

Elena Claudia Marinică

**PROMOVAREA ȘI PROTEJAREA
DREPTURILOR OMULUI
PRIN MIJLOACE CONTENCIOASE**

INSTITUTUL ROMÂN PENTRU DREPTURILE OMULUI

Editor: **Irina Moroianu Zlătescu**
Redactori: **Gheorghe Pârvan, Mihaela Scarlat**

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României

MARINICĂ, ELENA

**Promovarea și protejarea drepturilor omului prin mijloace contencioase/Elena
Claudia Marinică-București: Editura I.R.D.O., 2011**

Bibliogr.

ISBN 978-973-9316-93-4

342.7

INSTITUTUL ROMÂN PENTRU DREPTURILE OMULUI
București, B-dul Nicolae Bălcescu, nr. 21
Telefon: +40 21 3114921
e-mail: office@irdo.ro

I.S.B.N. 978-973-9316-93-4

Cuvânt înainte

Tema și modul de abordare a acestei lucrări denotă faptul că problematica drepturilor omului este de permanentă actualitate, iar încălcări ale acestor drepturi există în orice societate.

Tocmai de aceea este necesară eficientizarea mijloacelor contencioase de promovare și protecție a drepturilor omului.

Pornind de la această cerință, autoarea prezintă relația dintre cetățean și administrația publică, mijloacele de protecție a drepturilor omului în cazul încălcării acestora de către administrație, analizând conceptul de bună administrare – drept al omului prevăzut în Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene.

Oprindu-se asupra noțiunii de administrație, a caracteristicilor acesteia, a delimitărilor care se fac în doctrina de specialitate, precum și a multiplelor sensuri pe care acest concept le comportă în prezent, autoarea accentuează rolul administrației publice ca formă de exercitare a puterii executive în stat, ca instrument indispensabil pentru realizarea unor valori politice stabilite prin acte juridice, în scopul satisfacerii interesului public general, prin acțiunea puterii politice. În același timp, pe lângă interesul public, general, administrația publică trebuie să includă și ideea participării societății civile la realizarea și punerea în aplicare a actelor autorităților publice.

Sunt tratate și relațiile ce se stabilesc între autoritățile administrației publice și cetățeni, în sensul apropierii de oameni și slujirii intereselor cetățenilor, a importanței dialogului cu cetățeanul și societatea civilă, a asigurării respectării drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, analizate în raport cu drepturile cetățeanului, cu care interferează fără a se suprapune, pornind de la ideea că drepturile omului și, implicit ale cetățeanului, au devenit drepturi fundamentale înscrise în majoritatea constituțiilor statale și în convențiile și pactele internaționale cu privire la drepturile omului.

În lucrare este analizată relația administrație-cetățean și dreptul la bună guvernare ca drept fundamental al cetățenilor, afirmându-se că „bună guvernare” este asimilată uneori unui nou drept al omului și anume, dreptul de a fi „bine administrați”, de a avea dreptul la o bună administrare a

intereselor generale ale societății. Prezintă o seamă de abordări ale acestor două concepte, autoarea subliniază că, din punct de vedere al asocierii acestui principiu cu administrația publică se poate vorbi de o delimitare conceptuală și că buna administrare reprezintă una dintre condițiile bunei guvernări, însă din punctul de vedere al interesului general al cetățenilor, din punctul de vedere al promovării și protejării drepturilor cetățeanului nu este absolut necesară o astfel de delimitare, întrucât ambele concepte, atât cel al „bunei administrări” cât și cel al „bunei guvernări” urmăresc același scop și anume, protejarea și promovarea drepturilor, intereselor și libertăților cetățeanului.

O atenție deosebită este acordată în lucrare analizei mijloacelor de promovare și protejare a drepturilor omului, se acordă un spațiu larg promovării și protejării acestora prin instituția contenciosului administrativ, instituție ce se situează în categoria mijloacelor contencioase de protejare a drepturilor omului, reglementările referitoare la aceasta fiind în conformitate cu natura fundamentală a drepturilor de acces la un control independent al legalității actelor administrative, drept recunoscut fiecărui individ.

Autoarea prezintă, în continuare, actele normative care reglementează instituția contenciosului administrativ la nivel național, precum și documentele europene referitoare la acest domeniu. Ea constată că toți cetățenii vătămați în drepturile sau interesele lor legitime au posibilitatea de a-și apăra aceste drepturi în fața instanțelor de contencios administrativ competente potrivit legii.

În lucrare, se aduce, totodată, în atenție ideea de codificare administrativă, o temă de actualitate, în principal prin prisma nevoilor cetățeanului și a modului în care acestea sunt satisfăcute de către administrație. Ea se raliază ideii că o codificare administrativă ar avea ca efecte imediate trecerea la un nivel superior celui existent în prezent prin perfecționarea și dezvoltarea legislației urmată de reducerea inflației actelor normative și a discrepanțelor juridice existente între acestea, de îmbunătățirea reglementării juridice a raporturilor de drept administrativ în sfera socio-economică, dar și în cea administrativă și, nu în ultimul rând, informarea extinsă și mult mai ușor accesibilă populației la cadrul administrativ legal existent.

Tabloul mijloacelor de promovare și protejare a drepturilor omului este întregit prin abordarea instituției contenciosului electoral pe considerentul că organizarea unor alegeri democratice și exigența democrației sunt imposibile fără respectarea drepturilor omului, iar transparența, imparțialitatea și independența față de orice manipulare politică vor asigura o bună administrare a procesului electoral. Promovarea și protejarea drepturilor omului trebuie avute în vedere și în această situație, întrucât pentru a aplica eficient prevederile dreptului electoral, trebuie să se ofere, mai precis să se garanteze

posibilitatea de contestare a incapacității de a respecta legislația electorală în fața unei instanțe de apel.

În lucrare se pornește de la o succintă prezentare a drepturilor electorale, atât la nivelul Uniunii Europene, cât și pe plan național, autoarea oprindu-se asupra contenciosului electoral, a noțiunii de contencios, asupra principiilor și procedurilor aplicate acestuia, asupra calității Biroului Electoral Central și a instanțelor de judecată ca instanțe de contencios electoral, a Curții Constituționale de instanță supremă de contencios electoral, precum și a practicii acesteia de până în prezent.

Se sugerează necesitatea unor modificări a legislației electorale, precum și a inițiativei de elaborare și adoptare a unui Cod Electoral, care să cuprindă toate reglementările cu privire la organizarea și desfășurarea alegerilor, ceea ce ar asigura realizarea unei uniformități a legislației electorale, iar eventualele revizuri ale legii să poată fi făcute de așa natură încât uniformitatea prevederilor să se păstreze.

Din perspectiva aspectelor abordate, lucrarea contribuie la evidențierea metodelor de promovare și protejare a drepturilor omului prin mijloace contencioase și relația permanentă a acestora cu administrația publică, aducând o contribuție substanțială la elucidarea unor probleme controversate și oferind în același timp soluții pentru o îmbunătățire calitativă a legislației în vigoare.

Prof. univ. dr. Irina Moroianu Zlătescu

Considerații introductive

O problemă prezentă și permanentă pe care umanitatea o are de soluționat este aceea a creării unei societăți civile care să administreze în mod echitabil, transparent și armonios dreptul, să promoveze, să respecte și să protejeze drepturile și libertățile fundamentale ale omului.

Cuprinzând principii, mecanisme, proceduri ce țin de ordinea juridică internă, dar și de cea internațională, instituția drepturilor omului prezintă un caracter bivalent, fiind în același timp o instituție de drept intern, integrată normelor constituționale, dar și o instituție de drept internațional, configurând trăsăturile unui principiu juridic aplicabil în relațiile dintre state. Prin urmare, afirmarea încă din vremurile îndepărtate a ideilor generoase ale promovării și protejării drepturilor omului a făcut ca acestea să devină drepturi fundamentale înscrise în majoritatea constituțiilor statale, precum și în convențiile și pactele internaționale cu privire la drepturile omului.

De-a lungul timpului în domeniul drepturilor și libertăților omului, în ceea ce privește activitatea de promovare și protejare a acestora putem afirma că există o experiență considerabilă, bazată în principal pe practica acumulată de state, pentru ca, odată cu dezvoltarea relațiilor interstatale problemele ce țin de acest domeniu să capete noi valențe.

Idea statului de drept este indubitabil legată de promovarea democrației și edificarea unor structuri statale în măsură să asigure desfășurarea relațiilor sociale în conformitate cu legea.

Drepturile și libertățile omului trebuie protejate împotriva celorlalți indivizi deși de cele mai multe ori puterea publică este considerată a fi responsabilă pentru atingerea acestor drepturi și libertăți însă în realitate protejarea trebuie să se realizeze în primul rând împotriva individului însuși și apoi și împotriva statului, a puterii publice.

Statul trebuie să reprezinte un garant al drepturilor fundamentale ale omului. Omul trebuie să fie protejat în fața puterii prin evitarea abuzului de putere din partea organelor de conducere statale întrucât aceasta conduce la abuzul de putere și de drept. Și acesta reprezintă unul dintre multele mecanisme de protecție a drepturilor și libertăților fundamentale ale omului. Limitarea puterii statale în raport cu drepturile și libertățile fundamentale este expresia unei relații echilibrate între exercitarea suveranității și scopul acesteia, interesul public. Puterea statului trebuie să fie limitată în raport cu

exercitarea libertăților individuale iar acțiunile acestuia nu trebuie să depășească scopul exercitării lor, fapt ce implică principiul proporționalității.

În prezent, există abordări doctrinare care vizează limitarea rolului statului, însă s-a demonstrat că într-un veritabil stat de drept statul trebuie să intervină și să găsească soluțiile democratice de prevenire și eliminare a arbitrarului inclusiv în comportamentul autorităților sale.

De multe ori însă, garantarea de către stat a protecției și a promovării drepturilor și libertăților omului este inefficientă, motiv pentru care este necesară constituirea de mecanisme și garanții nonstatale, atât prin instituirea unor mecanisme suprastatale de protecție a drepturilor și libertăților omului dar și prin crearea unor mecanisme infrastatale.

Intervine aici un fenomen complex și anume administrația publică ce nu poate fi analizată decât într-o strânsă relație de interdependență cu fenomene precum cel juridic, politic și nu în ultimul rând cel social, asupra căruia își pune amprenta în mod considerabil.

În acțiunea de promovare și protejare a drepturilor omului în raporturile cu administrația publică se pot distinge două concepte diferite și anume, conceptul de „drepturi și libertăți ale omului” și conceptul de „administrație publică”, care se întrepătrund și interacționează într-o foarte mare măsură, dând naștere unei legături aproape indestructibile.

Acestea reprezintă premisele abordării protejării și promovării drepturilor omului în raporturile cu administrația publică, urmărind identificarea și evidențierea unor mecanisme de promovare și protejare a drepturilor și libertăților omului în raporturile cu administrația publică.

În categoria acestor mecanisme ne vom opri asupra mijloacelor contencioase de promovare și protejare a drepturilor omului, mai precis a unor instituții precum instituția contenciosului administrativ și instituția contenciosului electoral.

RELAȚIA DINTRE ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ – CETĂȚEAN ȘI DREPTUL LA O BUNĂ ADMINISTRARE CA DREPT FUNDAMENTAL AL OMULUI

Este normal ca, într-un stat suveran de drept, administrația publică să se afle permanent în serviciul cetățenilor, satisfăcând cerințele vieții sociale prin aplicarea corectă a legilor sau prin organizarea aplicării în practică a acestora, cu alte cuvinte să le administreze interesele în scopul realizării binelui comun.

În România, absența înainte de 1989 a separației puterilor în stat precum și încălcarea flagrantă a drepturilor și libertăților omului au făcut ca administrația de stat să fie caracterizată ca fiind o structură rigidă, opacă, birocratică și lipsită de eficiență. În unele lucrări de specialitate, unii autori susțin faptul că, în prezent, nu există în lume state care să se pretindă

democratice și care să nu aibă în constituție un capitol dedicat drepturilor și libertăților fundamentale ale omului. Existența acestora și garanțiile ce le înconjoară sunt decisive pentru aprecierea gradului de democratism al unei constituții, ele aflându-se la temelia statului de drept. Prin urmare, între democrație și drepturile omului se realizează o legătură indestructibilă, democrația marcând emanciparea națiunii și înzestrarea membrilor acesteia, a oamenilor, cu putere de autodeterminare, deci cu drepturi ce le sunt inerente ca oameni și cetățeni.

Constituția României, republicată, stabilește în art.1 alin.2 că „România este stat de drept, democratic și social, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile cetățenilor, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme, în spiritul tradițiilor democratice ale poporului român și idealurilor Revoluției din decembrie 1989, și sunt garantate.“

În opinia unor autori, recunoașterea internațională a drepturilor omului a însemnat totodată și transformarea sintagmei „drepturile cetățeanului” în „drepturile omului”, drepturile cetățeanului fiind acelea care le-au precedat în istoria drepturilor omului.

În prezent, accentul care se pune pe promovarea și protejarea acestor drepturi ale omului în sistemul administrației publice, prin ridicarea la rang de principiu al bunei guvernări, deci prin urmare și a unei bune administrații, nu denotă decât importanța acordată cetățeanului și drepturilor acestuia ca individ în cadrul sistemului administrației publice. Promovarea și protejarea drepturilor omului în general, dar mai ales în administrația publică, are drept scop transformarea omului dintr-un observator pasiv într-un actor și un participant activ la toate evenimentele și acțiunile care au loc în lumea contemporană.

„Buna guvernare” este asimilată uneori unui nou drept al omului, și anume dreptul de a fi „bine administrați”, de a avea dreptul la o bună administrare a intereselor generale ale societății.

Problema „bunei guvernări” s-a pus din cele mai vechi timpuri, și anume de la apariția primelor forme statale care urmăreau asigurarea unei bune administrări a intereselor cetățenilor și până în ziua de astăzi.

În ceea ce privește Uniunea Europeană, buna guvernare capătă valențe multidimensionale (unele dintre acestea fiind valențe juridice, în sensul obligației ce revine autorităților de a-l implementa și al dreptului cetățenilor de a-l revendica), cu o largă aplicabilitate, conceptul de bună guvernare fiind catalogat ca o obligație a statelor membre ale Uniunii, instituindu-se chiar un mecanism supranațional de bună guvernare la nivel european, și anume acela de a se acorda cetățenilor Uniunii Europene dreptul la o bună administrare. Astfel, referiri la conceptul de „bună guvernare” se regăsesc în

Tratatul de la Lisabona, de asemenea acesta este consacrat în mod expres și în Carta europeană a drepturilor fundamentale, mai exact în art.41 (chiar titlul articolului conținând sintagma „bună administrare”) precum și în Recomandarea CM/Rec (2007) 7 a Comitetului Miniștrilor din statele membre ale Consiliului Europei.

De asemenea, la nivelul Uniunii Europene există o serie de documente care subliniază principiile care stau la baza relației administrație-cetățean, a activității cu publicul pe care aceasta o desfășoară. Astfel, principiile precum legalitatea, nondiscriminarea, proporționalitatea dintre măsurile întreprinse și scopul urmărit precum și consistența actului de conduită în sectorul administrativ se regăsesc în documentele Uniunii Europene.

Astfel, a fost elaborat un Cod de Conduită a Funcționarilor publici, constituit sub forma unui instrument de informare cu privire la conduita profesională la care sunt îndreptățiți cetățenii să se aștepte din partea funcționarilor publici, cât și un mijloc de creare a unui climat de încredere și respect reciproc între cetățeni și funcționarii publici pe de o parte, și între cetățeni și autoritățile administrației publice, pe de altă parte. Din perspectiva funcționarilor publici, Codul reprezintă o colecție clară de norme de conduită, prin care se cere funcționarilor publici să asigure un tratament egal al cetățenilor în fața autorităților și instituțiilor publice, profesionalism, imparțialitate și independență, cinste și corectitudine.

Codul ridică la rang de principiu asigurarea unui serviciu public de calitate, stabilind obligația funcționarilor publici de a participa activ la luarea deciziilor și la transpunerea lor în practică, pentru realizarea atribuțiilor instituțiilor publice.

O categorie importantă de principii comune administrațiilor europene, vizează deschiderea și transparența acestora, vizând existența unor principii referitoare la o administrație deschisă precum și la existența unor principii prin care acțiunea administrativă se justifică. Curtea Europeană de Justiție a subliniat că deciziile luate de funcționarii din instituțiile europene trebuie să fie motivate (atât în fapt cât și în drept) de o manieră suficientă.

Aplicarea acestor principii are ca obiectiv respectarea interesului public precum și a drepturilor individuale.

Administrația publică din România s-a adaptat cerințelor impuse până în prezent prin adoptarea unei legislații corespunzătoare în cadrul căreia promovarea și protejarea drepturilor omului, precum și poziționarea cetățeanului în mijlocul activității administrației ocupă un loc central. Astfel, România a demonstrat că și-a însușit principiul bunei guvernări, introducându-l în legislație, însă trebuie luat în considerare faptul că buna guvernare reprezintă un etalon care permanent va trebui urmărit în vederea atingerii.

Trebuie precizat faptul că, în cadrul sistemului administrației publice, o atenție deosebită a fost acordată reformei managementului resurselor umane, unde un loc important îl ocupă perfecționarea funcționarilor publici din cadrul administrației publice. Prin perfecționarea funcționarilor publici, unul din efectele scontate este și ameliorarea calitativă a actului administrativ precum și ameliorarea semnificativă a gradului de satisfacere a nevoilor de formare în cadrul administrației publice, precum și cea a calității managementului resurselor umane din autoritățile și instituțiile publice.

PROMOVAREA ȘI PROTEJAREA DREPTURILOR OMULUI PRIN INSTITUȚIA CONTENCIOSULUI ADMINISTRATIV

Dezbaterea problemei privind promovarea și protejarea drepturilor omului prin instituția contenciosului administrativ este deosebit de actuală, întrucât această instituție trebuie să se individualizeze prin funcționalitatea sa în concordanță cu jurisdicția Curții Europene a Drepturilor Omului și a dreptului comunitar. Astfel, rolul contenciosului administrativ este important prin asigurarea înfăptuirii justiției administrative pe plan intern, garantarea accesului cetățenilor la justiția națională și asigurarea unui proces echitabil, iar în cazurile epuizării căilor interne de soluționare, dreptul la un recurs internațional.

De asemenea, caracterul actual rezultă din necesitatea sporirii responsabilității autorităților administrației publice, dar și din necesitatea sporirii responsabilităților pentru controlul de legalitate a actelor administrative, reieșind din interesele naționale pe care statul le promovează cât și a responsabilității magistraților pentru soluționarea necorespunzătoare a litigiilor de contencios administrativ. De asemenea, trebuie avută în vedere perspectiva de asigurare a funcționalității contenciosului administrativ, al acordării liberului acces la justiție al cetățenilor de către autoritățile publice statale (Parlament, Guvern, Înalta Curte de Casație și Justiție, Curtea Constituțională), cât și de asigurarea de către acestea a realizării principiului separării puterii judecătorești și întărirea rolului controlului jurisdicțional al actelor administrative, prin care se verifică activitatea autorităților administrației publice, în special al celei locale, față de care puterea centrală nu are raporturi de ierarhie.

În România, instituția contenciosului administrativ a fost creată tocmai pentru a constitui un mijloc concret și nu formal, de protejare, garantare și promovare a drepturilor omului și de a oferi cetățeanului recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim, anularea actului și nu în ultimul rând repararea pagubei.

La elaborarea legislației privind contenciosul administrativ, s-a ținut cont de jurisprudența în domeniu, de necesitatea ca România să se alinieze stan-

dardelor impuse de integrarea sa în Uniunea Europeană, având ca efect lărgirea palierului democratic al respectării drepturilor cetățenilor.

Instituția contenciosului administrativ a reprezentat și reprezintă o garanție juridică a cetățeanului în fața abuzurilor autorităților publice, un senzor foarte important al democrației. Contenciosul administrativ reprezintă un paznic judiciar al cetățeanului în fața comportamentului abuziv al autorităților. Comportamentul abuziv al autorităților, puterea discreționară a acestora, putere oferită chiar de lege, nu trebuie să determine o generalizare a activității autorităților în acest sens, ba din contră, acestea trebuie să țină seama de faptul că, în orice societate democratică bazată pe principiul statului de drept, cetățeanului i se consacră dreptul de a cere explicații cu privire la existența unei bune administrări și dacă administrarea realizată se încadrează în această categorie.

În cadrul acțiunii de promovare și protejare a drepturilor omului în raporturile cu administrația publică prin intermediul contenciosului administrativ o atenție deosebită trebuie acordată subiectelor de sesizare a instanței, prin intermediul cărora are loc protejarea și promovarea a drepturilor omului.

Un rol important pe care îl au hotărârile instanțelor de contencios administrativ, efectele și consecințele viitoare ale acestor hotărâri în planul acțiunilor de promovare și protejare a drepturilor omului în raporturile cu administrația publică este acela că determină o atenție sporită din partea autorităților administrației publice pe viitor.

PROMOVAREA ȘI PROTEJAREA DREPTURILOR OMULUI PRIN CONTENCIOS ELECTORAL

Ultima parte a lucrării, am dedicat-o promovării și protejării drepturilor omului prin intermediul instituției contenciosului electoral, ca mijloc contencios de promovare și protejare a acestora. Într-un stat democratic, promovarea drepturilor cetățenilor și nu în ultimul rând protejarea drepturilor acestora reprezintă o caracteristică esențială, ce rezultă din însăși logica democrației. Astfel, din categoria mijloacelor contencioase, în afară de contenciosul administrativ, acțiunea de promovare și protejare a drepturilor omului în raporturile cu administrația publică mai poate fi realizată și prin intermediul contenciosului electoral.

Organizarea unor alegeri democratice și existența democrației sunt imposibile fără respectarea drepturilor omului, în special a libertății de exprimare și a presei, a libertății de întrunire și asociere pentru scopuri politice, inclusiv crearea partidelor politice. Respectarea acestor libertăți este în special vitală în timpul campaniilor electorale.

Transparența, imparțialitatea și independența față de orice manipulare politică vor asigura o bună administrare a procesului electoral, începând cu

perioada pre-electorală până la finalizarea procesării rezultatelor, iar protejarea și promovarea drepturilor omului trebuie avute în vedere și în această situație, întrucât pentru a aplica eficient prevederile dreptului electoral, trebuie să se ofere, mai precis să se garanteze posibilitatea de contestare a incapacității de a respecta legislația electorală în fața unei instanțe de apel.

Se vor analiza dezbaterile susținute de-a lungul timpului în ceea ce privește drepturile electorale, atât la nivel național cât și la nivelul Uniunii Europene, la noțiunea de contencios electoral și, în special, la calitatea Curții Constituționale a României – de instanță supremă de contencios electoral, la activitatea acestei instituții în ceea ce privește realizarea promovării și protejării drepturilor omului precum și la rolul pe care această instituție îl are în promovarea și protejarea drepturilor cetățenilor. De asemenea, se va face referire și la calitatea de instanță de contencios electoral pe care o au și birourile electorale dar și instanța de judecată în situația alegerilor parlamentare, locale și europarlamentare.

Tratatul de la Lisabona nu aduce modificări semnificative în ceea ce privește drepturile electorale, însă intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona este considerată în literatura de specialitate a reprezenta actul de naștere al unui corp electoral european.

Alături de toate aceste documente am evidențiat și Codul bunelor practici în materie electorală, cod ce reflectă principiile patrimoniului electoral european, fiind un document de referință în acest domeniu al Consiliului Europei, care poate sta la baza unor eventuale dezvoltări ale cadrului legislativ pentru organizarea de alegeri democratice în statele europene. Ulterior, alături de acest Cod al bunelor practici în materie electoral, datorită interesului manifestat față de chestiunea referendumului și a bunelor practici în materie s-a adoptat Recomandarea nr.1704 (2005) referitoare la „Referendumuri: bune practici europene”.

Este absolut necesar ca reglementările din domeniul drepturilor electorale să aibă ca principiu de bază egalitatea cetățenilor dar și egalitatea de șanse între cei care sunt candidați fie la alegerile naționale sau europene. Respectarea acestor principii se impune ca urmare a necesității existenței unei administrații transparente, deschise, eficiente în cadrul căreia toți cetățenii să beneficieze de drepturile lor.

România a cunoscut o amplă reformă la nivel instituțional, devenind un stat de drept democratic și social, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile cetățenilor, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme. Alături de reglementarea acestor drepturi electorale în Constituție și în legislația electorală, din categoria drepturilor politice pe care cetățeanul român le are trebuie să

amintim dreptul cetățeanului la inițiativă legislativă, dreptul cetățeanului de a participa la actul de guvernare, dreptul cetățeanului de a organiza și participa la întruniri publice.

De asemenea, în această ultimă parte s-a dezvoltat ideea de contencios electoral, s-a subliniat caracterul specializat al acestuia și calitatea de instanță supremă de contencios electoral a Curții Constituționale în cazul alegerilor pentru funcția de Președinte al României.

Curtea Constituțională reprezintă unul din pilonii cei mai importanți ai sistemului de garanții constituționale, care asigură funcționarea democratică a societății și protejarea, și nu în ultimul rând, promovarea drepturilor și a libertăților omului.

În România, Curtea Constituțională este considerată instanța de contencios electoral, ca de altfel și instanța supremă de contencios electoral, aceasta având un rol însemnat în cadrul alegerilor prezidențiale, acela de judecător electoral pentru acestea. În virtutea funcției de judecător electoral, Curtea veghează la îndeplinirea operațiunilor tehnico-materiale și juridice specifice procedurii electorale, asigură soluționarea contenciosului constituțional rezultat din incidentele ce pot apare în cadrul alegerilor, confirmă și prezintă în Parlament rezultatele sufragiului.

Evoluția jurisprudenței Curții Constituționale de-a lungul timpului, dimensiunile contribuției sale la afirmarea principiului supremației Constituției, la perfecționarea legislației prin asigurarea compatibilității acesteia cu principiile și dispozițiile Constituției, ca și rolul concret exercitat în domeniul apărării drepturilor și libertăților publice, dau măsura credibilității acestei instituții.

Receptarea valorilor care stau la baza construcției europene, printre care se regăsesc și ideea respectului față de drepturile omului, a protejării acestora dar și a promovării lor, atât prin Constituția din 1991, cât și prin jurisprudența Curții Constituționale, primatul și aplicarea directă a dispozițiilor cuprinse în documentele internaționale privind drepturile și libertățile fundamentale, astfel cum acestea sunt interpretate de Curtea Europeană a Drepturilor Omului, constituie premise pentru garantarea eficacității sistemului de apărare a drepturilor omului, în România ca stat membru al Uniunii Europene.

I. Relația dintre administrația publică – cetățean și dreptul la o bună administrare ca drept fundamental al omului

1.1. Administrația publică, interesul general și relațiile cu cetățenii

Ca urmare a integrării în Uniunea Europeană, România a trebuit să-și revizuiască întreaga arhitectură instituțională pentru a putea fi capabilă a face față necesităților de adoptare și implementare a acquis-ului comunitar și ulterior provocărilor aferente statutului de stat membru. Procesul de adaptare instituțională a avut ca model și punct de pornire Uniunea Europeană și statele membre ale acesteia. Un loc important în cadrul procesului de adaptare instituțională l-a avut și adaptarea sistemului administrației publice la standardele cerute de Uniunea Europeană. Astfel, reforma administrației publice a fost iminentă, iar introducerea în legislația națională a prevederilor referitoare la promovarea și protejarea drepturilor omului în administrația publică a căpătat noi valențe acordându-li-se importanța cuvenită.

Administrația publică are ca principal scop satisfacerea interesului public general, motiv pentru care este evident că pentru atingerea acestui scop aceasta trebuie să creeze și să dezvolte o serie de relații sociale, pe diferite niveluri, relații care sunt nu numai de subordonare ci și de cooperare, consultare și asistență reciprocă.

Relațiile ce se stabilesc între autoritățile administrației publice și cetățeni sunt, prin urmare, de mai multe feluri. Astfel există:

- relații de cooperare;
- relații de utilizare a serviciilor publice;
- relații de autoritate (sau de subordonare a cetățenilor față de organele administrației publice).

Relațiile de cooperare între autoritățile administrației publice și cetățeni ar trebui să fie cele mai importante, atât din punct de vedere al ponderii acestora cât și al valorii conținutului lor. Prin ele se exprimă atât apariția și dezvoltarea unei relații absolut necesare între administrația publică și cetățeni dar și sprijinul pe care cetățenii îl acordă administrației publice.

Ele reprezintă dovada vie a participării active și eficiente în ultimă instanță, a cetățenilor la soluționarea de către administrația publică a a problemelor de interes general. La rândul lor, aceste relații de cooperare pot fi împărțite în două categorii:

- *relații de cooperare directă*, prin efectivă participare a cetățenilor;
- *relații de cooperare indirectă*, în care cetățenii doar sprijină și nu participă la acțiunea administrației publice.

Relațiile de utilizare a serviciilor publice, prin asigurarea unei bune utilizări de către cetățeni a serviciilor publice de către administrația publică, în general administrația publică locală, aceasta fiind cea care se ocupă cu precădere de acest aspect. Este nevoie de asigurarea unor servicii publice caracterizate prin calitate, transparență, eficiență și nu în ultimul rând prin eficacitate întrucât o slabă calitate a acestor prestații efectuate de autoritățile administrației publice ar leza nu numai interesul fiecărui cetățean direct vizat ci și interesul general al tuturor cetățenilor, prin urmare și interesul direct al statului.

De asemenea și acest tip de relații poate fi, la rândul său, împărțit în două categorii:

- *relații ce se fundamentează pe baza dreptului administrativ*, mai precis pe actul administrativ care stabilește atribuțiile și competențele autorităților administrației publice;
- *relații ce se fundamentează pe baza dreptului civil*, ca urmare a încheierii unor contracte între cei care furnizează diferite tipuri de servicii publice și cei ce beneficiază de acestea.

Relațiile de autoritate (sau de subordonare a cetățenilor față de organele administrației publice) au, în mod evident, la bază caracterul unilateral al voinței autorităților administrației publice, caracter care, de regulă, este predominant în aceste tipuri de relații dintre administrația publică și cetățean, însă nu limitativ, în sensul că permite cetățeanului, prin punerea la dispoziția acestuia a unor pârghii legislative, să își manifeste aprobarea sau din contră să atace deciziile autorităților administrației publice.

Printre relațiile cele mai importante *din punct de vedere al nivelului acestora*, amintim:

- Relații între politicieni dezvoltate atât în exteriorul administrației cât și în interiorul acesteia;
- Relații dintre politicieni și alte persoane cu funcții importante, interne și externe, diferite de cele ale membrilor Guvernului;
- Relații între funcționari sau burocrati cu clientela ministerială. Cu înalții funcționari din minister, cu colegii dar și cu personalul subordonat;
- Relații între funcționarii de execuție și relațiile acestora cu diferite grupuri;
- Relațiile burocratilor și ale celorlalți funcționari cu furnizori de toate tipurile.

La baza acestei piramide formată dintr-un șir lung de relații se află relația de bază, relația care, în opinia noastră, reprezintă piatra de temelie a oricărei administrații și anume *relația cu cetățeanul de rând*, relație care demonstrează și ajută la a înțelege ideea conform căreia pentru a reforma administrația este nevoie de a reforma întreaga societate.

"În societatea contemporană se impune realizarea unui nou echilibru între dominația administrației și principiile democratice. Administrația publică trebuie să se întoarcă la rosturile sale fundamentale – acelea de a sluji interesele cetățenilor – și de a nu exacerba caracterul dominant al acesteia"¹.

"Dacă se vrea democratic, statul trebuie să creeze mijloacele care să permită cetățeanului să participe la gestionarea afacerilor publice și luarea deciziilor care îl privesc, iar acest lucru se poate realiza dând mai multă putere colectivităților locale, autorităților publice locale, alese în unitățile administrativ-teritoriale, ca și prin încurajarea structurării societății civile, asociațiilor neguvernamentale. Apare ca evidentă necesitatea de a apropia nivelul de decizie de cetățean, prin renunțarea la pârghii și funcții specifice centralismului. Reforma, în general, cu componenta sa reforma administrației publice locale, trebuie să reflecte interesul cetățeanului într-o viziune globală: economică, politică, socială"².

Raportul cetățean-stat trebuie considerat a fi un raport fundamental care stă la baza schemei primare de organizare a oricărei societăți întrucât statul se identifică prin cetățenii săi și relațiile cu aceștia, după cum și cetățeanul se identifică prin stat.

De asemenea, trebuie avută în vedere și problema depolitizării administrației cu toate că există opinii conform cărora „în loc de a fi interpretată ca fiind exterioară și subordonată politicului, administrația devine nu numai una dintre componentele esențiale, ci chiar punctul nodal al politicii, instrumentul de impulsione și reglementare indispensabil menținerii echilibrului și chiar supraviețuirii politicului”³.

Premisele creării și orientării administrației către cetățean au în vedere câteva considerente:

➤ Administrația publică se bazează pe cetățeni, prin urmare aceasta trebuie să înțeleagă nevoile acestora, să le satisfacă cerințele, să depășească nivelul așteptărilor acestora, să le ofere leadership etc;

¹ A se vedea *Emil Bălan* – Principiile și normativitatea bunei administrări, București, p.1, lucrare consultată pe pagină web <http://www.admpubl.snsa.ro/fisiere/japonia/Principiile%20si%20normativitatea%20bunei%20administrari%20-%20Emil%20Balan.pdf>.

² *Dragoș Dincă* – Cercetare privind rolul cetățenilor în cadrul proceselor de dezvoltare locală și în furnizarea serviciilor publice, Seminarul Internațional: „Transparență și participare. Pentru o guvernare mai aproape de cetățean”, București, 2005, p.22.

³ *J. Chevallier; Danielle Lochak* – La science Administrative, Presses Universitaires de France, Paris, 1990, p.46.

- Administrația publică este dependentă de liderii săi;
- Administrația publică se bazează pe societatea civilă;
- Administrația publică este mai eficientă și eficace atunci când utilizează o abordare procesuală;
- Administrația publică este mai eficientă și eficace atunci când încearcă să se îmbunătățească în mod continuu;
- Administrația publică funcționează mai bine atunci când deciziile luate se bazează pe fapte;
- Administrația publică depinde de mandatarii săi pentru a crea valoare.

O dată cu trecerea României de la sistemul comunist la cel democratic, autoritățile publice au plasat din ce în ce mai mult accentul pe importanța cetățenilor în activitatea lor.

În prezent, administrația publică nu mai poate funcționa fără cetățean. Relația administrație-cetățean are ca scop cunoașterea și găsirea modalităților de rezolvare de către administrația publică a problemelor în contextul situației social, economice și politice la nivel național dar și local.

Importanța dialogului cu cetățeanul, cu societatea civilă și mass-media pentru asigurarea transparenței publice, dar și a asigurării respectării drepturilor și libertăților fundamentale ale omului este prioritară. De altfel, prin Tratatul de la Lisabona se subliniază faptul că participarea societății civile reprezintă un principiu al bunei guvernări, aducând un plus de modernitate în conținutul tratatului dar și al concepțiilor privind modul de guvernare.

Dreptul privind libertatea de exprimare oferă tuturor subiectelor de drept posibilitatea participării la viața politică, socială și culturală, însă această libertate nu poate fi absolută, ci trebuie limitată și îngrădită de către coordonate juridice, expres prevăzute de lege, în scopul protecției constituționale a unor importante valori umane, statale, publice.

Cetățeanul și implicit societatea civilă sunt cei care intervin pe lângă factorii de decizie, ei dețin dreptul dar și obligația de a influența deciziile politice, economice sau de interes public. Societatea civilă nu trebuie confundată cu comunitatea civilă. Societatea civilă cuprinde, doar o parte dintre membrii comunității și ia naștere, întotdeauna, ulterior apariției statului. Ea reprezintă o modalitate de luptă împotriva abuzurilor statului.

Societatea civilă are menirea și trebuie să fie un partener la guvernare, rolul său fiind acela de a veghea la respectarea drepturilor și libertăților fundamentale, la apărarea și garantarea acestora și nu în ultimul rând, de a sancționa orice încercări ale puterii de alterare a raporturilor sociale, de a întreprinde măsuri prin care să se prevină atingerea acestor drepturi și libertăți.

Societății civile și cetățeanului le revine rolul de a participa la viața publică și de a implica societatea civilă în procesul legislativ întrucât aceasta stă la baza democrației. Astfel, transparența la nivelul autorităților statale, accesul la informațiile de interes public, cunoașterea deciziilor luate de autorități, participarea activă a cetățeanului la viața publică, la luarea deciziilor publice sunt elemente fundamentale pe care se construiește o democrație.

Cu toate acestea se consideră că „diferența dintre stat și societatea civilă este dublată, în realitate, printr-un raționament de valoare implicit: reducerea credibilității societății civile corespunde mitificării și sacralizării statului, iar administrația, care beneficiază de apartenența sa la sfera publică ca de un privilegiu deosebit, este percepută nu ca un produs social, ci ca o expresie a transcendenței statale”.⁴

Principiile democratice ale guvernării la nivel național dar și local se fundamentează pe rolul cetățeanului ca element prioritar în procesul administrației publice, importanța participării cetățenești fiind un obiectiv asumat al autorităților publice iar satisfacerea interesului general al cetățeanului reprezintă un ghid în realizarea programelor de administrare ale societății românești actuale. Egalitatea în drepturi a cetățenilor în fața legii și a autorităților publice, fără discriminare și fără privilegii, reprezintă unul dintre principiile democratice de bază care subliniază în primul rând, că nimeni nu este mai presus de lege, așa cum rezultă și din prevederile articolului 16 din Constituția României și că autoritățile administrației publice sunt chemate ca, prin activitatea lor, să asigure alături de celelalte autorități publice deplina egalitate în drepturi indiferent de domeniu, pentru toți cetățenii țării, fără deosebire de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, apartenență politică, avere sau origine socială.

Evident, este din ce în ce mai accentuată tendința de implicare a cetățenilor în activitatea administrativă. Se creează astfel o relație bidirecțională, ce o înlocuiește pe cea unidirecțională, și care se desfășoară prin fluxul permanent de informații de la autoritate la opinia publică și invers.

Nu este suficient ca implicarea cetățenilor în activitatea administrativă să fie din ce în ce mai accentuată ci, este nevoie în primul rând ca, încrederea cetățeanului în capacitatea sa de a influența decizia publică să existe și să fie într-o ascensiune permanentă.

În România, această relație administrație-cetățean poate fi divizată în două tipuri de relații, și anume:

- relațiile care se dezvoltă între instituțiile centrale ale statului și cetățean și
- relațiile care se dezvoltă între administrația publică locală și cetățean.

⁴ *Luminița Gabriela Popescu – Comunicarea în administrația publică, Ediția a doua revizuită și adăugită, Ed. Economică, București, 2007, p.13.*

În ceea ce privește *primul tip de relații*, un exemplu poate fi dat de instituția Parlamentului, unde prevederile legale statuează că din punct de vedere al relației cu societatea civilă și cu cetățenii în general, se asigură accesul publicului la lucrările comisiilor Camerei Deputaților.

O altă formă de implicare a cetățenilor în activitatea legislativă este și *inițiativa legislativă cetățenească* prevăzută în Constituție, care poate să aparțină conform prevederilor articolului 74 alin.(1) „... unui număr de cel puțin 100.000 de cetățeni cu drept de vot. Cetățenii care își manifestă dreptul la inițiativă legislativă trebuie să provină din cel puțin un sfert din județele țării, iar în fiecare din aceste județe, respectiv în municipiul București, trebuie să fie înregistrate cel puțin 5.000 de semnături în sprijinul acestei inițiative”.⁵

Trebuie precizat că propunerile legislative formulate de cetățeni în temeiul art.74 alin.(1) menționat mai sus nu pot avea ca obiect:

- probleme fiscale;
- probleme cu caracter internațional;
- amnistia și grațierea.

De ce nu și acestea? Se consideră, în mod justificat că, acestea au legătură directă cu interesul general, acesta fiind supus astfel unui risc crescut de a fi prejudiciat, întrucât dacă nu ar exista această limitare, această restricție, ar permite unui grup restrâns de cetățeni cu drept de vot să își promoveze interesele în dauna unui corp electoral care încearcă să promoveze o ordine juridică națională și nu una în interes particular.

De asemenea, în doctrină se consideră că „dacă unui număr minim de cetățeni îi este permisă formularea unei inițiative legislative populare, în termenii prevăzuți de Constituție și cu limitările materiale corespunzătoare, legea fundamentală a refuzat să recepteze tehnica referendumului abrogativ. În alți termeni, comunitatea de cetățeni are libertatea de a supune Camerelor o inițiativă, dar este lipsită de posibilitatea de a provoca o consultare sub forma veto-ului popular”⁶.

Ca urmare a existenței prevederilor de mai sus, în Constituția României a apărut și obligația adoptării unei legi în această materie, ținând cont de faptul că, în lipsa unei asemenea legi, Curtea Constituțională nu ar avea cum să verifice condițiile exercitării inițiativei legislative de către cetățeni. Astfel, a fost adoptată *Legea nr.189/1999 privind exercitarea inițiativei legislative de către cetățeni, republicată*,⁷ în care se stabilește că promovarea inițiativei legislative cetățenești se realizează prin introducerea unei propuneri legisla-

⁵ Art.74 alin.(1) din Constituția României, republicată, în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.758 din 9 octombrie 2003.

⁶ Radu Carp – Limitele Constituției. Despre guvernare, politică și cetățenie în România, Editura C.H. Beck, București, 2008, p.253.

⁷ *Legea nr.189/1999 privind exercitarea inițiativei legislative de către cetățeni* – republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.516 din 8 iunie 2004.

tive de către un comitet de inițiativă, care are ca responsabilitate redactarea propunerii legislative a cetățenilor, motivarea acesteia printr-o expunere de motive care trebuie semnată de către toți membrii comisiei de inițiativă, publicarea acesteia în Monitorul Oficial al României, în baza avizului dat anterior de Consiliul Legislativ, pentru ca, în final, să se treacă la etapa realizării sprijinului popular. La finalul acestei etape, propunerea legislativă se depune la Camera competentă a Parlamentului, împreună cu expunerea de motive, listele de susținători și nu în ultimul rând de o cerere semnată de membrii comitetului de inițiativă, urmând ca înregistrarea să se facă în cel mult 6 luni de la data publicării acesteia în Monitorul Oficial.

Acest drept nu trebuie însă confundat cu dreptul cetățenilor de a face observații și propuneri la acele proiecte de acte normative inițiate de diferite instituții publice.

Alte drepturi prevăzute de Constituție sunt:

➤ dreptul de a obține recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim, anularea actului și repararea pagubei (dacă o persoană a fost vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri);

➤ dreptul de a fi egali în fața legii și a autorităților publice și tratați fără privilegii, dar și fără discriminări;

➤ dreptul de a avea acces la orice informație de interes public (în timp ce autoritățile publice, potrivit competențelor ce le revin, sunt obligate să asigure informarea corectă a cetățenilor asupra treburilor publice și asupra problemelor de interes personal);

➤ dreptul de a se adresa autorităților publice prin petiții formulate numai în numele semnatarilor.

De asemenea, cetățenilor le este recunoscut prin Constituție și *dreptul de petiționare*, acesta fiind recunoscut încă din 1991, când în art.51 din Constituția României, se prevedea că:

„(1) *Cetățenii au dreptul să se adreseze autorităților publice prin petiții formulate numai în numele semnatarilor.*

(2) *Organizațiile legal constituite au dreptul să adreseze petiții exclusiv în numele colectivelor pe care le reprezintă.*

(3) *Exercitarea dreptului de petiționare este scutită de taxă.*

(4) *Autoritățile publice au obligația să răspundă la petiții în termenele și în condițiile stabilite potrivit legii.”*

Dreptul de petiționare și exercitarea acestuia se realizează în scopul garantării altor drepturi sau libertăți, fiind practic "o expresie a interdependenței sau complementarității în sistemul drepturilor și a libertăților".⁸ El este un drept al cetățeanului care îi permite acestuia să intre

⁸ *Ion Deleanu – Instituții și proceduri constituționale – în dreptul român și în dreptul comparat-*, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p.156.

în relație directă cu autoritățile statului la inițiativa sa dar îi oferă și posibilitatea soluționării unor aspecte de interes personal și general. Se creează automat o relație interactivă impusă între cele două subiecte, cetățeanul și autoritățile statului, și anume cetățeanul își exercită dreptul de petiționare iar autoritățile statului trebuie să îi răspundă în termenele și condițiile stabilite de lege.

