se consideră a fi cultura politică, juridică și administrativă proprie spațiului public european.

Încă de la înființare, Facultatea de Administrație Publică din <sup>a</sup>coala Națională de Studii Politice și Administrative a promovat o nouă concepție a curriculei universitare, abandonând pregătirea tradițională, exclusiv juridică a viitorilor funcționari publici prin introducerea unor discipline politice, economice și manageriale. În ultimii ani, această concepție a fost consolidată fără însă a afecta necesitatea unei pregătiri juridice temeinice, dat fiind faptul că înainte de orice, administrația este chemată să organizeze executarea legii, să execute în concret și să asigure executarea legii.

Pe această direcție, încă în primele lucrări (1994) destinate procesului de învățământ din facultate, am abordat întreaga problematică a administrației publice din punct de vedere comparativ și interdisciplinar. În anul 2000, am scos, pentru prima dată în România, o lucrare de Drept administrativ comparat, reeditat într-o formă revizuită în 2003. În 2005, am scos împreună cu tinerii mei colaboratori, "Dreptul administrativ european", destinat, de asemenea, pregătirii viitorilor lucrători din administrația publică. În anul 2008 am scos din nou o lucrare pe care am intitulat-o, după unele ezitări, tot "Drept Administrativ European" (denumire adoptată convențional în curricula universitară a facultăților de profil din întreaga Europă, deși autonomizarea unei astfel de discipline juridice este discutabilă în momentul de față) din necesități practice (impuse în special de procesul Bologna) în care am combinat informații privind dreptul administrativ al unor țări din Uniunea Europeană (așadar drept administrativ comparat) cu dreptul administrativ al Uniunii Europene, încercând astfel să corespundă, după cum arătam, practicilor din curricula universitară din alte țări membre.

Epuizarea primei ediții din această lucrare dar mai cu seamă modificările intervenite prin Tratatul de la Lisabona în organizarea structurilor și procedurile de funcționare ale unora dintre acestea, determină necesitatea editării unei noi ediții revizuite și actualizată la data predării manuscrisului la editură (25 nov. 2009). Suntem siguri că alegerea noii Comisii Europene precum și punerea în practică a unor prevederi ale Tratatului modificator vor determina ulterior și alte completări. Din necesități didactice se impune însă tipărirea celei de a doua ediții din Dreptul Administrativ European sub această formă.

Autorul

## CAPITOLUL 5. PROCESUL DECIZIONAL ÎN UNIUNEA EUROPEANĂ

### §1. Explicații preliminare

Așa după cum am precizat în capitolul dedicat structurilor administrative, Comisia își exercită competențele ce îi sunt conferite de Consiliu pentru aplicarea regulilor stabilite de acesta.

Consiliul, prin Decizia nr. 1999/468 din 28 iunie 1999 (J. Of. L. 184/23 din 17.7.1999) a stabilit modalitățile de exercitare a competențelor de execuție conferite Comisiei<sup>2</sup>. Competențele de execuție, cu excepția cazurilor specifice sau a actelor de bază care rezervă Consiliului dreptul de a exercita în mod direct unele dintre ele, sunt conferite Comisiei conform dispozițiilor care prevăd acest efect în actul de bază. Aceste dispoziții vor preciza elementele esențiale ale competențelor astfel conferite. Când actul de bază impune anumite modalități procedurale pentru adoptarea măsurilor de execuție, aceste modalități trebuie să fie conforme cu procedurile prevăzute în decizie (art. 3, 4, 5 și 6). Decizia sus amintită reglementează patru metode procedurale pentru adoptarea deciziilor administrative:

1. Procedura de gestiune ("management procedure", "procédure de gestion"). Aceasta se utilizează în cazul actelor care privesc aplicarea politicilor comunitare agricole și de pescuit sau cele referitoare la punerea în aplicare a programelor cu substanțiale implicații bugetare. În cadrul acestei proceduri Comisia este asistată de un Comitet de gestiune compus din reprezentanții statelor membre și prezidat de reprezentantul Comisiei.

Reprezentantul Comisiei prezintă Comitetului un proiect cuprinzând măsurile care vor fi luate. Comitetul va emite un aviz asupra proiectului în cadrul unui termen pe care președintele îl poate stabili în funcție de urgența problemei în cauză. Avizul este emis cu majoritatea calificată prevăzută de art. 205 par. 2 TCE în cazul deciziilor adoptate de Consiliu pe baza unei propuneri din partea Comisiei. Președintele nu are drept de vot.

Comisia va adopta, sub rezerva art. 8 din Decizie, măsurile care sunt de aplicare imediată. Dacă aceste măsuri nu sunt conforme cu avizul emis de Comitetul de gestiune, ele vor trebui comunicate de îndată de către Comisie Consiliului. În acest caz, Comisia poate să amâne aplicarea măsurilor pe care ea le-a decis pentru o durată stabilită în fiecare act de bază, dar care nu poate în nici un caz să depășească trei luni de la data acestei comunicări. În această perioadă Consiliul, statuând cu majoritate calificată poate lua o decizie diferită.