Dreptul de petiționare este considerat în doctrină⁹ ca fiind un drept-garanție, prin intermediul căruia se asigură protejarea eficientă a drepturilor, libertăților și intereselor legitime ale cetățenilor. Este important de precizat că, referitor la acest drept, în Constituția României, apare stipulat expres gratuitatea exercitării acestui drept, care reprezintă nu numai o condiție pentru exercitarea deplină a acestuia ci și o garanție a realizării sale efective. De asemenea, este expres prevăzută și obligativitatea autorităților publice de a analiza și răspunde la petiții în termenele și în condițiile stabilite de lege.

Modul de adresare a petițiilor către autorități și instituții publice și modul de soluționare a acestora, este reglementat, în principal, de *Ordonanța Guvernului nr.27/2002 privind reglementarea activității de soluționare a petițiilor*. În cuprinsul acestui act normativ se regăsesc dispoziții referitoare la modul de exercitare a dreptului de a adresa autorităților publice petiții formulate în nume propriu, modul de soluționare a acestora, termenele de soluționare, obligațiile ce se nasc în sarcina autorităților publice cărora le sunt adresate aceste petiții.

Petiția este cererea, reclamația, sesizarea sau propunerea formulată în scris ori prin poștă electronică, pe care un cetățean sau o organizație legal constituită o poate adresa autorităților și instituțiilor publice centrale și locale, serviciilor publice descentralizate ale ministerelor și ale celorlalte organe centrale, companiilor și societăților naționale, societăților comerciale de interes județean sau local, precum și regiilor autonome.

Ca și reglementări generale care să stabilească cadrul legislativ al acestei relații administrație – cetățean, amintim printre altele *Legea nr.544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public, cu modificările și completările ulterioare*¹⁰, *Ordonanța Guvernului nr.1723/2004 privind eliminarea birocrăției în relațiile cu publicul*, *Legea nr.52/2003 privind transparența actului decizional în administrația publică*¹¹ etc.

⁹ M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E.S. Tănăsescu – Constituția României revizuită – comentarii și explicații, Ed. Al Beck, București, 2004, p.106.

¹⁰ *Legea nr.544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public, cu modificările și completările ulterioare*, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.663 din 23 octombrie 2001.

¹¹ *Legea nr.52/2003 privind transparența decizională în administrația publică*, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.70 din 3 februarie 2003, cu modificările și completările ulterioare.

În cazul *celui de-al doilea tip de relații, relația administrația publică locală -cetățean*, cele mai importante reglementări se regăsesc în *Legea nr.215/2001 a administrației publice locale, republicată, cu modificările și completările ulterioare*.¹² Prin această lege se introduce un capitol special dedicat inițiativei cetățenești.

Accesul cetățenilor la informațiile de interes public reprezintă o parte integrantă a dreptului fundamental la libera exprimare așa cum este definit de art.10 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, inclus în Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene și este garantat și de Constituția României în care, la art.31 se statuează „dreptul persoanei de a avea acces la orice informație de interes public”. Accesul la informația de interes public se bazează, în principal, pe două principii importante și anume: credința că accesul la informație este un drept al omului și un element esențial în cadrul procesului democratic, iar celălalt principiu se referă la faptul că accesul la informația de interes public constituie o resursă importantă și necesară pentru sectorul privat.

Autoritățile publice sunt obligate să asigure informarea corectă a cetățenilor asupra treburilor publice și asupra problemelor de interes național. Ulterior a fost adoptată și *Legea nr.544/2001 privind liberul acces la informația de interes public*, lege care a apărut ca urmare a necesității creșterii transparenței în instituțiile publice, a controlului exercitat de societatea civilă asupra instituțiilor dar și ca o condiție a consolidării democrației.

Prin *Legea nr.544/2001* se stabilesc categoriile de informații care trebuie furnizate publicului precum și sfera autorităților și instituțiilor publice obligate să furnizeze publicului informații.

Astfel, la art.2 din lege se prevede că „, prin autoritate publică sau instituție publică se înțelege orice autoritate sau instituție publică ce utilizează sau administrează resurse financiare publice, orice regie autonomă, companie națională, precum și orice societate comercială aflată sub autoritatea unei autorități publice centrale sau locale și la care statul român, sau după caz o unitate administrativ-teritorială este acționar unic sau majoritar.”

Prin informație de interes public se înțelege orice informație care privește activitățile sau rezultă din activitățile unei autorități publice sau instituții publice indiferent de suportul sau forma sau de modul de exprimare a informației.

De asemenea, în art.31 alin.(3) din Constituție sunt reglementate două situații în care este permisă îngrădirea accesului la informațiile de interes

¹² *Legea nr.215/2001 a administrației publice locale, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.123 din 20 februarie 2007.

public, situații care au în vedere faptul că dreptul la informație nu trebuie să prejudicieze măsurile de protecție a tinerilor sau securitatea națională.

Această lege stabilește ca *drepturi ale cetățenilor*:

- dreptul de a primi răspunsul la o cerere formulată în scris sau verbal;
- dreptul de a solicita informații de interes public.

Printre *obligațiile cetățeanului* prevăzute de această lege, amintim:

➤ obligația de a depune o reclamație în situația în care consideră că i-a fost încălcat dreptul de liber acces la informație;

➤ obligația de a se adresa justiției dacă i-a fost lezat dreptul de liber acces la informație;

➤ obligația de a suporta contravaloarea serviciilor de copiere în situația în care sunt solicitate copii după documente oficiale.

Existența unui număr considerabil de instituții publice conduce, pe cale de consecință, la un număr impresionant de tipuri de informații publice pe care acestea le administrează. *Legea nr.544/2001* face o distincție între informațiile care sunt furnizate „din oficiu” și informațiile care sunt disponibile „la cerere”, distincția fiind dată de procedura prin care pot fi obținute și termenul în care trebuie să se realizeze acest lucru.

Informațiile publice din oficiu trebuie să fie disponibile la sediul autorităților publice permanent, atât la departamentul de relații publice cât și în buletinul informativ al fiecărei instituții, realizat cel puțin anual. Trebuie precizat faptul că, indiferent dacă informațiile au fost făcute publice prin una din metodele menționate mai sus acestea trebuie în continuare să pună la dispoziție, spre consultare, informațiile publice din oficiu.

Informațiile oferite la cerere reprezintă cea de-a doua categorie de informații pe care autoritățile publice le pot oferi prin lege, care, de altfel, reprezintă majoritatea lor care intră sub incidența *Legii nr.677/2001 pentru protecția persoanelor cu privire la prelucrarea datelor cu caracter personal și libera circulație a acestor date, cu modificările și completările ulterioare*,¹³ *Legea nr.182/2002 privind protecția informațiilor clasificate, cu modificările și completările ulterioare*,¹⁴ precum și a altor reglementări privind secretizarea anumitor tipuri de informații. Ca principiu, accesul gratuit al persoanelor la informațiile de interes public este asigurat, însă solicitantul trebuie să achite costul serviciilor de copiere, dacă dorește acest lucru.

¹³ *Legea nr. 677/2001 pentru protecția persoanelor cu privire la prelucrarea datelor cu caracter personal și libera circulație a acestor date, cu modificările și completările ulterioare*, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.790 din 12 decembrie 2001.

¹⁴ *Legea nr. 182/2002 privind protecția informațiilor clasificate, cu modificările și completările ulterioare* publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.248 din 12 aprilie 2002.

Pentru garantarea efectivă a dreptului de acces liber și neîngrădit al oricărei persoane la orice fel de informații de interes public, în Legea nr.544/2001 este reglementată și posibilitatea prevalării de către persoana vătămată în drepturile sale a promovării unei acțiuni împotriva instituțiilor sau autorităților publice care nu respectă prevederile acestei legi în fața instanței de contencios administrativ. Tot în sprijinul cetățeanului și a protejării dreptului acestuia la liberul acces la informații de interes public, legea a stabilit și posibilitatea obligării de către instanța de judecată a instituției sau autorității publice la furnizarea informațiilor solicitate și la plata daunelor materiale și morale cauzate ca urmare a nefurnizării informațiilor solicitate în condițiile legii.

Putem concluziona că, este evident că Legea nr.544/2001 a fost creată în vederea protejării și garantării drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor și că orice restrângere a exercitării drepturilor și libertăților cetățenilor trebuie prevăzută expres și limitativ de lege, în caz contrar apare situația restrângerii abuzive din partea instituțiilor și autorităților publice.

Dreptul de acces la informațiile de interes public este garantat și de o gamă variată de reglementări interne și internaționale precum Declarația universală a drepturilor omului, Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice, Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, Carta drepturilor fundamentale, Convenția de la Aarhus privind accesul la informație etc.

La nivelul Uniunii Europene accesul la informațiile de interes public beneficiază de același interes sporit, Consiliul și Comisia Europeană adoptând un Cod de conduită privind accesul public la documentele deținute de acestea pentru ca în 1996, dreptul public de acces să fie consacrat în articolul 255 din Tratatul de instituire a Comunității Europene, așa cum a fost modificat prin Tratatul de la Amsterdam. O altă reglementare importantă în materie este Regulamentul (CE) nr.1049/2001 al Parlamentului European și al Consiliului din 30 mai 2001 privind accesul public la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei¹⁵ care stă la baza punerii în aplicare a dreptului cetățenilor de a obține documente ale Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei Europene.

Liberul acces la informațiile de interes public reprezintă însă mult mai mult decât acțiunea de deschidere și transparență în activitatea administrației, ea înseamnă și încurajarea cetățenilor în procesul de luare a deciziilor și de elaborare a actelor normative. O participare activă și eficientă a publicului larg se poate realiza doar dacă acesta este informat asupra problemelor dar și asupra mecanismelor prin care aceștia se pot implica în mod activ.

¹⁵ Publicat în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene(JO) L 145, din 31 mai 2001.

Legea nr.52/2003 privind transparența decizională în administrația publică are în vedere aplicarea și respectarea principiului informării cetățeanului, principiu fundamental în desfășurarea activității autorităților administrației publice din România, care presupune și un drept la informare a cetățeanului.

Această măsură legislativă vizează creșterea gradului de deschidere și transparență în activitatea administrației publice precum și creșterea responsabilității administrației publice față de cetățean prin implicarea acestuia în procesul de luare a deciziilor administrative, începând cu procesul de redactare și de elaborare a actelor normative.

Dacă pornim de la definiția cuvântului „transparență” care semnifică accesibilitatea perfectă a informației în domeniile care privesc opinia publică¹⁶ și dacă vom continua cu luarea în considerare a evoluției în timp a principiului transparenței decizionale putem să ne raliem opiniei conform căreia transparența merge dincolo de simplul acces la drept pentru a conferi administratorului posibilitatea de a grăbi funcționarea administrativă, intenția ei fiind ca administrația să fie mai puțin opacă și implică în același timp îndepărtarea regulii secretului, care constituie garanția ultimă a construcției birocratice.”¹⁷ Aceasta reglementează obligațiile ce cad în sarcina autorităților administrației publice în privința informării publicului, stabilind, de asemenea, care sunt categoriile de autorități și instituții care intră sub incidența acestei legi. Excepție de la această lege fac doar Parlamentul și Guvernul.

Art.1 din lege stabilește „regulile procedurale minimale aplicabile pentru asigurarea transparenței decizionale în cadrul autorităților administrației publice centrale și locale, alese sau numite, precum și al altor instituții publice care utilizează resurse financiare publice, în raporturile stabilite între ele cu cetățenii și asociațiile legal constituite ale acestora”.

Legea nr.52/2003 completează *drepturile cetățenilor*, astfel:

- dreptul de a participa la ședințele publice ale autorității sau instituției publice;
- dreptul de a-și exprima opinia cu privire la proiectele de acte normative înaintea adoptării acestora;
- dreptul de a fi consultați înainte de a fi adoptat un act normativ care afectează în mod direct cetățeanul;
- dreptul de a se informa cu privire la proiectele de acte normative care privesc un interes public;

¹⁶ *Le petit Larousse*, dictionnaire encyclopedique, Ed. Larousse, Paris, 1994.

¹⁷ A se vedea *Michel Raser* – La democratie locale, Ed. L.G.D.J., Paris, 2002, p.97 precum și *Jaques Chevalier* – La transformation de la relation administrative: mythe ou realite?, Droit, 2000.

- dreptul de a formula propuneri sau sugestii pentru îmbunătățirea sau modificarea unui proiect de act normativ;
- dreptul de a se adresa justiției dacă se consideră lezați în drepturile pe care i le oferă.

Unii autori¹⁸ consideră că informarea și conștientizarea cetățenilor cu privire la drepturile pe care le au, consacrate prin Legea nr.52/2003, reprezintă o problemă importantă întrucât așa cum relevă statisticile există o rată foarte scăzută a cetățenilor care au manifestat un interes în legătură cu aplicarea acesteia, și că, de asemenea, există o dificultate de ordin practic în implementarea legii mai sus-amintite, în sensul nealocării resurselor necesare în acest sens. Aceiași autori au considerat necesară modificarea acestei legi în sensul perfecționării, prin introducerea unui sistem sancționator eficient pentru situațiile în care legea este încălcată, sancțiune care, în opinia autorilor, ar trebui să fie reprezentată de nulitatea actelor normative și a deciziilor adoptate cu încălcarea legii.

Trebuie amintite aici și noile abordări manageriale privind principiul transparenței decizionale, de o valoare deosebită dar și un instrument folosit în vederea eficientizării instituțiilor statului, principiu care are în vedere, în principal, reforma administrației publice, reformă care oferă cetățeanului locul central, el fiind un client al administrației publice care are dreptul să fie informat cu privire la activitățile administrative și sancționarea acestora în mod corespunzător.

Recent, acestei legi i-au fost aduse completări prin Legea nr.242/2010¹⁹, completări care vizează extinderea ariei de aplicare a dispozițiilor acesteia, precum și îmbunătățirea procesului de consultare în general. Astfel, se extinde domeniul de aplicare a legii la documentele de politici publice elaborate de autoritățile publice centrale precum și instituirea obligației pentru autoritățile administrației publice de a argumenta în scris nepreluarea recomandărilor formulate și înaintate în scris de cetățeni și asociațiile legal constituite ale acestora.

S-a urmărit în principal să se promoveze o mai bună comunicare între administrația publică centrală și cetățeni și organizațiile legal constituite ale acestora, facilitând colaborarea în contextul procesului de elaborare a politicilor publice.

Cu siguranță că aceste completări vor avea un impact pozitiv asupra cetățenilor dar și asupra societății civile iar gradul de participare și de implicare al acestora, în mod normal, ar trebui să fie în creștere. De asemenea, obligarea autorităților administrației publice de a justifica în scris nepreluarea

¹⁸ A se vedea *Valerian Stan, Monica Tobă, Raluca Maria Popa* – „Guvernare transparentă și participativă”, Institutul pentru Politici Publice, București, septembrie 2004.

¹⁹ Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.828 din 10 decembrie 2010.

recomandărilor primite în cadrul procesului de consultare contribuie la facilitarea comunicării între cetățean și administrație, la creșterea responsabilizării administrației, precum și la întărirea democrației participative în general.

O altă reglementare importantă în domeniu este reprezentată de *Hotărârea Guvernului nr.561/2009 pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile, la nivelul Guvernului, pentru elaborarea, avizarea și prezentarea proiectelor de documente de politici publice, a proiectelor de acte normative, precum și a altor documente, în vederea adoptării/aprobării*²⁰.

Potrivit prevederilor articolului 3 alin.(1) din anexa la această hotărâre *“documentele de politici publice sunt instrumentele de decizie prin intermediul cărora sunt identificate posibilele soluții pentru rezolvarea problemelor de politici publice, astfel cum sunt definite în Hotărârea Guvernului nr.870/2006 privind aprobarea Strategiei pentru îmbunătățirea sistemului de elaborare, coordonare și planificare a politicilor publice la nivelul administrației publice centrale”*.

De asemenea, se stabilește și care sunt autoritățile și instituțiile publice care intră sub incidența prevederilor acestei hotărâri, astfel:

„Au dreptul să inițieze proiecte de documente de politici publice și proiecte de acte normative, în vederea adoptării/aprobării de către Guvern, conform atribuțiilor și domeniului lor de activitate, următoarele autorități publice:

a) ministerele și celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale, aflate în subordinea Guvernului, precum și autoritățile administrative autonome;

b) organele de specialitate ale administrației publice centrale aflate în subordinea sau în coordonarea ministerelor, prin ministerele în a căror subordine sau coordonare se află;

c) prefectii, consiliile județene, Consiliul General al Municipiului București, potrivit legii, prin Ministerul Administrației și Internelor.”

Pe tot parcursul acestei hotărâri, se fac precizări care nu fac decât să sublinieze necesitatea, dusă până la obligativitatea de consultare a societății civile în procedura de elaborare a politicilor publice.

De asemenea, trebuie precizat că, cel puțin în societatea românească, există și în prezent împământenită ideea conform căreia cetățenii au doar drepturi, fără obligații, însă este evident că există și obligații, unele care se

²⁰ *Hotărârea Guvernului nr.561/2009 pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile, la nivelul Guvernului, pentru elaborarea, avizarea și prezentarea proiectelor de documente de politici publice, a proiectelor de acte normative, precum și a altor documente, în vederea adoptării/aprobării, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 319 din 14 mai 2009.*

trag din educația și cultura cetățenilor, iar altele dintre acestea rezultând din chiar cuprinsul unor acte normative, așa cum am prezentat mai sus.

Ne raliem opiniei potrivit căreia „statul are obligația de a garanta cetățenilor accesul la serviciile publice de educație și protecție socială, de a le prezenta drepturile politice, civile, sociale, de a oferi condiții pentru ocuparea deplină în muncă și de solidaritate în societate. În contrapartidă, statul se așteaptă din partea cetățenilor și a entităților care beneficiază de aceste drepturi și condiții favorabile dezvoltării să contribuie la susținerea sistemului... Cetățenii au dreptul de a participa deplin la dezvoltarea societății și pe piața muncii, dar au și responsabilitatea unei conduite active, să valorifice oportunitățile de educație și formare, în interesul lor și al societății.”²¹

Principala obligație a cetățenilor este de a se implica cât mai activ în ceea ce privește apărarea și respectarea interesului public general urmată fiind de alte obligații care decurg din prima obligație pe care o avem cu toții ca cetățeni, de a ne implica activ în treburile de interes public general, întrucât acestea au efecte directe și indirecte asupra vieții noastre, deoarece cetățeanul trebuie să fie prin natura lui responsabil și pentru ca administrația publică să fie din ce în ce mai transparentă.

Se poate observa că, în urma celor mai sus prezentate, acest domeniu al participării și consultării publice a cetățenilor în procesul de luare a deciziilor la nivelul autorităților și instituțiilor publice, este destul de bine reglementat în România însă este în continuare necesar ca aceste reglementări legislative să fie promovate și aduse la cunoștința cetățenilor dar și a funcționarilor autorităților publice.

De asemenea consultarea cetățenilor implică un grad sporit de implicare, aceasta fiind văzută ca un proces de promovare a demersurilor inclusiv prin implicarea grupurilor marginalizate în procesul de luare a deciziilor” iar „participarea activă implică maximul de participare din partea cetățenilor care trebuie să dea dovadă de inițiativă, maturitate și dedicație, devenind coparticipați ai procesului de guvernare.”²²

În ceea ce privește consultarea publică, putem aminti că participarea societății civile la procesul decizional mai are loc și prin cooptarea reprezentanților sindicatelor sau patronatelor în diverse organisme care au ca principale atribuții găsirea de soluții la problemele generale ale celor pe care îi reprezintă în raport cu instituțiile statului.”²³

²¹ Adrian Năstase – România Europeană, Ed. Mondo Media, Institutul Social Democrat “Ovidiu Șincai” București, 2007, p.271.

²² Mădălina Voican, Consultarea cetățenilor. Modalitățile concrete de realizare în Revista de Drept Public nr.1/2007, p.86.

²³ Horia Irimia, Dan Stan, Consultarea cetățenilor și democrație locală, Ed. Mirton, Timișoara, 2005, p.27.

Prin urmare, participarea și consultarea publică sunt importante atât în dezvoltarea și implementarea politicilor publice cât și în interesul direct, atât al cetățenilor, dar și al autorităților, din următoarele considerente:

➤ Obținerea de informații necesare de la cetățeni în vederea proiectării și implementării politicilor publice;

➤ Participare publică reprezintă și educația cetățenilor și edificarea democrației.

Ca și *soluții pentru creșterea calității consultării publice în România* și prin urmare și a creșterii gradului de participare al cetățenilor la acest proces putem aminti, în primul rând, necesitatea unui management mai performant al procesului dar și un grad de responsabilizare din partea grupurilor interesate. De asemenea, în ceea ce privește legislația care reglementează la nivel național consultarea publică, trebuie să se lucreze la modul de implementare a acesteia precum și la modul în care sunt organizate consultările publice întrucât la acest capitol se întâmpină dificultăți.

Este necesară și dezvoltarea unor materiale educaționale, cu titlu informativ precum și a organizării unor programe de formare care să servească funcționarilor publici, pentru a crește gradul de responsabilizare al acestora atunci când se pune problema organizării acelor consultări publice.

Este nevoie, de asemenea, de stabilirea unor standarde pentru o consultare publică eficientă, standarde care să aibă ca și trăsături definitorii reprezentativitatea, transparența, comunicarea și informarea, facilitarea, post consultarea etc.

O creștere a calității proceselor de participare și consultare publică nu se poate realiza doar prin mijloace tehnocrate, însă nu trebuie minimalizată importanța acestora, întrucât acestea vor juca întotdeauna un rol important, însă creșterea interesului și asumarea răspunderii pentru calitatea consultării și un plus de atenție și interes pentru rezultatele consultării sunt la fel de importante. La fel de importantă este și problema îmbunătățirii dimensiunii participative a politicilor publice, din faza de elaborare, până în etapele de monitorizare și evaluare.

Relația administrație-cetățean nu este o relație bazată exclusiv pe echitate, întrucât interesul statului de a promova participarea publică în luarea deciziilor de politică publică este decisiv. Promovarea susținerii participării publice în procesul de elaborare a politicilor publice nu reprezintă o țintă ușor de atins, întrucât implică printre multe altele și o regândire a modului de operare al structurilor guvernamentale, o schimbare în cultura organizațională dar și o alocare mai bună și mai eficientă de resurse.

Prin toate aceste măsuri legislative prezentate mai sus, se dorește în primul rând îmbunătățirea relației administrație-cetățean, îmbunătățire care se poate realiza prin stimularea participării cetățenești în procesul de administrare în

primul rând, și nu numai. În felul acesta, principiile precum cel al transparenței decizionale dar și eficientizarea și eficacitatea administrației vor fi mult mai evidente și mai respectate. Administrarea unei comunități a devenit un proces interactiv în care sunt implicați pe poziție de egalitate doi factori: autoritățile și cetățenii. Din punctul de vedere al actului administrativ, unul fără celălalt nu există.

1.2 Relația conceptuală dintre drepturile fundamentale ale omului și drepturile cetățeanului

„Teoria drepturilor omului în forma pe care astăzi noi o cunoaștem este ancorată în concepțiile umaniste renaștentiste și post-renăștentiste, când a căpătat contur ideea că omul se naște cu drepturi inerente naturii sale, că acestea nu se datoresc nici voinței divine și nici voinței umane. În acest fel, teoria drepturilor omului apare ca o prelungire a teoriei dreptului subiectiv și deci și a teoriei dreptului natural. Sunt drepturi nederivate, neatribuite, legate direct de chiar natura omului. Altfel spus, specificitatea lor rezultă din independența pe care o au față de orice putere, fiind anterioare acesteia, anterioare dreptului pozitiv. Tot ce poate face puterea este nu să le creeze, ci să le constate, să le protejeze și să le promoveze, sau să le violeze. A le viola înseamnă că se violează dreptul pozitiv, situație în care puterea își pierde chiar legitimitatea sa.”²⁴

Instituția drepturilor omului a avut o evoluție îndelungată, pornind de la un concept conturat prin prisma teoriilor filosofice până la transformarea acestora în instituție juridică, prin transpunerea lor în constituții și în acte juridice internaționale.

„Problematika drepturilor omului este de o mare complexitate, acest lucru implicând o analiză filosofică de profunzime pentru a putea astfel descoperi influența acestui domeniu asupra întregii vieți sociale pe care omul însuși o fundamentează cu voia sa (ca în teoriile contractualiste) sau fără voia sa (așa cum susțin unele teorii care nu acceptă teoriile contractului social)”²⁵

Instituția drepturilor omului definește și însumează un ansamblu de drepturi, libertăți și obligații ale oamenilor unii față de alții, ale statelor de a apăra și de a promova aceste drepturi, ale întregii comunități internaționale de a veghea la respectarea drepturilor și libertăților respective în fiecare țară, intervenind în acele situații în care drepturile omului ar fi încălcate într-un anumit stat.

²⁴ *Irina Moroianu Zlătescu* – *Drepturile Omului la început de mileniu*, Casa Editorială Calistrat Hogaș, București, 2001, p.17.

²⁵ *Gheorghe Dănișor* – *Circumscrierea conceptului de „drepturi ale omului”*, *Revista de Științe Juridice* nr.4/2009, Craiova, p.23.

Cuprinzând principii, mecanisme, proceduri ce țin de ordinea juridică internă, dar și de cea internațională, instituția drepturilor omului prezintă un caracter bivalent, fiind în același timp o instituție de drept intern, integrată normelor constituționale, dar și o instituție de drept internațional, configurând trăsăturile unui principiu juridic aplicabil în relațiile dintre state.

În literatura de specialitate drepturile omului sunt considerate a fi "acele prerogative conferite de dreptul intern și recunoscute de dreptul internațional fiecărui individ, în raporturile sale cu colectivitatea și cu statul, ce dau expresie unor valori sociale fundamentale și care au drept scop satisfacerea unor nevoi umane, esențiale și a unor aspirații legitime, în contextul economico-social, politic, cultural și istoric ale unei anumite societăți."²⁶

Unii autori consideră că "drepturile și libertățile fundamentale, subiective prin natura lor, consacrate fiind prin chiar așezământul fundamental și prin normele comunitare sau internaționale, sunt prerogative în jurul cărora gravitează toate celelalte drepturi subiective și ele se bucură de protecție în raport cu toate puterile statului, inclusiv, dacă este cazul, prin intervenția judecătorului constituțional și a celui european, în condițiile prevăzute de normele naționale și de cele comunitare."²⁷

Drepturile și libertățile omului sunt universale pentru că acestea sunt într-o simbioză perfectă cu natura umană, de aceea "drepturile omului sunt aceleași oriunde"²⁸, chiar și acolo unde reglementarea juridică a acestora diferă deoarece pe fond, esența lor rămâne aceeași: demnitatea persoanei umane.

Astfel, în diverse lucrări de specialitate au fost abordate și analizate mecanismele internaționale, regionale și naționale de promovare și protejare a drepturilor omului atât la nivel global cât și la nivelul relației cu autoritățile administrației publice. De-a lungul timpului activitatea de promovare și protejare a drepturilor omului s-a îmbogățit, s-a modificat în baza practicii acumulate de state, pentru ca, odată cu dezvoltarea relațiilor interstatale problemele ce țin de acest domeniu să capete noi valențe.

De-a lungul anilor, în special înainte de 1989, datorită lipsei unei separații a puterilor în stat, precum și a nerespectării drepturilor omului administrația de stat era caracterizată ca fiind o structură rigidă, opacă, birocratică și lipsită de eficiență. În unele lucrări de specialitate, unii autori²⁹ susțin faptul că, în prezent, nu există în lume state care să se pretindă democratice și care să nu

²⁶ Adrian Năstase – *Drepturile omului. Religie a sfârșitului de secol*, Ed. I.R.D.O., București, 1992, p.218.

²⁷ Ion Deleanu – op. cit, p.455.

²⁸ Fang Lizhi – *Les droits des l' homme sont les meme partout*. Paris, 1990, p.234.

²⁹ Victor Dan Zlătescu, Irina Moroianu-Zlătescu – *Repere pentru o filosofie a drepturilor omului*, Institutul Român pentru Drepturile Omului, București, 2003, p.11.

aibă în constituție un capitol dedicat drepturilor și libertăților fundamentale ale omului. Existența acestora și garanțiile ce le înconjoară sunt decisive pentru aprecierea gradului de democratism al unei constituții, ele aflându-se la temelia statului de drept. Prin urmare, între democrație și drepturile omului se realizează o legătură indestructibilă, democrația marcând emanciparea națiunii și înzestrarea membrilor acesteia, a oamenilor, cu putere de autodeterminare, deci cu drepturi ce le sunt inerente ca oameni și cetățeni. Practic, aceasta semnifică faptul că piatra de temelie a democrației o constituie omul, în dubla sa calitate, cea de individ și cea de cetățean.

Prin urmare, afirmarea încă din vremurile îndepărtate a ideilor generoase ale promovării și protejării drepturilor omului și implicit ale cetățeanului în relația acestuia cu administrația publică, a făcut ca acestea, drepturile omului și implicit ale cetățeanului, să devină drepturi fundamentale înscrise în majoritatea constituțiilor statale, precum și în convențiile și pactele internaționale cu privire la drepturile omului. În opinia unor autori, recunoașterea internațională a drepturilor omului a însemnat totodată și transformarea sintagmei „drepturile cetățeanului” în „drepturile omului”, drepturile cetățeanului fiind acelea care le-au precedat în istoria drepturilor omului.³⁰ În confirmarea celor spuse aș aminti și afirmația unui contra-revoluționar Joseph de Maistre care afirma că „nu există nici un om în lume. În viața mea am văzut francezi, italieni, ruși etc; știu datorită lui Montesquieu, că poți fi persan; cât despre om însă, declar că nu l-am întâlnit niciodată”.

Cu toate acestea se consideră și că pentru a putea analiza și descoperi cetățeanul, trebuie să se plece de la premisa conform căreia cetățeanul nu poate exista în afara omului, omul reprezentând temeiul existenței cetățeanului.

Suntem de părere că, aceste două sintagme „drepturile cetățeanului” și „drepturile omului” se condiționează reciproc, interferează însă nu se suprapun în totalitate. Acestea nu se suprapun deoarece drepturile omului au o arie extinsă la modul general pe când drepturile cetățenești, implică necesitatea corelării drepturilor fundamentale ale oamenilor cu ideea loialității lor față de țara a căreia îi aparțin. Loialitatea se oglindește și se regăsește în respectul față de stat, față de ordinea de drept etc.

Așadar, conceptele și dimensiunile generale privind drepturile și libertățile omului sunt aplicabile tuturor oamenilor, indiferent de apartenența lor națională, dar și străinilor și apatrizilor, care deși nu beneficiază de drepturi cetățenești, beneficiază ca și ființe umane, de dreptul general de a fi protejați

³⁰ *Irina Moroiianu Zlătescu – Drepturile omului – un sistem în evoluție*, Institutul Român pentru Drepturile Omului, București, 2007, p. 25.

împotriva oricăror forme de atingere a drepturilor și libertăților acestora, care ar aduce atingere demnității lor umane, existenței acestora și nu numai.

Conceptul de "drepturi ale cetățeanului" trebuie relaționat indubitabil cu noțiunea de "cetățenie", întrucât doar cetățeanul unui stat are posibilitatea exercitării drepturilor conferite de legislația națională a aceluia stat, care include printre altele și drepturi de natură administrativă, drepturi de natură electorală, dreptul la protecție diplomatică etc.

Prin urmare, drepturile omului pe planul realităților universale devin drepturi ale cetățenilor pe plan intern iar "realizarea unei corelații cât mai reușite între aceste două categorii de reglementări, implică reglementarea drepturilor cetățenilor la nivelul standardelor (drepturile omului) impuse de reglementările internaționale"³¹.

Vom prezenta câteva dintre deosebirile existente între cele două categorii de "drepturi", și anume:

➤ drepturile omului reprezintă dimensiunea generală a conceptului, ele sunt drepturile naturale ale tuturor ființelor umane, drepturi inalienabile, imprescriptibile și intangibile. Ele aparțin tuturor ființelor umane, inclusiv apatrizilor și străinilor, care nu beneficiază de acele drepturi care se pot acorda cetățenilor unui stat. Declarația Universală a Drepturilor Omului conține drepturile clasice de la libertate și egalitate și continuă cu dreptul la "securitate socială" și "drepturi economice, sociale și culturale", dreptul la muncă, până la dreptul de a participa liber la viața culturală a comunității, de a se bucura de artă și de a participa la progresul științific și la binefacerile acestuia, drepturi considerate a fi drepturi sociale ale omului, cunoscute și sub denumirea de "drepturi ale omului de a doua generație". Evident că, ulterior, au apărut și drepturile de generația a treia, drepturi care au ca obiect ideea sprijinirii dezvoltării statelor, popoarelor și altor grupuri umane și a patra generație, generația drepturilor din categoria „ecologică”, recent apărută dar care, evoluează destul de rapid.

➤ drepturile cetățeanului se referă la relațiile individului cu statul, în scopul satisfacerii interesului public general dar și a celui individual; de asemenea, se pot face diferențieri în cuprinsul legislației unei țări, referitoare la drepturile omului și la drepturile cetățenilor, astfel încât, uneori, numai cetățenii statului beneficiază de anumite drepturi și libertăți, cu obligații aferente acestora. Însă, doar unele dintre aceste drepturi ale cetățenilor reprezintă drepturi fundamentale, restul fiind reglementate de legislația țării respective.

³¹ *Gheorghe Iancu* – Drept constituțional și instituții politice. Tratat, Ed. Lumina Lex, București, 2008, p.117.

În esență, aceasta reprezintă principala și cea mai importantă deosebire între cele două categorii, fiind dată de poziția pe care individul o deține în raport cu instituțiile unui anumit stat.

În literatura de specialitate există diverse definiții date conceptului de "drepturi fundamentale ale cetățenilor", astfel unii³² consideră "drepturile fundamentale ale cetățenilor ca fiind acele facultăți, posibilități recunoscute de legiuitorul constituant tuturor membrilor societății, afară de restricțiuni speciale, în scop de a ajuta perfecționarea și conservarea individului însuși". Alte definiții date în doctrină sunt:

➤ "drepturile și libertățile fundamentale ale omului și cetățeanului sunt considerate astfel nu numai pentru că ele sunt consacrate și esențialmente garantate prin legea fundamentală ci mai ales pentru că ele reprezintă nucleul în jurul căruia gravitează toate celelalte drepturi subiective"³³.

➤ "drepturi ale cetățenilor care, fiind esențiale pentru existența fizică și integritatea psihică, pentru dezvoltarea materială și intelectuală a acestora, precum și pentru asigurarea participării lor active la conducerea statului sunt garantate de însuși Constituție"³⁴.

➤ "drepturile fundamentale ale cetățenilor sunt acele drepturi subiective ale cetățenilor, esențiale pentru viața, libertatea și demnitatea acestora, indispensabile pentru libera dezvoltare a personalității umane, drepturi stabilite prin Constituție și garantate prin Constituție și legi"³⁵.

Prin urmare "drepturile fundamentale ale cetățenilor" stau sub directă reglementare a Constituției, sau a unor legi cu valoare constituțională, acestea fiind expres și limitativ reglementate, beneficiind de garanții pentru ocrotirea și exercitarea lor, iar organele administrative nu pot să aibă inițiativa eliminării sau înlăturării unui drept fundamental astfel reglementat ci, doar puterea legiuitoare având această atribuție.

În literatura de specialitate se consideră că "omul-cetățean este măsura lucrurilor. În jurul său se creează și funcționează – pentru înfăptuirea Binelui comun, a intereselor generale ale Națiunii – toate autoritățile publice. Cetățenii sunt ocrotiți de stat fără nicio discriminare. Drepturile lor sunt garantate și apărate. Statul asigură respectarea demnității umane sub toate aspectele ce țin de progresul social general, creează climatul necesar, precum și structurile organizatorice pentru apărarea justiției sociale, afirmarea plenară a personalității fiecărui individ."³⁶

³² Paul Negulescu – Curs de drept constituțional român, Bucuresti, 1927, p.512.

³³ Deleanu Ion – Drept constituțional și instituții politice, Tratat vol.II, Ed. „Europa Nova”, București, 1996, p.341.

³⁴ Tudor Drăgan – Drept constituțional și instituții politice, vol.I, Tg. Mureș, p.151.

³⁵ Ioan Muraru – Drept constituțional și instituții politice, Ed. Actami, București 1998, p.290.

³⁶ Cristian Ionescu – Drept constituțional și instituții politice. Sistemul constituțional românesc. Vol.II, Ed. Lumina Lex, 1997, p.128.

Într-un stat de drept, caracterizat de democrație, autoritățile administrației publice se constituie în mod democratic, prin organizarea și desfășurarea unor alegeri electorale libere în care, cetățenii statului dau gir exprimării prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat a opțiunilor politice. Astfel, autoritățile publice se află permanent în serviciul cetățenilor, satisfăcând cerințele vieții sociale prin aplicarea corectă a legilor sau prin organizarea aplicării în practică a acestora, cu alte cuvinte le administrează interesele în scopul realizării binelui comun.

Constituția României stabilește în art.1 alin.2 că „*România este stat de drept, democratic și social, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile cetățenilor, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme, în spiritul tradițiilor democratice ale poporului român și idealurilor Revoluției din decembrie 1989, și sunt garantate*“.

Practic, aceasta semnifică faptul că piatra de temelie a democrației o constituie omul, în dubla sa calitate, cea de individ și cea de cetățean.

În art.1 alin.(3) se vorbește de *drepturile și libertățile cetățenilor*, ceea ce este eronat în opinia noastră întrucât din start sfera acestora este restrânsă nejustificat, caracterul universal fiind înlocuit de ideea de apartenență la un stat, la o națiune, de a avea o cetățenie. De asemenea art.1 face referire la drepturi și libertăți pe când Titlul II din Constituție face referire la drepturi și libertăți fundamentale, ceea ce duce la concluzia că prevederile art.1 alin.(3) depășesc drepturile fundamentale.

Articolul 53 din Constituția României are ca obiect restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți. Astfel, acesta prevede:

"Art.53 – Restrângerea exercițiului unor drepturi și unor libertăți

(1) Exercițiul unor drepturi sau al unor libertăți poate fi restrâns numai prin lege și numai dacă se impune, după caz, pentru: apărarea securității naționale, a ordinii, a sănătății ori a moralei publice, a drepturilor și a libertăților cetățenilor; desfășurarea instrucției penale; prevenirea consecințelor unei calamități naturale, ale unui dezastru ori ale unui sinistru deosebit de grav.

(2) Restrângerea poate fi dispusă numai dacă este necesară într-o societate democratică. Măsura trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o, să fie aplicată în mod nediscriminatoriu și fără a aduce atingere existenței dreptului sau a libertății."

Am considerat necesară includerea unei analize și a unor observații pe marginea acestui articol întrucât prevederile acestuia au relevanță în ceea ce privește analiza din mai multe unghiuri a relației dintre drepturile fundamentale ale omului și drepturile cetățeanului.

Astfel, observăm că mecanismele de garantare a exercitării unor drepturi și libertăți ale omului implică și această situație, și anume necesitatea protejării exercitării acestor drepturi și libertăți chiar prin restrângerea de către autoritățile publice a unor drepturi și libertăți în anumite situații.

Curtea Constituțională a stabilit că dispozițiile articolului 53 se referă la categoria drepturilor fundamentale, selecția și definirea acestora revine puterii constituante iar identificarea revine judecătorului constituțional.

Situațiile, expres prevăzute de lege, în care autoritățile statului pot interveni în vederea restrângerii acestor drepturi și libertăți reprezintă o măsură de excepție, care nu poate deveni o regulă într-o societate bazată pe democrație întrucât în cazul unor intervenții sistemice din partea legislativului în vederea aplicării acestor măsuri, legitimitatea autorității statale este pusă la îndoială.

Se impune și existența unei relații de proporționalitate între măsurile care se impun pentru restrângerea dreptului de a-și exercita unele drepturi și libertăți și una din situațiile expres și limitativ prevăzute de lege în care acest lucru se poate realiza. Există totuși diferențe între o restrângere legitimă justificată constituțional și o restrângere proporțională cu situația care o determină, întrucât pot exista situații în care să existe restrângeri ale exercițiului unor drepturi justificate de cauze expres prevăzute de Constituție și care nu sunt conforme cu principiul proporționalității, devenind prin urmare neconstituționale.

În doctrină³⁷ se consideră totuși, că "distincția dintre restrângerile justificate constituțional și restrângerile proporționale cu cauza pare să nu fie complet asimilată cu practica. Judecătorul constituțional român s-a dovedit extrem de reticent în a stabili criteriile pentru a ști dacă o restrângere a exercițiului unui drept ar fi putut fi evitată prin altfel de măsuri sau dacă restrângerea este justificată, dar disproportională. Și aceasta în condițiile în care acesta recunoaște expres că verificarea proporționalității aparține competenței de control a Curții atâta timp cât restrângerea are ca obiect exercițiul unor drepturi sau al unor libertăți cetățenești." Cu toate acestea, s-a observat că, în soluțiile adoptate de Curtea Constituțională se ajunge, în mare parte, la concluzia că orice restrângere e constituțională dacă este justificată, prin urmare relația de proporționalitate dintre restrângerile justificate constituțional și restrângerile proporționale cu cauza sunt, la o primă vedere, parțial neglijate atât de puterea legislativă cât și de Curtea Constituțională, în special în situațiile care au în vedere funcția represivă a statului.

³⁷ I. Muraru, E.S. Tănăsescu – Constituția României. Comentarii pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p.543-544.

Așa cum rezultă și din titlul articolului este vorba doar de exercitarea acestor drepturi și libertăți și nu se pune problema în ceea ce privește garantarea existenței acestora.

În literatura de specialitate³⁸ se consideră că "dacă realizarea deplină a drepturilor fiecărui titular presupune în plan orizontal, intrinsec și cu necesitate, respectarea principiului *neminem laedere*, garantarea lor în plan vertical, de către autoritatea statală, nu poate fi imaginată în absența posibilității acesteia din urmă de a concilia obiective de egală importanță pentru ființa statului, anume pacificarea internă și securitatea externă a cetățenilor săi. Pe cale de consecință, o diminuare rezonabilă a gradului de protecție oferită unor drepturi poate fi tolerată în anumite momente și/sau situații, dar fără ca prin aceasta să fie atinsă însăși substanța lor. Este motivul pentru care art.53 începe și se termină cu aceeași precizare: restrângerile pot să vizeze exercitarea drepturilor fundamentale, dar nu pot să lezeze existența lor".

Ca și o concluzie, putem afirma că "drepturile fundamentale ale cetățenilor" se află sub directă reglementare a Constituției, sau a unor legi cu valoare constituțională, expres și limitativ prevăzute, beneficiind de garanții pentru ocrotirea și exercitarea acestora, inclusiv prin restrângerea dreptului de a-și exercita aceste drepturi, tot în anumite situații expres prevăzute de lege, iar organele administrative nu pot să aibă inițiativa eliminării sau înlăturării unui drept fundamental astfel reglementat ci, doar puterea legiuitoare având această atribuție.

Distincția dintre cele două concepte, cel de „drepturile cetățeanului” și cel de „drepturile omului” este indubitabil permanentă, acestea se interferează ca arii de aplicare, nu există o suprapunere totală între cele două dar, cu toate acestea, ele subliniază caracterul important al relației dintre drepturile fundamentale ale omului și drepturile cetățeanului și a relației dintre administrație și cetățean.

1.3. Relația administrație-cetățean și dreptul la buna guvernare ca drept fundamental al cetățenilor

În prezent, accentul care se pune pe promovarea și protejarea drepturilor omului în sistemul administrației publice, prin ridicarea la rang de *principiu al buneii guvernări*, deci prin urmare și a unei *bune administrații*, nu denotă decât importanța acordată cetățeanului și drepturilor acestuia ca individ în cadrul sistemului administrației publice.

Promovarea și protejarea drepturilor omului în general, dar mai ales în administrația publică, are drept scop transformarea omului dintr-un

³⁸ *Idem* – op. cit., pp.533-534.

observator pasiv într-un actor și un participant activ la toate evenimentele și acțiunile care au loc în lumea contemporană.

„*Buna guvernare*” este asimilată uneori unui nou drept al omului, și anume dreptul de a fi „bine administrați”, de a avea dreptul la o *bună administrare* a intereselor generale ale societății.

Înainte de a trece la analiza aprofundată a implicațiilor aplicării acestui principiu în relația dintre administrație și cetățean trebuie să precizez că, există diverse opinii referitoare la delimitarea conceptuală dintre "buna guvernare" și "buna administrare".