2. Procedura de reglementare ("regulatory procedure", "procédure de réglementation"). Aceasta se utilizează pentru adoptarea măsurilor de domeniul general destinate să aplice prevederi esențiale ale actelor de bază, inclusiv măsuri cu privire la protecția sănătății și securității persoanelor, animalelor sau plantelor. Când un act de bază prevede că anumite elemente neesențiale ale acestui act pot fi adoptate sau aduse la zi prin proceduri de executare, aceste măsuri trebuie să fie adoptate utilizându-se procedura de reglementare. În realizarea acestei proceduri Comisia este asistată de un Comitet de reglementare. Compunerea comitetului și procedura votului în cadrul acestuia se realizează la fel ca în procedura de gestiune.

În continuare Comisia, sub rezerva art. 8 din Decizie<sup>3</sup>, adoptă măsurile respective dacă ele sunt în conformitate cu avizul Comitetului de reglementare. Dacă măsurile respective nu sunt conforme cu avizul Comitetului sau dacă avizul nu este emis, Comisia va prezenta fără întârziere Consiliului o propunere referitoare la măsura care urmează a fi luată și va informa Parlamentul european. Dacă Parlamentul consideră că o propunere prezentată de Comisie potrivit unui act de bază adoptat în conformitate cu procedura prevăzută de art. 251 TCE excede competențele de execuție prevăzute în acest act de bază, va informa Consiliul despre poziția sa. Consiliul, în cazul în care va considera oportun să ia în considerare o astfel de poziție, poate să statueze cu majoritate calificată asupra propunerii, într-un termen care urmează să fie stabilit în fiecare act de bază, dar care nu va depăși trei luni de la data prezentării ei Consiliului. Dacă în acest termen, Consiliul a indicat, cu majoritate calificată, că el se opune propunerii, Comisia o va reexamina. Comisia va putea să supună Consiliului o propunere modificată, să supună din nou propunerea sa ori să prezinte o propunere legislativă pe baza Tratatului. Dacă la expirarea termenului Consiliul nici nu a adoptat măsurile de aplicare propuse și nici nu a indicat opoziția sa față propunerea pentru măsurile de aplicare, măsurile de aplicare propuse vor fi adoptate de către Comisie.

3. Procedura consultativă ("advisory procedure", "procédure consultative"). Este utilizată pentru adoptarea măsurilor care nu sunt de resortul celor două proceduri prevăzute mai sus, lăsându-se Comisiei libertatea de a o aplica "în orice caz în care ea este considerată a fi cea mai adecvată"(art. 2 lit. c). În realizarea aceste proceduri Comisia este asistată de un Comitet consultativ compus la fel ca și celelalte două. Reprezentantul Comisiei prezintă Comitetului un proiect al măsurilor care urmează a fi luate. Comitetul va emite avizul său asupra proiectului, în cadrul unui termen pe care președintele său îl fixează în funcție de urgența problemei în cauză, dacă este necesar procedându-se la vot. Avizul Comitetului va fi consemnat într-un proces-verbal; fiecare stat membru are dreptul de a cere să îi fie consemnată poziția sa în acest proces-verbal. Comisia va ține cont pe cât posibil de avizul emis de Comitet. Ea va informa Comitetul în legătură cu modul în care avizul a fost luat în considerare.

4. Procedura de salvagardare sau de protecție ("safeguard procedure", "procédure de sauvegarde"). Această procedură poate fi aplicată când actul de bază conferă Comisiei competența de a decide asupra măsurilor de salvagardare. Comisia comunică Consiliului și statelor membre toate deciziile referitoare la măsurile de salvagardare. Se poate prevedea că, înainte de adoptarea deciziei sale, Comisia va consulta statele membre în conformitate cu modalitățile determinate în fiecare caz. Orice stat membru poate să trimită Consiliului decizia Comisiei în cadrul unui termen determinat în actul de bază în cauză. Consiliul, statuând cu majoritate calificată, poate lua o decizie diferită în cadrul termenului stabilit în actul de bază. În mod alternativ poate fi prevăzut în actul de bază că, statuând cu majoritate calificată, Consiliul poate să confirme, să modifice sau să revoce decizia adoptată de Comisie și că, dacă Consiliul nu a luat o decizie în termenul menționat mai sus, decizia Comisiei este considerată revocată.

Decizia instituie și modalități de informare a Parlamentului de către Comisie care vor fi dezvoltate ulterior prin Acordul între cele două instituții privind procedurile pentru implementarea Deciziei nr. 1999/468 (J.Of. L. 256/9 din 10 oct. 2000).

\*

\*

\*

În doctrina administrativă națională se disting de obicei două tipuri de relații în cadrul cărora acordarea unei libertăți de decizie este susceptibilă de a deveni o problemă juridică, anume: în raportul dintre legiuitor și administrație, pe de o parte, și respectiv, între administrație și tribunale, pe de cealaltă parte.

În statele membre ale Uniunii Europene în care se regăsește un control pronunțat de constituționalitate asupra legislativului, studiul juridic al puterii discreționare a administrației, se întinde totodată, și asupra puterii discreționare legislative. Este vorba de libertatea de acțiune a puterii legislative în cadrul constituției, în opoziție cu libertatea administrației în cadrul legii, în raport de instanțele judecătorești. În general, se poate afirma că libertatea de decizie a puterii legislative este mai mare decât a puterii executive, de regulă, actul fundamental al statului impunând mai puține constrângeri constituționale legiuitorului decât legea, instituțiilor executive.

La nivelul Uniunii Europene observăm în primul rând că nu există o separare precisă între administrație și legislativ, ca în sistemele juridice naționale, ceea ce e de natură a pune întrebarea dacă distincția între puterile discreționare administrative și cele legislative prezintă un interes practic în dreptul comunitar.

În al doilea rând, în dreptul administrativ european problematica generală a libertății de decizie administrativă se circumscrie conceptului global de "putere discreționară", fără a împrumuta din specificul național. Curtea Europeană de Justiție nu reține distincțiile clasice care se fac de exemplu în doctrina germană între "puterea discreționară"<sup>4</sup> și "noțiunea juridică nedeterminată"<sup>5</sup> și nici exemplul francez al "puterii de apreciere"<sup>6</sup>.

Într-un sens generic, apropiat jurisprudenței Curții, M. Bullinger definește puterea discreționară printr-un "câmp al libertății de acțiune, deschis administrației publice atunci când conduita sa nu poate fi, nici complet definită în avans de lege, nici total controlată printr-un tribunal"<sup>7</sup>.

Curtea a reținut, prin hotărârea 247/1980 că "în determinarea politicilor lor în materie, instituțiile comunitare competente beneficiază de o largă putere de apreciere în ceea ce privește nu numai stabilirea bazelor actuale ale acțiunii lor, dar și definirea obiectivelor urmărite, în cadrul prevederilor Tratatului, după cum și alegerea instrumentelor de acțiune corespunzătoare".

Puterea discreționară nu trebuie confundată cu posibilitatea de a acționa arbitrar sau fără control, cum se pare că ar sugera-o utilizarea cuvântului "discreționar" în franceză sau formulele de genul: "dacă se consideră util" sau "atunci când ministrul apreciază" specifice legilor britanice sau irlandeze<sup>8</sup>. Pe plan comunitar, necesitatea concretă și practică de renunțare la o reglementare integrală a acțiunii administrative, nu echivalează însă cu acordarea permisiunii administrației de a dispune decizii arbitrare sau parțiale. Tocmai de aceea administrația, în cadrul puterii sale discreționare, are obligația de a explica de ce a adoptat o anumită conduită din mai multe posibile. Încă de la înființarea celor trei Comunități, tratatele constitutive au prevăzut obligația motivării deciziilor indiferent de caracterul lor, constitutiv sau declarativ (art. 15 al Tratatului CECA, art. 190 din Tratatul CEE și art. 162 din Tratatul CEEA). Motivarea dă posibilitatea cunoașterii modului de formare a voinței juridice a instituțiilor emitente. Cetățeanul poate aprecia astfel în cunoștință de cauză dacă introducerea unui recurs jurisdicțional are sau nu șanse

de succes, iar Curtea Europeană de Justiție are asigurate condițiile pentru aflarea adevărului în cauzele deduse<sup>9</sup>.

Depășirea limitelor puterii discreționare fixate prin legislație și principii de drept reprezintă deturnare de putere. Avocatul General Roemer în procesul nr. 3/1964 (Camera sindicală a siderurgiei franceze/Înalta Autoritate) considera că "se poate vorbi despre deturnare de putere atunci când aceasta este utilizată în alte scopuri decât cele stabilite de lege". Această definiție poate fi nuanțată în sensul unei lipse grave de previziune sau de circumspecție, echivalând cu o nesocotire a scopului prevăzut de lege<sup>10</sup>.

O problemă discutată în doctrină și jurisprudență este aceea dacă pentru a realiza o deturnare de putere este necesar sau nu să se acționeze cu un element subiectiv intenționat<sup>11</sup>. Avocatul General Lagrange, în procesul nr. 3/1954 se pronunță în sensul că "elementul caracteristic al deturnării de putere nu este încălcarea obiectivă a unei reguli de drept, ci existența unei intenții subiective ilegale, întrucât contrar scopului legii, autoritatea a emis decizia respectivă" (teoria deturnării subiective a puterii). În schimb CEJ pare a împărtăși teoria obiectivă a deturnării puterii în decizia nr. 8/1955 în care se afirma că există deturnare de putere și atunci când, printr-o gravă lipsă de previziune sau de circumspecție, a fost urmărit un alt scop decât cel prevăzut de lege, nefiind necesară evidențierea intenției vădite de a ocoli legea.

O variantă a deturnării de putere o constituie deturnarea procedurii. Astfel prin hotărârea nr. 8/1957 (Grupul Înantelor Furnale și Oțelării/Înalta Autoritate) Curtea a stabilit eludarea de către Comisie a procedurii speciale prevăzute în Tratatul CECO pentru adoptarea deciziilor cu privire la sistemul cotelor în privința producției de oțel. Comisia nu respectase în acest caz procedura de consultare a Comitetului Consultativ și de obținere a avizului conform din partea Consiliului. Prin urmare, dat fiind că decizia în cauză fusese luată de Comisie prin deturnarea procedurii, Curtea a decis anularea ei. Pentru a se realiza o deturnare de procedură normele încălcate trebuie să fie imperative.