Astfel, în unele lucrări de specialitate³⁹ se consideră că deși conceptul de "bună guvernare" reprezintă unul dintre conceptele din ce în ce mai des utilizate în administrația publică, el este totuși ambiguu, motiv pentru care s-a optat pentru termenul de "bună administrare" care poate fi caracterizat ca fiind mai precis, mai clar, mai clasic.

Din contră, Banca Mondială consideră că buna administrare reprezintă una dintre condițiile bunei guvernări, și că de fapt cele două concepte deși aparent similare, sunt totuși diferite.

În opinia noastră, considerăm că din punct de vedere al asocierii acestui principiu cu administrația publică, putem vorbi de o delimitare conceptuală și că buna administrare reprezintă una dintre condițiile bunei guvernări însă, din punct de vedere al interesului general al cetățenilor, din punct de vedere al protejării și nu în ultimul rând al promovării drepturilor cetățeanului nu este absolut necesară o astfel de delimitare întrucât, ambele concepte, atât cel al "bunei administrări" cât și cel al " bunei guvernări" urmăresc același scop și anume protejarea și promovarea drepturilor, intereselor și libertăților cetățeanului.

Rolul important pe care acest concept îl ocupă în planul administrației publice a făcut ca în lucrările de specialitate, și în special în cele de științe administrative⁴⁰, caracteristicile bunei guvernări să fie considerate ca fiind "un ansamblu unitar de reguli de bază având o natură politică, economică, socială și juridică care determină în mod esențial organizarea, funcționarea și activitatea sistemului executiv de organe al statului".

Problema „*bunei guvernări*” s-a pus din cele mai vechi timpuri, și anume încă din perioada Greciei Antice când, Aristotel⁴¹ indica masele printre candidații legitimi la suveranitate, atâta vreme cât posedă anumite calități

³⁹ G. Braibant – La Charte des droits fondamentaux de l'Union Europeene, Paris, 2001, Editions du Seuil, pp.214-215.

⁴⁰ Ioan Santai, *Drept administrativ și știința administrației*, vol.I, Ed. Risoprint, 2002, p.51.

⁴¹ A se vedea A. Baumgarten – *Filosofia politică a lui Aristotel*, Ed. Polirom, p.306.

necesare pentru o bună guvernare a cetății, în comun, chiar dacă, individual, membrii ei nu o posedă.

Ulterior, specialiștii în economie au considerat că termenul de "bună guvernare" este de origine economică.⁴² Idealul de „*bună guvernare*” este întâlnit și la organizații precum Consiliul Europei (creat încă din 1949), O.S.C.E., Uniunea Europeană, în documente precum Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (1950), precum și în protocoalele sale adiționale, unde se preiau valorile declarate în Carta Universală a Drepturilor Omului și în Statutul Consiliului Europei. Trebuie precizat faptul că deși Convenția și protocoalele sale adiționale, nu conțin dispoziții exprese la dreptul fundamental la o bună administrare, jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului conține foarte multe referiri la acest drept. De asemenea, Consiliul Europei a adoptat, diverse rezoluții și recomandări privind autoritățile administrative, finalizate cu adoptarea *Recomandării referitoare la o bună administrație*, în a cărei anexă apare și *Codul buneii administrări*.⁴³ (un instrument juridic în care sunt enunțate principiile fundamentale ale buneii administrații, regimul juridic al actelor administrative și căile de atac împotriva acestora).

În ceea ce privește Uniunea Europeană, *buna guvernare* capătă valențe multidimensionale (unele dintre acestea fiind valențe juridice, în sensul obligației ce revine autorităților de a-l implementa și al dreptului cetățenilor de a-l revendica), cu o largă aplicabilitate, conceptul de bună guvernare fiind catalogat ca o obligație a statelor membre ale Uniunii Europene, fiind instituit chiar un mecanism supranațional de bună guvernare la nivel european, și anume acela de a se acorda cetățenilor Uniunii Europene *dreptul la o bună administrare*. Astfel, referiri la conceptul de „*bună guvernare*” se regăsesc și în Tratatul de la Lisabona, unde la art.10A, alin.2 se precizează:

„(2) *Uniunea definește și desfășoară politici comune și acțiuni și acționează pentru asigurarea unui nivel înalt de cooperare în toate domeniile relațiilor internaționale, în scopul:*

(a) *apărării valorilor, a intereselor fundamentale, a securității, a independenței și integrității sale;*

(b) *consolidării și sprijinirii democrației, a statului de drept, a drepturilor omului și a principiilor dreptului internațional;*

(c) *menținerii păcii, prevenirii conflictelor și consolidării securității internaționale, în conformitate cu scopurile și principiile Cartei Organizației*

⁴² *Fatima Arib* – "Organisations économiques internationales et gouvernance" în revista "Problèmes économiques" nr.2839/2004.

⁴³ *Recomandarea CM/Rec(2007)7* a Comitetului de Miniștri din statele membre ale Consiliului Europei, din data de 20 iunie 2007, la a 999bis Reuniune a Delegațiilor Miniștrilor din statele membre ale Consiliului Europei, (<https://wcd.coe.int>).

Națiunilor Unite, precum și cu principiile Actului final de la Helsinki și cu obiectivele Cartei de la Paris, inclusiv cele privind frontierele externe;

(d) promovării dezvoltării durabile pe plan economic, social și de mediu a țărilor în curs de dezvoltare, cu scopul primordial de a eradica sărăcia;

(e) încurajării integrării tuturor țărilor în economia mondială, inclusiv prin eliminarea treptată a barierelor în calea comerțului internațional;

f) participării la elaborarea unor măsuri internaționale pentru conservarea și îmbunătățirea calității mediului și gestionarea durabilă a resurselor naturale mondiale, în vederea asigurării unei dezvoltări durabile;

(g) acordării de asistență populațiilor, țărilor și regiunilor care se confruntă cu dezastre naturale sau provocate de om;

(h) promovării unui sistem internațional bazat pe o cooperare multilaterală mai puternică și pe o bună guvernare globală.”⁴⁴

Tratatul de la Lisabona promovează în mod expres buna guvernare în cadrul instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor Uniunii Europene, promovare care se realizează prin două dintre principiile de bază ale Uniunii, și anume principiul participării și principiul transparenței. Astfel, în prevederile articolului 15 se specifică următoarele:

”În scopul promovării unei bune guvernări și asigurării participării societății civile, instituțiile, organele, oficiile și agențiile Uniunii acționează respectând în cel mai înalt grad principiul transparenței.”

Dreptul la o bună administrare este consacrat în mod expres și în Carta europeană a drepturilor fundamentale⁴⁵, mai exact în art.41 (chiar titlul articolului conținând sintagma „bună administrare”). De altfel, „Jacob Soderman, reales mediator european în 1999 considera că adoptarea acestei propoziții va avea repercursiuni foarte importante în rândul statelor membre sau viitoare, determinând ca secolul XXI să fie secolul bunei administrații”⁴⁶.

Astfel articolul 41 din *Carta drepturilor fundamentale a uniunii europene* (2007/c 303/01) prevede următoarele:

„Art.41 – Dreptul la bună administrare

(1) Orice persoană are dreptul de a beneficia, în ce privește problemele sale, de un tratament imparțial, echitabil și într-un termen rezonabil din partea instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor Uniunii.

(2) Acest drept include în principal:

⁴⁴ *Art. 10A, alin.2 – Tratatul de la Lisabona de modificare a Tratatului privind Uniunea Europeană și a Tratatului de instituire a Comunității Europene, semnat la Lisabona, decembrie 2007 și publicat în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene nr.C115 din 9 mai 2008.*

⁴⁵ *Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (2000/C364/01) adoptată de Parlamentul European, Consiliul Uniunii Europene și Comisia Europeană prin Proclamația solemnă din 7 decembrie 2000, la Nisa.*

⁴⁶ *Ioan Alexandru – Tratat de administrație publică, Ed. Universul Juridic, București, 2008, p.886.*

(a) dreptul oricărei persoane de a fi ascultată înainte de luarea oricărei măsuri individuale care ar putea să îi aducă atingere;

(b) dreptul oricărei persoane de acces la dosarul propriu, cu respectarea intereselor legitime legate de confidențialitate și de secretul profesional și comercial;

(c) obligația administrației de a-și motiva deciziile.

(3) Orice persoană are dreptul la repararea de către Uniune a prejudiciilor cauzate de către instituțiile sau agenții acesteia în exercitarea funcțiilor lor, în conformitate cu principiile generale comune legislațiilor statelor membre.

(4) Orice persoană se poate adresa în scris instituțiilor Uniunii într-una din limbile tratatelor și trebuie să primească răspuns în aceeași limbă.”

"Un rol deosebit de important în conturarea elementelor dreptului la o bună administrație, precum și a noțiunilor de "bună administrație" și, respectiv "proastă administrație" l-au avut jurisprudența Curții Europene de Justiție de la Luxemburg și instituția Mediatorului European."⁴⁷

În explicațiile oferite cu privire la articolul 41, se spune că acesta „se întemeiază pe existența Uniunii ca o comunitate de drept ale cărei caracteristici au fost dezvoltate în jurisprudența pertinentă, care a consacrat, în special, buna administrare ca principiu general de drept (a se vedea, între altele, hotărârea Curții din 31 martie 1992, în cauza C-255/90 P, Burban, Rec. 1992, p. I-2253, precum și hotărârile Tribunalului de Primă Instanță din 18 septembrie 1995, T-167/94, Nöelle, Rec. 1995, p. II-2589; din 9 iulie 1999, T-231/97, New Europe Consulting și alții, Rec. 1999, p. II-2403). Modul în care este enunțat acest drept în primele două alineate reiese din jurisprudență (hotărârile Curții din 15 octombrie 1987, cauza 222/86, Heylens, Rec. 1987, p. 4097, punctul 15; din 18 octombrie 1989, cauza 374/87, Orkem, Rec. 1989, p. 3283; din 21 noiembrie 1991, cauza C-269/90, TU München, Rec. 1991, p. I-5469) precum și hotărârile Tribunalului de Primă Instanță din 6 decembrie 1994, T-450/93, Lisrestal, Rec. 1994, p. II-1177; din 18 septembrie 1995, T-167/94, Nöelle, Rec. 1995, p. II-2589) și, în ceea ce privește obligația de a-și motiva deciziile, din articolul 296 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (a se vedea și temeiul legal de la articolul 298 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene pentru adoptarea actelor legislative în vederea asigurării unei administrații europene deschise, eficiente și independente).”⁴⁸

⁴⁷ Emanuel Albu – Carta Europeană a Drepturilor fundamentale – dreptul la o bună administrație, Revista de Drept Comercial nr.9/2007, Ed. Lumina Lex, p.77.

⁴⁸ 2007/C303/02 – Explicații cu privire la Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, Jurnalul Oficial al Uniunii Europene nr.C303 din data de 14 decembrie 2007.

În opinia unor autori, inserarea în cadrul Cartei, printre drepturile cetățenilor a dreptului la „*buna administrare*”, reprezintă un pas înainte pentru recunoașterea necesității unei activități de administrare în respectul drepturilor și intereselor legitime ale cetățenilor.⁴⁹

O altă reglementare referitoare la "buna administrație" este *Recomandarea CM/Rec (2007) 7 a Comitetului Miniștrilor din statele membre ale Consiliului Europei*. Comitetul Miniștrilor a definit "buna administrație" ca fiind o componentă a bunei guvernări și că nu se reduce la modalitățile juridice de manifestare, ea fiind impusă și prin calitatea organizării și gestiunii structurilor și resurselor, fiind necesar să răspundă exigențelor de eficiență, eficacitate și adaptarea la nevoile societății, să asigure întreținerea, apărarea și ocrotirea proprietății publice și a intereselor publice, să respecte exigențele bugetare și să excludă orice formă de corupție.

"[...] Comitetul Miniștrilor a recomandat guvernelor statelor membre ale Consiliului Europei:

➤ *Să promoveze buna administrație în cadrul principiilor statului de drept și democrație;*

➤ *Să promoveze buna administrație printr-o organizare și o funcționare a administrațiilor publice care să asigure eficacitatea, eficiența și economia resurselor, cu un sistem de obiective și indicatoare de performanță, care să permită verificarea periodică a activității fiecărei structuri administrative și a fiecăruia dintre agenții săi;*

➤ *Să impună administrațiilor publice să verifice cu regularitate, în limitele legii, dacă serviciile sunt oferite la un preț corespunzător, ori dacă ele trebuie înlocuite sau suprimate;*

➤ *Să impună administrațiilor publice să caute cele mai bune mijloace pentru a obține cele mai bune rezultate;*

➤ *Să instaureze mecanisme corespunzătoare de control, interne și externe, a activității administrației publice și a agenților săi;*

➤ *Să promoveze dreptul la o bună administrație în interesul tuturor, adoptând, dacă este cazul, normele stabilite în codul model din anexa la Recomandarea CM/Rec (2007)7, urmând să garanteze aplicarea lor efectivă de către agenții statelor membre și făcând tot ceea ce este necesar, ținând seama de organizarea constituțională și juridică a statului, pentru a se asigura că și autoritățile locale și regionale adoptă aceleași norme."⁵⁰*

⁴⁹ *Rozalia – Ana Lazăr – Legalitatea actului administrativ. Drept românesc și drept comparat, Ed. ALL Beck, București, 2004, p.31.*

⁵⁰ *Emanuel Albu – Recomandarea CM/REC (2007)7 a Comitetului miniștrilor din statele membre ale Consiliului Europei și dreptul la o bună administrație (administrare), Revista de Drept Comercial nr.10/2007, Ed. Lumina Lex, p.69.*

Jurisprudența Curții de Justiție a Comunităților Europene relevă opinia potrivit căreia "respectarea drepturilor fundamentale face parte integrantă din principiile generale ale dreptului căruia Curtea îi asigură respectarea iar protecția acestor drepturi, inspirându-se în întregime din tradițiile constituționale comune ale statelor membre trebuie asigurată în cadrul structurii și obiectivelor Comunității."⁵¹ Această jurisprudență a dat naștere, în timp, la crearea unor principii care și-au pus amprenta pe dezvoltarea conceptului de bună administrare, subsumând acestuia dreptul cetățeanului de a fi ascultat, obligația administrației de a-și motiva deciziile, publicitatea documentelor, protejarea bunei credințe, legalitatea, eficiența și imparțialitatea conduitei autorităților publice.⁵²

Între *caracteristicile generale ale conceptului de "buna administrare"* subliniem următoarele:

➤ Participarea cetățenilor este indispensabilă pentru asigurarea unei bune administrări;

➤ Consensualismul care apare ca urmare a faptului că o bună administrare este condiționată de existența unui dialog și ca finalitate, a unui consens între participanții la dialog în scopul atingerii interesului general, prin urmare și a interesului public;

➤ Transparența acesteia;

➤ Eficacitatea și eficiența care denotă că buna administrare oferă procese și instituții cu rezultate vizibile și care vin în întâmpinarea nevoilor societății;

➤ Echitatea și inclusivitatea;

➤ Litera legii care denotă faptul că pentru existența unei bune administrații trebuie să existe și un sistem legal, imparțial și corect care să asigure protecția și promovarea drepturilor omului, deci și drepturile cetățenilor.

De asemenea, la nivelul Uniunii Europene există o serie de documente care subliniază principiile care stau la baza relației administrație-cetățean, a activității cu publicul pe care aceasta o desfășoară. Astfel, principiile precum legalitatea, nondiscriminarea, proporționalitatea dintre măsurile întreprinse și scopul urmărit precum și consistența actului de conduită în sectorul administrativ se regăsesc în documentele Uniunii Europene.

Există și un *Cod al bunei administrații*, adoptat tot de Comitetul Miniștrilor statelor membre ale Consiliului Europei care stabilește principiile și regulile aplicabile de către administrațiile publice din statele membre ale

⁵¹ Irina Moroiu Zlătescu, Radu C. Demetrescu – Drept instituțional comunitar și drepturile omului, Institutul Român pentru Drepturile Omului, București, 2005, p.156.

⁵² Pekka Haallberg – Prospects of the rule of law, Ed. Prima, Helsinki, 2005, p.139.

Consiliului Europei în raporturile acestora cu persoanele private. Conform acestui Cod, principiile aplicabile sunt:

- Principiul legalității;
- Principiul egalității;
- Principiul imparțialității;
- Principiul proporționalității;
- Principiul securității juridice;
- Principiul respectării termenului rezonabil;
- Principiul participării;
- Principiul transparenței.

În prezent, în toate statele membre ale Uniunii Europene, asistăm la o evoluție necesară către valori și norme administrative comune statelor Uniunii. Acest proces ireversibil are la bază atât jurisprudența administrativă europeană, precum și continua fundamentare legislativă a administrației publice europene.

La nivel național, "buna administrare" deși se regăsește reglementată, așa cum vom vedea mai jos, în legislația națională, aceasta ar putea fi pusă în practică prin aplicarea directă a principiului dreptului comunitar, mai precis a unei reguli de drept comunitar conform căreia orice cetățean român ar putea invoca în fața autorităților administrativ, precum și în fața celor judecătorești, a dreptului la o bună administrare.

Cu toate acestea, "buna administrare" este de asemenea reglementată, începând cu Constituția României, unde deși nu este prevăzut expres, rezultă implicit din conținutul prevederilor sale. Prin urmare, prevederile constituționale regăsite în cuprinsul articolului 16 referitor la egalitatea în drepturi, subliniază, implicit, faptul că egalitatea în drepturi este o componentă a dreptului la o bună administrare. De asemenea, articolul 21 referitor la accesul liber la justiție, articolul 24 referitor la dreptul la apărare, articolul 31 referitor la dreptul la informație, articolul 51 referitor la dreptul de petiționare, articolul 52 referitor la dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică, articolul 59 referitor la obligația Avocatului Poporului de a se autosesiza în cazul în care anumite persoane sunt lezate în drepturile lor prin acte sau fapte ale autorităților administrative, articolul 115 referitor la delegarea legislativă, articolul 120 referitor la principii de bază reprezintă articole care fac referire, în mod implicit, la "buna administrare".

De asemenea, dreptul la o bună administrare este reglementat în *Legea nr.554/2004 privind contenciosul administrativ, cu modificările și completările ulterioare*⁵³ unde se precizează că " ... orice persoană care se consideră

⁵³ *Legea nr.554/2004 privind contenciosul administrativ, cu modificările și completările ulterioare*, publicată în Monitorul Oficial al României Partea I, nr.1154/2004.

vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal al unei cereri, se poate adresa instanței de contencios administrativ competente, pentru anularea actului, recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim și recuperarea pagubei ce i-a fost cauzată. Interesul legitim poate atât privat, cât și public."

A fost elaborat un *Cod de Conduită a Funcționarilor publici*⁵⁴, care a fost constituit sub forma unui instrument de informare cu privire la conduita profesională la care sunt îndreptățiți cetățenii să se aștepte din partea funcționarilor publici, cât și un mijloc de creare a unui climat de încredere și respect reciproc între cetățeni și funcționarii publici pe de o parte, și între cetățeni și autoritățile administrației publice, pe de altă parte. Din perspectiva funcționarilor publici, Codul reprezintă o colecție clară de norme de conduită, prin care se cere acestora să asigure un tratament egal cetățenilor în fața autorităților și instituțiilor publice, profesionalism, imparțialitate și independență, cinste și corectitudine.

Obiectivele declarate din art.2 al *Codului de Conduită* sunt:

- creșterea calității serviciului public;
- o bună administrare în realizarea interesului public;
- precum și să contribuie la eliminarea birocrăției și a faptelor de corupție din administrația publică, prin:

a) reglementarea normelor de conduită profesională necesare realizării unor raporturi sociale și profesionale corespunzătoare creării și menținerii la nivel înalt a prestigiului instituției funcției publice și funcționarilor publici;

b) informarea publicului cu privire la conduita profesională la care este îndreptățit să se aștepte din partea funcționarilor publici în exercitarea funcțiilor publice;

c) crearea unui climat de încredere și respect reciproc între cetățeni și funcționarii publici, pe de o parte, și între cetățeni și autoritățile administrației publice, pe de altă parte.

Codul precizează în art.3 care sunt principiile generale care guvernează conduita profesională a funcționarilor publici, și anume:

a) *supremația Constituției și a legii, principiu conform căruia funcționarii publici au îndatorirea de a respecta Constituția și legile țării;*

b) *prioritatea interesului public, principiu conform căruia funcționarii publici au îndatorirea de a considera interesul public mai presus decât interesul personal, în exercitarea funcției publice;*

⁵⁴ *Legea nr.7/2004 privind Codul de Conduită al funcționarilor publici*, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.525 din 2 august 2007.

c) asigurarea egalității de tratament a cetățenilor în fața autorităților și instituțiilor publice, principiu conform căruia funcționarii publici au îndatorirea de a aplica același regim juridic în situații identice sau similare;

d) profesionalismul, principiu conform căruia funcționarii publici au obligația de a îndeplini atribuțiile de serviciu cu responsabilitate, competență, eficiență, corectitudine și conștiinciozitate;

e) imparțialitatea și independența, principiu conform căruia funcționarii publici sunt obligați să aibă o atitudine obiectivă, neutră față de orice interes politic, economic, religios sau de altă natură, în exercitarea funcției publice;

f) integritatea morală, principiu conform căruia funcționarilor publici le este interzis să solicite sau să accepte, direct sau indirect, pentru ei sau pentru alții, vreun avantaj sau beneficiu în considerarea funcției publice pe care o dețin, ori să abuzeze în vreun fel de această funcție;

g) libertatea gândirii și a exprimării, principiu conform căruia funcționarii publici pot să-și exprime și să-și fundamenteze opiniile cu respectarea ordinii de drept și a bunelor moravuri;

h) cinstea și corectitudinea, principiu conform căruia în exercitarea funcției publice și în îndeplinirea atribuțiilor de serviciu, funcționarii publici trebuie să fie de bună-credință;

i) deschiderea și transparența, principiu conform căruia activitățile desfășurate de funcționarii publici în exercitarea funcției lor sunt publice și pot fi supuse monitorizării cetățenilor.

Codul ridică la rang de principiu asigurarea unui serviciu public de calitate, stabilind obligația funcționarilor publici de a participa activ la luarea deciziilor și la transpunerea lor în practică, pentru realizarea atribuțiilor instituțiilor publice. În exercitarea funcției publice, funcționarii publici au obligația de a fi de bună-credință⁵⁵, de a avea un comportament profesionist, precum și de a asigura, în condițiile legii, transparența administrativă, pentru a câștiga și menține încrederea publicului în integritatea, imparțialitatea și eficacitatea autorităților și instituțiilor publice.

Codul mai cuprinde prevederi cu privire la libertatea opiniilor, menținând obligația funcționarului ca, în îndeplinirea atribuțiilor de serviciu, să respecte demnitatea funcției publice deținute, corelând libertatea dialogului cu promovarea intereselor autorității sau instituției publice în care își desfășoară activitatea.

O categorie importantă de principii comune administrațiilor europene, vizează *deschiderea și transparența acestora*, urmărind existența unor principii referitoare la o *administrație deschisă* precum și la existența unor

⁵⁵ A se vedea în acest sens Marie-Christine Pujol-Reversat, *La bonne foi, principe general de droit dans la jurisprudence communautaire*, în *Revue Trimestrielle du Droit Europeen* no.2/2009, Ed. Dalloz, Paris, p.201.

principii prin care acțiunea administrativă se justifică. Curtea Europeană de Justiție a subliniat că deciziile luate de funcționarii din instituțiile europene trebuie să fie motivate (atât în fapt cât și în drept) de o manieră suficientă.⁵⁶

De asemenea, Curtea de Justiție de la Luxemburg a stabilit ca principiu, principiul obligației de motivare a actelor administrative individuale de către autoritățile naționale.

Într-o altă lucrare de specialitate, autorii consideră că motivarea trebuie să fie în fapt și în drept, întrucât dacă aceasta lipsește sau este insuficientă ea poate sta la baza anulării actului respectiv, fiind vorba despre încălcarea unei cerințe procedurale importante care poate fi invocată în cadrul unei acțiuni de revizuire a legalității reglementării respective în fața Curții Europene de Justiție.⁵⁷

Aplicarea acestor principii are ca obiectiv respectarea interesului public precum și a drepturilor individuale.

Prin urmare, se consideră că este necesar ca principiile buneii administrării să își găsească consacrară și în dreptul administrativ și în procedurile de aplicare a acestuia.

Putem afirma că din punct de vedere al considerării dreptului la o "bună administrație" ca fiind un drept fundamental al omului acesta trebuie exercitat de către om atât în calitatea sa de cetățean al unui stat membru, cât și de calitatea acestuia de cetățean european.

În prezent, cu toată diversitatea administrațiilor publice europene, se consideră din ce în ce mai mult posibilă o definiție unică a dreptului administrativ, ca fiind „un set de principii și reguli care se referă la organizarea și managementul administrației publice și la relațiile dintre administrație și cetățeni”⁵⁸.

În ceea ce privește România, sunt evidente reformele înfăptuite în domeniul administrației publice, însă de-a lungul timpului, țara noastră și implicit sistemul administrației publice au trecut prin diverse momente de criză, începând cu criza de autoritate, care s-a făcut simțită și încă se mai face la nivelul tuturor autorităților, și terminând cu administrarea defectuoasă a problemelor publice, care afectează într-o bună măsură drepturile și libertățile cetățenilor.

⁵⁶ *Pierre Mathijsen* – Compendiu de drept european. Ediția a VII-a, Ed. Club Europa, 2002, p.35.

⁵⁷ *I. Alexandru, M. Cărăușan, I. Gorjan, I.V. Ivanoff, C.C. Manda, A.L. Nicu, C. Rădulescu, C.S. Săraru* – Dreptul administrativ în Uniunea Europeană, Ed. Lumina Lex, București, 2007, p.338.

⁵⁸ *A. Matei și D.C. Iancu* – Spațiul administrativ european, Facultatea de Administrație Publică, S.N.S.P.A., 2007, p.15.

Criza administrației are efecte negative asupra celor administrați, asupra celor care i-au ales pe cei care fac parte din autoritățile administrației publice. Tocmai de aceea, în prezent, este atât de necesară punerea în aplicare a acestui principiu și respectarea cu rigurozitate a tuturor drepturilor cetățenilor indiferent de statul din care fac parte.

Există și un *Program de Guvernare 2009-2012*⁵⁹ care, pe parcursul unui întreg capitol, capitolul III, al cărui titlu este mai mult decât elocvent – "*Angajamentul pentru buna guvernare a României*" nu face decât să sublinieze faptul că țara noastră și-a asumat acest angajament în a realiza și oferi tuturor cetățenilor o bună guvernare, iar principiile precum principiul eficienței, al transparenței, al responsabilității, integrității, proporționalității și nu în ultimul rând al subsidiarității să fie puse în aplicare și să li se asigure respectarea și promovarea la toate nivelurile.

Trebuie precizat faptul că, în cadrul sistemului administrației publice, o atenție deosebită a fost acordată *reforme managementului resurselor umane*, care a apărut ca o necesitate a asigurării principiului transparenței privind cheltuielile publice, dar mai ales după cum consideră unii autori, ca o necesitate a îmbunătățirii serviciului către clienți și a receptivității, accentuând convingerea că administrația trebuie să fie mai mult orientată pe client, să ofere oportunități pentru feedback-ul de la client și să îi asigure satisfacție⁶⁰. De altfel una dintre cele mai importante tendințe în managementul resurselor umane este reprezentată de dezvoltarea politicilor de pregătire și perfecționare în scopul creării abilităților, competențelor și mobilității angajaților din sectorul public.⁶¹

În cadrul acestei reforme a managementului resurselor umane, un loc important îl ocupă perfecționarea și profesionalizarea funcționarilor publici din cadrul administrației publice. Prin această realizare a perfecționării și profesionalizării funcționarilor publici, unul din efectele scontate este și ameliorarea calitativă a actului administrativ, ameliorarea semnificativă a gradului de satisfacere a nevoilor de formare în cadrul administrației publice, precum și cea a calității managementului resurselor umane din autoritățile și instituțiile publice.

La îmbunătățirea calitativă a actului administrativ contribuie într-o mare măsură *motivarea actului administrativ*.

⁵⁹ *Programul de Guvernare 2009-2012*, publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.869 din 22 decembrie 2008.

⁶⁰ A se vedea *Ani Matei* – Integrarea managementului resurselor umane în reforma funcției publice, Centrul de Pregătire pentru Administrația Publică, S.N.S.P.A., Ed. Economică, 2001, p.21.

⁶¹ A se vedea *Lucica Matei* – Management Public, Ediția a-II-a, Editura Economică, 2006, p.251.

Trebuie precizat că prin motivarea actului administrativ, ne referim în special la motivarea actelor administrative normative și mai puțin la actele administrative individuale. Dacă se ia în considerare respectarea principiului transparenței procedurii administrative, legislația referitoare la tehnica legislativă pentru elaborarea actelor normative se poate observa că motivarea actului administrativ este consacrată ca atare și reprezintă o condiție de legalitate a actelor administrative. „Tehnica legislativă presupune căutarea procedeeelor, regulilor și formulelor destinate unei redactări corecte și unei mai bune înțelegeri a textelor normative, ajungându-se la această finalitate prin armonie internă, claritate și eliminarea contradicțiilor între diverse norme. Tehnica legislativă vine în ajutorul cetățeanului prin faptul că se străduiește să cunoască mai bine. Ea își propune, de asemenea, să găsească metode care să permită ameliorarea calității legislației și creșterea eficacității ei, cu atât mai mult cu cât necesitatea de a elabora și de a adopta rapid acte normative poate conduce la apariția unor insuficiențe și carențe calitative, fapt ce ar afecta în mare măsură apropierea de cetățean a legilor țării.”⁶²

De asemenea, în *Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată*,⁶³ se prevede la art.31 că în instrumentul de prezentare și motivare trebuie să se precizeze motivul emiterii actului normativ și anume: „cerințele care reclamă intervenția normativă, cu referire specială la insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare; principiile de bază și finalitatea reglementărilor propuse, cu evidențierea elementelor noi; concluziile studiilor, lucrărilor de cercetare, evaluările statistice; referirile la documente de politici publice sau la actul normativ pentru a căror implementare este elaborat respectivul proiect. Pentru ordonanțele de urgență vor fi prezentate distinct elementele obiective ale situației extraordinare care impune reglementarea imediată, nefiind suficientă utilizarea procedurii parlamentare de urgență, precum și eventualele consecințe care s-ar produce în lipsa luării măsurilor legislative propuse.”

Prin urmare, procesul de elaborare al actelor normative, trebuie să aibă ca finalitate legi cât mai accesibile pentru cetățean. A construi un astfel de act normativ, printr-o formulare cât mai adecvată a normelor, prin utilizarea unui limbaj semnificativ și uniform, înseamnă crearea condițiilor pentru ca cetățeanul să respecte legea și, totodată, să fie protejat prin lege. „Accesibilitatea actelor normative nu este numai o problemă de limbaj, ci este condiționată, în procesul de legiferare, de factori cum sunt: specificul realității

⁶² Sorin Popescu – Consiliul Legislativ – în sprijinul afirmării Drepturilor omului modern, Buletin de informare legislativă, nr.3/2003, p.4.

⁶³ *Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată* în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.260 din 21 aprilie 2010.

sociale care urmează a fi normată juridic; obiectivele urmărite de legiuitor; subiecții sociali vizați”⁶⁴

În ceea ce privește doctrina de drept administrativ, aceasta s-a pronunțat, majoritar, pentru consacrarea principiului motivării actelor administrative ca principiu de drept administrativ și recunoașterea sa jurisprudențială⁶⁵.

Trebuie motivate și deciziile prin care se instituie derogări de la regulile instituite prin legi și acte normative superioare, excepție făcând deciziile care ar putea dezvălui un secret protejat prin lege, un secret medical, deciziile luate în situații de extremă urgență, și, nu în ultimul rând, decizia implicită de refuz. În situația de urgență sau în situația de refuz implicit, administrația este totuși ținută să-și motiveze decizia, la cererea persoanei interesate, în termen de o lună de la emiterea actului.

Motivarea este reglementată de principiu în două cazuri:

Ø *Motivarea actelor administrative individuale emise la cerere,*

Ø *Motivarea actelor administrative normative* în mod diferit, în funcție de emitentul actului normativ. În cazul ordonanțelor și hotărârilor de guvern, legea prevede obligația întocmirii prealabile a unei note de fundamentare, care însoțește actul normativ în procesul de adoptare și este publicată odată cu acesta în Monitorul Oficial al României, sau prezentat pe site-ul de internet al instituției emitente.

În cazul *celorlalte acte administrative normative*, emise de autorități centrale, acestea au un referat de aprobare, în ceea ce privește obligativitatea publicării odată cu actul administrativ nu se precizează nimic.

În privința sancțiunilor pentru lipsa motivării, legea nu prevede sancțiuni pentru situația în care motivarea nu este publicată odată cu actul normativ, sau nu este afișată pe site-ul de internet al instituției. În literatura de specialitate se consideră că "lipsa motivării constituie viciu de ilegalitate pe motiv de formă (nulitate relativă) iar dacă motivele sunt ilegale, actul va fi considerat nul din punct de vedere al conținutului (nulitate de fond, absolută)"⁶⁶.

Controlul de legalitate al instanței de contencios administrativ se va extinde și asupra motivelor invocate, acestea fiind aspecte de legalitate, numai în cazul în care motivarea este impusă prin lege. În celelalte cazuri, când legea nu impune motivarea actului administrativ, motivele invocate sunt elemente de apreciere a oportunității deciziei administrative, și scapă controlului instanței judecătorești de contencios administrativ.

⁶⁴ Vasile Pătulea – Tratat de management juridic și jurisdicțional, Ed. Institutul Român pentru Drepturile Omului, București, 2010, p.296.

⁶⁵ Mircea Anghene – Motivarea actelor administrative – factor de întărire a legalității și de apropiere a administrației de cetățeni, în „Studii și cercetări juridice” nr.3/1972, p.504 .

⁶⁶ T. Drăganu – Actele de drept administrativ, Ed. Științifică, București, 1959, p.135.

Astfel, prin această îmbunătățire a calității actului administrativ, se urmărește atât protejarea drepturilor cetățeanului cât și diminuarea proceselor din fața instanței de contencios administrativ.

Practic, se dorește atingerea aceluși prag în care autoritățile publice cărora le incumbă atributul elaborării și motivării actelor normative dar și personalul din administrația publică să fie caracterizate de un înalt profesionalism, să dea dovadă de competență sporită, în felul acesta toate autoritățile și instituțiile publice implicate precum și angajații să poată demonstra că sunt apte și dispun de toate mijloacele necesare realizării unei administrații moderne. Doar în acest fel se poate asigura trecerea de la o bună administrație națională la o administrație europeană⁶⁷.

II. Promovarea și protejarea drepturilor omului prin instituția contenciosului administrativ

Un stat de drept modern implică printre altele și perfecționarea permanentă a mecanismului de asigurare, promovare și protejare a exercitării drepturilor și libertăților omului.

Una din condițiile exercitării optime a acestor acțiuni privitoare la drepturile și libertățile fundamentale ale omului o reprezintă respectarea de către autoritățile publice competente a principiului separației puterilor în stat.

Se știe faptul că sistemele naționale de protecție a drepturilor omului sunt alcătuite din instituțiile care, prin complementaritate, asigură temeiul juridic și mijloacele de punere în practică a legislației în domeniu.

Ca și mijloace de protejare a drepturilor omului, trebuie să distingem între mijloacele contencioase și mijloacele necontencioase de protejare a drepturilor și libertăților fundamentale ale omului și implicit ale cetățeanului.

Un mijloc contencios de promovare și protejare a drepturilor omului este reprezentat de *instituția contenciosului administrativ*.

2.1. Etimologia termenului „contencios”

Etimologic vorbind, cuvântul „*contencios*” provine din limba latină de la „*contentiosus*”.

În limba franceză se regăsește sub denumirea de „*contentieux*”, ce semnifică organ de jurisdicție, specializat în rezolvarea litigiilor dintre stat și

⁶⁷ Ioan Alexandru – op.cit., p.865.

persoanele fizice⁶⁸. Există și un alt sens al cuvântului "contencios" și anume acela în care conceptul cuprinde ideea de sistem de norme după care se rezolvă litigiile de către acest organ. În opinia unor specialiști⁶⁹ se consideră că acest cuvânt „contencios”– derivă din limba latină mai precis din “contendere”care semnifică a lupta, deoarece procesele care se desfășoară înaintea instanțelor, au fost asemuite, de mult timp unor lupte judiciare, unde fiecare parte lupta contradictoriu pentru recunoașterea și apărarea dreptului sau.

De asemenea, se consideră că "în sens juridic, cuvântul contencios are două accepțiuni, prima de activitate menită să soluționeze un conflict de interese, deci un conflict juridic și a doua, de organ competent să soluționeze asemenea conflicte judiciare. În sens de organ acest cuvânt mai desemnează și oficiile juridice încadrate cu juriști cu atribuții de a acorda asistență juridică persoanelor juridice în care funcționează acestea."⁷⁰

2.2. Delimitări conceptuale ale instituției contenciosului administrativ

Instituția contenciosului administrativ se situează în categoria mijloacelor contencioase de protejare a drepturilor omului, reglementările ce vizează această instituție fiind în conformitate cu natura fundamentală a dreptului de acces la un control independent al legalității actelor administrative, drept recunoscut fiecărui individ.

Astfel, în conformitate cu prevederile art.6 alin.1 al Convenției Europene a Drepturilor Omului din 1950 *“orice persoană are dreptul să-i fie făcută cunoscută cauza în mod public și într-un răstimp rezonabil, de către un tribunal independent și imparțial, stabilit prin lege, care va decide”*.

Prin chiar modul de organizare a administrației publice se creează cadrul propice unei tot mai mari apropieri între autorități și populație, fapt ce permite satisfacerea cu celeritate a nevoilor și intereselor acestora din urmă și conduce, în ultimă instanță, la o mai eficientă protecție a persoanei.

Astfel, este știut și susținut în doctrină faptul că autoritățile administrației publice, acționând pentru organizarea executării și executarea în concret a legii în conformitate cu competențele pe care le au, pot încălca drepturi ce aparțin persoanelor fizice sau juridice. Încălcarea acestor drepturi sau a intereselor legitime ale persoanelor de către o autoritate publică printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal al unei cereri este

⁶⁹ Constantin Rarincescu – Contenciosul administrativ român, Ed. Universală Alcala&Co, București, 1936, p.105.

⁷⁰ Ivan Vasile Ivanoff – Contenciosul administrativ conform Legii nr.554/2004, Ed. Bibliotheca, Târgoviște, 2005, p.6.

prevăzută în prezent și în Constituția României în cuprinsul articolului 21, unde se precizează faptul că această persoană este îndreptățită să obțină recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim, anularea actului precum și repararea pagubei.

Se observă că în Constituția României, republicată, dar și în alte legi nu se apără și nu se garantează orice interese, ci se apără doar acele interese care se întemeiază pe drept, interesele nelegitime fiind contrare legalității și statului de drept. Se impune a se face o delimitare între dreptul la acțiune în justiție și obligația prevăzută de Constituție de protejare a drepturilor, libertăților și intereselor legitime ale cetățeanului însă prin folosirea expresiei "interese legitime" textul constituțional nu a avut în intenție impunerea ca și condiție de admisibilitate a acțiunii în justiție, ci doar obligă și determină justiția să protejeze numai interesele legitime ale cetățenilor, nu și pe cele nelegitime.

Astfel, după anul 1989, a luat naștere noua formă a instituției *Contenciosului administrativ*, instituție creată tocmai pentru a constitui un mijloc concret și nu formal, de protejare, garantare a drepturilor omului și de a oferi cetățeanului recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim, anularea actului și nu în ultimul rând repararea pagubei.

Instituția contenciosului administrativ "cuprinde ansamblul normelor juridice care reglementează soluționarea litigiilor dintre particulari, pe de o parte, și autoritățile publice, pe de altă parte, când drepturile și interesele legitime ale particularilor sunt încălcate prin acte administrative ilegale sau, după caz, prin refuzul autorităților publice de a răspunde particularului în termenul prevăzut de lege".⁷¹

Instituția contenciosului administrativ reprezintă în opinia unor autori⁷², forma democratică de reparare a încălcărilor săvârșite de către organele și autoritățile administrative, de limitare a puterii arbitrare a acestora, de asigurare a drepturilor individuale ale administrațiilor, sau, mai sintetic, forma juridică de apărare a particularilor – persoane fizice sau juridice – împotriva abuzurilor administrației publice.

Contenciosul administrativ conține totalitatea regulilor aplicabile soluționării din punct de vedere juridic a tuturor litigiilor apărute în urma activității administrative a statului, reguli ce au ca scop atât impunerea unui comportament legal al autorităților administrației publice în activitatea lor, cât și repararea prejudiciilor morale și materiale apărute în legătură cu lezarea unor drepturi ale persoanelor fizice și juridice.

⁷¹ Adrian Năstase – op.cit., p.218.

⁷² Rodica Narcisa Petrescu – Drept administrativ, ediție revăzută și adăugită, Ed. Cordial Lex, Cluj-Napoca, 2001, p.327.

Contenciosul administrativ *reprezintă un mijloc și nu un scop*, astfel încât potrivit reglementărilor sale constituționale, oferă garanția fundamentală pentru protejarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățeanului, dar și a intereselor legitime ale acestuia.

Există o legătură puternică între această instituție și procedura administrativă, și în special cu recursul administrativ. Trebuie să ținem seama de faptul că este necesar a se considera ca fiind eficient acest mecanism de garantare a drepturilor, libertăților și intereselor legitime ale cetățeanului și prin alte proceduri decât cele contencioase.

La baza funcționării instituției contenciosului administrativ stă principiul legalității, unul din principiile democratice fundamentale, principiu care impune respectarea tuturor drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, așa cum sunt acestea prevăzute și reglementate de legislația în vigoare.

2.3. Principiul legalității – principiu de bază al contenciosului administrativ

În sistemul de drept din România, principiul legalității este unul dintre principiile fundamentale ale administrației publice⁷³.

Faptul că acesta reprezintă unul dintre principiile fundamentale de drept se poate constata și din reglementarea acestuia în Constituția României unde se precizează:

"Art.1 alin.(5) – În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie."

"Art.16 alin.(2) – Nimeni nu este mai presus de lege."

"Art.21 – Accesul liber la justiție

(1) Orice persoană se poate adresa justiției pentru apărarea drepturilor, a libertăților și a intereselor sale legitime.

(2) Nici o lege nu poate îngădi exercitarea acestui drept.

(3) Părțile au dreptul la un proces echitabil și la soluționarea cauzelor într-un termen rezonabil.

(4) Jurisdicțiile speciale administrative sunt facultative și gratuite".

Odată cu revizuirea Constituției, a beneficiat chiar și de o consolidare, el reprezentând printre altele garanția oferită de statul de drept tuturor cetățenilor împotriva ineficienței, a arbitrariului și uneori chiar și a incoerenței acțiunilor autorităților publice.

Este evident că, alături de reglementarea acestuia în Constituție, acesta se regăsește implicit sau explicit și în restul legislației, adică în legi, hotărâri și ordonanțe guvernamentale precum și în ordinele ministeriale, hotărârile

⁷³ A. Iorgovan – Tratat de drept administrativ, vol. I, ediția a-II-a, Ed. All Beck, București, 2001, p.292.

consiliilor locale sau județene, adică toate actele administrative normative și individuale ale organelor administrației publice.

În opinia unor autori⁷⁴, "este vorba de celebra *Piramidă a lui Kelsen* descrisă în „*Teoria pură a dreptului*”, care exprimă ideea pozitivismului juridic, unde se reunesc legitimitatea și legalitatea. În fruntea piramidei se găsește textul sacru al Constituției, urmat de tratate internaționale, texte legislative sau acte administrative emise de nivelul central sau de nivelurile locale. Principiul ierarhizării acestor acte este acela că regulile instituite prin acte emise de un nivel ierarhic superior trebuie respectate la emiterea actelor la nivelurile inferioare."

Conformitatea actului administrativ reprezintă un alt aspect ce ține de punerea în aplicare și de respectarea principiului legalității și vizează în principal trei aspecte⁷⁵:

- conformitatea actului administrativ cu ipoteza normei juridice;
- conformitatea actului administrativ cu dispoziția normei juridice;
- aplicarea unei alte sancțiuni decât cea prevăzută de lege pentru situația juridică existentă care constituie o ilegalitate. Aplicarea altei sancțiuni decât cea prevăzută de lege pentru situația juridică este, prin urmare, ilegală atâta vreme cât se desfășoară cercetarea administrativă.

Un alt aspect important îl reprezintă interpretarea normelor juridice superioare în vederea emiterii actelor administrative legale. Astfel, existența unei norme incoerente sau care poate fi interpretată în mod diferit, sau existența unor concepte nedeterminate, pun în dificultate autoritatea publică emitentă a actului administrativ, astfel că aceasta riscă anularea actului și plata unor despăgubiri în urma interpretării cu bună credință date normei legale tocmai datorită faptului că instanța de judecată ar putea opta pentru o altă interpretare.

În *Legea nr.24/2000* este prevăzut faptul că pentru clarificarea sensului unor norme legale trebuie să se apeleze la un act normativ interpretativ de același nivel cu actul în cauză, iar "interpretarea legală intervenită poate confirma sau, după caz, infirma ori modifica interpretările judiciare, arbitrale sau administrative, adoptate până la acea dată, cu respectarea drepturilor câștigate"⁷⁶. În ceea ce privește interpretarea realizată de către persoanele fizice sau juridice ținute să aplice acte administrative, întrucât acestea nu sunt enumerate printre entitățile ce pot face interpretarea legii în legea mai sus-menționată, interpretarea acestora nu este valabilă decât dacă ea este

⁷⁴ *Dacian Dragoș* – Elemente de drept administrativ, Suport de curs an universitar 2006/2007, p.17.

⁷⁵ *Tudor Drăganu* – op.cit., p.144.

⁷⁶ *Art.67 alin.2 din Legea nr.24/2000* privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată.

confirmată, în scris sau verbal, cu obligația probei acestui lucru, de către o autoritate publică din domeniul din care face parte actul administrativ respectiv sau chiar de autoritatea emitentă.

Ultima, dar nu și cea mai puțin importantă în aplicarea principiului legalității actului administrativ este și oportunitatea acestuia, adică a conformității sale cu interesul public urmărit de lege. Legalitatea presupune și conformitatea normelor juridice însă există situații în care acestea sunt neconforme.

Uneori, administrația dobândește o anumită libertate de apreciere, cunoscută sub denumirea de putere discreționară sau dreptul de apreciere a oportunității.

În definirea și analizarea puterii discreționare, în literatura de specialitate⁷⁷ s-a considerat necesar a pleca de la premisa că legalitatea – puterea discreționară a administrației și controlul instanțelor de contencios administrativ reprezintă o problemă teoretică fundamentală a statului de drept. Aceiași autori⁷⁸ consideră că, în conformitate cu principiile constituționale, principii care acordă prioritate drepturilor și libertăților cetățeanului, demnității și personalității umane în raport cu exercițiul administrației este indiferent de modul de raportare a oportunității la legalitate, judecătorul instanței de contencios administrativ având dreptul să verifice dacă administrația publică nu a acționat abuziv, contrar interesului public.

Alți autori⁷⁹ consideră puterea discreționară a administratorului și judecătorului ca reprezentând facultatea pe care legea le-o dă acestora de a alege, după aprecierea lor, între mai multe soluții posibile, aplicabile la cazul concret.

"În exercitarea atribuțiilor ce le revin, la rândul lor, autoritățile publice dispun de regulă de o anumită marjă de libertate, de o posibilitate de apreciere sau, cu alte cuvinte, de ceea ce o întreagă doctrină a identificat sub denumirea de putere discreționară".⁸⁰

Puterea discreționară conferă dreptul autorității publice de a alege între două sau mai multe soluții posibile cu ocazia executării și organizării executării legii, toate soluțiile fiind legale.

⁷⁷ *A. Iorgovan* – *Tratat de drept administrativ*, vol. I și II, ediția a-II-a, revăzută și adăugită, Ed. Nemira, București, 1996, p.293.

⁷⁸ *Idem*, p.299.

⁷⁹ *T. Drăganu* – *Introducere în teoria și practica statului de drept*, Ed. Dacia, Cluj-Napoca, 1992, p.186.

⁸⁰ *Dana Apostol-Tofan* – *Puterea discreționară și excesul de putere al autorităților publice*, Ed. All Beck, București, 1999, p.9.

Prin urmare, atunci când textul legal este precis, autoritatea publică nu poate avea o atitudine liberă, aceasta fiind ținută să respecte și să aplice întru totul dispozițiile legii, fără drept de a decide.

Cu toate acestea, în situația în care puterea discreționară, totuși, există, aceasta poate fi clasificată în diferite grade astfel, atunci când legea instituie o obligație de rezultat, lăsând la latitudinea administrației alegerea momentului de emiteră a deciziei, a formei concrete de emiteră a deciziei sau chiar a conținutului acesteia, puterea discreționară este mai redusă decât atunci când legea lasă, în întregime, la latitudinea autorității publice emiteră deciziei. Referitor la existența acestor grade, în doctrina franceză⁸¹ se consideră că o putere nu este mai mult sau mai puțin discreționară ci este astfel, dacă legea lasă administrația să fie stăpâna exercitării sale și ea nu este, dacă legea îi dictează condițiile exercitării.

Se poate observa că existența puterii discreționare nu este în contradicție cu principiul legalității. Aceasta născându-se acolo unde exigențele legalității se opresc.

Principiul legalității "se regăsește la nivelul tuturor ramurilor juridice în cadrul cărora acționează prin modalitățile specifice determinate de particularitățile respectivelor raporturi"⁸². În ceea ce privește ramura dreptului administrativ, în special instituția contenciosului administrativ, putem afirma că prevederile art.1 alin.(5) din Constituție oferă expres instanțelor de contencios administrativ posibilitatea de a recurge și la controlul de constituționalitate a unui act administrativ dar rezolvă și situația când se invocă neconstituționalitatea unui act administrativ.

Principiul legalității are importanță și în ceea ce privește activitate instanțelor judecătorești, instanțe care ajută la înlăptuirea justiției în numele legii, judecătorii fiind independenți și se supun doar legii, justiția fiind unică, imparțială și egală pentru toți.

Ca o concluzie, putem afirma că administrația prin acțiunile sale ar trebui să se caracterizeze printr-un echilibru între necesitatea adaptării continue la circumstanțele particulare și la schimbările determinate de viața de zi cu zi, care sunt practic imposibil de anticipat și de realizat prin norma juridică și existența riscului ca o libertate prea mare să nu poată oferi celor administrați, cetățenilor, siguranța necesară.

⁸¹ Jean Rivero, J. Walline – Droit Administratif, ed. a-II-a, Précis Dallz, Paris, 1996, p.74.

⁸² T. Drăganu – Supremația legii în dreptul R.S.R., Ed. Dacia, Cluj-Napoca, 1982.

2.4. Scurtă analiză a evoluției reglementărilor legale din domeniul contenciosului administrativ și efectele acestora asupra promovării și protejării drepturilor omului

Pentru a putea vorbi de stadiul protejării drepturilor omului prin legislația adoptată după anul 1989, trebuie să facem o scurtă incursiune în evoluția reglementărilor privind contenciosul administrativ înainte de această nouă perioadă de după 1989.

Contenciosul administrativ a parcurs diverse etape de-a lungul timpului, începând cu reformele legislative realizate de Alexandru Ioan Cuza, printre ale căror prevederi au fost și cele privind constituirea Consiliului de Stat, consiliu care avea printre altele și atribuțiile unui tribunal administrativ. În 1864, prin lege s-a înființat Consiliul de Stat, ca organ consultativ pe lângă Guvern, cu scopul de a pregăti proiectele de legi pe care autoritatea executivă urma să le prezinte Adunării Elective. Acesta exercita și atribuții contencioase care i se dădeau prin legi în materie administrativă dar nu avea atribuțiuni legislative. Dacă luăm în considerare faptul că prin hotărârile Consiliului de Stat nu se anulau actele administrative ilegale, cu excepția celor pronunțate pentru soluționarea conflictelor juridice date în competența acestuia prin legi speciale, și nici nu se acordau despăgubiri, se poate considera că această activitate a Consiliului reprezenta, pentru acea perioadă, un început de contencios administrativ.

În literatura de specialitate⁸³, se consideră că legat de natura activității Consiliului de Stat, acesta exercita acea justiție reținută, la fel ca și Consiliul de Stat francez, care servise în mare parte, ca model legiuitorului român.

A urmat apoi adoptarea Constituției din 1866, în urma căreia Consiliul de Stat a fost desființat, abandonându-se astfel sistemul francez, și s-a trecut la cel anglo-saxon. Astfel, Constituția din 1866 a trecut atribuțiile acestuia în competențele tribunalelor ordinare, cu excepția recursurilor în materie agrară care erau date spre soluționare Curților de Apel. Competența acestor tribunale ordinare, s-a format pe baza jurisprudenței, a interpretărilor făcute principiilor generale de drept, precum și a unor texte care aveau mai mult o legătură indirectă cu materia contenciosului administrativ. După ce au fost aduse modificări Constituției, în anul 1884, articolul 130 alin.1 prevedea că instituția Consiliului de Stat cu atribuții de contencios administrativ, nu se poate reînființa.

⁸³ *Constantin Rarincescu – op.cit., p.76.*

Ulterior, după anul 1900, au apărut diverse reglementări speciale referitoare la competența instanțelor în materia contenciosului administrativ⁸⁴, reglementări care au culminat cu adoptarea noii Constituții din 1923, prin care instituția contenciosului administrativ devine o instituție de ordin constituțional. La doi ani după adoptarea noii Constituții, s-a adoptat și Legea contenciosului administrativ din 23 octombrie 1925, în care se prevedea că oricine se pretinde vătămat în drepturile sale printr-un act administrativ de autoritate făcut cu încălcarea legilor și a regulamentelor sau prin reaua voință a autorităților administrative de a rezolva cererea privitoare la un drept poate face cerere pentru recunoașterea dreptului său la instanțele judecătorești competente. Prin intermediul acestei legi se puteau ataca doar actele administrative care aduceau atingere drepturilor subiective, contenciosul fiind deplină jurisdicție pentru actele de gestiune și, numai de anulare pentru actele de autoritate.⁸⁵ Cu toate acestea au fost menținute și jurisdicțiile administrative, încă din 1939 înființându-se chiar curți administrative, curți care au fost incluse în categoria instanțelor de contencios administrativ.

În baza jurisprudenței create pe Legea contenciosului administrativ din 1925 s-a dat o interpretare mai largă noțiunii de drept vătămat, prin acesta înțelegându-se nu numai un drept propriu-zis, ci și „un interes direct și personal al celui care reclamă protecția legii”. De exemplu prin Decizia nr.387/1931 a Curții de Casație s-a decis că prin cuvântul drept se înțelege nu numai un drept propriu zis, dar și un intere direct și personal al persoanei care reclamă protecția legii.

Prin urmare, după anul 1939, în categoria instanțelor de contencios administrativ, erau următoarele:

1. Tribunalele ordinare;
2. Curțile de apel;
3. Curțile administrative;
4. Jurisdicțiile administrative.

Perioada 1925 – 1948 poate fi considerată perioada în care instanțele judecătorești competente controlau legalitatea unor acte administrative

⁸⁴ De exemplu *Legea din 1905* pentru reorganizarea Înaltei Curți de Casație, prin care se înființează o a treia secțiune, Secțiunea de contencios administrativ; a urmat apoi *Legea din 1910* prin care s-a desființat Secțiunea de contencios administrativ a Curții de Casație și a dat pricinile de contencios administrativ judecării tribunalelor, reținând doar dreptul acestora de a hotărî daune cominatorii contra administrației nu și pe cel de anulare a actelor ; prin *Legea din 1912* este restabilit, cu anumite modificări, contenciosul administrativ al legii din 1905, însă îl reduce la forma unui contencios de constatare a legalității, nu și de anulare a actului administrativ.

⁸⁵ *Antonie Iorgovan* – *Tratat de drept administrativ*. Vol.II., Ediția a-IV-a, Ed. All Beck, București, 2005, p.511.

adoptate sau emise de organele administrației publice, organe ale puterii executive.

În anul 1948, este adoptat însă Decretul nr.128/1948, prin care instituția contenciosului administrativ este desființată ca urmare a aplicării principiului socialist al „unității puterii de stat“, în baza căruia toate atribuțiile de natură administrativă trec în sarcina Marii Adunări Naționale.

Practic, cetățenii erau lăsați la discreția și latitudinea organelor administrației de stat, *renunțându-se astfel la protejarea cetățenilor împotriva abuzurilor organelor administrației de stat*. Dreptul discreționar al administrației de stat de a adopta sau emite acte administrative după cum dorea, alăturat categoriilor de acte a căror legalitate se putea controla de către instanțele judecătorești, nu făceau decât să păstreze aparențele legate de legalitatea activității acestor organe. După 1949, instanțelor judecătorești le-a rămas doar dreptul de a controla legalitatea actelor administrative pe calea acțiunii directe doar în mod excepțional, iar pe calea excepției de ilegalitate⁸⁶, ori de câte ori intenția legiuitorului de a le recunoaște această competență se desprinde în mod neîndoielnic din interpretarea legii.⁸⁷

În perioada 1965-1990, controlul legalității actelor administrative se realiza pe baza prevederilor art.35, coroborat cu art.103 din Constituția din 1965, precum și în baza prevederilor Legii nr.1/1967. Acest control, un control de plină jurisdicție, a fost considerat de doctrină un control strict al legalității și nu al oportunității, exercitându-se doar asupra actelor administrative care emanau de la organele administrației de stat.⁸⁸

Deși această lege inspirată din legea din 1925 a fost bine redactată, după cum consideră cei din literatura de specialitate⁸⁹, partea negativă a acesteia este aceea că cererile celor vătămăți în drepturile lor erau respinse pentru că judecătorii care soluționau aceste conflicte juridice erau aleși de către consiliile populare ale căror comitete executive adoptau sau emiteau acte administrative care vătămau drepturile celor care cereau instanțelor judecătorești anularea unor asemenea acte.

Prin urmare, se poate constata că, instituția contenciosului administrativ, cel puțin în perioada aceasta din urmă, a avut un rol formal, fără relevanță în activitate de protejare a drepturilor oamenilor și a controlului asupra activităților organelor administrației de stat, principiile generale de drept, și în special principiul statului de drept, precum și cele privind independența și inamovibilitatea judecătorilor fiind grav încălcate.

⁸⁶ *Idem* – op. cit., p.513

⁸⁷ T. Drăganu – Actele de drept administrativ, op.cit., p.268

⁸⁸ Antonie Iorgovan – op. cit., p.513.

⁸⁹ Ivan Vasile Ivanoff – op.cit., p.30 .

Astfel, așa cum am mai precizat, *după anul 1989*, a luat naștere noua formă a instituției *Contenciosului administrativ*, instituție creată tocmai pentru a constitui un mijloc concret și nu formal, de protejare, garantare a drepturilor omului și de a oferi cetățeanului recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim, anularea actului și nu în ultimul rând repararea pagubei.

În 1990 prin adoptarea Legii nr.29/1990 din 8 decembrie 1990, România a fost marcată de transformarea sistemului tradițional al contenciosului administrativ, această lege fiind caracterizată ca fiind o lege preconstituțională.

Legea nr.29/1990 a contenciosului administrativ reia multe dintre prevederile reglementărilor din 1925, însă are și elemente de noutate, cel mai important dintre acestea fiind crearea în cadrul instanțelor judecătorești a unor secții specializate de contencios administrativ la nivelul tribunalelor județene, precum și la nivelul Înaltei Curți de Casație și Justiție. De asemenea, în această lege se consacră răsturnarea sarcinii probei, existența recursului grațios și ierarhic, competența teritorială stabilită în funcție de domiciliul reclamantului, taxa de timbru cu valoare mică, existența a numai două grade de jurisdicție, aplicarea principiului celerității și asumarea pentru prima dată a răspunderii autorităților administrative pentru daunele morale. Acestea reprezintă doar câteva dintre măsurile noi reglementate de lege și oferite cetățenilor pentru a-și putea exercita drepturile împotriva abuzurilor autorităților publice. Practic, această nouă lege a contenciosului administrativ a reluat o tradiție pe linia garantării drepturilor individului în condițiile în care acestea puteau fi încălcate de administrație prin emiterea unor acte ilegale sau prin refuzul emiterii unor acte. Odată cu adoptarea Constituției din 1991, s-a schimbat și concepția asupra instituției contenciosului administrativ, această lege fiind în consecință modificată și ea.

În literatura de specialitate s-au purtat diverse discuții și pe marginea problemei excepției potrivit Legii nr.29/1990 de la controlul judecătoresc, a actelor administrative referitoare la siguranța internă și externă a statului. Astfel, unii autori consideră că acestea ar fi trebuit exceptate doar în momentele grave, când siguranța internă și externă a statului este amenințată și când aceste acte devin acte de guvernământ. De asemenea, se consideră că prin Legea nr.29/1990 în forma sa de exprimare, actele respective intervenind oricând privitor la siguranța internă și externă a statului, orice măsură de poliție care face obiectul actelor administrative ar putea fi considerată a fi referitoare la siguranța statului și exclusă deci de la contenciosul administrativ, ceea ce ni se pare nejustificat în raport cu exigențele ocrotirii drepturilor și libertăților cetățenești în condițiile statului de drept.⁹⁰

⁹⁰ *Alexandru Negoită – Contenciosul administrativ și elemente de drept administrativ*, Ed. Lumina Lex, București, 1992, p.82.

2.5. Efectele legii actuale – Legea nr.554/2004 privind contenciosul administrativ – în ce privește promovarea și protejarea drepturilor omului

2.5.1. Un nou început prin Legea nr.554/2004 privind contenciosul administrativ

Prin modificările aduse Constituției României în anul 2003, contenciosul administrativ a redevenit așa cum era prevăzut și în Constituția din 1923, un paznic judiciar al cetățeanului în fața comportamentului abuziv al autorităților. Ca urmare a modificărilor aduse Constituției în 2003, în anul 2004 Legea nr.29/1990 a fost abrogată, adoptându-se noua lege a contenciosului administrativ nr.554/2004, care între timp a mai suferit modificări și completări.

Adoptarea prezentei legi, *Legea nr.554/2004 a contenciosului administrativ, cu modificările și completările ulterioare*⁹¹, este considerată a fi cea mai bună reglementare juridică a acestei instituții de până în prezent din România.

Comportamentul abuziv al autorităților, puterea discreționară a acestora, putere oferită chiar de lege, nu trebuie să determine o generalizare a activității autorităților în acest sens, ba din contră, acestea trebuie să țină seama de faptul că, în orice societate democratică bazată pe principiul statului de drept, cetățeanului i se consacră dreptul de a cere explicații cu privire la existența unei bune administrări și dacă administrarea realizată se încadrează în această categorie.

Astfel, prin adoptarea Legii nr.554/2004 a contenciosului administrativ asistăm la o nouă evoluție a contenciosului administrativ ca urmare a adoptării legii cu privire la modificarea Constituției, în care au fost stipulate noi prevederi importante cu privire la instituția contenciosului administrativ, modificând, nu doar drepturile fundamentale ale cetățenilor, în vederea măririi sferei de interes legitim dar, de asemenea este introdus un alineat nou cu privire la competențele legale ale curților.

La elaborarea acestei noi legi a contenciosului administrativ s-a ținut cont de jurisprudența în domeniu, de necesitatea ca România să se alinieze standardelor impuse pentru integrarea sa în Uniunea Europeană, de necesitatea realizării unui nivel mai înalt de predictibilitate și transparență în activitatea judiciară, având ca efect lărgirea palierului democratic al respectării drepturilor cetățenilor.

⁹¹ *Legea nr.554/2004 a contenciosului administrativ, cu modificări și completări ulterioare* – publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1154/2004.

Pentru început, trebuie precizat faptul că Legea contenciosului administrativ nr.554/2004 definește pentru prima oară în mod legal contenciosul administrativ, astfel:

– „Art.2 alin.1, lit.e – *Activitatea de soluționare, de către instanțele de contencios administrativ competente potrivit legii, a litigiilor în care cel puțin una dintre părți este o autoritate publică, iar conflictul s-a născut fie din emiterea sau încheierea, după caz, a unui act administrativ, în sensul prezentei legi, fie din nesoluționarea în termenul legal ori din refuzul nejustificat de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau la un interes legitim*”.

În art.21 din Constituție, se urmărește ideea de a avea acces liber la justiție, astfel a fost introdus un nou alineat care prevede că „jurisdicția administrativă specială este opțională fără acuzații”. În ceea ce privește subiecții care pot revendica curțile contenciosului administrativ, ideile vechilor reglementări sunt depășite, permițând intentarea acțiunilor și de grupuri, de persoane interesate care nu dețin o personalitate legală.

De asemenea, art.52 alin.1 al Constituției României chiar dacă nu folosește expres noțiunea de „contencios administrativ”⁹², descrie esența acestei instituții juridice: „persoana vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptățită să obțină recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim, anularea actului și repararea pagubei”. În alineatul 2 al aceluiași text constituțional, se precizează că prin lege organică vor fi stabilite condițiile și limitele exercitării acestui drept.

Acestui articol i-au fost aduse modificări prin Legea de revizuire a Constituției, în scopul corelării acestor dispoziții cu celelalte dispoziții constituționale, în special cu dispozițiile articolului 21 privind accesul liber la justiție. Astfel, alături de reglementarea potrivit căreia orice persoană se poate adresa justiției pentru protejarea drepturilor, libertăților și intereselor sale legitime au fost aduse completări referitoare la faptul că este îndreptățită nu doar persoana vătămată într-un drept al său ci și persoana vătămată într-un interes legitim.

Se poate aprecia că articolul 52 din Constituția României reprezintă fundamentul constituțional principal al contenciosului administrativ, al apărării cetățenilor față de abuzurile autorităților publice și, implicit, al răspunderii acestora pentru pagubele produse cetățenilor.⁹³

⁹² Art. 126 alin. 6 și art.73 alin.3 lit. k din Constituția României, republicată, folosește noțiunea de contencios administrativ.

⁹³ Antonie Iorgovan – op.cit., p.66.

Acestui articol i se adaugă art.123 alin.5, care face referire la faza jurisdicțională a controlului de legalitate exercitat de prefect asupra actelor autorităților locale.

Trebuie precizat faptul că, în prezent, atât persoanele fizice și juridice cât și organizațiile neguvernamentale al căror drept nu a fost recunoscut, actul administrativ neanulat iar paguba nereparată de către instanța de contencios administrativ a statului național pot apela la Curtea Europeană a Drepturilor Omului în baza drepturilor recunoscute prin Convenția de la Roma din 1950 pentru înfăptuirea deplină și efectivă a justiției. Astfel, asistăm la apariția posibilității prelungirii, mai precis a transformării, contenciosului administrativ național într-un contencios administrativ internațional, ca urmare a faptului că a apărut posibilitatea pentru cei care se consideră a fi victimele unei violări de către propriul stat național, de a se adresa Curții Europene pentru Drepturile Omului, o instanță superioară celei interne.

Unii autori⁹⁴ consideră că instituția contenciosului administrativ a reprezentat și reprezintă o garanție juridică a cetățeanului în fața abuzurilor autorităților publice, un senzor foarte important al democrației. Prin modificarea adusă art.52 din Constituția României din anul 2003, s-a adăugat faptul că este îndreptățită la reparație și persoana vătămată într-un „interes legitim”, nu doar într-un drept, ca în reglementarea inițială din anul 1991. În acest fel, s-a realizat o corelare mai bună cu prevederile articolului 21, articol care reglementează accesul la justiție, precum și cu prevederile art.126 alin.(6) în care se precizează: „controlul judecătoresc al actelor administrative ale autorităților publice, pe calea contenciosului administrativ, este garantat, cu excepția celor care privesc raporturile cu Parlamentul, precum și a actelor de comandament cu caracter militar. Instanțele de contencios administrativ sunt competente să soluționeze cererile persoanelor vătămate prin ordonanțe sau, după caz, prin dispoziții din ordonanțe declarate neconstituționale.”

În ceea ce privește problema vătămării "într-un drept al său ori într-un interes legitim de către o autoritate publică" au existat critici referitoare la neconstituționalitatea art.1 alin.1 din lege, în sensul că acesta nu face distincție între interesul public și privat, însă Curtea Constituțională a hotărât⁹⁵ că articolul 52 alin.1 din Constituție face trimitere numai la existența vătămării unui drept al persoanei iar în cazul interesului legitim, în concepția Constituției, nu se face distincție între felurile acestuia, privat sau public, prin urmare în lipsa unei asemenea precizări exprese, trebuie să se respecte principiul de drept *ubi lex non distinguit nec nos distinguere debemus*.

⁹⁴ *Antonie Iorgovan – Noua lege a contenciosului administrativ. Geneza și explicații*, Ed. Roata, București, 2004, p.25.

⁹⁵ *Decizia Curții Constituționale nr.256 din 14 martie 2006* publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.341 din 17 aprilie 2006.

Nici în dreptul comunitar nu se distinge între noțiunea de "interes legitim" și noțiunea de "drept" considerându-se că este suficientă existența legăturii directe între individ și actul care lezează pentru a putea fi sesizată instanța. Mai mult, se utilizează noțiunea de "persoană interesată"⁹⁶.

În literatura de specialitate⁹⁷ se consideră că revizuirea conținutului articolului 52 din Constituția României nu a vizat și alte aspecte importante. Astfel, calitatea reclamantului a rămas redusă numai la persoana vătămată, limitând pe titularul acțiunii procesuale la cele două categorii de persoane, persoana fizică și persoana juridică. S-a omis în acest fel precizare și a altor categorii care sunt vizate deopotrivă și anume organizațiile, asociațiile dar și autoritățile și structurile administrative, inclusiv ale conducătorilor acestora, vătămate în drepturile sau interesele legitime ale instituțiilor reprezentate de ei. Un alt aspect care a fost omis, este reglementarea constituțională și a refuzului nejustificat de a da curs unei cereri referitoare la un drept subiectiv sau interes legitim, ceea ce menține valoarea unui asemenea demers procesual numai la nivelul legii organice, oricând modificabile, lipsindu-l de protecția supremă conferită de Constituție.

Aceasta reprezintă o măsură eficientă pentru a înlătura eventualele abuzuri ale administrației publice, mai ales că interesul legitim public presupune și interesele legitime private ale persoanelor. Ulterior, conform modificărilor aduse Legii nr.554/2004 prin Legea nr.262/2007, la articolul 2 alin.1 lit.r) apar atât noțiunea de "interes legitim privat" definită ca fiind posibilitatea de a pretinde o anumită conduită, în considerarea realizării unui drept subiectiv viitor și previzil, prefigurată dar și noțiunea de "interes legitim public" care semnifică interesul care vizează ordinea de drept și democrația constituțională, garantarea drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale ale cetățenilor, satisfacerea nevoilor comunitare, realizarea competenței autorităților publice.

2.5.2. Categoriile de contencios administrativ

Prin reglementările aduse de lege, se deosebesc două categorii de contencios administrativ: *de anulare și de jurisdicție*.

Contenciosul de anulare este acela în care instanța de contencios administrativ este competentă să anuleze sau să modifice un act administrativ de autoritate adoptat și emis cu nerespectarea legii, sau să oblige serviciul public administrativ să rezolve o cerere referitoare la un drept recunoscut de lege. În cadrul acestui tip de contencios administrativ, instanța nu este

⁹⁶ I.Muraru, E.S. Tănăsescu – Constituția României. Comentariu pe articole, op.cit., p.518.

⁹⁷ Ioan Santai – Implicații vizând unele prevederi revizuite ale Constituției în materia contenciosului administrativ, Revista de Drept Public nr.1/2004, p.35 și urm..

competentă să rezolve și problema reparării daunelor, acestea rezolvându-se în cadrul unui litigiu separat de către instanțele de drept comun.

Contenciosul administrativ *de plină jurisdicție* este acela în care instanța de contencios este competentă, potrivit legii, să anuleze ori să modifice actul administrativ de autoritate atacat, să oblige serviciul public administrativ să rezolve o cerere referitoare la un drept recunoscut de lege și să acorde daunele cauzate de serviciul public administrativ (persoană fizică ori juridică) prin actul administrativ de autoritate adoptat (emis) ori prin refuzul de a rezolva o cerere referitoare la un drept recunoscut de lege, sau un interes legitim. Cererea pentru despăgubiri se poate formula, fie în cadrul acțiunii inițiate, fie separat, după cum la data introducerii acțiunii îi era sau nu cunoscută paguba sau întinderea ei.

Legea nr.554/2004 prevede în art.18 că instanța, soluționând cererea, poate, după caz, să anuleze, în tot sau în parte, actul administrativ ori să elibereze un alt înscris sau să efectueze o anumită operațiune juridică și să se pronunțe asupra despăgubirilor.

2.5.3. Subiectele de sesizare a instanței de contencios administrativ

În cadrul acțiunii de promovare și protejare a drepturilor omului în raporturile cu administrația publică prin intermediul contenciosului administrativ o atenție deosebită trebuie acordată *subiectelor de sesizare a instanței*, prin intermediul cărora are loc protejarea și promovarea a drepturilor omului.

Legea nr.554/2004 prevede dreptul de a introduce acțiuni și de către grupurile de persoane interesate, care nu au personalitate juridică, precum și dreptul Avocatului Poporului și al Ministerului Public de a introduce acțiunea, caz în care petiționarul dobândește, de drept, calitatea de reclamant. Pe lângă dreptul prefectului reglementat și de Constituție, legea reglementează și dreptul Președintelui Agenției Naționale a Funcționarilor Publici de a introduce acțiuni în fața instanței de contencios administrativ.

În privința Ministerului Public, Avocatului Poporului, Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, și a Prefectului, se poate constata existența unui contencios obiectiv, întrucât acestora nu li s-a încălcat vreun drept subiectiv, sau interesele legitime prin acte administrative ale autorităților publice, ele reprezentând însă pârgii legale, eficiente împotriva abuzurilor și încălcărilor de legi, săvârșite de autoritățile publice vizate ca subiecți pasivi ai procesului de contencios administrativ.

Astfel unii autori susțin teoria conform căreia, se poate constata că, în timp ce contenciosul subiectiv are în centrul său grija pentru drepturile subiective ale persoanelor, oferindu-le acestora mijloace juridice de apărare a acestor drepturi în fața abuzurilor administrației, contenciosul obiectiv evocă

necesitatea respectării, în activitatea administrației publice, a regulilor impersonale de drept, subsumate câmpului semantic al sintagmei “drept obiectiv”⁹⁸.

Au existat critici privind constituționalitatea prevederilor articolului 1 alin.(3) în raport cu prevederile art.21 alin.(1) din Constituție, dar și a prevederilor art.7 alin.(5), art.11 alin.(3) și ale art.13 alin.(2) însă Curtea Constituțională a reținut că, urmare a revizuirii Constituției, atribuțiile instituției Avocatului Poporului în ceea ce privește apărarea drepturilor și libertăților cetățenilor în raporturile acestora cu autoritățile publice au crescut, și că de asemenea nu există nicio prevedere constituțională care să interzică Avocatului Poporului să apere drepturile și libertățile cetățenilor în raport cu toate autoritățile publice, inclusiv cu autoritatea judecătorească, că atribuțiile ce revin instituției Avocatului Poporului potrivit legii contenciosului administrativ sunt în sensul dispozițiilor art.59 alin.(1) din Constituție și ale art.13 lit.c) din Legea nr.35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatului Poporului. De asemenea, instituirea pentru Avocatul Poporului a atribuției referitoare la posibilitatea sesizării instanței de contencios administrativ, în baza prevederilor art.1 alin.(3) din Legea contenciosului administrativ nr.554/2004, asigură "atât ocrotirea interesului public, cât și respectarea interesului privat al persoanei fizice ale cărei drepturi, libertăți sau interese legitime au fost vătămăte"⁹⁹ iar dobândirea acestor noi atribuții de către Avocatul Poporului "nu exclude și nu limitează dreptul persoanei vătămăte într-un drept al său ori într-un interes legitim de către o autoritate publică de a se adresa justiției"¹⁰⁰. Nu în ultimul rând, Avocatul Poporului prin atribuția sa, nu se substituie în drepturile procesuale ale cetățeanului, ci îi asigură sprijin, sprijin care se manifestă și prin introducerea acțiunii la instanța de contencios administrativ, cetățeanul fiind singurul care decide continuarea sau nu a procesului împotriva autorităților administrative care au acționat în mod abuziv.

De asemenea, trebuie să se facă o distincție între acțiunile de contencios subiectiv și acțiunile de contencios obiectiv întrucât calitatea Avocatului Poporului este diferită, în prima situație acesta doar sprijină cetățeanul, el vine, atunci când este citat doar în apărarea cetățeanului pe când în cel de-al doilea caz acesta este titular al acțiunii de ordine publică, el apără ordinea de drept, prin urmare el introduce acțiunile în nume propriu iar odată introduse acestea nu mai pot fi retrase.

⁹⁸ *Dacian Dragoș – op.cit., p.8*

⁹⁹ *Decizia Curții Constituționale nr.507 din data de 17 noiembrie 2004, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1154 din 7 decembrie 2004.*

¹⁰⁰ *Idem.*

În ceea ce privește calitatea de subiect de sesizare a instanței a Ministerului Public, în reglementarea inițială din Legea nr.554/2004, prevederile articolului 1 alin.(9) au fost declarate neconstituționale¹⁰¹ iar prin Legea nr.262/2007 acesta a fost modificat. Ca și explicație, se poate considera că prin prevederile *Ordonanței de urgență a Guvernului nr.190/2005 privind realizarea unor măsuri în procesul de integrare europeană*¹⁰², s-a dorit restrângerea participării procurorului doar în litigiile civile dar nu și în cele referitoare la contenciosul administrativ. Participarea reprezentantului Ministerului Public la procesele de contencios administrativ se justifică ca urmare a rolului constituțional pe care acesta îl are, ca o garanție a asigurării și apărării ordinii de drept, a intereselor generale ale societății în vederea protejării drepturilor și libertăților cetățenilor.

2.5.4. Excepția de nelegalitate

O altă referire importantă, trebuie făcută cu privire la instituția *excepției de nelegalitate*, instituție care a fost recunoscută și folosită anterior intrării în vigoare a Legii nr.554/2004, când a fost acceptată fără rezerve posibilitatea invocării excepției de nelegalitate a unui act administrativ ca mijloc de apărare al părții în cadrul unui proces pus în curgere¹⁰³.

Excepția, ca și cadru general, reprezintă un mijloc procedural folosit de părât pentru a obține respingerea cererii reclamantului sau întârzierea judecării.¹⁰⁴

O altă părere¹⁰⁵ este aceea că excepția de nelegalitate reprezintă o apărare pe care o parte într-un proces o ridică împotriva unui act administrativ pe care îl consideră ca fiind ilegal, act ce are incidență în cauza respectivă.

În literatura de specialitate străină¹⁰⁶, excepția de nelegalitate este definită ca o procedură specială ce permite justițiabililor, în anumite circumstanțe, să evite aplicarea unor acte ilegale, care nu au făcut obiectul unui recurs în contencios administrativ.

¹⁰¹ *Decizia Curții Constituționale nr.65 din 25 ianuarie 2007* – publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.107 din 13 februarie 2007.

¹⁰² *Ordonanța de urgență a Guvernului nr.190/2005 privind realizarea unor măsuri în procesul de integrare europeană*, aprobată cu modificări prin Legea nr.332/2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.629 din 20 iulie 2006.

¹⁰³ *Gabriela Victoria Bârsan, Bogdan Georgescu* – Scurte considerații asupra invocării excepției de nelegalitate cu privire la actele administrative unilaterale cu caracter individual, *Revista de Drept Public*, nr.2/2006, p.58.

¹⁰⁴ *V.M. Ciobanu* – *Tratat teoretic și practic de procedură civilă*, vol. II, Ed. Națională, București, 1997, p.114.

¹⁰⁵ *Antonie Iorgovan* – *Tratat de drept administrativ. op.cit.*, p.677.

¹⁰⁶ *Y. Gaudemet* – *Droit administratif*, 18 edition, L.G.D.J., Paris, 2005, p.122-124.

În *dreptul comunitar*, excepția de ilegalitate este utilă datorită limitării în timp a introducerii acțiunii în anulare, precum și datorită faptului că actele normative pot fi contestate decât de statele membre sau de instituțiile comunitare¹⁰⁷. În dreptul comunitar excepția de nelegalitate constituie un mijloc procedural incidental, cu ajutorul căruia părțile implicate într-un proces care se desfășoară în fața instanțelor Uniunii Europene pot invoca ilegalitatea unui act având o aplicabilitate generală, astfel încât acesta să nu fie aplicat în cauză. Baza materiei o constituie prevederile art.241 TCE, prevederi care stipulează:

"Fără a fi afectată de expirarea termenului prevăzut la articolul 230 paragraful al cincilea, în cazul unui litigiu privind un regulament adoptat în comun de Parlamentul European și de Consiliu sau un regulament al Consiliului, al Comisiei sau al BCE, orice parte se poate prevala de motivele de drept prevăzute la articolul 230 paragraful al doilea pentru a invoca în fața Curții de Justiție inaplicabilitatea acestui regulament".

Prin urmare, din conținutul articolului 241 TCE se poate observa că acest mijloc procedural poate fi exercitat doar în mod incidental iar uneori poate chiar substitui recursul în anulare în cazul în care termenele prevăzute pentru introducerea acestuia au fost depășite. De asemenea, excepția trebuie să se refere la un act care prezintă o legătură directă cu cel atacat pe cale principală.¹⁰⁸

În ceea ce privește persoanele care se pot prevala de prevederile articolului 241 TCE în literatura de specialitate¹⁰⁹ se precizează că persoanelor private le sunt aplicabile prevederile articolului însă în ceea ce privește instituțiile comunitare și statele membre sunt voci¹¹⁰ care se opun posibilității acordate atât instituțiilor comunitare cât și statelor membre de a contesta orice act obligatoriu al Comunității în temeiul articolului 230 în interiorul termenului limită.

Efectele acestei excepții constau în neaplicarea actului în cadrul litigiului principal iar actul atacat pe cale de excepție continuă să-și producă efectele.

În privința acestui articol, în jurisprudența Curții se poate constata că se sugerează înlăturarea și abrogarea acestuia de către instituțiile competente, pentru a se evita în acest fel amplificarea contenciosului pornind de la respectivul act.¹¹¹

¹⁰⁷ *Dacian Cosmin Dragoș* – Legea contenciosului administrativ. Comentarii și explicații, Ed. All Beck, București, 2005, p.149.

¹⁰⁸ *CJCE – Italia c. Consiliu și Comisie*, cauza 32/65, Culegerea 563 din data de 13 iulie 1966.

¹⁰⁹ *Paul Craig, Graine de Burca* – Dreptul Uniunii Europene. Comentarii, jurisprudență și doctrină, Ediția a-IV -a, Ed. Hamangiu, București, 2009, p.671.

¹¹⁰ *G. Bebr* – Judicial Remedy of Private Parties against Normative Acts of The European Communities: The Role of the Exception of Illegality (1966) 4 CMLRev.7.

¹¹¹ A se vedea *CJCE – Cauza Razzouk și Beydoun c. Comisiei precum și cauzele conexe 75-117/82*, Culegere, 1526 din data de 20 martie 1984.

Excepția de nelegalitate, reglementată de Legea nr.554/2004 a contenciosului administrativ, reprezintă un mijloc de apărare a cetățeanului, o cale indirectă de control al legalității unui act administrativ, care poate fi utilizată numai în cadrul unui proces aflat pe rol, indiferent de natura acestuia, aceasta putând fi invocată oricând, de oricare din părțile litigante, precum și de instanță din oficiu atât în fond cât și în cursul soluționării căilor de atac.

În reglementarea inițială, consacrată pentru prima dată de forma inițială a Legii nr.554/2004, excepția de nelegalitate era reglementată astfel:

“ Art.4 Excepția de nelegalitate

(1) Legalitatea unui act administrativ unilateral cu caracter individual, poate fi cercetată oricând în cadrul unui proces, pe cale de excepție, din oficiu sau la cererea părții interesate. În acest caz, instanța, constatând că de actul administrativ depinde soluționarea litigiului pe fond, va sesiza prin încheiere motivată instanța de contencios administrativ competentă, suspendând cauza.

(2) Instanța de contencios administrativ se pronunță, după procedura de urgență, în ședință publică, cu citarea părților.

(3) Soluția instanței de contencios administrativ este supusă recursului, care se declară în 48 ore de la pronunțare ori de la comunicare și se judecă în 3 zile de la înregistrare, cu citarea părților.

(4) În cazul în care instanța de contencios administrativ a constatat nelegalitatea actului, instanța în fața căreia s-a ridicat excepția va soluționa cauza, fără a ține seama de actul a cărui nelegalitate a fost constatată.”

Această formă inițială a excepției de nelegalitate, a făcut obiectul controlului de constituționalitate (a se vedea Decizia nr.219/2006, Decizia nr.608/2006 – decizii în urma cărora Curtea Constituțională a considerat că prevederile art.4 din Legea nr.554/2004 nu aduc atingere dreptului la un proces echitabil consacrat de art.6 din Convenția europeană a drepturilor omului, însă prin Decizia nr.647/2006, Curtea Constituțională a constatat că prevederile art.4 alin.(3) din Legea nr.554/2004 sunt neconstituționale în raport cu dispozițiile art.21 și art.24 din Constituția, republicată, și cu cele ale art.6 din Convenția europeană a drepturilor omului, sub aspectul impreciziei termenelor scurte pe care le stabilește precum și sub aspectul modalității de citare).

Prin modificările aduse excepției de nelegalitate prin Legea nr.262/2007, prin articolul 4 se limitează posibilitatea invocării excepției de nelegalitate la actul administrativ unilateral cu caracter individual.

Astfel, potrivit art.4 din Legea nr.554/2004, modificată și completată prin Legea nr.262/2007 pentru modificarea și completarea Legii contenciosului

administrativ nr.554/2004¹¹² precum și a Legii nr.202/2010 privind unele măsuri pentru accelerarea soluționării proceselor¹¹³.

„Art.4 Excepția de nelegalitate

(1) Legalitatea unui act administrativ unilateral cu caracter individual, indiferent de data emiterii acestuia, poate fi cercetată oricând în cadrul unui proces, pe cale de excepție, din oficiu sau la cererea părții interesate. În acest caz, instanța, constatând că de actul administrativ depinde soluționarea litigiului pe fond, sesizează, prin încheiere motivată, instanța de contencios administrativ competentă și suspendă cauza. Încheierea de sesizare a instanței de contencios administrativ nu este supusă niciunei căi de atac, iar încheierea prin care se respinge cererea de sesizare poate fi atacată odată cu fondul. Suspendarea cauzei nu se dispune în ipoteza în care instanța în fața căreia s-a ridicat excepția de nelegalitate este instanța de contencios administrativ competentă să o soluționeze și nici atunci când excepția de nelegalitate a fost invocată în cauze penale.“

(2) Instanța de contencios administrativ se pronunță, după procedura de urgență, în ședință publică, cu citarea părților și a emitentului. În cazul în care excepția de nelegalitate vizează un act administrativ unilateral emis anterior intrării în vigoare a prezentei legi, cauzele de nelegalitate urmează a fi analizate prin raportare la dispozițiile legale în vigoare la momentul emiterii actului administrativ.

(3) Soluția instanței de contencios administrativ este supusă recursului, care se declară în termen de 5 zile de la comunicare și se judecă de urgență și cu precădere.

(4) În cazul în care instanța de contencios administrativ a constatat nelegalitatea actului, instanța în fața căreia s-a ridicat excepția va soluționa cauza, fără a ține seama de actul a cărui nelegalitate a fost constatată”.

Tot în conținutul Legii nr.262/2007, mai precis în cuprinsul art.II și III, se precizează:

"(1) Cauzele aflate pe rolul instanțelor la data intrării în vigoare a Legii nr.554/2004 vor continua să se judece potrivit legii aplicabile în momentul sesizării instanței. Prin excepție, punerea în executare a hotărârilor definitive și irevocabile pronunțate în temeiul Legii nr.29/1990 neexecutate la data intrării în vigoare a Legii nr.554/2004 se face în conformitate cu prevederile acesteia.

¹¹² Lege nr. 262 din 19 iulie 2007 pentru modificarea și completarea Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.510 din 30 iulie 2007.

¹¹³ Legea nr.202/2010 privind unele măsuri pentru accelerarea soluționării proceselor, publicată în în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.714 din 26 octombrie 2010.

(2) *Dispozițiile referitoare la excepția de nelegalitate și la garanțiile procesuale prevăzute de Legea nr.554/2004, cu modificările ulterioare, se aplică și cauzelor aflate pe rolul instanțelor la data intrării în vigoare a prezentei legi. Excepția de nelegalitate poate fi invocată și pentru actele administrative unilaterale emise anterior intrării în vigoare a Legii nr.554/2004, în forma sa inițială, cauzele de nelegalitate urmând a fi analizate prin raportare la dispozițiile legale în vigoare la momentul emiterii actului administrativ.*

Art.III – Hotărârile judecătorești pronunțate în baza Legii nr.554/2004, rămase definitive și irevocabile fără soluționarea pe fond a excepției de nelegalitate, care a fost respinsă ca inadmisibilă, pot forma obiectul unei cereri de revizuire, care se poate introduce în termen de 3 luni de la intrarea în vigoare a prezentei legi."