Încălcarea limitelor puterii discreționare se poate face și prin ignorarea manifestă a unei reguli de drept. Curtea a considerat că "ignorarea trebuie să decurgă dintr-o eroare evidentă de apreciere, din perspectiva dispozițiilor Tratatului, situație în raport cu care a fost luată decizia" (Hotărârea nr. 6/1954-Guvernul Regatului Olandei/Înalta Autoritate). În doctrină, ignorarea evidentă a dreptului aplicabil este asimilată unei depășiri manifeste a limitelor puterii de apreciere.

## §2. Proceduri de adoptare a deciziilor potrivit Tratatului de la Lisabona

Actele juridice ale Uniunii Europene. Pentru a exercita competențele Uniunii Europene, instituțiile adoptă, după cum am mai arătat, următoarele acte juridice :

\* regulamentul : are o valoare generală. Este obligatoriu în toate segmentele sale și este direct aplicabil în fiecare stat membru;

\* directiva : obligă fiecare stat membru destinat referitor la rezultatul pe care trebuie să-l atingă, lăsând instanțelor naționale competența cu privire la formă și la mijloace;

\* decizia : este obligatorie în toate segmentele sale. Dacă decizia îi desemnează pe destinatari, nu este obligatorie decât pentru aceștia;

\* recomandarea și avizul : nu obligă statele membre.

O ierarhie a normelor europene este instaurată prin stabilirea unei distincții între:

### Actele legislative

Actele juridice adoptate prin procedura legislativă constituie acte legislative. Ele sunt adoptate prin :

\* procedura legislativă ordinară : Parlamentul european și Consiliul adoptă concomitent un regulament, o directivă sau o decizie, la propunerea Comisiei

\* procedura legislativă specială : Parlamentul european cu participarea Consiliului, sau acesta cu participarea Parlamentului european adoptă, în cazurile specifice prevăzute de tratate, un regulament, o directivă sau o decizie.

Anumite acte legislative pot fi adoptate la inițiativa unui grup de state membre sau a Parlamentului european, la recomandarea Băncii centrale europene sau la cererea Curții de Justiție ori a Băncii europene de investiții.

### Actele delegate

Un act legislativ poate delega Comisiei puterea să adopte acte nelegislative de importanță generală (sub formă de regulamente, directive și decizii) care completează sau modifică anumite elemente esențiale ale actului legislativ. El delimitează în mod explicit obiectivele, conținutul, importanța și durata delegării de putere precum și condițiile la care este supusă delegarea.

Elementele esențiale dintr-un domeniu nu pot face obiectul unei delegări de putere.

Adjectivul "delegat" este inserat în titlul actelor delegate.

### Actele de executare

Atunci când sunt necesare condiții uniforme de executare a actelor obligatorii (constrângătoare) din punct de vedere juridic ale Uniunii, aceste acte conferă Comisiei - sau, în cazuri specifice, Consiliului - competențe de executare (sub formă de regulamente). Parlamentul european și Consiliul, statuând prin intermediul regulamentelor conform procedurii legislative ordinare, stabilesc în prealabil regulile și principiile generale relative la modalitățile de control de către statele membre, a exercitării competențelor de executare de către Comisie<sup>12</sup>.

Cuvântul "executare" este inserat în titlul actelor de executare.

### Procedura legislativă ordinară

Procedura legislativă ordinară dă putere Parlamentului european să decreteze acte concomitent cu Consiliul. Câmpul său de acțiune cuprinde peste 73 de domenii.



## Principalele domenii de aplicare a procedurii legislative ordinare

- Interzicerea discriminărilor
- Măsuri relative la cooperarea polițienească
- Libera circulație a cetățenilor Uniunii
- Cercetarea
- Libera circulație a lucrătorilor
- Politica spațială europeană
- Procedura în materie de vize
- Cooperarea la dezvoltarea
- Politica socială
- Măsurile necesare utilizării monedei euro
- Măsurile privind forța de muncă
- Aplicarea Fondului social și a Fondului regional
- Recunoașterea diplomelor
- Cooperarea vamală
- Formarea profesională
- Cooperarea administrativă
- Piața internă
- Administrația europeană
- Politica comercială comună
- Protecția sănătății, măsurile în domeniul veterinar și fitosanitar
- Protecția consumatorilor
- Lupta împotriva fraudei
- Politica agricolă
- Cooperarea economică, financiară și tehnică cu țările terțe
- Egalitatea remunerației pentru muncă egală
- Ajutorul umanitar
- Educația, cultura, sportul, turismul
- Protecția civilă
- Politica transporturilor, inclusiv transportul aerian
- Bugetul european
- Rețelele transeuropene
- Controlul exercitării competențelor de executare de către Comisie
- Măsurile în domeniul protecției mediului
- Curtea de justiție a Uniunii europene
- Măsurile relative la energie
- Principiile reglementând accesul la documente
- Măsurile cu privire la controlul frontierelor, azil și imigrație
- Statistica comunitară
- Cooperarea judiciară în materie civilă cu incidență transfrontalieră
- Protecția persoanelor în ceea ce privește tratarea datelor
- Măsurile cu privire la cooperarea judiciară în materie penală

Procedura de adoptare a unui act este următoarea (a se vedea schema alăturată) :

- › Comisia europeană prezintă o propunere Parlamentului european și Consiliului

#### Prima lectură

- › Parlamentul european își decide poziția la prima lectură și o transmite Consiliului
- › Consiliul :
  - \* aprobă poziția Parlamentului european, actul respectiv este adoptat în formula hotărâtă de Parlamentul european
  - \* nu aprobă poziția Parlamentului european, își adoptă propria poziție la prima lectură și o transmite Parlamentului european informându-l în legătură cu motivele poziției sale. Comisia informează Parlamentul european în legătură cu poziția sa.