La adoptarea Legii nr.262/2007 s-a ținut cont atât de principiul priorității dreptului comunitar, de principiile consacrate de Convenție și nu în ultimul rând de normativitatea și de jurisprudența comunitară. Această nouă modificare legislativă încearcă să ofere garantarea unui proces echitabil pentru cetățeni în procesul acestora cu administrația publică, întrucât includerea garantării unui proces echitabil pentru cetățeni și desfășurarea acestuia într-un termen rezonabil reprezintă o receptare și adaptare corectă la evoluția juridică a Uniunii Europene și internaționale dar și o punere de acord cu privire la garantarea protecției juridice a drepturilor subiective prin reglementările interne și internaționale¹¹⁴.

Garantarea unui proces echitabil constituie de fapt și o garanție a principiului egalității iar includerea în text a noțiunii de termen rezonabil reprezintă la rândul său tot o garanție a faptului că justiția, în calitatea sa de instituție care oferă și asigură servicii publice, asigură apărarea drepturilor și libertăților cetățenilor.

De asemenea, în opinia unora¹¹⁵ dreptul procesual având ca sursă dreptul comunitar, este ancorat în garantarea drepturilor fundamentale ale cetățeanului. A vorbi de democrație, de preeminența dreptului, ca valori fundamentale ale Uniunii Europene – a căror nerespectare de către statele membre poate fi sancționată – favorizează, în numele efectivității respectării acestor valori, un drept procesual care asigură respectarea drepturilor și libertăților, sau mai exact, care constituie el însuși garanția.

¹¹⁴ Ioan Muraru, E.S. Tănăsescu – *Drept constituțional și instituții politice*, vo.I, ed. a XII-a, Ed. All Beck, București, 2005, p.164.

¹¹⁵ Verginia Vedinaș, Liliana Vișan, Diana Iuliana Pasăre – *Legea contenciosului administrativ în România. Necesitatea modificării sale în contextul juridic european*, Revista de Drept Public, nr.3/2007, p.59.

Din punct de vedere al *regimului juridic*, excepția de nelegalitate se aseamănă cu excepția de neconstituționalitate însă aceasta vizează actele administrative unilaterale pe când excepția de neconstituționalitate vizează legi sau ordonanțe.

Obiectul excepției de nelegalitate are în vedere următoarele situații:

a) Existența unui act administrativ apt să producă efecte juridice de sine stătătoare iar instanța competentă are obligația să verifice dacă actul administrativ unilateral atacat intră sub sfera de acoperire a Legii nr.554/2004 a contenciosului administrativ.

b) Existența unui act administrativ unilateral cu caracter individual sau normativ, acesta din urmă putând fi supus oricând controlului de legalitate, atât prin calea excepției de nelegalitate dar și prin intermediul acțiunii directe, conform prevederilor art.11 alin.(4) din Legea nr.554/2004 a contenciosului administrativ.

c) Existența unui act administrativ cu caracter normativ abrogat la data invocării excepției având în vedere faptul că abrogarea nu produce efecte în ceea ce privește legalitatea actului ci în ceea ce privește momentul până la care acesta produce efecte juridice.

d) Existența unui act premergător emiterii actului administrativ, întrucât având în vedere faptul că un act premergător nu este în măsură să dea naștere, să modifice sau să stingă drepturi și obligații, este evident că acesta nu poate forma nici obiectul ridicării excepției de nelegalitate.

e) Operațiunile administrative întreprinse de organele administrației publice nu pot forma obiectul excepției de nelegalitate, însă conform prevederilor articolului 18 alin.(2) din Legea nr.554/2004 "*instanța este competentă să se pronunțe....și asupra legalității operațiunilor administrative care au stat la baza emiterii actului supus judecării*".

f) Nu intră în sfera obiectului excepției de nelegalitate existența unui refuz nejustificat de a rezolva o cerere referitoare la un drept, întrucât, excepției de nelegalitate reglementată de prevederile articolului 4 din Legea nr.554/2004 nu îi sunt aplicabile prevederile art.2 alin.(2) din aceeași lege, unde se specifică că "se asimilează actelor administrative unilaterale și refuzul nejustificat de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau la un interes legitim ori, după caz, faptul de a nu răspunde solicitantului în termenul legal".

g) Nici în cazul decretului emis de Președintele României privind grațierea individuală a unei persoane nu se poate ridica excepția de nelegalitate deoarece decretul de grațiere reprezintă un act juridic unilateral de drept public, care nu intră sub sfera categoriei actelor administrative, el fiind un act administrativ care nu este supus controlului judecătoresc pe calea contenciosului administrativ.

h) De asemenea, nici hotărârea consiliului de administrație al unei regii autonome nu poate fi contestată pe calea excepției de nelegalitate, având în vedere faptul că această hotărâre nu reprezintă un act administrativ, ci un act juridic prin intermediul căruia se adoptă de către conducerea regiei autonome măsuri în cadrul unor raporturi juridice de natură contractuală.

Trebuie precizat faptul că Înalta Curte de Casație și Justiție, prin judecătoria săi, consideră că prin înlăturarea pe calea excepției de nelegalitate, a efectelor actului administrativ unilateral cu caracter individual, în privința căruia persoana vătămată a fost decăzută din dreptul de a exercita acțiunea în anulare, contravine prevederilor art.6 din Convenția europeană a drepturilor omului, și anume dreptul la un proces echitabil, mai precis a dreptului la justiție și principiului securității raporturilor juridice. În realitate, Curtea Europeană a Drepturilor Omului s-a pronunțat în mod constant în sensul că, prin neimpunerea unui termen înăuntrul căruia să poată fi exercitată acțiunea în anularea unui act și prin posibilitatea de a anula, fără limită în timp, un act definitiv, obligatoriu și executat, se încalcă principiul și drepturile evocate. La o analiză atentă a prevederilor adoptate prin Legea nr.262/2007, și anume art.II alin.(2) precum și a modificărilor aduse art.4 alin.(1) din Legea nr.554/2004 prin această lege, aceștia sunt de părere că acestea contravin dispozițiilor art.6 din Convenția europeană a drepturilor omului precum și celor prevăzute de art.6 din Codul bunei administrații și nu în ultimul rând sunt în contradicție cu practica Curții Europene pentru Drepturile Omului.

Anterior adoptării Legii nr.262/2007, în *Codul Bunei Administrații* a fost consacrat principiul securității juridice prin care „se obligă administrațiile publice să nu ia măsuri retroactive, în afara excepțiilor legal justificate și să nu aducă atingere drepturilor câștigate și nici situațiilor juridice legal constituite, decât în împrejurări urgente de interes public.“

Practica Înaltei Curți de Casație și Justiție, secția de contencios administrativ și fiscal, este în sensul de a declara inadmisibilă excepția de nelegalitate referitoare la actele administrative individuale emise sau adoptate anterior intrării în vigoare a Legii nr.554/2004, întrucât în situația contrară s-ar încălca principiul neretroactivității legii și principiul securității raporturilor juridice. Practic, se poate constata că, la elaborarea acestei legi de modificare a actualei legi a contenciosului administrativ nu au fost luate în considerare practica Curții Europene a Drepturilor Omului și nici practica Înaltei Curți de Casație și Justiție.

Înalta Curte de Casație și Justiție este de părere că la elaborarea Legii nr.262/2007 nu s-a ținut cont de respectarea prevederilor articolului 20 din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, care făceau referire la necesitatea ca în activitatea de documentare pentru fundamentarea proiectului de act normativ să se

examineze printre altele și practica instanțelor judecătorești în aplicarea reglementărilor în vigoare.

Cu toate acestea, în expunerea de motive a Legii nr.262/2007 se prevede că în conținutul inițiativei legislative au fost reținute propunerile Secției de contencios administrativ și fiscal a Înaltei Curți de Casație și Justiție. De asemenea, tot aici se motivează că "instanțele de judecată, îndeosebi Înalta Curte de Casație și Justiție, prin Secția de contencios administrativ și fiscal, și-au îngăduit să interpreteze că textul se aplică numai actelor care au fost adoptate după intrarea în vigoare a Legii nr.554/2004, ceea ce nu reprezintă o interpretare a legii, în litera și în spiritul ei, ci o detornare a sensului legii, o golire de conținut a legii, o sfidare a Parlamentului, fiind privați cetățenii României de un important instrument juridic de apărare a drepturilor subiective acordate prin lege, dar anulate prin acte administrative, în special de sorginte ministerială." Deci, practic legiuitorul a considerat că, în realizarea Legii nr.262/2007 s-a ținut cont de propunerile Înaltei Curți de Casație și Justiție, cu excepția celor referitoare la excepția de nelegalitate, în ceea ce privește actele administrative unilaterale cu caracter individual, prin modificarea textului de lege în sens absolut contrar practicii judecătorești constante.

Cu toate acestea, ar trebui să evidențiem faptul că în realizarea rolului său de jurisdicție supremă, Înalta Curte de Casație și Justiție asigură interpretarea și aplicarea unitară a legii de către celelalte instanțe judecătorești dar și că deține un rol esențial în a ajuta la stabilirea modului de interpretare a dispozițiilor legale în vigoare precum și de a regla divergențele de jurisprudență pentru a evita în acest fel să se transforme într-o sursă de insecuritate juridică, care să aibă ca efect reducerea încrederii cetățenilor în sistemul juridic. O astfel de jurisprudență contravine principiului securității raporturilor juridice, principiu care se regăsește reglementat în cadrul Convenției Europene a Drepturilor Omului, reprezentând unul dintre elementele fundamentale ale statului de drept.

Ulterior modificărilor aduse Legii nr.554/2004 prin Legea nr.262/2007, Înalta Curte de Casație și Justiție a hotărât invocarea excepției de neconstituționalitate a dispozițiilor articolului 4, argumentând astfel:

➤ Dispozițiile articolului 4 alin.(1) din Legea nr.554/2004, așa cum a fost modificată prin Legea nr.262/2007 și prin Legea nr.202/2010, contravin principiului neretroactivității legii civile, principiu consacrat de prevederile articolului 15 alin.(2) din Constituția României dar și principiului priorităților aplicării reglementărilor internaționale, consacrat de articolul 20 alin.(2) din Constituție, deoarece acestea presupun aplicarea cu caracter retroactiv a legii în ceea ce privește un raport juridic deja existent, ale cărui efecte s-au produs deja, că acestea permit, oarecum incidental, controlul de legalitate a actului

administrativ unilateral cu caracter individual și înlăturarea singurelor efecte juridice pe care acesta le-ar putea produce, având ca și consecințe juridice finale, aceleași consecințe ce s-ar naște prin intermediul acțiunii în anularea actului. De asemenea, în acest caz am asista la o repunere pe rolul instanțelor de judecată, fără limită în timp și în mod repetitiv, a controlului de legalitate a unui act administrativ unilateral cu caracter individual fie de către subiectul de drept determinat căruia i se adresează, fie de terțe persoane care au manifestat o atitudine pasivă prin neexercitarea în termenul legal.

➤ Aceleași dispoziții prevăzute mai sus contravin prevederilor articolului 6 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, care se referă la dreptul la un proces echitabil. Amintim aici cauza Brumărescu contra României, cauză în care Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat că, prin neimpunerea unui termen înăuntrul căruia să poată fi exercitată acțiunea în anularea unui act, se încalcă principiul securității raporturilor juridice, prin urmare posibilitatea ca limita de timp să nu existe în cazul anulării unei hotărâri definitive, obligatorii și mai mult, chiar executată, contravine dreptului la justiție.

➤ De asemenea, acestea contravin prevederilor articolului 6 din Codul bunei administrații, aprobat prin Recomandarea CM/Rec(2007)7 a Consiliului de Miniștri al Uniunii Europene, articol care se referă la principiul securității raporturilor juridice. Potrivit acestui articol administrațiile publice nu pot lua măsuri retroactive, cu excepția cazului unor situații legal justificate, și nu pot aduce atingere drepturilor câștigate și situațiilor juridice legal constituite, decât în împrejurări urgente de interes public.

➤ Nu în ultimul rând, Înalta Curte de Casație și Justiție este de părere că dispozițiile articolului 4 alin.(1) din Legea nr.554/2004, așa cum a fost modificată prin Legea nr.262/2007, contravin practicii constante a Curții de Justiție de la Luxemburg.

Prin urmare, Curtea Constituțională a României a fost chemată să se pronunțe cu privire la constituționalitatea prevederilor articolului 4 din Legea nr.554/2004, astfel cum aceasta a fost modificată prin Legea nr.262/2007, și cele ale art.II alin.(2) din Legea nr.262/2007. Aceasta s-a pronunțat în sensul că dispozițiile articolului 4 din Legea nr.554/2004, atfel cum a fost modificat prin Legea nr.262/2007, sunt constituționale întrucât instituie un mijloc procedural prin care partea interesată poate contesta legalitatea unui act administrativ unilateral cu caracter individual de care partea adversă înțelege să se prevaleze pentru a-și demonstra pretențiile sau pentru a-și apăra ori valorifica un drept.

În ceea ce privește respectarea principiului stabilității raporturilor juridice, la care am făcut referire mai sus, Curtea Constituțională este de părere că prevederile legii sunt constituționale și în raport cu acesta, întrucât acesta nu

poate implica promovarea unui drept prin intermediul unei ilegalități. Practic, obținerea sau apărarea unui drept ori protejarea unui interes, chiar legitim, nu se poate fonda pe un act a cărui legalitate este îndoielnică și care nu ar putea fi dovedită altfel decât prin ridicarea excepției de nelegalitate. "Contestarea pe cale incidentală a legalității, indiferent de data la care a fost emis actul administrativ, se justifică prin necesitatea exercitării unui control de legalitate fără de care soluția pronunțată de instanță riscă să fie fondată pe un act ilegal. Or, astfel ar fi zdruncinat însuși fundamentul statului de drept, căci ar fi posibil ca instanța de judecată să pronunțe, în numele legii, o hotărâre bazată pe un act încheiat cu încălcarea legii.

Din această perspectivă, posibilitatea contestării legalității unui act administrativ unilateral cu caracter individual pe cale de excepție apare ca o modalitate de contracarare a efectelor principiului potrivit cărui *fraus omnia corrumpit*. Acesta este motivul pentru care nici nu a fost limitat în timp dreptul de a ridica o asemenea excepție. De altfel, ideea pe care se întemeiază instituția excepției de nelegalitate se numără printre actele constante ale dreptului care au disciplinat gândirea juridică a sistemului de drept romano-germanic și a fost consacrată prin maxima *quae temporalia sunt ad agendum perpetua sunt ad excipientum*, a cărui semnificație este că cele ce sunt vremelnice pentru o acțiune juridică sunt permanente pentru constituirea excepției".¹¹⁶

De asemenea, Curtea statutează că prevederile articolului 4 nu au caracter retroactiv deoarece legalitatea acestora se verifică în funcție de condițiile de validitate existente în actele normative în vigoare la momentul emiterii actului contestat, deci nu prin raportare la Legea nr.554/2004. Prevederile articolului 4 sunt constituționale și în raport cu dispozițiile art.16 alin.(1) și (2) din Constituție, Curtea fiind de părere că excepția de nelegalitate se constituie într-un mijloc eficient de apărare, care justifică prin exigențele aplicării unui proces echitabil, necesitatea restabilirii echității, justiției și legalității ce trebuie să stea la baza tuturor raporturilor juridice dintr-un stat de drept iar acest lucru nu poate fi contrar exigențelor impuse și stabilite de prevederile articolului 6 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale privind dreptul la un proces echitabil sub aspectul principiului securității raporturilor juridice și dreptul la justiție.

Cu toate acestea, Înalta Curte de Casație și Justiție, în calitatea sa de prim judecător național și comunitar, a decis în aplicarea art.20 alin.(2) și art.148 alin.(2) din Constituție, prin raportare la Convenția europeană a drepturilor omului și la Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, dar și la

¹¹⁶ Decizia Curții Constituționale nr.404 din 10 aprilie 2008 publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.347 din 6 mai 2008.

jurisprudența C.E.D.O. și a Curții de Justiție de la Luxemburg înlăturarea aplicării prevederilor articolului 4 alin.(1) din Legea nr.554/2004, astfel cum acesta a fost modificat prin legea nr.262/2007, și ale art.II alin.(2) teza finală din Lega nr.262/2007, considerând că judecătorului național îi revine atât rolul de a aprecia cu privire la prioritatea tratatelor internaționale referitoare la drepturile și libertățile fundamentale ale omului la care țara noastră este parte, în sensul prevederilor articolului 20 alin.(2) din Constituție, dar tot acestuia îi revine sarcina aprecierii compatibilității și concordanței normelor interne cu reglementările și jurisprudența comunitară. De asemenea, Înalta Curte de Casație și Justiție consideră că în sprijinul ideii sale vine și Curtea de Justiție de la Luxemburg, ca prim judecător comunitar, aceasta considerând că instanța națională este competentă să asigure aplicarea deplină a dreptului comunitar. În ceea ce privește exercitarea rolului de prim judecător convențional și comunitar, rol ce revine instanței naționale, prin raportare la Convenția europeană a drepturilor omului, la jurisprudența C.E.D.O. dar și a Curții de Justiție de la Luxemburg, aceasta este de părere că pot fi înlăturate dispozițiile Legii contenciosului administrativ, care permit cenzurarea fără limită în timp, pe cale incidentală a excepției de nelegalitate, a actelor administrative unilaterale cu caracter individual emise anterior intrării în vigoare a Legii nr.554/2004, întrucât aceste dispoziții contravin unor principii fundamentale convenționale și comunitare a căror respectare permite exercitarea tuturor drepturilor și libertăților fundamentale ale omului. Aceste dispoziții, în opinia Înaltei Curți de Casație și Justiție încalcă dreptul la un proces echitabil, drept consacrat așa cum am precizat mai sus de prevederile articolului 6 din Convenția europeană a drepturilor omului, de jurisprudența C.E.D.O. dar și de prevederile articolului 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene.

Astfel, ca dovadă a înlăturării aplicării prevederilor articolului 4 alin.(1) din Legea nr.554/2004, astfel cum acesta a fost modificat prin legea nr.262/2007, și ale art.II alin.(2) teza finală din Lega nr.262/2007, se poate observa practica ulterioară a Înaltei Curți de Casație și Justiție, secția Contencios administrativ și fiscal.¹¹⁷

2.5.5. Alte modificări și completări aduse de Legea nr.262/2007

Alte modificări și completări importante aduse de Legea nr.262/2007, în plus față de cele referitoare la excepția de nelegalitate, sunt:

➤ *Modificarea art.1 alin.(3) al Legii nr.554/2004* – cu privire la regimul juridic al acțiunii introduse de Avocatul Poporului, care poate sesiza instanța

¹¹⁷ Decizia Înaltei Curți de Casație și Justiție, Secția Contencios administrativ și fiscal nr.2307 din 4iunie 2008, nepublicată.

specializată, dacă apreciază că ilegalitatea actului sau refuzul autorității administrative de a-și realiza atribuțiile legale nu poate fi înlăturat decât prin justiție, iar în cazul în care persoana care a sesizat instituția Avocatului Poporului nu își însușește acțiunea, instanța de judecată trebuie să anuleze cererea;

➤ *Schimbarea regimul juridic al acțiunilor promovate de Ministerul Public.* În art.1 alin.(4) se prevede că este nevoie de acordul prealabil al persoanelor vizate, pentru ca Ministerul Public să poată sesiza instanța de contencios administrativ, atunci când acesta apreciază că încălcările drepturilor, libertăților și intereselor legitime ale persoanelor se datorează existenței unor acte administrative unilaterale individuale ale autorităților publice emise cu exces de putere. Iar în art.1 alin.(5), Ministerul Public poate sesiza instanța, atunci când apreciază că prin emiterea unui act administrativ normativ se vatămă un interes legitim public;

➤ *Stabilirea în cadrul art.1 alin.(6) a unui termen de 1 an* de la data emiterii actului administrativ unilateral nelegal pentru autoritatea publică emitentă în vederea promovării acțiunii în anulare, în situația în care actul nu mai poate fi revocat, întrucât a intrat în circuitul civil și a produs efecte juridice;

➤ *Modificarea art.1 alin.(8),* astfel încât Prefectul, Agenția Națională a Funcționarilor Publici și orice subiect de drept public pot introduce acțiuni în contenciosul administrativ, în condițiile prezentei legi și ale legilor speciale;

➤ *Art.1 alin.(9),* prevede că procurorul poate participa, în orice fază a procesului, ori de câte ori apreciază că este necesar pentru apărarea ordinii de drept, a drepturilor și libertăților cetățenilor;

➤ *Modificarea substanțială a conținutului articolului 2 din lege,* care cuprinde definiții și clarificări referitoare la termenii utilizați pe parcursul legii;

➤ *Modificarea regimului juridic al excepției de nelegalitate,* la care am făcut referire mai sus;

➤ *Modificarea art.6 alin.(2),* prin care se prevede că actele administrative susceptibile, potrivit legii organice, să facă obiectul unei jurisdicții speciale administrative pot fi atacate la instanța de contencios administrativ, cu respectarea dispozițiilor art.7 alin.(1), dacă partea înțelege să nu exercite procedura administrativ-jurisdicțională. În plus, în cuprinsul aliniatului 4 apar mici modificări în sensul că dacă partea care a optat pentru o jurisdicție administrativă specială sau "pentru calea de atac la un alt organ administrativ-jurisdicțional", această ultimă opțiune fiind introdusă prin Legea nr.262/2007, înțelege să renunțe la aceasta în timpul soluționării litigiului are obligația de a notifica decizia de renunțare organului administrativ jurisdicțional în cauză. De asemenea, se introduc noi prevederi, cu următorul conținut: "Partea

sesizează instanța de contencios administrativ în termen de 15 zile de la notificare. În această situație procedura administrativă prevăzută de articolul 7 nu se efectuează".

➤ *Modificarea art. 7 cu privire la regimul juridic al plângerii prealabile.* Astfel, au fost aduse completări cum ar fi de exemplu în cazul actului administrativ normativ unde plângerea prealabilă se poate formula oricând, iar situațiilor în care plângerea prealabilă nu are caracter obligatoriu li s-au adăugat încă două cazuri și anume, situația actului administrativ asimilat sub forma refuzului nejustificat de rezolvare a unei cereri și situația de a nu se răspunde petiționarului în termenul prevăzut de lege. Nu în ultimul rând, s-a clarificat regimul juridic al plângerii prealabile în cazul contractelor administrative, care trebuie să fie făcută în termen de 6 luni, termene considerat a fi termen de prescripție și care începe să curgă din momente diferite, precum:

- *De la data încheierii contractului*, în cazul litigiilor legate de încheierea lui;
- *De la data modificării contractului sau, după caz, de la data refuzului cererii de modificare făcute de către una din părți*, în cazul litigiilor legate de modificarea contractului;
- *De la data încalcării obligațiilor contractuale*, în cazul litigiilor legate de executarea contractului;
- *De la data expirării duratei contractului sau, după caz, de la data apariției oricărei alte cauze care atrage stingerea obligațiilor contractuale*, în cazul litigiilor legate de încetarea contractului;
- *De la data constatării caracterului interpretabil al unei clauze contractuale*, în cazul litigiilor legate de interpretarea contractului.

➤ *Completarea prevederilor articolului 9*, în sensul că introducerea unei acțiuni în contencios administrativ pentru persoanele vătămate prin ordonanțe sau dispoziții din ordonanțe ale Guvernului declarate neconstituționale, în cazul în care decizia de declarare a neconstituționalității a fost pronunțată, urmare a invocării excepției în altă cauză, poate fi făcută direct la instanța de contencios administrativ competentă, în limitele unui termen de decădere de 1 an, calculat de la data publicării deciziei Curții Constituționale în Monitorul Oficial al României, Partea I. O altă completare a vizat posibilitatea acordării de despăgubiri pentru prejudiciile cauzate prin ordonanțe ale Guvernului, anularea actelor administrative emise în baza acestora precum și obligarea autorității publice să emită sau să realizeze un act sau operațiune administrativă. De altfel, anterior, Curtea Constituțională s-a pronunțat¹¹⁸ cu

¹¹⁸ *Decizia Curții Constituționale nr.660 din 4 iulie 2007 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 9 din Legea contenciosului administrativ nr.554/2007*, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.525 din 2 august 2007.

privire la constituționalitatea prevederilor acestui articol, statuând că dispozițiile art.9 erau neconstituționale în măsura în care permiteau ca acțiunea introdusă la instanța de contencios administrativ să aibă ca obiect principal constatarea neconstituționalității unei ordonanțe sau a unei dispoziții dintr-o ordonanță.

➤ *Reformularea art.11 referitor la termenul de introducere a acțiunii astfel încât termenul de 6 luni și modul de calcul au în vedere atât actul administrativ individual cât și contractul administrativ.* Pentru motive temeinice, în cazul actului administrativ individual se acceptă ca cererea să fie introdusă peste termenul prevăzut de lege, dar nu mai târziu de 1 an de la data comunicării actului, data luării la cunoștință, data introducerii cererii sau data încheierii procesului-verbal de conciliere, după caz. În ceea ce privește situația suspendării procedurii plângerii prelabile, potrivit legii speciale, se specifică că termenul curge de la data reluării procedurii, de la momentul finalizării acesteia sau de la data expirării termenului legal de soluționare.

➤ *Modificarea prevederilor articolului 12 astfel încât în cazul în care reclamantul introduce acțiune împotriva autorității, autoritate care refuză să pună în executare actul administrativ emis în urma soluționării favorabile a cererii ori a plângerii prelabile, acesta va trebui să depună la dosar și copia certificată a actului administrativ.*

➤ *Articolul 14 privind suspendarea executării actului administrativ a suferit și acesta modificări, modificări care au în vedere faptul că în cazul în care persoana vătămată nu introduce acțiunea în anularea actului în termen de 60 zile, suspendarea încetează de drept și fără nicio formalitate. De asemenea, în situația în care, cu rea-credință, autoritatea publică în baza dispunerii date de către instanța de judecată în ceea ce privește suspendarea, emite un alt act cu conținut identic, legiuitorul stabilește că noul act administrativ este suspendat de drept și nu mai este nevoie de îndeplinirea procedurii plângerii administrative prelabile.*

➤ *Modificarea prevederilor articolului 15 care vizează suspendarea prin acțiunea principală care are ca obiect anularea actului.*

➤ *Se modifică și articolul 16 referitor la introducerea în cauză a funcționarului, mai precis a persoanei care a contribuit la elaborarea, emiterea sau încheierea actului iar persoana acționată astfel în justiție îl poate chema în garanție pe superiorul său ierarhic, de la care a primit ordin scris să elaboreze sau să nu elaboreze actul.*

➤ *Introducerea unui nou articol, articolul 16¹ referitor la introducerea în cauză a altor subiecte de drept, introducerea care se face la cerere, sau poate pune în discuție, din oficiu, necesitatea introducerii în cauză a altor subiecte de drept.*

➤ *Modificarea termenului de redactare și de motivare a hotărârilor judecătorești pronunțate de instanțele de contencios administrativ de la "cel mult 10 zile" la 30 zile.*

➤ *Desființarea recursului în situații deosebite reglementat de prevederile articolului 21 și reglementarea în interiorul acestui articol a căilor extraordinare de atac.*

De asemenea, au mai suferit modificări și articolul 22 referitor la titlul executoriu, articolul 23 referitor la obligația publicării, articolul 24 referitor la obligația executării, articolul 26 referitor la acțiunea în regres, articolul 28 referitor dispozițiile tranzitorii și finale, mai precis la completarea cu dreptul comun.

2.5.6. Actele administrative exceptate de la controlul instanțelor de contencios administrativ

În legătură cu actele administrative exceptate de la controlul instanțelor de contencios administrativ, legea prevede mai multe situații printre care amintim actele administrative ale autorităților publice care privesc raporturile acestora cu Parlamentul și actele de comandament cu caracter militar incluzând în sfera actelor de comandament cu caracter militar, pe lângă aspectele clasice cunoscute legate de comanda trupei pe teritoriul României, și actele care vizează participarea forțelor armate ale țării noastre la acțiuni de menținere a securității internaționale și de apărare colectivă, în sisteme de alianță militară precum și în acțiunile de menținere sau de restabilire a păcii.

De asemenea, în această categorie intră și actele administrative pentru modificarea sau desființarea cărora se prevede prin lege organică, o altă procedură judiciară.

Există o categorie de acte administrative care pot fi atacate numai pentru exces de putere și anume în actele pentru aplicarea regimului de război, al stării de asediu sau al celei de urgență, cele care privesc apărarea și securitatea națională ori cele emise pentru restabilirea ordinii publice, precum și pentru înlăturarea consecințelor naturale, epidemiilor și epizootiilor.

Ca urmare a exceptării acestor acte de la controlul instanțelor de contencios administrativ, conformitatea lor cu legea specială ce le reglementează emiterea nu va putea fi verificată, însă se poate verifica situația vătămării drepturilor și libertăților cetățeanului, cu posibilitatea acordării despăgubirilor.

2.5.7. Recursul administrativ prealabil obligatoriu

Legea nr.554/2004 reglementează, în tradiția legislației românești, în cuprinsul *articolului 7 cu privire la procedura prealabilă*, că „înainte de a se adresa instanței de contencios administrativ competente, persoana care se

consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim printr-un act administrativ individual trebuie să solicite autorității publice emitente sau autorității ierarhic superioare, dacă aceasta există, în termen de 30 de zile de la data comunicării actului, revocarea, în tot sau în parte, a acestuia.” Aceste prevederi sunt aplicabile și în ipoteza în care legea specială prevede o procedură administrativ-jurisdicțională, iar partea nu a optat pentru aceasta.

Tot în cuprinsul acestui articol, se precizează că în cazul actului administrativ normativ, plângerea prealabilă poate fi formulată oricând.

De asemenea, este îndreptățită să introducă plângere prealabilă și persoana vătămată într-un drept al său sau într-un interes legitim, printr-un act administrativ cu caracter individual, adresat altui subiect de drept, din momentul în care a luat cunoștință, pe orice cale, de existența acestuia, în limitele termenului de 6 luni prevăzut de la data emiterii actului, acesta fiind un termen de prescripție.

În ceea ce privește acțiunile care au ca obiect contracte administrative plângerea prealabilă are semnificația concilierii în cazul litigiilor comerciale, dispozițiile Codului de procedură civilă fiind aplicabile în mod corespunzător. În acest caz, plângerea trebuie făcută în termenul de 6 luni care va începe să curgă:

a) de la data încheierii contractului, în cazul litigiilor legate de încheierea lui;

b) de la data modificării contractului sau, după caz, de la data refuzului cererii de modificare făcute de către una dintre părți, în cazul litigiilor legate de modificarea contractului;

c) de la data încălcării obligațiilor contractuale, în cazul litigiilor legate de executarea contractului;

d) de la data expirării duratei contractului sau, după caz, de la data apariției oricărei alte cauze care atrage stingerea obligațiilor contractuale, în cazul litigiilor legate de încetarea contractului;

e) de la data constatării caracterului interpretabil al unei clauze contractuale, în cazul litigiilor legate de interpretarea contractului.

De asemenea, se prevede că în cazul acțiunilor introduse de prefect, Avocatul Poporului, Ministerul Public, Agenția Națională a Funcționarilor Publici sau al celor care privesc cererile persoanelor vătămate prin ordonanțe sau dispoziții din ordonanțe, plângerea prealabilă nu este obligatorie.

Din cele mai sus prezentate, putem observa că reglementările respective stabilesc oarecum parametrii de desfășurare a unui recurs administrativ prealabil.

Până la a trece să discutăm cu privire la recursul administrativ prealabil, trebuie să pornim de la a defini în primul rând recursul administrativ. Astfel, în raporturile persoanelor fizice cu administrația publică, acestora le sunt

oferite două posibilități pentru a se plânde împotriva actelor administrative prin care li se aduce o vătămare a drepturilor sau intereselor, și anume *recursul administrativ și recursul jurisdicțional*.

Recursul administrativ reprezintă calea de atac sau mijlocul procedural care creează posibilitatea remedierii încălcării drepturilor subiective și a intereselor legitime în urma unor vătămări produse de autorități ale administrației publice, sau în subsidiar, de autorități publice.

Recursul jurisdicțional reprezintă calea de atac care oferă persoanei vătămate posibilitatea exercitării unei acțiuni în fața instanței de judecată pentru a i se face dreptate.

Cele două tipuri de recurs, sunt în principiu separate și independente, întrucât prima formă de recurs se adresează administrației publice active, în schimb recursul jurisdicțional se adresează instanțelor de judecată.

Recursul administrativ prealabil are ca izvor de origine dreptul de petiționare însă acesta apare ca urmare a existenței unui litigiu în care este contestată o decizie a administrației publice.

Această procedură prealabilă administrativă are scopul de a evita, un eventual proces în fața instanței de judecată, iar numai dacă rezultatul nu este favorabil, atunci părțile pot apela la un proces în fața instanței. În acest fel se dorește și degrevarea instanțelor de judecată de acele litigii care pot fi soluționate în mod favorabil pe cale administrativă.

Ca și caracteristici ale recursului administrativ prealabil amintim printre altele:

- are fie caracter grațios fie caracter ierarhic;
- are caracter obligatoriu, stabilit prin lege doar în cazul acțiunilor în anularea unui act administrativ și doar în cazul acțiunilor exercitate de persoanele fizice sau juridice, vătămate în drepturile sau interesele lor legitime prin acte administrative;
- termenul de introducere a recursului administrativ este de 30 de zile de la comunicarea actului administrativ individual.

În opinia unor autori¹¹⁹ se consideră că legiuitorul a plasat la îndemâna autorității publice emitente sau ierarhic superioare *puterea discreționară de a aprecia temeinicia motivelor invocate* de persoana fizică sau juridică în justificarea depășirii termenului de 30 de zile. Astfel, se susține că tendința evidentă a autorității publice va fi aceea de a considera motivele pentru care termenul a fost depășit ca fiind netemeinice, și recursul administrativ inadmisibil, cu efectul imediat al inadmisibilității acțiunii în justiție; corelativul este oferit însă de *acțiunea pentru exces de putere*, care este

¹¹⁹ *Dacian Dragoș* – op.cit., p.8.

menită a contracara tocmai astfel de atitudini, și de a proteja drepturile și libertățile fundamentale ale cetățenilor, în cazul de față dreptul la acces în justiție. Prin urmare, odată cu acțiunea în *anularea* actului administrativ, persoană fizică sau juridică va introduce și o acțiune vizând *excesul de putere* al autorității publice în aprecierea motivelor invocate pentru justificarea depășirii termenului de recurs administrativ, urmând ca instanța de contencios administrativ să judece mai întâi acțiunea vizând temeinicia motivelor de depășire, și numai apoi, în caz de admiterea a acesteia, să soluționeze în anularea actului administrativ. Operațiunea de calificare a motivelor ca “netemeinice” de către autoritatea publică este supusă cenzurii ulterioare a instanței de contencios administrativ, prin urmare practica judiciară va avea un rol covârșitor în identificarea “motivelor temeinice”.

Nu în ultimul rând, se susține că doar drepturile și libertățile fundamentale ale cetățenilor cuprinse în Constituție și legi, cărora li se aduce atingere printr-un act administrativ, sunt apărute prin această normă juridică, nu și alte drepturi subiective, cuprinse în legislația ordinară sau în acte administrative inferioare legii, cum ar fi dreptul de a construi în baza unei autorizații de construcție, dreptul de a solicita acordarea unui ajutor material în temeiul unei legi speciale cu caracter social etc.

Autorul la care ne-am referit face câteva propuneri de lege ferenda¹²⁰ care privesc printre altele efectul devolutiv al recursului administrativ și problema aplicării *principiului non reformatio in pejus*, sancțiunea neexercitării recursului administrativ, obiectul recursului administrativ care ar trebui să fie întotdeauna, revocarea actului administrativ ilegal, despăgubirile putând fi cerute, în principiu, numai în fața instanței de contencios administrativ, odată cu cererea de anulare sau ulterior sau direct autorității care a revocat actul, care să le acorde în urma efectuării unei expertize.

Practic, acesta propune „reglementarea anumitor aspecte minimale pentru asigurarea unei soluționări corecte a litigiului, dintre care credem că se desprinde ca importantă obligația motivării în fapt și în drept a recursului și a deciziei de soluționare a acestuia. De asemenea, rezolvarea recursului administrativ să fie făcută printr-o decizie motivată, care să cuprindă după modelul german, precizări privind calea de atac și termenul de exercitare a acestuia. Pentru asigurarea stabilității situațiilor juridice afectate prin actul administrativ, credem că ar fi necesară reglementarea efectului suspensiv de executare a recursului administrativ, pentru ca recursul să nu devină o piedică în calea restabilirii dreptului încălcat.”¹²¹

¹²⁰ *Idem*, p.27-28.

¹²¹ *Dacian Cosmin Dragoș* – Recursul administrativ și contenciosul administrativ, doctrină, jurisprudență și drept comparat, Ed. All Beck, București, 2001, pp.145-146.

În concluzie, se poate aprecia că actele normative care reglementează instituția contenciosului administrativ, Convenția europeană a drepturilor omului, Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, Codul bunei administrații, jurisprudența C.E.D.O., practica Curții de Justiție de la Luxemburg și nu în ultimul rând jurisprudența națională, oferă tuturor cetățenilor vătămați în drepturile sau interesele lor legitime, posibilitatea de a-și apăra aceste drepturi în fața instanțelor de contencios administrativ competente potrivit legii, și nu în ultimul rând, definesc regulile referitoare la garanțiile procedurale ale justițiabililor. De altfel, Convenția este considerată a fi o adevărată sursă a contenciosului administrativ prin efectul ratificării sale și prin efectul acceptării dreptului la un recurs individual.

Trebuie amintită aici și opinia Curții de la Strasbourg care consideră că legea națională trebuie să fie accesibilă și previzibilă, prin urmare legea care guvernează contenciosul administrativ trebuie să fie în atenția legiuitorului național, pentru ca aceasta să conțină reguli clare pentru a reduce riscul de subiectivitate și de arbitrar.¹²²

De asemenea, trebuie precizat rolul important pe care îl au hotărârile instanțelor de contencios administrativ, efectele și consecințele viitoare ale acestor hotărâri în planul acțiunilor de promovare și protejare a drepturilor omului în raporturile cu administrația publică, determinând o atenție sporită din partea autorităților administrației publice pe viitor.

În final, se poate constata faptul că instituția contenciosului administrativ a făcut un salt important pe drumul evoluției sale, însă aceasta nu trebuie să se oprească aici; activitatea de protejare a drepturilor și libertăților oamenilor este și va fi tot timpul într-o continuă evoluție atât la nivel național cât și internațional. Prin modificările și completările aduse Legii nr.554/2004 o intenție a fost și aceea de a asigura instanțelor norme de procedură clare, prin intermediul cărora drepturile cetățenilor să fie clar exprimate, pentru a putea fi protejate.

Contenciosul administrativ, ca mijloc de protecție a cetățeanului, se situează în exteriorul administrației publice, dar are cu siguranță un impact major asupra calității acesteia. Este mai mult decât pertinentă, prin urmare, afirmația potrivit căreia protecția reală a cetățeanului în raport cu administrația publică nu depinde de unul sau altul din mijloacele de protecție luate singular. Este considerată a fi determinantă, existența unui ansamblu echilibrat de mijloace susceptibile de a acorda șanse reale, rezonabile, omului de rând, de a-și finaliza demersul, dar fără ca funcționarea normală a autorităților și serviciilor publice să fie periclitată.”¹²³

¹²² *Verginia Vedinaș, Liliana Vișan, Diana Iuliana Pasăre* –op. cit., p.59.

¹²³ A se vedea *Ioan Alexandru* – „Administrația publică”, Ed. Lumina Lex, București, 2004.

Este evident că și în materia contenciosului administrativ sunt necesare garanții suplimentare pentru a se asigura protejarea drepturilor, libertăților și intereselor legitime ale cetățeanului, în cazul în care acestea au fost încălcate prin emiterea de acte administrative ilegale sau lezate prin excesul de putere al autorităților publice. Aceste garanții au în vedere și realizarea prin intermediul legilor, în special a legii contenciosului administrativ, a unor standarde de procedură ridicate, eficiente, capabile să asigure o bună funcționare a instanțelor specializate de contencios administrativ.

Dreptul administrativ românesc, din cadrul căruia face parte și instituția contenciosului administrativ, a evoluat în ultima perioadă de timp, făcând un pas important în calea europeanizării sale asimilând în principii și substanța sa noile valori ale dreptului comunitar într-o perioadă relativ scurtă.¹²⁴ Europeanizarea administrației publice, inclusiv a dreptului național, vizează eficientizarea mecanismelor administrative, specifice aplicării ordinii juridice comunitare, iar pe de altă parte, acordarea unui respect deosebit cetățeanului european.

2.6. Codificarea administrativă

Codificarea reprezintă conform prevederilor articolului 17 din *Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă privind elaborarea și adoptarea actelor normative* o activitate desfășurată în vederea sistematizării și concentrării legislației, în virtutea căreia reglementările dintr-un anumit domeniu sau dintr-o ramură de drept, subordonate unor principii comune, sunt reunite într-o structură unitară care poartă denumirea de cod.

Unii autori¹²⁵ consideră codificarea drept procedura prin care o serie de acte juridice ce au suferit mai multe modificări sunt abrogate și înlocuite printr-un act unic, aceasta intervenind după consolidarea textelor respective și cuprinde eliminarea tuturor dispozițiilor depășite, armonizarea terminologiei utilizate în noul act și reformularea considerentelor din partea introductivă a acestuia.

În literatura de specialitate¹²⁶, *codificarea* nu este considerată o lucrare pur formală, ci o lucrare de o complexitate extinsă, o formă superioară de

¹²⁴ *Corneliu Manda* – Europeanizarea dreptului administrativ românesc, *Revista Română de Drept Comunitar*, nr.4/2006, Ed. Rosetti, București, p.47.

¹²⁵ *Carol Harlow* – Codification of EC Administrative Procedures publicată în *European Law Journal* din ianuarie/2009.

¹²⁶ A se vedea *Ioan Vida* – Legistica formală. Introducere în tehnica și procedura legislativă, Ediția a-III-a, revizuită și completată, Curs Universitar, Ed. Lumina Lex, București, 2006, p.173-174, *Ioan Mrejeru* – Tehnica Legislativă, Ed. Academiei, București, 1979, p.198, *Nicolae Popa* – Teoria generală a dreptului, Ed. All Beck, București, 2002, p.216-219.

sistematizare, care presupune cuprinderea într-un cod a normelor aparținând aceleiași ramuri de drept, printr-o bogată activitate a legiuitorului, de prelucrare complexă a întregului material normativ, de îndepărtare a normelor depășite, perimate, de completare a lacunelor, de novație legislativă, de ordonare logică a materialului normativ și de utilizare a unor mijloace moderne de tehnică legislativă cum ar fi de exemplu alegerea modalității de reglementare, a formei exterioare de reglementare a folosirii mijloacelor adecvate de conceptualizare.

Ideea de codificare, la nivelul dreptului administrativ, ține în primul rând de analizarea și constatarea necesității unei astfel de acțiuni la nivelul dreptului administrativ, de recunoașterea existenței unei codificări administrative la nivelul sistemului legislativ în vederea organizării și aranjării normelor juridice din această ramură de drept. Unii autori¹²⁷ consideră că „necesitatea codificării ar consta în protejarea administrațiilor precum și orientarea și raționalizarea activității autorităților cu prerogative de putere publică”. De asemenea, o altă părere¹²⁸ arată că o codificare presupune „o reuniune, într-o logică, a principiilor de drept care reglementează o materie sau materii analoge”. Însă, există păreri conform cărora „semnificarea, sistematizarea, normalizarea și verificarea activității administrației publice este necesară, chiar dacă soluția nu este perfectă, ci doar perfectabilă”.¹²⁹

Ideea codificării administrative a apărut ca urmare a exemplelor existente pe plan internațional, Olanda fiind una din țările care au reușit să codifice materia dreptului administrativ. Codificarea administrativă poate fi realizată fie într-o manieră limitată, cum este cazul Spaniei, sau fie într-o manieră orientată spre dezvoltarea drepturilor și libertăților cetățenilor, așa cum în mod evident se tinde în prezent. Indiferent de maniera în care această codificare se realizează trebuie să conștientizăm că aceasta este una dintre cele mai puternice și eficiente metode de simplificare administrativă.

În Uniunea Europeană au existat preocupări în acest sens, al codificării administrative, un prim pas fiind adoptarea la data de 6 septembrie 2001 a rezoluției care ratifică Codul Bunei Conduite Administrative. Pasul imediat următor ar fi transformarea acestui Cod în lege europeană, fapt care ar conduce la eliminarea tuturor problemelor legate de lipsa de organizare din interiorul instituțiilor și organelor Uniunii Europene, ar asigura buna aplicare a principiilor fundamentale de drept atât pentru cetățeni cât și pentru funcționari. Prin urmare, la nivelul Uniunii Europene au existat câteva

¹²⁷ D. Apostol Tofan – op.cit., p.76.

¹²⁸ Paul Negulescu – Tratat de drept administrativ, vol.I, Principii generale, ed. a-IV-a, București, Institutul de Arte grafice ”E .Mărvan”, 1934, p.60.

¹²⁹ P. Albertini – La codification et le Parlement, A.J.D.A., nr.9/1997, p.664.

încercări de codificare administrativă comunitară, însă în opinia unora "o codificare prematură riscă să creeze un sistem rigid și inflexibil de norme juridice, care vor trebui modificate printr-o multitudine de reguli derogatorii pentru a răspunde problemelor de fond"¹³⁰.

Trebuie să privim *codificarea atât din punct de vedere al puterii publice, cât și din punctul de vedere al cetățeanului*. Astfel, prin această operațiune de codificare se atribuie mai multe garanții cetățeanului în raportul acestuia cu administrația, ideea existenței într-un singur loc a tuturor reglementărilor dintr-un anumit domeniu face ca posibilitățile cetățeanului de a le cunoaște și de a-și apăra drepturile potrivit lor să crească.

Codificarea administrativă își poate dovedi în mod evident utilitatea, coerența și accesibilitatea în raport cu cetățenii, aceasta putând fi "asimilată codificării dreptului administrativ în sine, respectiv, principiilor fundamentale ale acestuia, care ar trebui să se afle la baza orientării conduitei autorităților administrației publice în raporturile lor cu particularii și să garanteze drepturile celor din urmă în fața administrației"¹³¹.

În România, codificarea administrativă a reprezentat și reprezintă și în prezent, o temă de actualitate, permanent abordată, în principal din prisma nevoilor cetățeanului și a modului în care acestea sunt satisfăcute de către administrație. Încă din perioada interbelică au existat specialiști interesați de problema codificării, care au avut opinii pro și contra acțiunii de codificare. Astfel, unii¹³² au considerat că un astfel de cod ar avea proporții inverse și ar fi într-o continuă transformare, tocmai datorită faptului că materiile atât de diferite ce se circumscriu dreptului administrativ sunt numeroase. Cu toate acestea, mai târziu, același autor împreună cu alți doi autori¹³³ au elaborat Codul administrativ adnotat, cod ce conținea cele mai importante acte normative din ramura dreptului administrativ.

Alți autori¹³⁴ susțin ideea codificării prin intermediul legilor, inclusiv prin realizarea unei legi, în care să fie stabilite principiile și regulile care stau la baza procesului de judecare a litigiilor de contencios administrativ. "Un sistem judiciar trebuie să beneficieze de reguli precise sub aspectul organizării și funcționării sale, precum și al regulilor de procedură contencioasă.

¹³⁰ *General Adminstrativ Law Act.*

¹³¹ *Dana Apostol Tofan* – op.cit., p.380.

¹³² *Paul Negulescu* – *Tratat de drept administrativ*, vol. I, ediția a-III-a, Institutul de Arte Grafice Eminescu S.A., București, 1929, p.13.

¹³³ *P. Negulescu, R. Boilă, Gh. Alexianu* – *Codul Administrativ adnotat*, Institutul de Arte Grafice Vreamea, București, 1930, p.IX.

¹³⁴ *Verginia Vedinaș, Liliana Vișan, Diana Iulia Pasăre* – *Argumentare juridică europeană în favoarea necesității modificării Legii contenciosului administrativ. Succintă prezentare a Legii nr.262/2007*, în *Revista de Drept Public nr.3/2007*, p.68.

Realizarea unui sistem coerent de norme juridice este în măsură să constituie cu certitudine o garanție efectivă a ocrotirii drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor, în calitate de persoane administrate, în cadrul relațiilor pe care aceștia le au cu autoritățile publice naționale".

Mai târziu, s-a susținut constant¹³⁵ ideea necesității codificării administrative, în principal a necesității codificării normelor de procedură administrativă într-un Cod de procedură administrativă "care ar trebui să conțină reguli ale procedurii administrative generale care privesc emiterea de acte administrative de către toate organele administrației de stat, formele necesare și condițiile ce trebuie îndeplinite în vederea elaborării și executării deciziei legale în măsură să asigure realizarea drepturilor și intereselor cetățenilor"¹³⁶.

Au existat și alte păreri¹³⁷ referitoare la codificare, păreri care aveau în centru ideea elaborării unui Cod administrativ a cărui eficiență și utilitate ar avea ca efect o mai bună reglementare a situației regimului juridic administrativ.

Ca un răspuns la întrebarea "*De ce până în prezent nu avem o lege în vigoare referitoare la codificarea administrativă?*" am putea răspunde prin a sublinia faptul că deși au trecut mai mult de două decenii de la schimbarea regimului comunist, țara noastră se află în continuare în tranziție, din anumite puncte de vedere, administrația publică fiind în această situație. La aceasta se adaugă permanenta schimbare și transformare a nevoilor și cerințelor cetățenilor, nevoi pe care administrația trebuie să le satisfacă într-un mod cât mai eficient și mai transparent. Un alt considerent ce vine în argumentarea răspunsului la întrebare ar fi acela că România trebuie să țină cont și de calitatea sa de membru al Uniunii Europene, de respectarea primatului dreptului comunitar asupra sistemelor de drept naționale. De asemenea, lipsa unui precedent în legislația românească reprezintă o altă cauză deosebit de relevantă.

Printre modalitățile de realizare și de punere în aplicare a acestui demers trebuie amintită în primul rând necesitatea unei codificări a procedurii administrative, pentru a se realiza o cât mai bună protecție juridică a drepturilor și libertăților cetățeanului dar și o bună administrare.

Ideea unei codificări administrative în România ce va include și instituția contenciosului administrativ ar avea ca efecte imediat următoare trecerea la un alt nivel, un nivel superior celui existent în prezent prin perfecționarea și dezvoltarea legislației urmată în mod evident de reducerea inflației actelor

¹³⁵ A. Iorgovan – Tratat de drept administrativ, vol. I, ed. a-III-a, op.cit., p.141.

¹³⁶ Rozalia-Ana Lazăr – op.cit., p.77.

¹³⁷ Ioan Alexandru – Un punct de vedere în conturarea unei concepții privind elaborarea codului administrativ, în Revista Română de Drept nr.9/1976, p.13-15.

normative și a discrepanțelor juridice existente între acestea, de îmbunătățirea reglementării juridice a raporturilor de drept administrativ în sfera socio-economică dar și în cea administrativă și nu în ultimul rând, întrucât este de o importanță majoră acest efect, informarea extinsă și mult mai ușor accesibilă a populației referitor la cadrul legal existent administrativ. De asemenea, o astfel de codificare ar duce și la realizarea unei ierarhii a actelor administrative, cu respectarea tuturor principiilor, inclusiv a celui mai important dintre ele și anume, a principiului legalității, principiu care reprezintă "forma cea mai elaborată împotriva posibilului arbitrar al autorității executive".¹³⁸ Principiul legalității reprezintă un principiu fundamental care stă la baza fenomenului administrativ și căruia i se subordonează acțiunea administrativă".

Același autor¹³⁹ consideră că "simplificarea, sistematizarea, normalizarea și unificarea activității administrației publice reprezintă cele mai puternice argumente care s-ar afla la baza codificării administrative. În plus, o asemenea reglementare ar trebui să conducă la eliminarea oricăror paralelisme sau contradicții între actele normative în domeniu".

Prin codificarea administrativă se asigură și o participare activă și garantată a cetățeanului la elaborarea, emiterea și punere în executare a actelor administrative individuale.

Până în prezent au existat mai multe propuneri legislative referitoare la o codificare administrativă, una dintre acestea făcând referire la promulgarea unui Cod de procedură administrativă care să reprezinte cadrul normativ principal de îndeplinire a activității administrației publice și care să aibă ca scop realizarea competenței autorităților publice cu respectarea interesului public și a drepturilor subiective/intereselor legitime ale persoanelor fizice sau juridice, precum și a regulilor statului de drept. Prevederile acestui cod ar trebui să se aplice atât activității administrative desfășurate de autoritățile publice cât și contenciosului administrativ.

Astfel, au existat mai multe variante, una dintre ele fiind inițiată de teoreticienii de drept administrativ¹⁴⁰ iar alta propunere a venit mai târziu, în ideea necesității armonizării cu legislația europeană și astfel în anul 2007, Ministerul Administrației și Internelor a supus dezbaterii publice proiectul Codului de Procedură administrativă al României.

¹³⁸ Dana Apostol Tofan – op.cit., p.381.

¹³⁹ *Idem* – op. cit., p.382.

¹⁴⁰ Ioan Santai, Ioan Alexandru, Verginia Vedinaș, Jordan Nicola, Vasile Tabără, Ionel Fleșariu, Mihai Baltador – Codul de procedură administrativă a României (proiect), Ed. Universității "Lucian Blaga", Sibiu, 2002.

Astfel, acest proiect de cod a pornit de la proiectul Codului de procedură administrativă elaborat de un colectiv de specialiști, la care am făcut referire mai sus, din domeniul dreptului administrativ la Sibiu, în anii 2000-2003, și apoi sub egida Institutului de Științe Administrative, și publicat în „Revista de Drept Public”¹⁴¹, proiect căruia nu i-a fost acordată până în prezent, din păcate, atenția cuvenită. De asemenea, au fost avute în vedere observațiile specialiștilor făcute cu privire la proiect.

Acest proiect de cod a apărut și ca urmare a necesității realizării reformei administrației publice, întrucât pentru întărirea capacității instituționale a structurilor din administrația publică centrală și locală, este nevoie și de simplificarea procedurilor și reglementarea unitară a regulilor care privesc funcționarea administrației publice.

Proiectul de cod de procedură administrativă are ca scop reglementarea într-o formă unitară și sistematică a procedurii administrative, clarificarea principiilor, conceptelor, etapelor procedurii administrative, căilor de atac și regimului juridic al actelor, operațiunilor și contractelor administrative, astfel încât să fie înlăturate carențele generate de fragmentare, lipsa de claritate, lipsa de accesibilitate a legislației actuale. De asemenea, sistemul propus are în vedere pe cât posibil înlăturarea incompatibilităților sau conflictelor generate de diferite prevederi normative aplicabile aceleiași materii.

Ca și *obiective stabilite* prin acest proiect de cod de procedură administrativă amintim necesitatea uniformizării soluțiilor legale disparate existente în legislația actuală, reglementarea pentru prima dată a unor situații juridice semnalate de practica administrativă, coroborarea regulilor, conceptelor și instituțiilor juridice specifice procedurii administrative cu cele proprii contenciosului administrativ, simplificarea mijloacelor de acțiune a administrației publice prin coerența și predictibilitatea procedurilor, asigurarea stabilității procedurilor administrative și indirect predictibilitatea actului de administrație publică.

Scopul realizării acestui cod se regăsește în mai multe idei fundamentale, și anume:

- a) reglementarea modului în care deciziile sunt luate în administrația publică, în condițiile respectării drepturilor persoanelor fizice sau juridice, precum și a interesului public;
- b) asigurarea informării și participării tuturor părților interesate la luarea deciziilor administrative;
- c) stabilirea unor reguli minimale pentru controlul organizării și funcționării administrației publice;
- d) reducerea birocrăției, simplificarea mijloacelor de acțiune a administrației publice și apropierea administrației de cetățean.

¹⁴¹ Publicat în Revista de Drept Public nr.4/2004, în cadrul dezbaterilor publice inițiate sub egida Institutului de Științe Administrative "Paul Negulescu".

Ca *elemente de noutate* pe care acest proiect de cod le aduce, amintim:

a) reglementarea coerentă a principiilor care guvernează procedura administrativă: legalitatea, eficiența, interesul public, buna credință, egalitatea de tratament, motivarea activității administrative, recursul administrativ și accesul la justiție, transparența, colaborare și cooperare, responsabilitate și răspundere;

b) clarificarea unei serii de concepte, termeni și instituții în cadrul procedurii administrative: activitate administrativă, autorități publice, serviciu public, regim de putere publică, act administrativ, contract administrativ, operațiuni administrative și fapte administrative, drept de apreciere, drept vătămat, interes legitim, interes public;

c) clarificarea regimului juridic al competenței – reglementarea și clarificarea aspectelor privind limitele competenței, stabilirea competenței, soluționarea conflictelor de competență, delegarea acesteia; aceste soluții legislative sunt elemente fundamentale în desfășurarea procedurii administrative, care până în prezent, nu au prins un contur instituțional juridic unitar;

d) clarificarea aspectelor incidente procedurii administrative de la inițierea procedurii și până la finalizarea acesteia: părțile procedurii administrative, mijloacele de petiționare și înregistrarea petițiilor, incidente și drepturi procedurale, tipurile de probe admise în cadrul acestei proceduri și modalitățile de administrare și prezentare a acestora în fața autorităților publice (investigații, procedura de citare, martorii, experții, declarația părții, audierea, cercetarea la fața locului), comunicarea în cadrul procedurii administrative, costurile procedurii, modalități de finalizare a procedurii administrative (acordul de mediere, minute, soluționarea petiției, refuzul în cadrul procedurii administrative), răspunderea autorităților publice;

e) raționalizarea regimului juridic aplicabil actelor administrative – reglementarea formalităților procedurale necesare emiterii/adoptării actelor administrative (tipuri de avize și majorități), regulilor privind adoptarea/emiterea actelor administrative, efectele juridice ale actelor administrative, executarea actelor administrative, modificarea și încetarea efectelor juridice ale actelor administrative;

f) raționalizarea regimului juridic aplicabil operațiunilor administrative – reglementarea categoriilor de operațiuni administrative, a actelor/înscrierilor constatatoare a acestora, forma operațiunilor administrative;

g) clarificarea regimului juridic aplicabil contractelor administrative – precizarea criteriilor de calificare a unui contract ca fiind administrativ și efectelor juridice ale acesteia;

h) reglementarea controlului administrativ corelativ cu dreptul de apreciere și a căilor de atac pe cale administrativă prin consacrarea regulilor și procedurii aplicabile recursului administrativ grațios și ierarhic și recursului administrativ în cazul contractelor administrative.

Ca și structurare, proiectul de cod este împărțit în mai multe părți care cuprind pe rând dispoziții generale, detalierea procedurii administrative, prin reglementarea mijloacelor alternative de soluționare a disputelor administrative, aceste proceduri prealabile sesizării instanței de judecată având un important rol atât în ceea ce privește responsabilizarea autorităților publice pentru apărarea drepturilor și intereselor persoanelor și a interesului public, cât și în evitarea litigiilor de contencios administrativ. Primul titlu al acestei părți tratează principiile generale, părțile procedurii, regimul juridic al competenței, termenele, iar titlul II este dedicat etapelor necesar a fi parcurse în cadrul procedurii administrative. Următoarele titluri sunt dedicate actului administrativ (instituție juridică centrală a dreptului administrativ), operațiunilor administrative (categorie discutată până în prezent doar de doctrină, dar cu importante implicații practice mai ales în sfera contenciosului administrativ), regimului general aplicabil contractelor administrative, controlului administrativ (formele și principiile după care se exercită), căilor de atac pe cale administrativă a actelor administrative (recursul administrativ și jurisdicțiile administrative speciale). Partea a-III-a a Codului este dedicată dispozițiilor finale și tranzitorii, unde sunt identificate reglementările care nu necesită un regim derogatoriu și care vor fi abrogate ca efect al intrării în vigoare a codului.

Au fost stabilite și tezele prealabile privind realizarea Codului de procedură administrativă, elaborate în baza art.26 din *Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative*, teze care reflectă concepția generală, principiile, noile orientări și principalele soluții ale reglementărilor preconizate în materia procedurii administrative. Aceste teze prealabile au fost adoptate prin *Hotărârea Guvernului nr.1360/2008*¹⁴² privind aprobarea Tezelor prealabile ale proiectului Codului de procedură administrativă.

Astfel, prin această inițiativă de realizare a unui Cod de procedură administrativă, România dorește să realizeze unul dintre obiectivele reformei din administrația publică și anume a obiectivului întăririi capacității instituționale a structurilor din administrația publică centrală și locală. Aceasta se realizează și dinamicii remarcabile a propunerilor de codificare și simplificare a procedurilor administrative la nivel european și mondial, întrucât cea mai mare parte a statelor membre ale Uniunii Europene, exceptând unele state¹⁴³ care au altă formă de organizare a contenciosului administrativ, au reglementat materia în cadrul unui cod privind justiția administrativă și, după caz, a contenciosului administrativ.

¹⁴² *Hotărârea Guvernului nr.1360/2008*¹⁴² privind aprobarea Tezelor prealabile ale proiectului Codului de procedură administrativă publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.734 din 22 octombrie 2008.

¹⁴³ Marea Britanie, Irlanda, Malta, Danemarca și Cipru.

III. Promovarea și protejarea drepturilor omului prin contencios electoral

3.1 Drepturile electorale

3.1.1. Noțiunea de "drepturi electorale"

Pornind de la o expresiei consacrată în literatura de specialitate¹⁴⁴ și anume aceea că democrația reprezintă "guvernarea poporului, de către popor, pentru popor" și că aceasta implică alegerea guvernanților de către popor prin intermediul unor alegeri libere și periodice putem constata că apariția și fundamentarea drepturilor de natură electorală se ancorează puternic și cu mult timp în urmă în istoria omenirii. În prezent, predomină varianta de democrație reprezentativă, care este privită ca o democrație indirectă, în care poporul nu guvernează el însuși, ci își alege reprezentanții care să îl guverneze.¹⁴⁵

"*Drepturile electorale*" reprezintă drepturi exclusiv politice care s-au născut ca urmare a dorințelor membrilor comunității de a dobândi un anumit statut politic, de a se autoguverna. Așadar din punct de vedere al naturii lor juridice acestea sunt considerate a fi drepturi politice, exclusiv politice¹⁴⁶.

Acestea "formează o categorie distinctă între drepturile și libertățile cetățenilor, fiind astfel înscrise în constituții și legi și au ca obiect, în exclusivitate, participarea cetățenilor la guvernare".¹⁴⁷

Aceste drepturi electorale au fost alături de drepturile civile primele drepturi care s-au impus în realitatea juridică a fiecărei țări, tocmai de aceea, în prezent, acestea sunt considerate a face parte din prima generație de drepturi.

În vederea unei exercitări depline și independente a acestor drepturi s-au creat mecanisme juridice de garantare a exercitării acestor drepturi, mecanisme care sunt stabilite prin intermediul sistemului electoral. În doctrina constituțională conceptul de "sistem electoral" este controversat, iar uneori se folosește fie noțiunea de drept de vot și noțiunea de drepturi electorale.

Reglementarea acestor drepturi electorale se face atât în constituția unei țări, fiind vorba de drepturile electorale fundamentale, și anume dreptul de vot

¹⁴⁴ Yves Beigbeder – Le controle interantionl des élections, Collection Axes Savoir, Bruylant-Bruxelles, L.G.D.J. –Paris, 1994, p.15.

¹⁴⁵ G. Sartori – Teoria democrației reinterpretată, Ed. Polirom, Iși, 1999, p.118.

¹⁴⁶ A se vedea A. Iorgovan, F. Vasilescu, I. Muraru, I. Vida – Noua lege electorală a României. Text și comentarii, Ed. Monitorul Oficial, București, 1990, p.18.

¹⁴⁷ Gheorghe Iancu– Drept constituțional și instituții politice, Ediția a-III-a –revizuită și completată, Ed. Lumina Lex, București, 2005, p.294.

și dreptul de a fi ales, cât și în legislația sa (dreptul cetățenilor de a contesta candidaturile, dreptul cetățenilor de a verifica înscrierea pe listele electorale, etc). "Caracterul exclusiv permite delimitarea lor de celelalte drepturi și libertăți fundamentale, iar faptul că ele aparțin numai cetățenilor înseamnă că pot fi exercitate pentru participarea la guvernare, iar aceasta se realizează numai de corpul electoral".¹⁴⁸

Urmare a nașterii acestor drepturi electorale, s-a pus problema exercitării acestora, exercitare care se poate face doar de către cei care alcătuiesc corpul electoral. Corpul electoral "nu poate și nu trebuie confundat cu națiunea, întrucât pot vota doar cetățenii care îndeplinesc condițiile prevăzute de constituții și de legi (alegători activi). Crearea corpului electoral se face de organele de stat, care au fost, la rândul lor, înființate de corpul electoral. Pe cale de consecință statul este cel care stabilește dimensiunile corpului electoral prin reglementarea unor condiții constituționale și legale, în acest scop".¹⁴⁹

În literatura de specialitate s-a subliniat că "electoratul este componenta decizională a poporului. El este singura putere originară, pe temeiul căreia se legitimează și se constituie însăși puterea și autoritățile statului. El înglobează atât guvernanții, cât și guvernații, deoarece momentul electoral este momentul adevărului în competiția electorală și toți iau startul de pe aceeași linie"¹⁵⁰.

"Alegerile constituie procedeu tradițional democratic prin care poporul, deținătorul suveranității naționale, își desemnează autoritățile reprezentative"¹⁵¹.

Alegerile, instrumentul prin care se realizează exercitarea dreptului de vot, nu au doar unica funcție de a servi reprezentării cetățenilor. Societatea politică contemporană acordă alegerilor și un alt sens și anume acela de a facilita relația de putere dintre guvernanți și guvernați, acela de a permite comunicarea între autorii deciziei politice și cei pentru care se aplică, cu alte cuvinte, asigurarea obedienței cetățeanului față de putere, indiferent care ar fi natura celei din urmă.¹⁵²

¹⁴⁸ *Claudia Gilia* – Sisteme și proceduri electorale, Ed. C.H. Beck, București, 2007, pp. 28-29.

¹⁴⁹ *Gheorghe Iancu* – op.cit., p.298.

¹⁵⁰ *Ioan Muraru* – Alegerile și corpul electoral, în lucrarea – Alegerile și corpul electoral – de *Ioan Muraru, Andrei Muraru, Mihai-Constantin Eremia, Corneliu-Liviu Popescu, Karoly Benke, Gheorghe Iancu, Ștefan Deaconu*, Centrul de drept constituțional și instituții politice, Ed. All Beck, București, 2005, p.3.

¹⁵¹ *Idem* – p.1.

¹⁵² A se vedea *Jean-Marie Cotteret, Claude Emeri* – Les systèmes électoraux, Que sais-je?, Quatrième édition revue et mise a jour, avril, 1983, p.9.

3.1.2. Drepturi electorale fundamentale.

Drepturile electorale fundamentale, exclusiv politice, reglementate în mod tradițional în constituțiile țărilor, și care au ca obiect participarea cetățenilor la guvernare sunt reprezentate *de dreptul de vot și dreptul de a fi ales*.

Dreptul de vot, deși nu este un drept natural, acesta semnifică puterea poporului, el fiind considerat în literatura de specialitate ca fiind un drept complex "recunoscut, în condițiile legii, cetățenilor unui stat de a-și exprima în mod liber, direct sau indirect, opțiunea electorală pentru un anumit partid politic sau un candidat propus de o grupare politică sau pentru un candidat independent."¹⁵³ Dreptul de vot se exprimă în mod obișnuit prin completarea unui buletin de vot și depunerea acestuia în urnă¹⁵⁴.

Prin exercitarea acestui drept se urmărește alegerea membrilor Parlamentului sau a Președintelui unei țări, a membrilor consiliilor locale și a primarilor etc, contribuind în mod evident la constituirea structurii de guvernare dintr-un stat la un anumit moment. Exercițarea acestuia se poate face sub diverse forme, forme reglementate de legislația electorală a fiecărei țări în parte, obligativitatea liberei exprimări și caracterul universal a acestuia fiind două trăsături esențiale fără de care exercitarea nu este reală. Deși de-a lungul vremii au existat mai multe forme de consacrare a votului, în prezent s-a consacrat votul universal, recunoscut tuturor cetățenilor.

Dreptul de vot se caracterizează, așa cum am precizat și mai sus, prin *universalitate*, statul fiind obligat să îl garanteze fiecărui cetățean în parte. Se asigură caracterul universal al dreptului la vot, atunci când acesta aparține tuturor cetățenilor cu anumite condiții minimale, condiții care se referă la vârstă, naționalitate precum și la exercitarea drepturilor civile și cetățenești.

O altă caracteristică esențială a dreptului de vot este *egalitatea*, mai precis că fiecare cetățean dispune doar de un singur vot, egal pentru toți cetățenii din punct de vedere al valorii juridice. Se pleacă așadar de la premisa că orice cetățean trebuie să poată să-și exercite drepturile sale în forma cea mai egală cu putință. În vederea asigurării egalității votului, fiecare stat își ia măsuri corespunzătoare a tradițiilor sale electorale și are în vedere și aplicarea unor măsuri, tehnici și procedee electorale care alterează egalitatea votului (ex. principiul constituțional al egalității, votul plural, votul multiplu, geografia electorală etc).

Caracterul direct al votului reprezintă o altă trăsătură esențială a acestuia, care subliniază faptul că orice cetățean poate și trebuie să participe direct la

¹⁵³ *Claudia Gilia* – op.cit., p.29.

¹⁵⁴ *C. Cadoux* – *Droit constitutionnel et institutins politiques*, Vol.I, Cujas, Paris, 1973, p.310-211.

procesul de votare, să își exprime în mod individual și direct votul său, excluzând reprezentarea acestuia sub orice formă.

Urmează *caracterul secret al votului*, caracter care îi asigură cetățeanului în acest fel independența, posibilitatea de a-și exprima în mod liber opțiunea politică, iar această opțiune nu va putea fi cunoscută de alte persoane. Aceasta se realizează printr-o serie de garanții asigurate de către autoritățile publice.

În literatura de specialitate se consideră că "votul secret are ca fundament apărarea alegătorului împotriva oricăror represiuni pentru opțiunea sa electorală."¹⁵⁵

"Votul secret este o măsură rezonabilă, instituită de societate așa cum este ea, cu toate inegalitățile sale, și nu de o societate ideală în care fiecare și-ar putea afișa opiniile în toată libertatea și în totală independență. Acolo unde votul nu este respectat, rareori democrația se comportă bine."¹⁵⁶

Ultima trăsătură esențială a dreptului de vot este dată de *caracterul liber al exprimării votului*, situație care apare ca urmare a posibilității oferite cetățeanului de a participa sau nu la alegerile electorale dar și de a-și manifesta în mod liber și nestingherit opțiunea sa electorală.

Dreptul de a fi ales reprezintă celălalt drept electoral fundamental, exclusiv politic, care odată exercitat îi oferă posibilitatea celui care îl exercită să devină alesul electoratului în organele reprezentative. Pentru a se putea exercita acest drept este nevoie întrunirea cumulativă a mai multor condiții prevăzute de Constituția fiecărui stat dar și de legislația electorală a acestuia.

3.1.3. Reglementarea la nivel internațional a drepturilor electorale fundamentale

Alături de reglementarea în Constituția fiecărui stat, drepturile electorale fundamentale se regăsesc reglementate și în documente internaționale de o importanță majoră, documente care reprezintă piatra de temelie în ceea ce privește garantarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului.

Astfel, în *Declarația Universală A Drepturilor Omului*¹⁵⁷, în articolul 21, se stipulează că:

1. Orice persoană are dreptul să participe la conducerea treburilor publice ale țării sale, fie direct, fie prin intermediul unor reprezentanți liber aleși.
2. Orice persoană are dreptul de acces, în condiții de egalitate, la funcțiile publice ale țării sale.

¹⁵⁵ Cristian Ionescu – Drept constituțional și instituții politice. Vol I., Ed. Lumina Lex, București, 1997, p.300.

¹⁵⁶ Claudia Gîlia– op.cit, p.50.

¹⁵⁷ Adoptată și proclamată de Adunarea generală a O.N.U. prin Rezoluția 217 A (III) din 10 decembrie 1948. România a semnat Declarația la 14 decembrie 1955 când prin R 955 (X) a Adunării generale a O.N.U., a fost admisă în rândurile statelor membre.

3. Voința poporului este baza puterii de stat, această voință trebuie să fie exprimată prin alegeri oneste care trebuie să aibă loc periodic, prin sufragiu universal egal și prin vot secret sau după o procedură echivalentă care să asigure libertatea votului."

În *Pactul Internațional cu privire la Drepturile Civile și Politice*¹⁵⁸ dispozițiile articolului 25 se referă la faptul că:

"Orice cetățean are dreptul și posibilitatea, fără nici una dintre discriminările la care se referă articolul 2 și fără restricții nerezonabile:

a) de a lua parte la conducerea treburilor publice, fie direct, fie prin intermediul unor reprezentanți liber aleși;

b) de a alege și de a fi ales, în cadrul unor alegeri periodice, oneste, cu sufragiu universal și egal și cu scrutin secret, asigurând exprimarea liberă a voinței alegătorilor;

c) de a avea acces, în condiții generale de egalitate, la funcțiile publice din țara sa."

De asemenea, în cuprinsul *Protocolului nr.1 la Convenția Europeană a Drepturilor Omului* la art.3 se stabilește că *"Înaltele părți contractante se angajează să organizeze la intervale rezonabile alegeri libere cu vot secret, în condițiile care asigură libera exprimare a opiniei poporului cu privire la alegerea corpului legislativ"*.

3.2. Drepturile electorale în Uniunea Europeană

3.2.1. Scurt istoric privind reglementarea drepturilor electorale în Uniunea Europeană

Apariția și fundamentarea noțiunii de drepturi electorale se prezintă cu un istoric destul de îndepărtat în timp, acestea regăsindu-se în documente internaționale și regionale, precum Declarația Universală a Drepturilor Omului, și finalizând cu documente de actualitate, în vigoare, care au ca rol în garantarea, respectarea, protejarea și promovarea tuturor acestor drepturi, atât la nivel internațional dar și la nivelul Uniunii Europene, prin ultimul tratat al acesteia, Tratatul de la Lisabona.

Uniunea Europeană deși inițial a acordat o atenție deosebită obiectivelor economice, începând cu Tratatul de la Maastricht s-a reorientat, dimensiunea politică și democratică a acesteia căpătând noi valențe.

¹⁵⁸ Adoptat și deschis spre semnare de Adunarea generală a Națiunilor Unite la 16 decembrie 1966. Intrat în vigoare la 23 martie 1976, conform art. 49, pentru toate dispozițiile cu excepția celor de la art. 41; la 28 martie pentru dispozițiile de la art. 41. România a ratificat Pactul la 31 octombrie 1974 prin Decretul nr. 212, publicat în „Buletinul Oficial al României“, partea I, nr. 146 din 20 noiembrie 1974

Tratatul de la Maastricht asupra Uniunii Europene, a adăugat și obiective politice și, cel mai important, a dus la crearea unui nou concept, a conceptului de "cetățenie a Uniunii", articolul 8 instituind „o cetățenie a Uniunii”, dar conținutul acestuia a rămas să fie elaborat ulterior. Articolul 8 prevede:

"(1) Se instituie cetățenia Uniunii.

Este cetățean al Uniunii orice persoană care are cetățenia unui stat membru.

(2) Cetățenii Uniunii se bucură de drepturile și au obligațiile prevăzute de prezentul tratat."

Prin *Tratatul de la Amsterdam* se completează prevederile articolului 8, alin.1 cu următorul text: "*Cetățenia Uniunii nu înlocuiește cetățenia națională, ci o completează*".

Această cetățenie a Uniunii implică, în mod evident, și o serie de drepturi, drepturi electorale, care deschid calea cetățenilor europeni spre participarea la viața politică. Se consacră următoarele drepturi:

➤ Dreptul de ședere și de liberă circulație pe teritoriul oricărui stat membru;

➤ Dreptul de a vota și de a fi ales la alegerile municipale și la cele pentru Parlamentul European, pentru orice cetățean care locuiește în alt stat decât cel de origine;

➤ Dreptul cetățenilor europeni de a se refugia la reprezentanțele diplomatice și consulare ale oricărui stat membru al Comunității;

➤ Dreptul de a înainta petiții Parlamentului european;

➤ Dreptul de a se adresa mediatorului european.

Carta Drepturilor Fundamentale, elaborată în același timp cu *Tratatul de la Nisa* consolidează drepturile cetățeanului european. Astfel, aceasta ajută la completarea cu noi precizări referitoare la drepturile care definesc cetățenia Uniunii Europene. Regăsim următoarele drepturi:

➤ dreptul de a vota și a candida la alegerile pentru Parlamentul European;

➤ dreptul de a vota și a candida pentru alegerile municipale;

➤ dreptul la o bună administrație europeană care, la rândul său, cuprinde:
– dreptul fiecărei persoane de a fi audiată, înainte de luarea oricărei decizii individuale care o afectează;

– dreptul fiecărei persoane de a avea acces la propriul dosar, cu respectarea confidențialității, a secretului profesional și de afaceri;

– obligația administrației europene de a-și justifica deciziile.

➤ dreptul de acces la documentele instituțiilor europene;

➤ dreptul de a se adresa Avocatului Poporului (Ombudsman) la nivel european;

➤ dreptul de petiție la Parlamentul European;

➤ dreptul de deplasare și rezidență pe teritoriul statelor membre;

➤ dreptul la protecție diplomatică și consulară într-o țară terță, în care propria țară nu este reprezentată.

Aceste drepturi reprezintă îndeosebi *drepturi politice*, punându-se accent pe raporturile dintre cetățean și structurile publice ale guvernării europene, ceea ce duce la constatarea în timp a unei întăriri a cetățeniei supranaționale.

Prin *Declarația de la Laeken din decembrie 2001*, Uniunea și-a propus ca obiectiv apropierea de cetățeni, reliefându-se cu aceeași ocazie necesitatea definirii unei Uniuni mai suple, mai eficiente, mai democratice și mai transparente.

Tratatul de la Lisabona nu aduce modificări semnificative în ceea ce privește drepturile electorale, însă apar unele modificări față de tratatele constitutive, iar aderarea Uniunii Europene la instrumentele juridice internaționale, precum Convenția Europeană a Drepturilor Omului, impune respectarea de către Uniune și a acestor prevederi. Prin urmare, drepturile și libertățile fundamentale, așa cum sunt garantate de Convenție dar și de textele constituțiilor statelor membre reprezintă principii generale, parte integrantă din dreptul Uniunii Europene. Astfel, articolul 3 din Protocolul adițional la Convenția Europeană a Drepturilor Omului va trebui respectat, acesta stabilind că "înaltele părți contractante se angajează să organizeze, la intervale rezonabile, alegeri libere cu vot secret, în condițiile care asigură libera exprimare a opiniei poporului cu privire la alegerea corpului legislativ". Ca urmare a respectării articolului mai sus-menționat, articolul 6 U.E. se modifică și acesta. Dreptul la alegeri libere este un drept subiectiv de participare al oricărui cetățean, însă nu este un drept absolut deoarece statele pot supune drepturile de vot și de eligibilitate la anumite condiții restrictive, în așa fel încât acestea să fie legitime.

În literatura de specialitate se consideră că "în ciuda acestor limitări inevitabile, dreptul la alegeri libere face în prezent obiectul unei protecții mai importante din partea organelor de la Strasbourg. În fapt, în ciuda importanței pluralismului politic care este unul dintre pilonii oricărei societăți democratice, clauza politică prevăzută la art.3 din Protocolul nr.1 era până în prezent o obligație minimală însă progresiv lucrurile au evoluat către o valorizare sporită a democrației reprezentative, în special cu recunoașterea calității de corp legislativ al Parlamentului"¹⁵⁹.

De asemenea, mai multe texte fac referire la *principiul democrației reprezentative dar și la cea participativă*, și la sprijinul pe care Uniunea Europeană trebuie să îl acorde cetățenilor și asociațiilor lor.¹⁶⁰ *Democrația*

¹⁵⁹ Jean-Francois Renucci – Tratat de drept european al drepturilor omului, Ed. Hamangiu, București, 2009, p. 302.

¹⁶⁰ Constanța Călinoiu – Tratatul de la Lisabona. Un important succes al politicii de negocieri, Revista de Drept Public nr.4/2007, Ed. C.H. Beck, p.157.

reprezentativă se reliefează prin modalitatea de formare a Parlamentului European, prin legitimitatea indirectă a Consiliului European și a Consiliului de miniștri precum și prin rolul partidelor europene în viața politică a Uniunii. Practic orice cetățean membru al Uniunii Europene are dreptul de a participa la viața democratică a Uniunii. În ceea ce privește *democrația participativă*, aceasta denotă intenția de a acorda un interes sporit și o mai mare importanță dialogului permanent, deschis și transparent dintre instituțiile Uniunii cu cetățenii săi.

Tot în cadrul acestui tratat se introduce inițiativa cetățenească, ca modalitate de sesizare a Comisiei pentru adoptarea unor acte cu caracter juridic iar dreptul de acces la documentele Uniunii este extins.

În opinia unor autori, intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona ar reprezenta actul de naștere al unui corp electoral european¹⁶¹.

Alături de reglementările prevăzute în tratate, au apărut și alte reglementări, precum:

➤ *Directiva 93/109/CE a Consiliului din 6 decembrie 1993* de stabilirea a normelor de exercitare a dreptului de a alege și a de a fi ales pentru Parlamentul European pentru cetățenii Uniunii care au reședința într-un stat în care nu sunt resortisanți¹⁶².

➤ *Directiva 94/80/CE a Consiliului din 19 decembrie 1994* de stabilire a normelor de exercitare a dreptului de a alege și de a fi ales la alegerile locale pentru cetățenii Uniunii care au reședința într-un stat membru a cărui cetățenie nu o dețin, cu modificările și completările ulterioare.¹⁶³

➤ *Regulamentul 2004/2003/CE al Parlamentului European și al Consiliului din 4 noiembrie 2003* privind statutul și finanțarea partidelor politice la nivel european, cu modificările și completările ulterioare.¹⁶⁴

Un rol deosebit de important în edificarea și consolidarea drepturilor electorale l-a avut și jurisprudența Curții de Justiție a Comunităților Europene.

De asemenea, nu trebuie uitată adoptarea *Codului bunelor practici în materie electorală*¹⁶⁵, de către Consiliul pentru Alegeri Democratice și,

¹⁶¹ *Mădălina Tomescu* – Exercițarea drepturilor electorale de către cetățenii europeni. Implicații ale adoptării Tratatului de la Lisabona asupra dispozițiilor electorale din dreptul comunitar, *Revista de Drept Comunitar*, nr.5/2008, Ed. Wolters Kluwer, București.

¹⁶² Publicată în JO L.368, 31.12.1994.

¹⁶³ Prin *Directiva 2006/106/CE a Consiliului din 20 noiembrie 2006* de adaptare a Directivei 94/80/CE de stabilire a normelor de exercitare a dreptului de a alege și de a fi ales la alegerile locale pentru cetățenii Uniunii care au reședința într-un stat membru a cărui cetățenie nu o dețin, având în vedere aderarea Bulgariei și României, publicată în JO L.363, 20.12.2006.

¹⁶⁴ JO L297 din data de 15.11.2003.

¹⁶⁵ CDL-AD(2002)023rev.

ulterior, de către Comisia de la Veneția, la solicitarea Adunării parlamentare, în anul 2002. Acest document a fost aprobat de Adunarea parlamentară cu ocazia sesiunii sale din 2003 (prima parte) și de Congresul pentru puterile locale și regionale al Consiliului Europei, la sesiunea din primăvara anului 2003.

Codul de bune practici în materie electorală, reflectă principiile patrimoniului electoral european, fiind un document de referință în acest domeniu al Consiliului Europei, care poate sta la baza unor eventuale dezvoltări ale cadrului legislativ pentru organizarea de alegeri democratice în statele europene.

Respectarea celor cinci principii ale patrimoniului electoral european (sufragiul universal, egal, liber, secret și direct) este esențială democrației, asigurând posibilitatea de a exprima democrația prin diferite modalități, dar sub rezerva anumitor limite. Aceste limite derivă în primul rând din interpretarea acestor principii. Acest text stipulează regulile minime care trebuie urmate pentru a asigura respectarea lor. În al doilea rând, nu este suficient ca dreptul electoral *stricto sensu* să conțină reguli adecvate patrimoniului electoral european, acestea însă trebuie să fie incluse în contextul lor: credibilitatea procesului electoral trebuie să fie garantată. În primul rând, drepturile fundamentale trebuie să fie respectate. În continuare, stabilitatea regulilor trebuie să fie astfel asigurată, încât să excludă orice suspiciune de manipulare. În cele din urmă, cadrul procedural trebuie să permită implementarea eficientă a regulilor proclamate.

Astfel, în explicarea celor mai sus-menționate, în cadrul acestui *Cod* se fac diverse referiri cu scopul de a lămuri acolo unde este cazul dar și de a influența promovarea și protejarea acestor drepturi electorale prin inițiative legislative la nivelul fiecărui stat suveran.

Prin urmare, organizarea unor alegeri democratice și existența democrației sunt imposibile fără respectarea drepturilor omului, în special a libertății de exprimare și a presei, a libertății de întrunire și asociere pentru scopuri politice, inclusiv crearea partidelor politice. Limitarea acestor drepturi fundamentale trebuie să corespundă prevederilor Convenției europene a Drepturilor omului, dar și exigenței conform căreia aceste limitări trebuie să aibă o bază legală și care să corespundă interesului general și să respecte principiul proporționalității.

Stabilitatea dreptului este un element important al credibilității procesului electoral și este esențială pentru consolidarea democrației. Prin urmare, modificarea frecventă a normelor sau caracterul lor complex pot dezorienta alegătorul. Trebuie garantată nu atât stabilitatea principiilor fundamentale cât stabilitatea unor reguli mai speciale ale dreptului electoral, în special cele care reglementează sistemul electoral propriu-zis, componența comisiilor

electorale și constituirea teritorială a circumscripțiilor. Aceste trei elemente sunt frecvent considerate a fi factori decisivi la determinarea rezultatelor scrutinului. De aceea, trebuie evitate nu doar manipulările în favoarea partidului la putere, ci însăși tentativele de manipulare.

Una din modalitățile de evitare a manipulărilor ar fi definirea în Constituție sau în textul superior legii ordinare a elementelor cele mai sensibile (sistemul electoral propriu-zis, componența comisiilor electorale, circumscripțiile sau regulile de constituire a circumscripțiilor).

Prin urmare, se consideră că dreptul electoral ar trebui să aibă, în principiu, rang legislativ.

În ceea ce privește *procedura electorală și garanțiile procedurale*, se fac referiri la organizarea scrutinului de către un organ imparțial, pentru a se asigura o bună administrare a procesului electoral, la independența administrației față de puterea politică, funcția publică aplicând dreptul electoral fără a fi supusă presiunilor din partea puterii politice. Crearea *comisiilor electorale independente și imparțiale*, de la nivelul național la nivelul biroului de vot, este indispensabilă pentru garantarea unor alegeri desfășurate adecvat sau cel puțin pentru înlăturarea oricărei suspiciuni grave de iregularitate care ar putea influența procesul electoral. Componența comisiei electorale centrale este foarte importantă, dar nu mai mult decât funcționarea acesteia. Celelalte comisii la nivel regional sau de circumscripție, trebuie să aibă o componență similară cu cea a comisiei electorale centrale.

Pentru a aplica eficient prevederile dreptului electoral, posibilitatea de contestare a incapacității de a respecta legislația electorală în fața unei instanțe de apel trebuie să fie garantată. Aceasta se aplică în special la stabilirea rezultatelor alegerilor: cetățenii au dreptul să conteste rezultatele alegerilor, invocând iregularitățile procedurii de votare. Aceasta se aplică, de asemenea, la deciziile adoptate în perioada pre-electorală, în particular în ceea ce privește dreptul de vot, listele electorale și eligibilitatea, validitatea candidaturilor, respectarea regulilor campaniei electorale și accesul la mijloacele de informare în masă sau la finanțarea partidelor.

Există două soluții posibile:

➤ Recursurile pot fi tratate de către instanțele judecătorești ordinare, speciale sau constituționale;

➤ Instanțe competente de recurs pot fi și comisiile electorale. Acest sistem prezintă avantaje reale, deoarece comisiile sunt foarte specializate și, respectiv, mai specializate în materie electorală decât instanțele judecătorești.