#### Cea de-a doua lectură

- › Dacă, într-un termen de 3 luni după transmiterea poziției Consiliului, Parlamentul european :
  - \* aprobă poziția Consiliului sau nu s-a pronunțat, actul respectiv este considerat adoptat în formula hotărâtă de Consiliu;
  - \* respinge, cu majoritatea membrilor săi, poziția Consiliului, actul respectiv este considerat neadoptat;
  - \* propune, cu o majoritate a membrilor săi, amendamente la poziția Consiliului, textul astfel amendat este transmis Consiliului și Comisiei care emite un aviz asupra acestor amendamente.
- › Dacă, într-un termen de 3 luni după primirea amendamentelor Parlamentului european, Consiliul, statuând cu majoritate calificată :
  - \* aprobă toate amendamentele Parlamentului european, actul respectiv este considerat adoptat;
  - \* nu aprobă toate amendamentele, președintele Consiliului, de comun acord cu președintele Parlamentului european, convoacă comitetul de conciliere într-un termen de 6 săptămâni

Consiliul statuează în unanimitate asupra amendamentelor care au făcut obiectul unui aviz negativ al Comisiei.

#### Concilierea

- › Comitetul de conciliere, care reunește membrii Consiliului ori reprezentanții acestora și tot atâția membrii reprezentând Parlamentul european, are drept misiune să parvină la un acord asupra unui proiect comun cu majoritatea calificată a membrilor reprezentând Consiliul și cu majoritatea membrilor reprezentând Parlamentul european, într-un termen de 6 săptămâni, începând de la convocarea sa, pe baza pozițiilor Parlamentului european și ale Consiliului la cea de-a doua lectură.

Comisia participă la lucrările comitetului și ia orice inițiativă necesară în vederea promovării unei apropieri față de pozițiile Parlamentului european și ale Consiliului.

Dacă într-un termen de 6 săptămâni după convocarea sa, comitetul de conciliere nu aprobă un proiect comun, actul propus este considerat neadoptat.

### Cea de-a treia lectură

› Dacă, într-un termen de 6 săptămâni, comitetul aprobă un proiect comun, Parlamentul european și Consiliul dispun fiecare de un termen de 6 săptămâni, începând cu această aprobare, pentru a adopta actul respectiv conform acestui proiect:

› Parlamentul european, statuând cu majoritatea sufragiilor exprimate iar Consiliul cu majoritate calificată, aprobă proiectul comun: actul propus este considerat adoptat în formularea hotărâtă de Comitetul de conciliere;

› Parlamentul european, statuând cu majoritatea sufragiilor exprimate și/sau Consiliul, cu majoritate calificată, nu adopta proiectul comun: actul propus este considerat neadoptat.

Termenul de 3 luni și cel de 6 săptămâni sunt prelungite cu o lună, respectiv 2 săptămâni cel mult, la inițiativa Parlamentului european sau a Consiliului.

### Procedura legislativă specială

Procedura legislativă specială constă în adoptarea, în cazurile prevăzute de tratate, a unui regulament, a unei directive ori a unei decizii de către Parlamentul european cu participarea Consiliului sau de către acesta, cu participarea Parlamentului european care trebuie, fie să-și dea avizul, fie să-și dea aprobarea.

Clauza pasarela: Consiliul european poate adopta o decizie care să autorizeze adoptarea prin procedura legislativă ordinară a unor acte legislative care ar trebui adoptate printr-o procedură legislativă specială. El statuează în unanimitate, după aprobarea Parlamentului european, care se pronunță cu majoritatea membrilor săi.

### Procedura de aprobare

Procedura de aprobare implică, în cazul Consiliului european ori a Consiliului, ca acestea să obțină, în domeniile definite prin tratate, acordul Parlamentului european înainte de a proceda la adoptarea unei decizii.

Parlamentul european se pronunță cu majoritatea membrilor din care este constituit. Dacă majoritatea nu este întrunită, Consiliul european ori Consiliul nu pot adopta decizia.

### Procedura de consultare

În anumite cazuri, tratatele impun Consiliului să nu adopte o decizie propusă de către Comisie decât după consultarea Parlamentului european care se pronunță cu majoritatea sufragiilor exprimate. Consiliul nu este obligat să urmeze avizul acestuia.

### Procedura bugetară

#### Cadrul financiar plurianual

Cadrul financiar plurianual vizează să asigure evoluția ordonată a cheltuielilor Uniunii în limita propriilor sale resurse. Este stabilit pe o perioadă de cel puțin 5 ani.

Consiliul, statuând în unanimitate, după aprobarea Parlamentului european care se pronunță cu majoritatea membrilor săi, adoptă un regulament care fixează cadrul financiar plurianual.

#### Bugetul anual al Uniunii europene

Bugetul anual al Uniunii europene respectă cadrul financiar plurianual.