Cu toate acestea, din motive de precauție, se recomandă instituirea unei forme de control jurisdicțional. Prin urmare, prima instanță de recurs ar fi comisia electorală superioară, iar a doua o instanță judecătorească competentă.

Procedura de recurs ar trebui să fie cât mai scurtă posibil, cel puțin în ceea ce privește deciziile adoptate înainte de alegeri. De asemenea, procedura trebuie să fie simplă. Capacitatea reclamantului de a face recurs trebuie să fie pe larg recunoscută. Recursul trebuie să fie accesibil oricărui alegător al circumscripției precum și oricărui candidat din partea acesteia.

Procedura trebuie să aibă un caracter judiciar, iar puterile instanței de recurs sunt de asemenea importante.

Ulterior, alături de acest *Cod al bunelor practici în materie electorală*¹⁶⁶, datorită interesului manifestat față de chestiunea referendumului și a bunelor practici în materie, s-a adoptat la 29 aprilie 2005 Recomandarea nr.1704 (2005) referitoare la „Referendumuri: bune practici europene”.

Apare astfel, ca fiind evidentă necesitatea elaborării unui document de referință al Consiliului Europei în materie referendară, ca pandant al Codului de bune practici în materie electorală. Această sarcină a fost preluată de Consiliul pentru Alegeri Democratice, iar liniile directoare privind organizarea referendumului au fost adoptate de Consiliul pentru Alegeri Democratice cu ocazia celei de-a 18-a reuniuni (Veneția, 12 octombrie 2006) și de Comisia de la Veneția în cea de-a 68-a sesiune plenară (Veneția, 13-14 octombrie 2006). Astfel, a fost adoptat *Codul de bune practici în materie de referendum*, de către Consiliul pentru Alegeri Democratice la cea de-a 19-a reuniune de la Veneția din data de 16 decembrie 2006 și de către Comisia de la Veneția la cea de-a 70-a Sesiune Plenară din data de 16-17 martie 2007.

3.2.2. Cetățenia europeană – condiție de exercitare a drepturilor electorale în Uniunea Europeană

Cetățenia europeană este efectul unui proces de lungă durată, început cu câteva decenii în urmă, apărută din dorința de a apropia Europa de cetățenii săi și în subsidiar de a apropia, în primă fază, Comunitățile și mai apoi Uniunea Europeană de cetățenii membri ai acesteia." O politică a cetățeanului se impunea. Firul conductor al unei astfel de politici trebuia să fie voința de a suscita un civism european, o conștiință și o voință de a aparține unei colectivități comune fondată pe o lungă istorie."¹⁶⁷

Cetățenia europeană a fost pentru prima oară definită în conținutul Tratatului asupra Uniunii Europene, semnat la Maastricht în 1992, incluzând o serie de drepturi și de obligații în vederea consolidării imaginii și identității Uniunii Europene dar și pentru o mai profundă implicare a cetățeanului în procesul de integrare europeană.

¹⁶⁶ CDL-AD(2002)023rev.

¹⁶⁷ *Louis Cartou – L'Union européenne, Traités de Paris –Rome-Maastricht*, Ed. Dalloz-Sirey, 1994, p.257.

Articolul 8 al Tratatului de la Maastricht dispune:

"(1) Se instituie cetățenia Uniunii. Este cetățean al Uniunii orice persoană care are cetățenia unui stat membru.

(2) Cetățenii Uniunii se bucură de drepturile și au obligațiile prevăzute de prezentul tratat."

Tratatul de la Maastricht a fost cel care a introdus acest nou concept juridic, conceptul "cetățeniei Uniunii", cu toate că înainte de constituționalizarea acestuia au existat discuții cu privire la acest subiect însă a fost văzut, preponderent, cu scepticism în literatura de specialitate. Reglementarea în *Tratatul de la Maastricht* a noțiunii de cetățenie europeană a dat naștere unor numeroase critici în literatura de specialitate, unii autorii considerând ca inacceptabilă această nouă reglementare în special în ceea ce privește dispozițiile referitoare la dreptul de a alege și de a fi ales iar alții au calificat-o ca fiind "confuză și hazardată"¹⁶⁸ Alți autori¹⁶⁹ consideră că, tratatul, ca de altfel întreaga construcție europeană este mai mult decât benefică tuturor popoarelor Europei iar procesul de lărgire și adâncire a construcției europene trebuie continuat. În opinia acestora cetățenia europeană este dintr-un anumit punct de vedere o reluare peste secole a bine-cunoscutei cetățenii romane. O altă lacună este reprezentată de faptul că, în conținutul articolului 8 alin.2 din *Tratat* se prevede că "cetățenii Uniunii au obligații prevăzute de prezentul tratat" însă nu le este precizat conținutul.

Tratatul de la Amsterdam completează prevederile articolului 8, alin.1 cu următorul text: "*Cetățenia Uniunii nu înlocuiește cetățenia națională, ci o completează*" clarificând în acest fel raportul dintre cetățenia europeană și cetățenia națională. Cetățenia europeană are la bază setul de principii comune tuturor statelor membre, stabilite prin *Tratatul de la Amsterdam* și anume:

- Principiul libertății, al democrației și al statului de drept;
- Principiul respectării drepturilor omului și al libertăților fundamentale etc.

Tratatul de la Lisabona continuă în același fel reglementarea cetățeniei europene precizând că aceasta se alătură cetățeniei naționale, o completează. Se consideră că "meritul *Tratatului de la Lisabona* este de a fundamenta edificiul democratic al Uniunii, îndeosebi conceptul de cetățenie. Această evoluție apropie cetățenia Uniunii de o veritabilă cetățenie, știut fiind că sensul acestui concept se regăsește în planul participării la viața cetății, deci în plan politic"¹⁷⁰.

¹⁶⁸ J.H.H. Weiller – *Les droits des citoyens européens*, RMUE, 1996, p.36.

¹⁶⁹ Christine Ockrent – „L' Europe racontée a mon fils”, Paris 1994, pp.101-128.

¹⁷⁰ AnaMaria Groza – *Uniunea Europeană. Drept instituțional*, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p.123.

Această cetățenie a Uniunii implică, în mod evident, și o serie de drepturi, drepturi electorale, care deschid calea cetățenilor europeni spre participarea la viața politică. Se consacră următoarele drepturi:

➤ *Dreptul de ședere și de liberă circulație pe teritoriul oricărui stat membru;*

➤ *Dreptul de a vota și de a fi ales la alegerile municipale și la cele pentru Parlamentul European, pentru orice cetățean care locuiește în alt stat decât cel de origine;*

➤ *Dreptul cetățenilor europeni de a se refugia la reprezentanțele diplomatice și consulare ale oricărui stat membru al Comunității;*

➤ *Dreptul de a înainta petiții Parlamentului european;*

➤ *Dreptul de a se adresa Mediatorului european.*

De asemenea, în ceea ce privește protecția oferită cetățeniei europene subliniem faptul că, prin Tratatul de la Maastricht au fost stipulate trei forme de protecție a acesteia (protecția oferită de către autoritățile diplomatice și consulare ale statelor membre, dreptul de petiționare și dreptul de a se adresa Mediatorului) pentru ca, ulterior, prin Tratatul de la Amsterdam să fie completate cu o a patra formă de protecție și anume dreptul de comunicare cu instituțiile și anumite organe ale Comunităților.

Se consideră că, în ceea ce privește drepturile politice, "judecând după rapoartele Comisiei și litigiile cu care a fost sesizată CEJ, aceste drepturi politice nu au fost valorificate până acum la maxim de către cetățenii U.E., nici nu au fost puse în aplicare cu deosebită rigurozitate sau entuziasm de către statele membre".¹⁷¹ Același autor subliniază că, deși cel mai recent raport al Comisiei privind cetățenia U.E. sugerează că majoritatea problemelor identificate în legătură cu punerea în aplicare a drepturilor cetățenilor U.E. sunt cauzate de aplicarea lor greșită și de practicile incorecte, mai degrabă decât de faptul că legiuitorul național nu respectă legislația comunitară, este clar că rămân încă probleme semnificative de acest gen¹⁷².

În doctrina de drept constituțional și comunitar, s-a subliniat caracterul *sui generis* al acestei cetățenii, din acest motiv ea fiind definită de către unii specialiști ca fiind o cetățenie de superpoziție.

Pornind de la legătura dintre statul suveran și persoana fizică, cetățenia europeană ar trebui să meargă pe premisa unei relații între o organizație internațională și o persoană fizică.

În literatura de specialitate¹⁷³ se afirmă că "limitele cetățeniei U.E., astfel cum a căpătat aceasta statutul oficial în Tratat – și chiar în ciuda interpretării

¹⁷¹ Paul Craig, *Graine de Burca* – op.cit., p.1053.

¹⁷² *Ibidem* – p.1081.

¹⁷³ *Ibidem* – p.1085.

relativ progresive a unora dintre drepturile de cetățenie de către CEJ – au fost supuse la numeroase comentarii nefavorabile. Obiecții au fost exprimate împotriva simbolismului suprastatal, s-a criticat insuficiența drepturilor create și condițiile impuse asupra exercitării acestora și s-a exprimat dezamăgirea cu privire la sfera limitată a drepturilor electorale nou create. O dimensiune mai largă a criticii conceptului de cetățenie este aceea că orice idee, semnificativă de cetățenie europeană ar necesita nu numai măsuri juridice și practice concrete cu privire la chestiuni examinate, ci că o astfel de idee este, de asemenea, indisolubil legată de necesitatea unei reforme mai profunde politice, instituționale și democratice în cadrul U.E."

Emergența drepturilor fundamentale, expresie a procesului de constituționalizare al Uniunii Europene, instituirea cetățeniei europene ca rezultat al unui amplu proces de durată în urma căruia cetățeanul este situat în centrul activității Uniunii, nu reprezintă decât etape în consolidarea acestor drepturi și libertăți fundamentale dar, în același timp reprezintă și grija manifestată de instituțiile Uniunii Europene pentru promovarea și protejarea acestora.

Considerată a fi o "cetățenie de suprapunere"¹⁷⁴, cetățenia europeană oferă avantajul de a da posibilitatea exercitării drepturilor din conținutul său pe întreg teritoriul Uniunii precum și a consolidării indirecte a drepturilor fundamentale.

Însă, cetățenia europeană nu se limitează la drepturile prevăzute expres de tratate ci, cuprinde ansamblul drepturilor prevăzute de tratate, aceasta având o evoluție permanentă. Astfel, aceste drepturi pot fi completate cu noi drepturi de către Consiliu care, statuează cu unanimitate, la propunerea Comisiei.¹⁷⁵

În literatura de specialitate¹⁷⁶ s-a ajuns la diverse concluzii referitoare la cetățenia europeană. Astfel, pe de o parte, cetățenia europeană conservă sensul inițial al cetățeniei, așa cum a apărut în interiorul frontierelor juridice ale statului național, ca relație directă între cetățenii statelor membre și Uniune. Ca în orice sistem federal, unde drepturile se aplică direct cetățeanului, statutul de cetățean european desemnează drepturile cetățeanului ca membru al propriului stat și al Uniunii. Pe de altă parte, a fi cetățean al Uniunii presupune să fii membrul unei noi comunități politice, ireductibilă la

¹⁷⁴ P. Dollat – *Droit Europeen et droit de l'Union Europeene*, Ed. Dalloz, 2005, p.177.

¹⁷⁵ Conform articolului 22 din *Tratatul asupra funcționării Uniunii Europene de la Lisabona*, Comisia prezintă la fiecare trei ani un raport Parlamentului European, Consiliului și Comitetului Economic și social asupra aplicării dispozițiilor privind cetățenia europeană. Prin acest raport, pe baza conținutului său, Consiliul poate decide cu unanimitate conform unei proceduri legislative speciale și după aprobarea Parlamentului european, adoptarea unor dispoziții care să ducă la completarea conținutului cetățeniei europene.

¹⁷⁶ Cezar Bârzea – *Cetățenia Europeană*, Ed. Politeia, 2005, p.132.

suma societăților și statelor naționale. Prin urmare, cetățenia europeană trebuie înțeleasă în primul rând ca o identitate politică. Aceasta reprezintă identitatea Uniunii Europene, caracterizată de o cultură politică comună care trebuie construită și inventată printr-un proces similar formării statelor naționale.

Alți autori, consideră că "cetățenia europeană nu este o cetățenie în sensul clasic al cuvântului, deoarece nu putem vorbi deocamdată de un popor european care să stea la baza înființării unui stat european. Statele membre nu sunt dispuse să renunțe la dreptul suveran de a acorda și de a retrage cetățenia. Prin urmare cetățenia unională este o cetățenie dedusă din cetățenia națională a statelor membre, care apare ca un catalog de drepturi pentru cetățenii statelor membre"¹⁷⁷.

"Instituirea unei cetățenii europene este un accelerator de vitalitate politică"¹⁷⁸ și drept urmare aceasta trebuie păstrată, fundamentată și perfecționată pentru a putea conferi Uniunii Europene acele elemente de identificare proprii dar și ideea de unitate și unicitate pe plan internațional.

Practic, crearea conceptului de cetățenie europeană și atribuirea acesteia cetățeanului european nu face decât să definească un nou drept, un drept conferit tuturor cetățenilor statelor membre ale Uniunii Europene dar și o obligație a acestora de a se conforma regulilor aplicabile pe teritoriul Uniunii Europene.

Prin cele prezentate mai sus, se poate observa că cetățenia europeană, mai precis modalitatea de reglementare și conținutul acesteia nu sunt tocmai ideale, deoarece nu suntem în prezența unei veritabile cetățenii, întrucât prin intermediul cetățeniei europene nu se conferă decât un ansamblu de drepturi politice, fără obligații, drepturi lipsite de similitudine în raport cu cetățenia națională. De altfel, în doctrină se consideră că cetățenia este puntea de legătură politică și socială¹⁷⁹ între Uniunea Europeană și cetățenii statelor membre însă "în forma sa actuală, ea nu îndeplinește, din păcate, decât într-o proporție redusă acest obiectiv"¹⁸⁰. În literatura de specialitate există și alte critici aduse cetățeniei europene conform cărora denumirea în sine acordată, aceea de "cetățenie europeană", este nerealistă întrucât nu este o nici o veritabilă cetățenie ci doar un catalog de drepturi fără obligații, care nu

¹⁷⁷ Gyula Fabian – Drept instituțional comunitar, Ediția a-II-a, Cu referiri la Tratatul de aderare a României, Constituția U.E., Tribunalul Funcției Publice și Eurojust, Ed. Sfera S.R.L., Cluj-Napoca, 2006, p.145.

¹⁷⁸ C. Blumman, L. Dubois – Droit institutionnel de l'Union Européenne, Ed. Litec, Paris, 2005, p.108.

¹⁷⁹ J. Chevallier – La transformation de la citoyenneté, Regards sur l'actualité, avril 1999, pp.3-18.

¹⁸⁰ AnaMaria Groza – op.cit., p.114.

conferă prerogative politice reale și nici o cetățenie europeană întrucât criteriul în funcție de care se acordă exclude orice intervenție a Uniunii.¹⁸¹

3.2.3. Dreptul de a vota și de a candida la alegerile municipale și europene

Drepturile electorale au un rol important la nivelul categoriei din care fac parte, categoria libertăților publice și mai precis a drepturilor politice. Astfel, acestea reprezintă o dovadă din partea cetățenilor statelor membre a cunoașterii propriilor drepturi, o dovadă de conștiință civică, exercitarea acestor drepturi nefiind obligatorie ci, este lăsată la latitudinea cetățeanului prerogativa exercitării acesteia sau nu. Este absolut necesar ca reglementările din domeniul drepturilor electorale să aibă ca principiu de bază egalitatea cetățenilor dar și egalitatea de șanse între cei care sunt candidați fie la alegerile naționale sau europene. Respectarea acestor principii se impune ca urmare a necesității existenței unei administrații transparente, deschise, eficiente în cadrul căreia toți cetățenii să beneficieze de drepturile lor.

Drepturile electorale alături de drepturi precum dreptul la liberă circulație și sejur pe teritoriul statelor membre, dreptul la protecție consulară și diplomatică din partea statelor membre pe teritoriul unui stat terț unde statul de origine nu este reprezentat, dreptul la petiție în fața Parlamentului European și al Mediatorului European, dreptul la corespondență cu instituțiile Uniunii și organele consultative ale acesteia într-una din limbile tratatelor, reprezintă unele dintre drepturile ce decurg din conținutul cetățeniei europene.

Drepturile electorale sunt reprezentate prin urmare, la nivelul Uniunii Europene, în principal, prin *dreptul de a vota și de a candida la alegerile municipale și europene*, indiferent de locul de reședință pe teritoriul Uniunii, în aceleași condiții ca și naționali statului pe teritoriul căruia se află.¹⁸²

În ceea ce privește *dreptul de a candida și de a alege în planul alegerilor parlamentare europene*, în Tratatul de la Maastricht, în *art.8b alin.2*, se prevede că:

"Fără a aduce atingere dispozițiilor articolului 138 alineatul (3) și dispozițiile adoptate pentru aplicarea acestuia, orice cetățean al Uniunii, care își are reședința într-un stat membru și care nu este resortisant al acestuia are dreptul de a alege și de a fi ales la alegerile pentru Parlamentul European în statul membru în care își are reședința, în aceleași condiții ca

¹⁸¹ A se vedea AnaMaria Groza – op.cit, p.124.

¹⁸² *Directiva Consiliului 93/109/CE din 6 decembrie 1993 de stabilire a normelor de exercitare a dreptului de a alege și de a fi ales pentru Parlamentul European pentru cetățenii Uniunii care au reședința într-un stat membru în care nu sunt resortisanți*, publicată în JO L 329 din data de 30 decembrie 1993.

resortisanții aceluși stat. Acest drept se va exercita în condițiile care trebuie stabilite până la 3 decembrie 1993 de Consiliu, hotărând în unanimitate la propunerea Comisiei și după consultarea Parlamentului European; aceste norme de aplicare pot prevedea dispoziții derogatorii în cazul în care probleme specifice ale unui stat membru justifică acest lucru."

Exercitarea acestora se face o singură dată cu prilejul aceluși alegeri, fie în cadrul statului de origine, fie în cadrul statului de reședință. Vârsta minimă pentru a vota este de 18 ani. Votul obligatoriu este reglementat în patru țări și anume Belgia, Luxemburg, Grecia și Cipru.

Toate statele membre ale Uniunii Europene trebuie să asigure condițiile necesare în vederea exercitării drepturilor electorale, prin aplicarea principiului egalității juridice între electorii comunitari și cei naționali dar și a asigurării relației de cooperare în vederea evitării dublului exercițiu al acestor drepturi. Ca și în cazul sistemelor naționale, și în cadrul Uniunii Europene există situații în care, ca urmare a unor condamnări civile sau penale, fie în statul de origine fie în cel de reședință, se aplică decăderea din aceste drepturi electorale a cetățenilor. În sarcina celor care candidează sunt stabilite câteva condiții suplimentare pe care aceștia trebuie să le îndeplinească, cum ar fi:

➤ Depunerea unei declarații din care să rezulte naționalitatea și adresa acestora pe teritoriul electoral al statului de reședință, colectivitatea locală sau circumscripția statului de origine unde a fost înscris candidat cu prilejul ultimelor alegeri;

➤ Angajamentul că nu își va exercita dreptul de vot sau că nu va candida pe teritoriul statului de origine;

➤ Statele de reședință pot cere electorilor să indice în respectiva declarație că nu au fost decăzuți din drepturile electorale în statul de origine, să prezinte un document de identitate valid și să indice data de la care își au reședința pe teritoriul său.

O altă condiție suplimentară ar fi aceea că în statele membre în cadrul cărora non-naționali, cetățeni europeni, care au drept de vot reprezintă peste 20% din populația totală cu drept de vot, se impune ca aceștia să aibă o durată de ședere de cinci ani pentru exercitarea dreptului de vot și de zece ani pentru eligibilitate.

În ceea ce privește exercitarea acestui drept în cadrul *alegerilor municipale* într-un stat a cărui cetățenie nu o deține, cetățeanul Uniunii Europene trebuie să îndeplinească următoarele condiții:

➤ Să aibă cetățenia unui stat membru al Uniunii Europene;

➤ Să aibă reședința în statul membru în care dorește să candideze și/sau să voteze;

➤ Să îndeplinească condițiile prevăzute de legislația statului de reședință pentru exercitarea acestui drept.

Practic, cetățeanul european trebuie să îndeplinească aceleași condiții ca și un cetățean al statului de reședință în virtutea respectării principiului egalității în drepturi dar și a principiului non-discriminării. În privința perioadei minime în care să-și fi avut reședința pe teritoriul statului de rezidență, cetățenii Uniunii Europene se consideră a îndeplini această condiție dacă fac dovada unei perioade de reședință echivalente în alte state membre. Totuși, unele state pot impune o durată minimă de rezidență în cadrul colectivității în cadrul căreia se manifestă acest drept.

O altă precizare importantă de menționat este aceea că *nu sunt interzise nici dubla candidatură și nici dublul vot pentru cetățeanul european*, însă statele membre pot restricționa acest lucru și astfel cel care are calitatea de ales într-un aparat municipal nu mai poate deține simultan și funcția dobândită în statul de origine, care dacă ar fi exercitată în statul de reședință ar genera incompatibilitate.

În privința acestor alegeri, se consideră că acestea beneficiază de o mai mare importanță acordată deoarece se consideră că accelerează integrarea cetățenilor comunitari care s-au instalat într-un stat membru.¹⁸³

Prin urmare, statele Membre ale Uniunii Europene au reușit într-o anumită măsură armonizarea cadrului electoral prin care sunt organizate alegerile pentru Parlamentul European. Astfel, acestea folosesc un sistem proporțional în alegerile pentru Parlamentul European și natura proporțională a acestui sistem trebuie respectată. Între acești parametri, Statele Membre au puterea să-și determine procedurile electorale exacte, cum ar fi circumscripțiile, stabilirea pragului și dacă folosesc sau nu un sistem cu liste sau cel cu un vot unic transferabil. Cu toate acestea, în ciuda reglementărilor comune care pot fi găsite în legislația Uniunii Europene, administrarea actuală a alegerilor pentru Parlamentul European este organizată la nivel național și reglementată prin legislație națională. Din această perspectivă, alegerile care vor urma pentru Parlamentul European reprezintă mai degrabă 25 de alegeri paralele în fiecare Stat Membru al Uniunii Europene, decât o singură alegere europeană extinsă.

3.2.4. Contenciosul electoral în Uniunea Europeană

În ceea ce privește *problema contenciosului electoral în Uniunea Europeană* precizăm că verificarea scrutinului se realizează de către:

- Parlament în țări precum Luxemburg și Danemarca;
- instanță jurisdicțională în țări precum Franța, Italia, Belgia, Austria, Irlanda, Lituania, Marea Britanie, Finlanda;
- atât de Parlament cât și de instanță jurisdicțională în Germania.

¹⁸³ Marin Voicu – *Uniunea Europeană înainte și după Tratatul de la Lisabona*, Ed.Universul Juridic, București, 2009, p.101.

Prin urmare, contenciosul electoral poate fi acordat fie Parlamentelor, fie instanțelor ordinare, chiar și instanțelor constituționale iar altele, acesta este rezultatul unei combinării între acestea. Acordarea unor competențe de contencios electoral curților constituționale este normală și justificată deoarece constituția reprezintă și are la bază voința poporului.

3.2.5. Alegerile europarlamentare din 2009

În anul 2009, cu ocazia desfășurării alegerilor pentru Parlamentul European, Uniunea Europeană s-a confruntat cu cea mai slabă prezență la vot, aceasta fiind sub 43% din cei peste 375 milioane de cetățeni europeni cu drept de vot.

"Chiar dacă extinderile succesive ale Uniunii Europene au adus o creștere a numărului membrilor Parlamentului European, iar puterile acestora au fost considerabil întărite prin intermediul modificărilor aduse de tratatele Uniunii, participarea electorilor la alegerile europene nu a încetat să scadă"¹⁸⁴.

Astfel, dacă luăm în considerare că la primele alegeri din 1979, prezența la vot a fost de 63%, și de atunci a fost într-o continuă scădere iar la ultimele alegeri pentru Parlamentul European prezența a fost undeva la 43,24%.

Cu toate că participarea la vot variază de la o țară a alta ceea ce este relevant este faptul că ne confruntăm cu un fenomen generalizat de scădere a prezenței la vot, mai accentuat decât participarea la alegerile naționale.

Trebuie subliniat faptul că o prezență la vot foarte mică au avut-o noile state membre ale Uniunii Europene, iar un stat în care absenteismul la vot a fost mai mult decât evident este România, unde peste 70% din cetățenii cu drept de vot nu au votat. Prin urmare există diferențe de comportament electoral între noile state membre ale Uniunii și vechii membri ai acesteia, care se pot justifica prin prisma existenței unei democrații mai profunde în vechile state membre dar există și o lipsă de informații referitoare la cunoașterea și înțelegerea politicii europene în general și a mizei alegerilor europene în special.

În această situație, s-au conturat mai multe planuri de acțiune, având ca obiect fie *reformarea procedurii electorale* prin crearea unui sistem de liste transnaționale (în acest fel cetățenii europeni ar vota o dată pentru alegerea unui candidat național și altă dată pentru alegerea unui candidat european luând naștere un corp de 25 de eurodeputați aleși la nivel european), prin obligativitatea organizării de circumscripții electorale regionale în statele cu populație mai numeroasă, prin concentrarea operațiunilor electorale propriuzise pe cel mult două zile, prin condiționarea de rezultatul alegerilor a alegerii

¹⁸⁴ *Constanța Mătușescu, Claudia Gilia – Alegerile europene și legitimitatea democratică la nivel comunitar*, Ed. Biblioteca, Târgoviște, 2009, p.196.

președintelui Comisiei Europene, fie implementarea unei serii de modificări care să ajute la creșterea atractivității alegerilor europene pentru cetățeni europeni (prin asigurarea de către partidele politice a legăturii dintre cetățeni și instituțiile europene, printr-o puternică campanie de informare a cetățenilor cu privire la importanța Parlamentului European și a alegerilor europene).

În opinia noastră, cea mai importantă schimbare este stabilirea unei liste transnaționale, care va da naștere unei reconfigurări a dimensiunii europene a alegerilor și va avea ca efect dislocarea monopolului statelor asupra alegerii eurodeputaților. În acest fel se va suplimenta controlul pe care îl au partidele naționale asupra procesului electoral cu o influență mai directă a Parlamentului European și a partidelor europene.

Un alt plan are în vedere naționalizarea dezbaterii europene în jurul unor subiecte care prezintă un interes cert pentru majoritatea alegătorilor. Există și un Plan D (Democrație, Dialog, Dezbateri) al Comisiei Europene, din anul 2005, care are în vedere măsuri pentru creșterea participării la alegerile europene și chiar și un plan al Parlamentului European referitor la reformarea procedurii electorale.

Primele alegeri europene (parțiale) desfășurate în România au avut loc în 2007 și au vizat atribuirea celor 35 de mandate celor care strâng voturile necesare pentru a deveni reprezentanții României în Parlamentul European. La aceste alegeri prezența la vot a fost conform previziunilor și anume de 29,46% din cetățenii cu drept de vot.

În perioada 2009–2014, țării noastre îi sunt alocate doar 33 de locuri, iar interesul României este ca aceasta să fie cât mai bine reprezentată în Parlamentul European pentru a influența în acest fel decizia la nivel comunitar.

Conform datelor statistice, la alegerile europarlamentare desfășurate în 2009 în România, s-a constatat că prezența la vot a avut aceleași caracteristici ca în celelalte state membre ale Uniunii Europene, mai precis că mediul urban a avut un procent mai mic de participare la vot decât cel rural.

3.3 Drepturile electorale în România

3.3.1. Constituția României și drepturile electorale

După anul 1989 România a cunoscut o amplă reformă la nivel instituțional, devenind un stat de drept democratic și social, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile cetățenilor, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme.

În doctrina constituțională drepturile electorale sunt incluse în categoria drepturilor fundamentale, exclusiv politice, deoarece acestea se exercită numai de către cetățenii țării pentru a exprima suveranitatea puterii statale și

participarea lor astfel la guvernare. Este firesc ca exercitarea acestor drepturi să aparțină numai cetățenilor deoarece instituția cetățeniei definește o legătură specială, politică și juridică, între persoana fizică și statul român, determinând toate drepturile și obligațiile reciproce stipulate de Legea fundamentală și celelalte legi.

Drepturile fundamentale, exclusiv politice, trebuie să fie interpretate și aplicate în conformitate cu prevederile Declarației Universale a Drepturilor Omului precum și cu alte documente cu caracter internațional sau regional la care România este parte.

În doctrină, se consideră că drepturile fundamentale exclusiv politice sunt decât trei, și anume: *dreptul de a alege, dreptul de a fi ales și dreptul de revocare*. Primele două drepturi se regăsesc atât în constituțiile statelor membre ale Uniunii Europene cât și în reglementările referitoare la alegerile pentru Parlamentul European. În ceea ce privește dreptul de revocare, se consideră că acesta este reglementat doar în sistemele constituționale naționale, în care este utilizat unul din tipurile de scrutin majoritar, și anume cel uninominal sau cel de listă, și nu unul proporțional¹⁸⁵.

În ceea ce privește drepturile electorale, unele sunt prevăzute expres în *Constituție*, iar altele în *Legile electorale*.

Constituția României din 8 decembrie 1991 a luat naștere ca urmare a referendumului din 8 decembrie 1991¹⁸⁶. Articolul 8, face referire la pluralism, ca o condiție și o garanție a democrației constituționale în societatea românească. Partidele politice se constituie și își desfășoară activitatea în condițiile legii, contribuind la definirea și exprimarea voinței politice a cetățenilor.

Astfel, în art.34 și 35 ale Constituției erau prevăzute dreptul de vot, respectiv dreptul de a fi ales. Conform prevederilor acestor articole au drept de vot cetățenii care au împlinit vârsta de 18 ani, până în ziua alegerilor inclusiv. Nu aveau drept de vot debilizii sau alienații mintal, puși sub interdicție, și nici persoanele condamnate, prin hotărâre judecătorească definitivă, la pierderea drepturilor electorale. Aveau dreptul de a fi aleși cetățenii români cu drept de vot cărora nu le este interzisă asocierea în partide politice. Candidații trebuiau să fi împlinit, până în ziua alegerilor inclusiv, vârsta de cel puțin 23 de ani, pentru a fi aleși în Camera Deputaților sau în organele locale, și vârsta de cel puțin 35 de ani, pentru a fi aleși în Senat sau în funcția de Președinte al României.

O serie de alte articolele precum art.62, 63, 81, 90, 121 și art.122 conțineau prevederi referitoare la alegerea reprezentanților populației în instituții

¹⁸⁵ *Gheorghe Iancu* – Unele aspecte critice referitoare la sistemul electoral român, *Revista de Drept Public* nr.3/2008, Ed. C.H. Beck, p.91.

¹⁸⁶ Organizat conform Legii nr.67/1991, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 236 din 23 noiembrie 1991.

reprezentative, respectiv primării, consilii locale și județene, Camera Deputaților și Senat.

În plus, Constituția din 1991 consacră și instituții noi, care în contextul vieții politice interne, au tangență cu procesul electoral.

Astfel, se creează *Curtea Constituțională* care veghează la respectarea procedurii pentru alegerea Președintelui României și confirmă rezultatele sufragiului. De asemenea, veghează la respectarea procedurii pentru organizarea și desfășurarea referendumului și confirmă rezultatele acestuia.

O altă instituție nou creată este *Curtea de Conturi* care efectuează controlul finanțării partidelor politice și a campaniilor electorale, în baza rapoartelor de venituri și cheltuieli electorale pentru fiecare partid politic sau candidat independent.

Avocatul Poporului (Ombudsman) are rolul de a veghea la apărarea drepturilor (inclusiv electorale) și libertăților persoanelor fizice în raporturile acestora cu autoritățile publice.

Consiliul Legislativ are rolul de a garanta corectitudinea, transparența procesului electoral și de a contribui astfel la consolidarea statului de drept.

În vederea adaptării Constituției din decembrie 1991 la noile realități, asistăm la procesul de revizuire a acesteia, iar ca urmare a referendumului din 18-19 octombrie 2003, *Legea de revizuire a Constituției* a fost aprobată, devenind *Legea nr.429/2003*, lege ce a intrat în vigoare la 29 octombrie 2003.

În ceea ce privește *modificările de ordin electoral*, aduse prin revizuirea Constituției, aceste sunt destul de importante și semnificative pentru domeniul electoral. Astfel:

➤ Potrivit art.2 alin.(2) din Constituția, revizuită, suveranitatea națională aparține poporului român, care o exercită prin organele sale reprezentative, constituite prin alegeri *libere, periodice și corecte*, precum și prin referendum. Se observă că se face referire la caracterul alegerilor tocmai pentru a se sublinia caracterul democratic al alegerilor și al Constituției.

➤ Art.34 și 35 ale Constituției inițiale unde erau prevăzute dreptul de vot, respectiv dreptul de a fi ales devin în noua Constituție articolele 36 și respectiv 37.

➤ O altă modificare adusă Constituției se referă la introducerea prevederilor privind dreptul cetățenilor Uniunii Europene de a alege și de a fi aleși în autoritățile administrației publice locale din România – art.16 alin.(4) și dreptul cetățenilor români de a fi aleși în Parlamentul European, în condițiile aderării României la Uniunea Europeană (art.38).

➤ Art.73 alin.3 din Constituția, revizuită, prevede că legislația electorală se reglementează numai prin lege organică.

➤ În ceea ce privește alegerile pentru Camera Deputaților și Senat, au fost aduse o serie de modificări care se referă la garantarea egalității de șanse

între bărbați și femei pentru ocuparea funcțiilor și demnităților publice – art.16 alin.(3), reducerea limitei de vârstă pentru candidații pentru Senat de la 35 de ani, în reglementarea anterioară, la 33 de ani – art.37 alin.(2), menționarea, pentru prima dată, a Autorității Electorale Permanente – art.73 alin.(3) lit.a).

➤ În ceea ce privește mandatul Președintelui României, s-au produs și aici modificări prin schimbarea duratei acestuia, de la 4 la 5 ani.

Dreptul de vot este așadar reglementat, în prezent, în articolul 37 din Constituția României, și prevede:

"(1) Cetățenii au drept de vot de la vârsta de 18 ani, împliniți până în ziua alegerilor inclusiv.

(2) Nu au dreptul de vot debilizii sau alienații mintal, puși sub interdicție, și nici persoanele condamnate, prin hotărâre judecătorească definitivă, la pierderea drepturilor electorale."

În doctrină se consideră că "dreptul de vot reprezintă materializarea suveranității de către popor, suveranitate care, conform art.2 alin.(1) din Constituție, este exercitată fie prin organe reprezentative, constituite prin alegeri libere, periodice și corecte, fie prin referendum. Trebuie precizat că în categoria dreptului de vot intră atât dreptul de a alege reprezentanții în autoritățile statului, cât și dreptul de a fi consultat în cadrul referendumului."¹⁸⁷

Dreptul de vot este un drept fundamental, exclusiv politic, deoarece prin exercitarea lui cetățenii participă la formarea autorităților reprezentative, deci la guvernare.

Egalitatea votului permite o participare egală a tuturor cetățenilor la alegeri, fără deosebire de rasă, naționalitate, sex, profesie sau religie. De asemenea, egalitatea votului cetățenilor se realizează și prin stabilirea unor circumscripții electorale egale.

Votul direct constă în faptul că cetățenii cu drept de vot își exprimă personal, direct, opțiunea față de candidații propuși.

Secretul votului desemnează posibilitatea cetățenilor de a-și manifesta voința fără ca aceasta să fie cunoscută. Legea electorală, prin prevederile sale, oferă garanțiile care asigură exercitarea efectivă și afirmarea caracterului secret al votului prin o serie de măsuri: tipizarea buletinelor de vot, imprimarea numai a mențiunilor strict necesare, siguranța păstrării și transportului buletinelor de vot, organizarea și funcționarea secțiilor de votare, pregătirea și folosirea urnelor și cabinelor de votare, etc.

Votul liber exprimat reprezintă posibilitatea alegătorului de a participa sau nu la votare. Această prevedere este validă și în România, dar deoarece

¹⁸⁷ I.Muraru, E.S. Tănăsescu –op. cit., p. 518.

absenteismul la vot a determinat de multe ori dificultăți în realizarea scopului alegerilor, în unele state s-a adoptat măsura obligativității votului (Australia, Argentina, Grecia, Belgia).

Prin coroborarea prevederilor constituționale cu dispozițiile art.18 alin.(8) din *Legea nr.35/2008*¹⁸⁸ pentru alegerea Camerei Deputaților și a Senatului și pentru modificarea și completarea Legii nr.67/2004 pentru alegerea autorităților administrației publice locale, a Legii administrației publice locale nr.215/2001 și a Legii nr.393/2004 privind Statutul aleșilor locali se observă că dreptul de vot aparține nu numai cetățenilor români cu domiciliul în țară ci și cetățenilor români cu domiciliul în străinătate.

Un alt drept electoral fundamental, exclusiv politic, este și *dreptul de a fi ales* reglementat în articolul 37 din Constituția României și prevede:

"(1) Au dreptul de a fi aleși cetățenii cu drept de vot care îndeplinesc condițiile prevăzute în articolul 16 alineatul (3), dacă nu le este interzisă asocierea în partide politice, potrivit articolului 40 alineatul (3).

(2) Candidații trebuie să fi împlinit, până în ziua alegerilor inclusiv, vârsta de cel puțin 23 ani pentru a fi aleși în Camera Deputaților sau în organele administrației publice locale, vârsta de cel puțin 33 ani pentru a fi aleși în Senat și vârsta de cel puțin 35 ani pentru a fi aleși în funcția de Președinte al României."

Pentru început, subliniem faptul că acest drept electoral este indubitabil legat și condiționat de existența dreptului la vot pentru aceeași persoană, practic nu se poate vorbi de un drept de a fi ales în lipsa existenței unui drept la vot.

Prevederile art.37 din Constituție trebuie coroborate cu cele ale art.16 alin.(3) și ale art.40 alin.(3) din Constituție privitoare la ocuparea funcțiilor și demnităților publice și la asocierea în partide politice.

Există o serie de condiții pe care un individ trebuie să le îndeplinească pentru a putea beneficia de exercitarea dreptului de a fi ales. Astfel:

- să aibă cetățenia română;
- să aibă domiciliul în România;
- să aibă drept de vot;
- să poată exercita dreptul de asociere în partide politice;
- să aibă vârsta minimă prevăzută de lege pentru a candida.

¹⁸⁸ Publicată în și modificată de O.U.G nr.66/2008 pentru modificarea și completarea Legii administrației publice locale nr. 215/2001 și a Legii nr.334/2006 privind finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale, precum și pentru modificarea Legii nr.35/2008 pentru alegerea Camerei Deputaților și a Senatului și pentru modificarea și completarea Legii nr.67/2004 pentru alegerea autorităților administrației publice locale, a Legii administrației publice locale nr.215/2001 și a Legii nr.393/2004 privind Statutul aleșilor locali, publicată în M.O. nr.409 din 30 mai 2008 precum și de O.U.G. nr.97/2008 privind modificarea și completarea titlului I al Legii nr.35/2008 pentru alegerea Camerei Deputaților și a Senatului și pentru modificarea și completarea Legii nr.67/2004 pentru alegerea autorităților administrației publice locale, a Legii administrației publice locale nr.215/2001 și a Legii nr.393/2004 privind Statutul aleșilor locali, publicată în M.O. nr.630 din 29 august 2008.

Corelat cu prevederile articolului 38 din Constituție, dreptul de a fi ales conferă cetățenilor români dreptul de a alege și de a fi aleși în Parlamentul European.

Dreptul de a fi ales în Parlamentul European este un alt drept fundamental electoral reglementat în articolul 38 din Constituție:

"În condițiile aderării României la Uniunea Europeană, cetățenii români au dreptul de a alege și de a fi aleși în Parlamentul European."

Și prevederile acestui articol trebuie coroborate pentru a putea fi interpretate cu dispozițiile constituționale referitoare la integrarea euroatlantică.

În doctrină se consideră că atât dreptul de a alege cât și cel de a fi ales în Parlamentul European "nu pot avea semnificația unei reale participări a cetățenilor români la exercitarea puterii de stat, nici chiar în ceea ce privește atribuțiile transferate către instituțiile comunitare sau competențele decizionale exercitate în comun cu celelalte state membre și aceasta pentru că Parlamentul European nu beneficiază decât de un caracter democratic în privința desemnării membrilor săi, fără a avea și rolul de autentic legiuitor"¹⁸⁹.

În acest fel, "noile drepturi electorale fundamentale ale cetățenilor români le conferă acestora posibilitatea de a-și exprima preferințele și de a participa la reprezentarea statului în cadrul unei organizații supranaționale, fără a le conferi și posibilitatea de a exercita direct vreo putere de stat. Ele nu sunt drepturi exclusiv politice, în sensul primar și tradițional al termenului, căci nu semnifică participarea la un proces decizional care să afecteze comunitatea umană constituită în uniunea politică reprezentată de statul modern, ci permit participarea la un proces electoral menit să desemneze un organ reprezentativ la nivel european, care eventual, în viitor și în mod limitat, ar putea influența exercitarea puterii de stat în România."¹⁹⁰ Alți autori¹⁹¹ le consideră a fi drepturi fundamentale deoarece acestea îndeplinesc toate trăsăturile drepturilor fundamentale, acestea fiind drepturi esențiale și sunt prevăzute de Constituție.

3.3.2. Legislația electorală din România

Legea electorală reprezintă cadrul juridic pe baza căruia se desfășoară alegerile electorale, o lege care trebuie să se caracterizeze prin trăsături specifice fiecărei țări în parte, trăsături care își au sorgintea în democrația țării, în perspectivele prezente și viitoare din istoria unei țări dar în același timp aceasta reprezintă și un mijloc de educație a cetățenilor unei țări.

¹⁸⁹ I.Muraru, E.S. Tănăsescu –op. cit., p.351.

¹⁹⁰ *Idem* – p.351.

¹⁹¹ Gheorghe Iancu– op.cit., p.294.

Legea electorală cuprinde mai multe drepturi electorale specifice precum: dreptul cetățenilor de a verifica înscrierea în listele electorale și de a face întâmpinări împotriva omisiunilor, înscrierilor greșite și a oricăror erori; dreptul de contesta candidaturile, etc. Este firesc ca legea electorală să cuprindă o arie mai largă a drepturilor electorale deoarece ea dezvoltă ori interpretează prevederile constituționale referitoare la aceste drepturi, iar buna organizare și desfășurare a alegerilor trebuie să cuprindă reglementări care să prevadă concret activități specifice, drepturi și obligații, atât ale cetățenilor cât și ale organelor de stat pentru aplicarea dispozițiilor constituționale referitoare la sistemul electoral.

În continuare, ne vom ocupa de principalele reglementări privind drepturile electorale și cadrul legal al acestora din domeniul electoral. Astfel, imediat după 1989 a avut loc adoptarea *Decretului Lege nr.8/1989 privind înregistrarea și funcționarea partidelor politice și a organizațiilor obștești din România*, prin care se afirmă principiul pluralismului politic. În cadrul acestuia se prevede ca înființarea și organizarea partidelor politice să respecte suveranitatea, independența și integritatea națională, democrația, libertățile și drepturile cetățenilor și demnitatea națiunii române. Se interzicea constituirea partidelor care propagau concepții contrare ordinii de stat și de drept.

Urmează *Decretul-lege nr.92/1990 privind alegerea Parlamentului și a Președintelui României*, prin care s-a prevăzut că Parlamentul României va avea o structură bicamerală – Adunarea Deputaților și Senat, iar deputații și senatorii vor fi aleși prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat, conform principiului reprezentării proporționale. Președintele României era ales prin vot universal, secret, egal, direct și liber exprimat. Această lege "reușește să îmbine, desigur sub aspect constituțional, tradiția cu prezentul, să exprime juridic dezideratele Revoluției noastre din decembrie 1989, constituindu-se într-un mijloc eficient de trecere – sau mai exact, de continuare la sfârșit de mileniu, a unui proces, brutal întrerupt mai bine de o jumătate de secol – la consolidarea unui sistem de guvernare autentic și real democratic".¹⁹² Această lege a avut un caracter temporar, prevăzut de altfel și în conținutul său, până la adoptarea legii electorale elaborate după intrarea în vigoare a noii Constituții a României.