Parlamentul european și Consiliul, statuând conform unei proceduri legislative speciale, stabilesc bugetul anual al Uniunii la propunerea Comisiei, conținând o previziune a veniturilor (încasărilor) și cheltuielilor. Procedura bugetară este următoarea :

› Comisia prezintă Parlamentului european și Consiliului o propunere conținând proiectul de buget cel mai târziu la 1 septembrie al anului care îl precede pe cel al executării sale.

O singura lectura

› Consiliul adoptă poziția sa asupra proiectului de buget și o transmite Parlamentului european cel târziu la 1 octombrie al anului care îl precede pe cel al executării bugetului.

› Dacă, într-un termen de 42 de zile după aceasta transmitere, Parlamentul european :

\* aproba poziția Consiliului, bugetul este adoptat;

\* nu a statuat, se considera că bugetul este adoptat;

\* adopta, cu majoritatea membrilor săi, amendamente, președinții celor două instituții convoacă fără întârziere comitetul de conciliere, în afara de cazul în care, în următoarele 10 zile, Consiliul informează Parlamentul european că aprobă toate aceste amendamente.  
Concilierea

› Comitetul de conciliere are drept misiune să parvină, pe baza pozițiilor Parlamentului european și ale Consiliului, la un acord asupra unui proiect comun, într-un termen de 21 de zile începând de la convocarea sa. Comisia participă la comitet în scopul de a contribui la o apropiere între pozițiile celor două instituții.

› Dacă, în termenul de 21 de zile, comitetul ajunge la un acord asupra unui proiect comun, Parlamentul european și Consiliul dispun fiecare de un termen de 14 zile începând de la data acestui acord pentru a aproba proiectul comun.

› Dacă, într-un termen de 14 zile:

\* cele două instituții aprobă proiectul sau nu ajung să statueze, ori dacă una din aceste instituții aprobă proiectul în timp ce cealaltă nu reușește să statueze, se consideră că bugetul este adoptat conform proiectului comun;

\* Parlamentul european, statuând cu majoritatea membrilor săi, și Consiliul resping în egală măsură proiectul, ori numai Parlamentul european îl respinge sau una din aceste instituții îl respinge în vreme ce cealaltă nu reușește să statueze, un nou proiect de buget este prezentat de către Comisie;

\* Parlamentul european aprobă proiectul iar Consiliul îl respinge, Parlamentul european, într-un termen de 14 zile începând de la data respingerii proiectului de către Consiliu, și statuând cu majoritatea membrilor săi și cu 3/5 din sufragiile exprimate, poate decide confirmarea ansamblului ori a unei părți a amendamentelor sale. Se consideră că bugetul este adoptat definitiv pe această bază.

› Dacă, într-un termen de 21 de zile, comitetul nu ajunge la un acord asupra unui proiect comun, Comisia prezintă un nou proiect.

› Atunci când procedura este încheiată, președintele Parlamentului european constată că bugetul este aprobat în mod definitiv.

Sursa: Dominique Granguillot, "L'Union européenne après le Traité de Lisbonne", Editions Gualino, Paris, 2008.

§3. Precizările Tratatului de la Lisabona privind definirea majorității calificate

## Decizia Consiliului cu majoritate calificată

Consiliul decide cu majoritate calificată, cu excepția cazurilor în care tratatele decid altfel. Tratatul de la Lisabona a mărit în mod considerabil câmpul majorității calificate.

Fiecare membru al Consiliului poate primi o delegare de vot doar din partea unuia singur dintre ceilalți membri.

Dispozițiile Tratatului de la Lisabona cu privire la definirea majorității calificate vor intra în vigoare la 1 noiembrie 2014.

Până la 31 octombrie 2014

Pentru deliberările care cer o majoritate calificată, voturile membrilor Consiliului sunt afectate de următoarea pondere :

State membre

Voturi

Germania, Italia, Franța, Regatul-Unit

29

Spania, Polonia

27

România

14

Olanda

13

Belgia, Grecia, Ungaria, Portugalia, Republica Cehă

12

Austria, Bulgaria, Suedia

10

Danemarca, Irlanda, Lituania, Finlanda, Slovacia

7

Cipru, Estonia, Letonia, Luxemburg, Slovenia

4

Malta

3

Deliberările sunt acceptate dacă întrunesc cel puțin 255 de voturi din 345 exprimând votul favorabil al majorității membrilor. Atunci când Consiliul nu statuează la propunerea Comisiei, deliberările sunt acceptate dacă întrunesc cel puțin 255 de voturi exprimând votul favorabil a cel puțin 2/3 dintre membri.

Un membru al Consiliului poate cere ca, atunci când un act este adoptat de către Consiliu cu majoritate calificată, să se verifice dacă statele membre constituind această majoritate calificată reprezintă cel puțin 62% din populația totală a Uniunii. Dacă se dovedește că această condiție nu este îndeplinită, actul în cauză nu este adoptat.

În cazul în care nu toți membrii Consiliului iau parte la vot, majoritatea calificată se definește ca fiind aceeași proporție între voturile ponderate și numărul de membri ai Consiliului, precum și - dacă este cazul - același procentaj între populația statelor membre în cauză și cei fixați, în cazul în care toți membrii Consiliului participă la vot<sup>13</sup>.

De la 1 noiembrie 2014 până la 31 martie 2017

Între 1 noiembrie 2014 și 31 martie 2017, atunci când o deliberare va trebui luată cu majoritate calificată, un membru al Consiliului va putea cere ca această deliberare să fie luată conform modalităților aplicabile înainte de 1 noiembrie 2014.

Începând cu 1 noiembrie 2014, majoritatea calificată va fi un sistem cu majoritate dublă, definit după cum urmează:

Minoritate de blocaj : cel puțin 4 membri ai Consiliului reprezentând peste 35% din populație, fără de care majoritatea calificată este considerată acceptată.

Compromisul Ioannina : permite unui grup de state apropiate de minoritatea de blocaj să ceară reexaminarea unei decizii adoptate cu majoritate calificată. Statele solicitante trebuie să reprezinte cel puțin 75% din populație sau cel puțin 75% din numărul statelor membre necesare pentru constituirea unei minorități de blocaj. În acest caz, Consiliul trebuie să procedeze la o nouă deliberare - într-un termen rezonabil - a deciziei respective, făcând tot ceea ce-i stă în putere pentru a ușura realizarea unei cât mai mari baze de acord.

Exemple ale pragurilor de invocare a mecanismului Ioannina: statele trebuie să reprezinte :

\* fie 75% din 45% dintre state, adică 34% dintre state, adică 9 state;

\* fie 75% din 35% din populație, adică 26% din populație.

Minoritate de blocaj : cel puțin numărul minim de membri ai Consiliului reprezentând peste 35% din populația statelor membre participante, plus un membru, fără de care majoritatea calificată este considerată acceptată.

Începând cu 1 aprilie 2017

Majoritatea calificată va constitui sistemul cu dublă majoritate aplicat de la 1 noiembrie 2014 cu aceeași minoritate de blocaj. Începând cu 1 aprilie 2017, statele care solicită reexaminarea unei decizii adoptată cu majoritate calificată vor trebui să reprezinte cel puțin 55% din populație sau cel puțin 55% din numărul statelor membre necesare pentru constituirea unei minorități de blocaj.

Consiliul deliberază în aceleași condiții ca în cazul precedent.

Exemple de praguri de invocare a mecanismului Ioannina : statele trebuie să reprezinte:

- \* fie 55% din 45% dintre state, adică 25% dintre state ceea ce înseamnă 7 state
- \* fie 55% din 35% din populație adică 19% din populație

Alte modalități de decizie în cadrul Consiliului

Fiecare membru al Consiliului poate primi delegarea unui vot din partea unuia singur dintre ceilalți membri.

Vot cu majoritate simplă

Consiliul statuează cu majoritate simplă în special pentru adoptarea regulamentului său intern, pentru chestiuni de procedură sau pentru a cere Comisiei să procedeze la orice formă de analiză pe care o consideră oportună în vederea realizării obiectivelor comune și să-i supună orice propuneri corespunzătoare.

Vot prin consens

Consiliul statuează prin consens (în unanimitate) în special asupra chestiunilor legate de fiscalitate, securitate socială, politică externă, apărare comună. Abținerea acelor membri prezenți sau reprezentați nu constituie obstacol în calea adoptării deliberărilor Consiliului care presupun unanimitate.

Clauza pasarela: Consiliul european poate adopta o decizie care să autorizeze Consiliul să statuteze cu majoritate calificată într-un domeniu sau într-un caz în care unanimitatea era solicitată inițial (în afara deciziilor cu implicații militare ori în domeniul apărării).

#### §4. Proceduri de revizuire a tratatelor

Procedura de revizuire ordinară

Guvernul fiecărui stat membru, Parlamentul european ori Comisia pot supune Consiliului un proiect de revizuire a tratatelor în scopul de a mari sau a reduce competențele atribuite Uniunii.

Aceste proiecte sunt transmise de către Consiliul european și notificate parlamentelor naționale. Consiliul european poate :

- \* adopta cu majoritate simplă - după consultarea Parlamentului european și a Comisiei, precum și a BCE în cazul unor modificări instituționale în domeniul monetar - o decizie favorabilă modificărilor propuse. Președintele Consiliului european convoacă o Convenție compusă din reprezentanți ai parlamentelor naționale, din șefi de stat ori de guvern ai statelor membre, din reprezentanți ai Parlamentului european și ai Comisiei. Convenția examinează proiectele de revizuire și adoptă prin consens recomandarea unei Conferințe a reprezentanților guvernelor statelor membre;
- \* decide cu majoritate simplă, după aprobarea Parlamentului european, să nu fie convocată Convenția dacă nu este justificată amploarea modificărilor. În acest din urmă caz, Consiliul european stabilește mandatul pentru o Conferință a reprezentanților guvernelor statelor membre.

Conferința este convocată de către președintele Consiliului în vederea determinării, de comun acord, a modificărilor care trebuie aduse tratatelor.

Modificările intră în vigoare după ratificarea de către toate statele membre, conform regulilor lor constituționale.

#### Procedurile de revizuire simplificate

Guvernul fiecărui stat membru, Parlamentul european ori Comisia pot supune Consiliului european un proiect de revizuire totală ori parțială a dispozițiilor tratatelor cu privire la politicile și acțiunile interne ale Uniunii. Consiliul european poate adopta în unanimitate - după consultarea Parlamentului european și a Comisiei, precum și a BCE în cazul modificărilor instituționale în domeniul monetar - o decizie prin care sunt modificate aceste dispoziții. Decizia nu intră în vigoare decât după aprobarea ei de către statele membre, conform regulilor lor constituționale. Ea nu poate mări competențele atribuite Uniunii în cadrul tratatelor.

Consiliul european poate adopta în unanimitate, după aprobarea Parlamentului european care se pronunță cu majoritatea membrilor, o decizie care autorizează:

\* Consiliul să statueze cu majoritate calificată într-un domeniu ori într-un caz în care unanimitatea este necesară (cu excepția acelor domenii cu implicații militare ori în domeniul apărării);

\* Adoptarea de acte legislative conform procedurii legislative ordinare în locul procedurii legislative speciale.

Decizia este transmisă parlamentelor naționale. În cazul opunerii unui parlament național, notificată într-un termen de 6 luni după transmitere, decizia nu este adoptată. În absența unei opuneri, Consiliul european poate adopta decizia respectivă.

1 Paragraf preluat din lucrarea "Dreptul Administrativ în Uniunea Europeană" - autori Ioan Alexandru, Mihaela Cărăușan, Ilie Gorjan, Ivan Vasile Ivanoff, Cezar Corneliu Manda, Alina-Livia Nicu, Crina Rădulescu, Cătălin Silviu Săraru, Ed. Lumina Lex, București, 2007, p. 343 și urm

2 anterior materia era reglementată prin Decizia nr. 87/373/CEE din 13 iulie 1987 cu același obiect.

3 Art. 8 prevede că "dacă Parlamentul european indică, într-o rezoluție motivată, că măsurile de executare proiectate, a căror adoptare este preconizată și care au fost supuse unui comitet potrivit unui act de bază adoptat conform art. 251 din Tratat, ar excede competențele de executare prevăzute în actul de bază, Comisia va reexamina măsurile proiectate. Comisia poate, ținând cont de această rezoluție și cu respectarea termenului de procedură în curs, să supună Comitetului noi proiecte de măsuri, să continue procedura sau să prezinte Parlamentului și Consiliului o propunere pe baza Tratatului. Comisia informează Parlamentul european și Comitetul despre acțiunea pe care intenționează să o întreprindă cu privire la rezoluția Parlamentului și motivele de a proceda astfel."

4 noțiunea de "putere discreționară" desemnează în dreptul german "o anumită marjă de libertate în decizie și acțiune, posibilitatea de a alege între mai multe atitudini posibile" - a se vedea în acest sens E. Forsthoff - *Traité de droit administratif allemand*, tradus de M. Fromont, Bruxelles, Bruylant, 1969, p. 148

5 "noțiuni juridice nedeterminate" sunt considerate de E. Forsthoff (op. cit., p. 149) unele din conceptele utilizate de legiuitorul german, cum ar fi: binele public, ordine publică,



utilitate publică, securitate publică, pericol, amenințare, avantaj, dezavantaj, pagubă etc. Dana Apostol Tofan analizând doctrina administrativă germană arată că operațiunea logică care constă în a determina conținutul concret al noțiunilor juridice nedeterminate nu reprezintă exercițiul puterii discreționare. Spre deosebire de puterea discreționară, în cazul noțiunii juridice nedeterminate regula de drept nu dă administrației posibilitatea de a alege între mai multe acțiuni. Ea presupune, dimpotrivă că o singură acțiune poate corespunde unui scop de atins. Autoritățile urmează deci să cerceteze care este această acțiune, fie pentru că termenii juridici ai textului au fost neinspirat aleși, fie pentru că textul lasă o marjă de incertitudine pentru a permite diferențele care ar fi eventual necesare. Aplicând o noțiune juridică nedeterminată, autoritățile transformă conținutul regulii juridice abstracte într-o decizie privind o situație concretă - a se vedea Dana Apostol Tofan- Puterea discreționară și excesul de putere al autorităților publice, Editura All Beck, 1999, București, p. 17

6 doctrina franceză vorbește despre putere sau marjă de apreciere atunci când se pune problema latitudinii lăsate administrației în calificarea juridică a unui fapt. De asemenea se spune că există putere discreționară atunci când, în prezența circumstanțelor de fapt date, autoritatea administrativă este liberă să ia o decizie sau alta, poate alege între aceste decizii sau altfel spus, atunci când conduita nu-i este dictată dinainte de drept - a se vedea G. Vedel, P. Delvolvé - Droit administratif, vol. I, ed. a II-a, P.U.F., Paris, 1992, p. 529

7 M. Bullinger - Das Ermessen der offentlichen Verwaltung, 1984

8 J. Ziller-Administration comparées. Les systemes politico-administratifs de l'Europe des Douze, Montchrestien, Paris, 1993, p. 296

9 a se vedea și Pierre Mathijsen--- Compediu de drept european, Ediția a 7-a, Editura Club Europa, 2002, p. 35, 36

10 Jurgen Schwartze - op. cit.(European Administrative Law)

11 ibidem

12 Dominique Granguillot, op. cit., p. 27.

13 Dominique Granguillot, op.cit, p. 17.

**editie on-line [www.cartesiarte.ro](http://www.cartesiarte.ro)**

**Aceasta carte poate fi comandata la adresa de e-mail :[distributie@universuljuridic.ro](mailto:distributie@universuljuridic.ro)**