La 26 noiembrie 1991 a fost adoptată *Legea nr.70/1991 privind alegerile locale*. În conformitate cu prevederile art.72 alin.(3) lit.a) din Constituție, au fost adoptate *Legea nr.68/1992 pentru alegerea Camerei Deputaților și a Senatului și Legea nr.69/1992 pentru alegerea Președintelui României*, care au abrogat Decretul-lege nr.92/1990. Cele două legi organice au suferit în timp o serie de modificări și completări.

¹⁹² A. Iorgovan, F. Vasilescu, I. Muraru, I. Vida – op.cit., p.4

Ca urmare a revizuirii Constituției, a fost nevoie de o adaptare la cerințele acesteia și a legislației în domeniul electoral, aceasta din urmă suferind o serie de modificări și completări, ba mai mult unele dintre actele normative din domeniu fiind abrogate și adoptate altele noi. Este cazul Legii nr.68/1992 pentru alegerea Camerei Deputaților și a Senatului, a Legii nr.69/1992 pentru alegerea Președintelui României și a Legii nr.70/1991 privind alegerile locale, legi care au fost abrogate iar în locul acestora au apărut legi noi, adaptate cerințelor prezentului politic al țării, precum Legea nr.370/2004 pentru alegerea Președintelui României, Legea nr.373/2004 pentru alegerea Camerei Deputaților și a Senatului și Legea nr.67/2004 pentru alegerea autorităților administrației publice locale, legi care până în prezent au suferit și acestea modificări și completări, chiar și o abrogare. Este cazul Legii nr.373/2004 pentru alegerea Camerei Deputaților și a Senatului care a fost abrogată, în locul său adoptându-se *Legea nr.35/2008* pentru alegerea Camerei Deputaților și a Senatului și pentru modificarea și completarea Legii nr.67/2004 pentru alegerea autorităților administrației publice locale, a Legii administrației publice locale nr.215/2001 și a Legii nr.393/2004 privind Statutul aleșilor locali.

*Legea nr.370/2004 pentru alegerea Președintelui României, cu modificările și completările ulterioare*¹⁹³, stabilește că sistemul electoral care se folosește pentru alegerea Președintelui României este sistemul electoral majoritar iar modul de scrutin utilizat este cel uninominal. Practic, candidatul care a întrunit, în primul tur de scrutin, majoritatea de voturi ale alegătorilor înscriși în listele electorale este ales drept președinte al României. Dacă nici unul dintre candidați nu a întrunit această majoritate, se organizează al doilea tur de scrutin, între primii doi candidați stabiliți în ordinea numărului de voturi obținute în primul tur, fiind declarat ales candidatul care a obținut cel mai mare număr de voturi.

Legea nr.370/2004 vizează de asemenea reducerea numărului de susținători necesar pentru înscrierea candidaților la Președinție: de la 300.000, în vechea reglementare, la 200.000. Se introduc noi prevederi potrivit cărora propunerile de candidați trebuie însoțite de o declarație autentică, pe proprie răspundere, a candidatului, potrivit legii penale, privind apartenența sau neapartenența ca agent ori colaborator al organelor de securitate, ca poliție politică (art.9 alin.(2) lit.c).

¹⁹³ Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 887 din data de 29 septembrie 2004, modificată și completată de Ordonanța de urgență a Guvernului nr.77/2004 și Ordonanța de urgență a Guvernului nr.95/2009.

În ceea ce privește instituția care are grijă de respectarea pe teritoriul întregii țări a prevederilor legii mai su-menționate este Curtea Constituțională, aceasta din urmă fiind și cea care confirmă rezultatele sufragiului.

*Legea nr.373/2004 pentru alegerea Camerei Deputaților și a Senatului, cu modificările și completările ulterioare*¹⁹⁴, prevedea că deputații și senatorii sunt aleși potrivit principiului reprezentării proporționale, prin scrutin de listă blocată precum și pe bază de candidaturi independente. Repartizarea și atribuirea mandatelor de deputat și de senator se făcea potrivit legii în două etape: la nivelul fiecărei circumscripții electorale, ale căror limite teritoriale coincid cu cele ale județelor, precum și la nivel de țară. În prima etapă este utilizată metoda coeficientului iar în cea de-a doua metoda d'Hondt.

Norma de reprezentare era de 70.000 de locuitori pentru un deputat și de 160.000 de locuitori pentru un senator, numărul total de deputați respectiv de senatori rezultat din aplicarea normei de reprezentare fiind de 314, respectiv de 137. La numărul total de deputați se adaugă cel mult 18 deputați din partea organizațiilor cetățenilor aparținând minorităților naționale care nu au întrunit în alegeri numărul de voturi pentru a fi reprezentate în Parlament.

Pragul electoral era de 5% din voturile valabil exprimate pe întreaga țară. În cazul alianțelor politice și alianțelor electorale, la pragul de 5% se adăuga, pentru al doilea membru al alianței, 3% din voturile valabil exprimate pe întreaga țară și, pentru fiecare membru al alianței, începând cu al treilea, câte un singur procent, fără a se putea depăși 10% din voturile valabil exprimate pe întreaga țară.

Ulterior, această lege a fost abrogată și a fost adoptată *Legea votului uninominal* și anume *Legea nr.35/2008 pentru alegerea Camerei Deputaților și a Senatului și pentru modificarea și completarea Legii nr.67/2004 pentru alegerea autorităților administrației publice locale, a Legii administrației publice locale nr.215/2001 și a Legii nr.393/2004 privind Statutul aleșilor locali, cu modificări ulterioare*¹⁹⁵.

Datorită realităților politice existente odată cu integrarea României în Uniunea Europeană, a apărut și necesitatea modificării legislației electorale mai precis introducerea votului în cadrul colegiilor uninominale. Astfel, se va realiza o apropiere și o legătură mai strânsă între cetățean și cel care îl reprezintă în corpul legiuitor, ducând totodată la îmbunătățirea semnificativă a imaginii Parlamentului. S-a dorit totodată ca numărul cetățenilor care rămân fără reprezentare în Parlament să fie din ce în ce mai mic, iar modalitatea de repartizare a mandatelor trebuie să fie una proporțională, prin respectarea voinței cetățenilor.

¹⁹⁴ Modificată și completată prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr.80/2004 publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.941 din 14 octombrie 2004 și Legea nr.334/2006 publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.632 din 21 iulie 2006.

¹⁹⁵ Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.196 din 13 martie 2008.

Ca noutate, putem aminti introducerea pentru prima oară a ideii de reprezentare parlamentară a românilor aflați în afara granițelor României, prin această lege prevăzându-se două mandate de senator și patru mandate de deputat pentru aceștia, parlamentari aleși direct de către românii din afara granițelor prin vot uninominal.

Se oferă de asemenea posibilitatea ca alegătorii să pedepsească migrația politică, care nu este o consecință a sistemului electoral, ci a loialității ideologice, a sistemului de recrutare și a disponibilității partidelor și a electoratului de a pedepsi acest fenomen.

S-a dorit în același timp eliminarea fraudelor electorale, prin faptul că votul desfășurându-se în colegii uninominale, se elimină posibilitatea de a vota prin sistemul turismului electoral, fiecare cetățean putând vota doar la secția de votare în colegiul la care este arondat.

Conținutul legii este în mare următorul:

➤ Alegătorul pentru a-și exprima votul pentru Camera Deputaților și pentru Senat, va ștampila chenarul care conține candidatul preferat, întrucât aceștia vor figura individual în cursa electorală în colegiul uninominal respectiv. Un candidat independent care primește majoritatea voturilor valabil exprimate în colegiul în care candidează, primește un mandat.

➤ În cazul partidelor, alianțelor politice sau electorale, se vor atribui mandate doar dacă acestea depășesc pragul electoral la nivel național. Rațiunea acestei prevederi este dată de faptul că un candidat provenit din partea unui partid, spre deosebire de un candidat independent, candidează cu o platformă a partidului, și nu cu una strict personală. Aceste restricții sunt anulate în cazul alegerilor parțiale, când este declarat câștigător candidatul care obține cele mai multe voturi (chiar dacă nu obține majoritatea voturilor). În fiecare colegiu uninominal se alocă un singur loc de deputat sau senator.

➤ Pentru ca un partid să intre în Parlament trebuie să depășească 5% din totalul voturilor valabil exprimate la nivel național sau candidații săi să câștige cel puțin 6 colegii uninominale în cazul alegerilor pentru Camera Deputaților și 3 colegii în cazul alegerilor pentru Senat. În cazul alianțelor politice sau electorale, pragul electoral crește procentual cu 3% pentru al doilea membru al alianțelor și 1% pentru următorii, fără a depăși 10%.

➤ Pentru ca un candidat independent să câștige un mandat, acesta trebuie să primească 50%+1 din voturile valabil exprimate în colegiul în care candidează.

Prin acest nou sistem electoral se poate constata că modalitatea de vot este mai simplă și deci și mai ușor de administrat, candidații au interesul de a se adresa direct cetățenilor cărora le cer votul, favorizează implicarea cetățenilor; oferă alegătorilor posibilitatea de a-l sancționa direct pe reprezentantul care i-a dezamăgit. Însă, și acest sistem electoral, prezintă o serie de

dezavantaje, cum ar fi că încurajează tehnicile de "votare tactică" iar în cazul unei distribuții echilibrate a votului, crește gradul de impredictibilitate cu privire la candidatul care va fi selectat.

În ceea ce privește *minoritățile naționale* se stabilește un coeficient electoral obținut prin împărțirea numărului total de voturi valabil exprimate la nivel național la numărul total de mandate. Primesc mandate acele organizații ale minorităților care au primit un număr de voturi mai mare de 10% din coeficientul electoral. O organizație a unei minorități naționale poate propune același candidat pentru mai multe colegii uninominale aparținând diferitelor circumscripții electorale, numai în condițiile în care propune un singur candidat la nivel național și doar pentru alegerea Camerei Deputaților.

*Legea nr.67/2004 pentru alegerea autorităților administrației publice locale*¹⁹⁶, republicată, cu modificările și completările ulterioare, stabilește că pentru alegerea consiliilor locale și a primarilor, fiecare comună, oraș, municipiu și subdiviziune administrativ-teritorială a municipiului constituie o circumscripție electorală. Pentru alegerea consiliilor județene și a Consiliului General al Municipiului București, fiecare județ, respectiv municipiul București, constituie o circumscripție electorală.

Având în vedere integrarea României în Uniunea Europeană și a faptului că cetățenii celorlalte state membre ale Uniunii Europene vor putea vota și să fie aleși în autoritățile administrației publice locale a fost necesară modificarea acestei legi, fapt ce s-a realizat prin modificările și completările aduse de și de legea mai sus-amintită *Legea nr.35/2008 pentru alegerea Camerei Deputaților și a Senatului și pentru modificarea și completarea Legii nr.67/2004 pentru alegerea autorităților administrației publice locale, a Legii administrației publice locale nr.215/2001 și a Legii nr.393/2004 privind Statutul aleșilor locali*.

Modificarea legislației privind desfășurarea și organizarea alegerilor locale a avut loc cu doar câteva luni înaintea datei de susținere a scrutinului din 2008, un moment nu tocmai prielnic, întrucât noile reglementări ar fi trebuit să beneficieze de o anumită perioadă de timp pentru a putea fi însușite de cei cointeresați, în principal de către cetățeni care, spre deosebire de autoritățile publice sunt mai puțin informați referitor la reglementarea legislativă a procesului electoral.

*Legea nr.33/2007 privind organizarea și desfășurarea alegerilor pentru Parlamentul European, cu modificările și completările ulterioare*¹⁹⁷,

¹⁹⁶ Republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.333 din 17 mai 2007, cu modificări și completări ulterioare.

¹⁹⁷ Publicată în M.O. nr.28 din 16 ianuarie 2007 și modificată de O.U.G. nr.1/2007 privind unele măsuri pentru organizarea și desfășurarea alegerilor pentru Parlamentul European, publicată în M. O. nr.97/2007 din 8 februarie 2007, de O.U.G. nr.8/2007 pentru modificarea

stabilește posibilitatea cetățenilor altor state membre ale Uniunii Europene de a vota și de a fi aleși, laolaltă cu cetățenii români, ca membri din România în Parlamentul European.

În conformitate cu dispozițiile legii, teritoriul României constituie o singură circumscripție electorală. S-a ales o circumscripție electorală unică datorită pragului electoral efectiv astfel obținut deși au existat voci care erau de părere că o împărțire în mai multe circumscripții electorale, după tiparul regiunilor de dezvoltare ar fi fost mai benefică.

Membrii din România în Parlamentul European sunt aleși potrivit sistemului reprezentării proporționale prin scrutin de listă blocată precum și pe bază de candidaturi independente. Mandatele sunt repartizate la nivel național potrivit metodei d'Hondt.

Până în 2009, României îi reveneau 35 de mandate în Parlamentul European, după această dată urmând ca numărul de membri din România ai Parlamentului European să fie de 33.

Pragul electoral pentru partidele și formațiunile politice este de 5% din totalul voturilor valabil exprimate la nivel național. Candidații independenți sunt declarați aleși dacă obțin, fiecare în parte, un număr de voturi valabil exprimate cel puțin egal cu coeficientul electoral național.

Printre modificările aduse acestei legi amintim:

➤ Alianța electorală care a participat la alegerile anterioare, indiferent în ce scop au fost organizate acestea, are dreptul de a-și păstra denumirea numai în cazul în care nu și-a schimbat componența,

➤ O altă prevedere interzice folosirea minorilor cu vârsta sub 16 pentru distribuirea sau amplasarea de materiale de propaganda electorală.

➤ Agenția Națională de Integritate (A.N.I.) va comunica Autorității Electorale Permanente, în 15 zile de la constatare, incompatibilitățile identificate între mandatul de parlamentar european și alte funcții deținute de candidați. Autoritatea Electorală Permanentă va avea obligația fie de a transmite Parlamentului European cazurile de incompatibilitate, fie să constate demisia persoanelor identificate de A.N.I. ca fiind într-o situație de

art. IV din O.U.G. nr.1/2007 privind unele măsuri pentru organizarea și desfășurarea alegerilor pentru Parlamentul European și a art.92 alin. (1) din Legea nr.33/2007 privind organizarea și desfășurarea alegerilor pentru Parlamentul European, publicată în M. O. nr.134/2007 din 23 februarie 2007, precum și de O.U.G. nr.84/2007 pentru modificarea și completarea Legii nr.33/2007 privind organizarea și desfășurarea alegerilor pentru Parlamentul European, pentru modificarea art.IV alin.(6) din O.U.G. nr.1/2007 privind unele măsuri pentru organizarea și desfășurarea alegerilor pentru Parlamentul European și pentru completarea art.3 din O.U.G. nr.15/2007 privind unele măsuri referitoare la alegerea membrilor din România în Parlamentul European din anul 2007, publicată în M. O. nr.602/2007 din 31 august 2007.

incompatibilitate. Într-un termen de 15 zile de la validarea mandatelor, europarlamentarii trebuie să declare la A.N.I. averea și interesele.

➤ Listele electorale sunt permanente, speciale și suplimentare. Cele permanente cuprind, pe localități, toți alegătorii care domiciliază în acele localități, iar cele speciale cuprind cetățenii cu drept de vot ai statelor membre Uniunii Europene. Cetățenii cu drept de vot din statele Uniunii Europene care au domiciliul sau reședința în România pot cere înscrierea pe listele speciale cel târziu cu 60 de zile înaintea datei scrutinului. Cererile trebuie depuse la primarul localității în care au domiciliul sau de reședință, însoțite de copia unui document de identitate.

➤ Pe listele suplimentare se vor înscrie alegătorii care în ziua scrutinului se află în altă localitate decât cea de domiciliu. Aceștia pot vota la orice secție, după ce vor fi înscrși de președintele biroului electoral al secției de votare pe listele electorale suplimentare.

➤ O altă prevedere introduce în lege categoria partidelor politice care au membri în Parlamentul European în locul celei a partidelor politice reprezentate în Parlamentul României.

Ca și comparație între această modalitate electorală și cea din alte țări, putem spune că alegerea europarlamentarilor se face după o metodă apropiată și comună celorlalte țări cu diferența existenței votului pe liste blocate dar care își găsește justificarea în nevoia de reformare a sistemului electoral românesc, reformare care s-a considerat necesar a se realiza treptat.

Alături de aceste drepturi electorale, din categoria drepturilor politice pe care cetățeanul român le are trebuie să amintim *dreptul cetățeanului la inițiativă legislativă*, drept ce se regăsește în prevederile Legii nr.189/1999 privind exercitarea inițiativei legislative cetățenești, republicată¹⁹⁸, *dreptul cetățeanului de a participa la actul de guvernare*, ce se regăsește în Legea nr.334/2006 privind finanțarea activității partidelor politice și a campaniilor electorale, republicată,¹⁹⁹ și nu în ultimul rând *dreptul cetățeanului de a organiza și participa la întruniri publice*, care se regăsește în reglementările Legii nr.3/2000.

Prin cele prezentate mai sus, se observă o evidentă instabilitate din punct de vedere al reglementărilor electorale, instabilitate care se caracterizează, în mod neconstituțional, de apariția unui număr foarte mare de ordonanțe de urgență deși există o limită constituțională care prevede că, există interdicție ca prin ordonanța de urgență să fie afectate drepturile și libertățile prevăzute de Constituție precum și interdicția ca prin ordonanța de urgență să fie afectate drepturile electorale.²⁰⁰ Această caracteristică a sistemului legislativ

¹⁹⁸ Publicată în Monitorul Oficial al României. Partea I, nr.516 din 8 iunie 2004.

¹⁹⁹ Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.510 din 22 iulie 2010.

²⁰⁰ A se vedea *Corneliu-Liviu Popescu – Instabilitatea legislației electorale în Noua Revistă a Drepturilor Omului nr.3/2009*, pp.3-9.

electoral românesc în mod evident nu contribuie la organizarea în bune condiții a competiției electorale.

3.3.3. Participarea la vot în România

Și în România participarea la vot se află pe o scară descendentă așa cum rezultă din datele oficiale ale tuturor tipurilor de alegeri desfășurate în ultimii ani. Prin urmare și România se confruntă cu aceleași probleme cu care luptă continentul european, mai precis cu fenomenul scăderii interesului pentru viața politică și pentru alegeri în general.

O bună guvernare implică și un grad de susținere din partea cetățenilor, susținere care se manifestă în primul rând la vot. Absenteismul la vot poate constitui un pericol fundamental la adresa democrației românești, el reprezentând în același timp și un indicator al scăderii legitimității partidelor politice.

Participarea la vot reprezintă unul dintre elementele fundamentale ale unei democrații, în care se dorește promovarea unui regim politic reprezentativ, care este funcțional doar în contextul participării politice a cetățenilor unui stat, iar echilibrul între forțele politice este direct proporțional cu suportul public pentru partide, aflat în prezent într-un declin masiv.

Din anul 1990 și până în prezent, conform datelor statistice prezența la vot este într-o continuă scădere, atât în ceea ce privește alegerile parlamentare cât și cele locale.

Se poate afirma că electoratul din mediul urban participă din ce în ce mai puțin la vot, pierderea interesului față de participarea la vot este din ce în ce mai evidentă spre deosebire de electoratul din mediul rural unde prezența la vot este mai mare.

Anul 2008 reprezintă anul în care, pentru prima oară alegerile parlamentare și cele prezidențiale nu au mai avut loc în același timp, cele prezidențiale urmând în 2009. Tot în acest an a fost introdus pentru prima oară votul uninominal însă măsurile benefice ale acestuia precum și speranța unei participări mai ridicate la alegeri nu au fost conforme cu realitatea.

Astfel, la ultimele alegeri doar 39,2% dintre cetățenii cu drept de vot s-au prezentat la vot, iar organizarea propriu-zisă a alegerilor a demonstrat că noul sistem de vot are destul de multe deficiențe, una dintre acestea fiind faptul că uninominalul i-a dezavantajat pe candidații independenți, care nu au reușit să intre în Parlament.

Din acest procent trebuie reținut că doar 40,6% dintre voturi provin din mediul rural iar restul de 30,43% din mediul urban, ceea ce vine în completarea celor prezentate mai sus și anume că în mediul rural există o prezență mai mare la vot.

Alegerile prezidențiale din 2009 au avut loc în două tururi de scrutin, prezența la vot a fost de 54,37%, respectiv 58,2%, într-o vădită scădere față de 1990 când au participat 86% din cetățenii cu drept de vot.

Ca o concluzie, la finele anului 2009, se poate constata că dacă se compară prezența la vot la alegerile parlamentare din 2008 cu prezența la vot din 2009 la alegerile prezidențiale se poate observa că s-a înregistrat o prezență mai mică la alegerile parlamentare, de unde am putea deduce că se acordă un interes sporit din partea cetățenilor pentru alegerile prezidențiale.

Ce ar putea însemna această scădere a prezenței la vot? În primul rând, scăderea participării la vot înseamnă lipsa încrederii pe care oamenii o au în partidele politice, în întreg sistemul politic și chiar în însăși societatea românească. Prin urmare ne confruntăm cu o reală criză a participării politice, iar evoluția descendentă a participării la vot reprezintă un argument în acest sens.

3.3.4. Îmbunătățirea legislației electorale și un posibil viitor Cod Electoral

Prin prezentarea legislației electorale care este în vigoare la ora actuală în România am dorit să subliniem actuala formă și modalitatea de vot din România și în baza acesteia să încercăm să găsim soluții de îmbunătățire atât a participării cetățenilor la vot cât și a legislației în materie electorală existentă în prezent.

Unele soluții se pot regăsi în creșterea simțului civic al fiecărui cetățean în parte, printr-o participare mai activă la viața comunității, printr-o informare mult mai bună precum și printr-o implicare mai mare din partea societății civile, și aici mă refer printre altele și la ON.G.-uri.

Pe de altă parte, unele soluții se pot regăsi și în modificarea legislației electorale actuale.

Astfel, suntem de părere că pe lângă propunerile de modificare și/sau abrogare a actualei legislații, putem vorbi și de o completare a legislației în materie electorală, completare care poate veni în sprijinul cetățenilor cu drept de vot și nu în ultimul rând în sprijinul democrației, care se fundamentează pe voința cetățeanului.

Considerăm că, o eventuală lărgire a modalității de vot față de cea existentă la ora actuală în România ar ajuta la creșterea gradului de participare la vot, la consolidarea legitimității și a reprezentativității guvernului și celorlați actori politici, problemă cu care se confruntă de altfel mai toate statele, inclusiv Uniunea Europeană în ceea ce privește alegerile europarlamentare.

Prin urmare, *introducerea votului prin corespondență* ca o metodă complementară de vot, fără a se exclude varianta de vot tradițională, reprezintă o modalitate foarte bună de creștere a numărului de alegători. Există mai multe variante în ceea ce privește votul prin corespondență în

sensul că acesta se poate referi și aplica strict în ceea ce privește cetățenii români aflați în străinătate, fie la toți cetățenii români eliminând în acest sens necesitatea creării de secții speciale.

Cu toate că votul prin corespondență pentru cetățenii români din străinătate ar putea fi considerat o discriminare față de cetățenii români aflați cu domiciliul pe teritoriul țării, trebuie să amintim că, în această perioadă în care se înregistrează o scădere a participării la vot și a faptului că România se clasează printre ultimele țări în ceea ce privește acest aspect, și dacă luăm în considerare că, introducerea și aplicarea acestei metode de vot a dat rezultate pozitive în ceea ce privește creșterea gradului de participare la vot în alte state trebuie să dăm credibilitate acestei metode și să încercăm să obținem o îmbunătățire a participării la vot.

Dacă s-ar aplica doar cetățenilor români din străinătate, pe de o parte ar fi benefic din punct de vedere al cercetării și analizei precum și al impactului acestei metode pe un segment restrâns de cetățeni români, ca și mod de monitorizare, însă din punct de vedere al scopului dorit, acela de a crește gradul de participare la vot, este evident ca este posibil să se înregistreze un rezultat pozitiv însă destul de mic dacă ne raportăm la numărul cetățenilor români aflați în străinătate, comparativ cu aplicarea acestui sistem de vot prin corespondență și la nivel național și la gradul de creștere a participării la vot în România.

În ceea ce privește *procedura de vot prin corespondență*, toate detaliile tehnice și de punere în aplicare a acestei metode, considerăm că o consultare din partea tuturor partidelor politice trebuie avută în vedere astfel încât, la elaborarea unui eventual proiect de lege care să reglementeze această formă de vot să se regăsească aportul tuturor acestora.

O completare la această modalitate de vot ar fi și *metoda de vot electronică*, care să se regăsească reglementată pentru toți cetățenii români indiferent de locul unde aceștia se află în momentul votului.

Beneficiile acestui sistem se regăsesc în primul rând în reducerea semnificativă a numărului de voturi anulate, întrucât programele nu admit versiuni incorecte de selecție precum și că aceste sisteme pot fi mai ușor folosite de către persoanele cu handicap fizic, în gradul înalt de securitate și depistarea votului dublu, în creșterea gradului de participare, lipsa costurilor suplimentare pentru cei cu acces la internet.

Există în mod evident și dezavantaje care pot fi costurile mari implicate de aparatură utilizată și faptul că unii votanți pot considera sistemul complicat, fie din cauză că nu au siguranța confidențialității votului.

De asemenea, acest sistem de vot electronic implică automat și lipsa transparenței în ceea ce privește numerotarea voturilor. Pentru a se respecta

principiile de bază ale unor alegeri democratice votul electronic și cetățenii care îl exercită trebuie să îndeplinească anumite condiții.

Această ultimă metodă este o metodă mult mai invazivă, care implică o multitudine de măsuri legislative, măsuri pentru care, este posibil ca statul român să nu fie încă pregătit.

De aceea, considerăm că o trecere treptată la alte metode de vot decât metoda tradițională este benefică și în același timp demonstrează cât de pregătit este statul român și cetățenii pentru introducerea acestor elemente de noutate.

Până la ora actuală, au existat inițiative de elaborare și adoptare a unui *Cod Electoral* care ar trebui să cuprindă toate reglementările cu privire la organizarea și desfășurarea alegerilor în România, indiferent de tipul acestora, și care ar trebui să înlocuiască, astfel, toate legile în vigoare care fac referire la acest domeniu.

Inițiativa Civică pentru Responsabilitatea Actului Politic –ICRAP-, a demarat o campanie pentru promovarea elaborării unui proiect de Cod Electoral, care să aducă uniformitate și coerență pentru desfășurarea unor alegeri libere și corecte, dar va aduce în același timp o serie de schimbări semnificative în organizarea și desfășurarea alegerilor, printre care amintim: introducerea votului uninominal, reducerea numărului de deputați și senatori, introducerea unor norme clare în ceea ce privește finanțarea partidelor politice, precum și înființarea unei Autorități Electorale Permanente.

Textul de Cod Electoral cuprinde, așa cum am precizat mai sus, printre altele, prevederi referitoare la înființarea și funcționarea Autorității Electorale Permanente – instituție autonomă și independentă, cu buget propriu aprobat de Parlamentul României. Autorității Electorale Permanente ar urma să-i revină responsabilitatea de a asigura aplicarea și respectarea reglementărilor legale referitoare la organizarea și desfășurarea alegerilor, cu toate activitățile din timpul perioadelor electorale și din intervalele dintre două perioade electorale pe care acest lucru le presupune.

Autoritatea Electorală Permanentă ar urma să contribuie la transparența activității de finanțare a campaniilor electorale, prin crearea și gestionarea unui sistem informațional prin care orice cetățean să poată afla lista de donatori ai oricărui candidat, ai oricărui partid politic sau ai oricărei alianțe și sumele donate de respectivii, precum și sumele donate de orice persoană fizică sau juridică pentru susținerea unei campanii electorale și destinațiile acestor sume.

Această inițiativă legislativă a eșuat datorită imposibilității de strângere a numărului necesar de semnături din partea cetățenilor, a 250.000 de semnături pentru ca Parlamentul să poată lua în discuție această propunere.

În opinia unora, această eșuare a proiectului mai sus-prezentat, se datorează nerealismului acestuia și că o soluție mai potrivită ar fi reprezentată de adoptarea unei legi moderne după modelul american privind conflictul de interese, adică să fie interzis demnitarilor și funcționarilor în general, precum și rudelor acestora să facă afaceri cu statul.

Cu toate acestea, considerăm că un avantaj cheie referitor la înființarea unei structuri electorale permanente este acela că, prin contribuția acesteia și prin semnele de creștere a calității organizării electorale, cetățenii vor avea o mai mare încredere în procesul electoral și, implicit, în rezultatele alegerilor, influențând chiar rata de participare la vot.

Referitor la înființarea unei structuri electorale permanente, acest lucru se poate face fie printr-o inițiativă legislativă care să vină să modifice actuala legislație în domeniu, fie printr-o lege specială și nu în ultimul rând printr-o propunere de cod electoral, în genul celui de mai sus prezentat, care să reglementeze actuala legislație electorală.

Prin cele prezentate mai sus, se poate constata că apariția și evoluția drepturilor electorale în România, în special după 1989, au dovedit progresele făcute de societatea românească, adaptarea permanentă a acesteia la cerințele de dezvoltare ale societății în general, nu numai a celei românești, precum și la cerințele Uniunii Europene. Îmbunătățiri în ceea ce privește domeniul dreptului electoral sunt binevenite întotdeauna, întrucât societatea merge înainte, evoluează și odată cu ea și adaptarea acestor drepturi electorale trebuie realizată, pentru garantarea permanentă a drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățeanului dar și a promovării acestora.

3.4. Promovarea și protejarea drepturilor omului prin contencios electoral în România

3.4.1. Noțiunea de "contencios electoral" în România

Organizarea unor alegeri democratice și existența democrației sunt imposibile fără respectarea drepturilor omului, în special a libertății de exprimare și a presei, a libertății de întrunire și asociere pentru scopuri politice, inclusiv crearea partidelor politice. Respectarea acestor libertăți este în special vitală în timpul campaniilor electorale.

Transparența, imparțialitatea și independența față de orice manipulare politică vor asigura o bună administrare a procesului electoral, începând cu perioada pre-electorală până la finalizarea procesării rezultatelor, iar protejarea și promovarea drepturilor omului trebuie avute în vedere și în această situație, întrucât pentru a aplica eficient prevederile dreptului electoral, trebuie să se ofere mai precis să se garanteze posibilitatea de

contestare a incapacității de a respecta legislația electorală în fața unei instanțe de apel.

Contenciosul administrativ (potrivit legislației actuale) cuprinde totalitatea litigiilor de competența instanțelor judecătorești, dintre un organ al administrației publice, respectiv un funcționar public sau, după caz, o structură autorizată să presteze un serviciu public, pe de o parte, și alt subiect de drept, pe de altă parte, în care organul public sau funcționarul public apar ca purtători ai autorității publice.

În literatura de specialitate se precizează că *există asemănări între contenciosul electoral și cel administrativ*, asemănări care pornesc de la similitudinea principiilor până la actele supuse verificării însă, în același timp există și diferențe care au la baza, în principal, organul de stat care emite actul supus verificării, apariția în domenii diferite ale vieții sociale. Toate aceste asemănări și deosebiri între cele două instituții de tip contencios, fac ca natura juridică a acestei instituții să fie una individuală, proprie. Noțiunea de "contencios electoral" s-a folosit și înainte de Revoluție, însă sub o altă formulare, iar în limbajul juridic postdecembrist s-a folosit după adoptarea Constituției din 1991, după organizarea Curții Constituționale a României, singura instanță abilitată de lege să soluționeze, în contradictoriu, litigiile apărute în cadrul procesului de alegere a Președintelui României. Anterior anului 1990 a existat un contencios electoral, dar nu formulat astfel.

Contenciosul electoral reprezintă o instituție juridică de drept constituțional cu conținut propriu care cuprinde norme juridice ce reglementează procedura formulării și soluționării tuturor cererilor prin care se invocă încălcări ale regulilor privind modul de organizare și desfășurare a alegerilor, atât în ceea ce privește alegerile parlamentare, alegerile locale cât și cele prezidențiale²⁰¹.

Reglementarea juridică a acestei instituții are la bază în primul rând Constituția României și legislația electorală din domeniu.²⁰² Reglementările de contencios electoral au în vedere procedurile prin intermediul cărora se protejează exercitarea drepturilor exclusiv politice și electorale ale cetățenilor dar și măsurile procedurale folosite în cazul încălcării acestora.

3.4.2. Principiile și procedurile contenciosului electoral român

Ca orice instituție publică, *instituția contenciosului electoral* are la bază o serie de *principii de drept*, principii pe care le subliniem mai jos:

➤ Contenciosul electoral reprezintă o garanție a organizării și desfășurării alegerilor;

²⁰¹ Gheorghe Iancu – op. cit., p.467.

²⁰² A se vedea *Legea nr.373/2004 pentru alegerea Camerei Deputaților și a Senatului și Legea nr.370/2004 pentru alegerea Președintelui României* .

➤ Îmbinarea regulilor recursului grațios cu cele referitoare la procedura jurisdicțională;

➤ Anularea alegerilor de către organe ale statului anume desemnate în acest scop (Biroul Electoral Central pentru alegerile parlamentare iar Curtea Constituțională în cazul alegerilor prezidențiale);

➤ Motivele de anulare a alegerilor trebuie să aibă un caracter rezonabil atât în cazul alegerilor parlamentare cât și în cazul alegerilor prezidențiale. Practic, anularea alegerilor are la baza existența unor fraude de mare amploare;

➤ Reglementarea unei proceduri care se desfășoară cu rapiditate pentru soluționarea tuturor cererilor formulate în cadrul contenciosului electoral.²⁰³

În cazul contenciosului electoral, *condițiile de introducere a acțiunii în instanță* sunt:

➤ actul atacat să fie de natură electorală sau un fapt electoral;

➤ vătămarea unui drept subiectiv sau încălcarea unei prevederi legale;

➤ încălcarea legală poate aparține atât unei autorități cât și unei persoane fizice;

➤ inexistența unei proceduri prealabile;

➤ introducerea acțiunii trebuie să se realizeze într-un anumit termen, de celeritate, de 20 de zile pentru prima categorie de litigii, la sfârșitul campaniei electorale pentru a doua categorie de litigii, iar pentru a treia categorie de litigii termenul este de 3 zile de la închiderea votării.

Contenciosul electoral se poate împărți în *două categorii*, în funcție de natura alegerilor, prezidențiale sau parlamentare, și anume:

➤ Contencios electoral al alegerilor prezidențiale;

➤ Contencios electoral al alegerilor parlamentare, locale.

Indiferent de categorie, în cadrul procedurii de contencios se regăsesc operațiuni precum admiterea sau respingerea constituirii de alianțe electorale, listele de alegători, cărțile de alegători, modul de formare și activitatea birourilor electorale, candidaturile, campania electorală, votul în sine, anularea alegerilor.

Contenciosul electoral privind alegerile prezidențiale *are un caracter specializat*. Caracterul specializat al contenciosului electoral este dat de următoarele elemente:

➤ are loc numai în fața Curții Constituționale în calitate de judecător electoral;

➤ Curtea Constituțională se pronunță “numai în drept”;

➤ termenele de formulare a contestațiilor precum și forma acestora dau caracterul public al procedurii electorale;

²⁰³ A se vedea *Gheorghe Iancu* – op. cit., pp.468-460.

- procedura jurisdicțională în fața Curții are un caracter de urgență;
- modul de soluționare a litigiului se face printr-o hotărâre definitivă.

În privința celorlalte tipuri de alegeri, alăturate alegerilor prezidențiale, probleme de contencios electoral sunt ridicate cu privire la admiterea sau respingerea constituirii de alianțe electorale, listele de alegători, cărțile de alegători, modul de formare și activitatea birourilor electorale, candidaturile, semnele electorale, campania electorală, operațiunile de votare, anularea alegerilor.

Obligația soluționării diverselor cereri care privesc procedura contenciosului electoral revine biroului electoral al secției de votare, biroului electoral de circumscripție și nu în ultimul rând Biroului Electoral Central căruia prin lege îi sunt conferite mai multe atribuții de contencios electoral. Astfel, Biroul Electoral Central rezolvă întâmpinările referitoare la activitatea sa proprie și contestațiile privind activitatea, modul de formare și componența birourilor electorale de circumscripție. În ceea ce privește contestațiile, acestea se soluționează prin hotărâri care sunt obligatorii pentru biroul electoral în cauză și pentru toate autoritățile și instituțiile publice la care se referă, sub sancțiunea prevăzută de lege. Alte atribuții de contencios electoral sunt cu privire la înregistrarea rezultatului alegerilor, repartizarea centrală și desfășurarea pe circumscripții a mandatelor de senator și deputat etc. O altă atribuție importantă este cea de anulare a alegerilor dintr-o circumscripție electorală în cazul constatării unor fraude în timpul votării sau al stabilirii rezultatelor alegerilor.

În ceea ce privește *listele electorale*, conform prevederilor art.26 alin.7 din Legea nr.35/2008²⁰⁴ „alegătorii au dreptul să verifice înscrierea în listele electorale” iar „întâmpinările împotriva omisiunilor, a înscrierilor greșite și a oricăror erori din liste se fac la primarul localității sau la reprezentanța diplomatică, aceasta fiind obligată să se pronunțe, prin dispoziție, în cel mult 3 zile de la înregistrare”.

Cetățeanul nemulțumit de dispoziția primarului o poate contesta la judecătoria în raza căruia își are domiciliul cu obligația depunerii în termen de 5 zile de la comunicare și se soluționează, în cel mult 3 zile de la înregistrare, de către judecătoria în a cărei rază teritorială domiciliază alegătorul.

În ceea ce privește *întâmpinările referitoare la întocmirea sau eliberarea cărților de alegător*, acestea se soluționează conform prevederilor legale de

²⁰⁴ *Lege nr.35/2008 pentru alegerea Camerei Deputaților și a Senatului și pentru modificarea și completarea Legii nr.67/2004 pentru alegerea autorităților administrației publice locale, a Legii administrației publice locale nr.215/2001 și a Legii nr.393/2004 privind Statutul aleșilor locali* publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.196 din 13 martie 1998.

către serviciul de evidență informatizată a persoanei. Împotriva soluției date în rezolvarea întâmpinării se poate formula contestație la judecătoria în a cărei rază teritorială domiciliază alegătorul.

Referitor la *înființarea și activitatea birourilor și a oficiilor electorale, la modul de formare și componența birourilor și a oficiilor electorale* în lege se prevede că acestea pot fi contestate la biroul electoral de circumscripție, dacă privesc birourile de secție, la Biroul Electoral Central, dacă privesc birourile de circumscripție și la Înalta Curte de Casație și Justiție, dacă privesc Biroul Electoral Central. Hotărârile pronunțate sunt definitive și irevocabile.

Procedura de contencios electoral *privind candidaturile* se poate declanșa în cazul unor hotărâri de neînregistrare sau de înregistrare a candidaturilor, prin formularea unor contestații. Conform prevederilor art.32 din Legea nr.35/2008 acceptarea de către biroul electoral de circumscripție a unei candidaturi poate fi contestată de către cetățenii cu drept de vot, partidele politice, alianțele politice, alianțele electorale și organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale în termen de 72 de ore de la expirarea termenului de depunere a candidaturii. Respingerea de către biroul electoral de circumscripție a unei candidaturi poate fi contestată de către candidat sau de către competitorii electorali care au propus candidatura respectivă, în termen de 3 zile de la respingere. Contestația și cererea de recurs se depun la instanța competentă, sub sancțiunea nulității.

În ceea ce privește contestațiile privind admiterea sau respingerea candidaturilor, acestea se soluționează în termen de 48 de ore de la înregistrare, de către tribunalul în a cărui rază teritorială se află circumscripția electorală. Contestațiile înregistrate la candidaturile pentru circumscripția electorală pentru românii cu domiciliul în afara României se soluționează de către Tribunalul București. Hotărârea poate fi atacată cu recurs în termen de 24 de ore de la pronunțare, la instanța ierarhic superioară. Hotărârea pronunțată în recurs este definitivă și irevocabilă.

Împotriva *înregistrării semnelor electorale* ale partidelor politice, alianțelor acestora sau ale candidaților independenți se poate formula contestație la Înalta Curte de Casație și Justiție. Hotărârea pronunțată este definitivă și irevocabilă.

Referitor la campania electorală putem afirma că, în conformitate cu prevederile art.40 din Legea nr.35/2008 „birourile electorale de circumscripție veghează la corecta desfășurare a campaniei electorale în circumscripția electorală în care funcționează, soluționând plângerile ce le sunt adresate cu privire la împiedicarea unui partid politic, unei alianțe politice, unei alianțe electorale sau unei organizații a cetățenilor aparținând unei minorități naționale care participa la alegeri conform prezentului titlu ori

a unui candidat independent de a-și desfășura campania electorală în condițiile prevăzute de prezentul titlu și cu respectarea deontologiei electorale”.

În condițiile în care biroul electoral de circumscripție consideră că este necesară luarea unor măsuri administrative sau aplicarea unor sancțiuni contravenționale ori penale, sesizează autoritățile competente. Împotriva soluției date de biroul electoral de circumscripție se poate face contestație la Biroul Electoral Central. Soluția dată asupra contestației este definitivă.

Procedura de contencios electoral privitoare la operațiunile de votare, de deschidere a urnelor, de numărare a voturilor și de încheiere a proceselor-verbale are un regim specific. Contestațiile în acest domeniu se înaintează președintelui biroului secției, în vederea soluționării lor.

Legea prevede ca, în cazul unor fraude majore de natură a influența rezultatul alegerilor, partidele politice, alianțele acestora sau candidați independenți, care au participat la alegeri pot formula cereri de anulare a alegerilor în circumscripțiile electorale în care se constată asemenea fraude. Cererile de anulare a alegerilor se depun la Biroul Electoral Central, pentru alegerile parlamentare care le soluționează.

3.4.3. Biroul Electoral Central și Instanța de judecată – atribuții de contencios electoral

Pentru o bună organizare și desfășurare a operațiunilor electorale se înființează, potrivit dispozițiilor legale în vigoare, respectiv Legea nr.67/2004, Biroul Electoral Central, birouri electorale județene, birouri electorale de circumscripție și birouri electorale ale secțiilor de votare.

Biroul electoral de circumscripție îndeplinește toate atribuțiile ce îi revin potrivit dispozițiilor legii, urmând a fi completat cu reprezentanții partidelor politice, alianțelor politice și alianțelor electorale care participă la alegeri în circumscripția respectivă, după definitivarea candidaturilor.

Birourile electorale de circumscripție au, în conformitate cu dispozițiile legale, următoarele atribuții:

a) urmăresc aplicarea dispozițiilor legale privitoare la alegeri în circumscripția electorală în care funcționează;

b) verifică dacă listele electorale permanente și complementare au fost actualizate și veghează la întocmirea copiilor de pe listele electorale permanente și de pe listele electorale complementare, precum și la organizarea secțiilor de votare;

c) înregistrează listele de candidați și candidaturile independente pentru consiliile locale, precum și candidaturile pentru primar și constată rămânerea definitivă a acestora;

d) comunică biroului electoral de circumscripție județeană, respectiv a municipiului București, denumirea partidelor politice, alianțelor politice,

alianțelor electorale și organizațiilor cetățenilor aparținând minorităților naționale, care au depus liste complete de candidați;

e) fac publicațiile și afișările necesare cu privire la listele de candidați și candidaturile independente pentru consilieri și la candidaturile pentru funcția de primar și președinte al consiliului județean;

f) stabilesc, pe baza numărului de alegători înscrși în listele electorale permanente și în listele electorale complementare, comunicat conform dispozițiilor art.22 alin.(1), numărul de susținători necesar pentru depunerea candidaturilor independente;

g) distribuie birourilor electorale ale secțiilor de votare buletinele de vot, ștampila de control și ștampilele cu mențiunea "votat";

h) rezolvă întâmpinările referitoare la propria lor activitate și contestațiile cu privire la operațiunile birourilor electorale ale secțiilor de votare;

i) biroul electoral de circumscripție comunală, orășenească, municipală, respectiv de sector al municipiului București, totalizează voturile exprimate și stabilește rezultatul alegerilor pentru circumscripția electorală în care funcționează; eliberează consilierilor și primarului aleși certificatul doveditor al alegerii;

j) biroul electoral de circumscripție județeană, respectiv a municipiului București, totalizează voturile exprimate pentru consiliul județean, pentru președintele consiliului județean, respectiv pentru Consiliul General al Municipiului București și pentru primarul general al municipiului București, și stabilește rezultatul alegerilor; eliberează consilierilor, respectiv președintelui consiliului județean și primarului general al municipiului București, certificatul doveditor al alegerii, după care transmite consiliului județean, respectiv Consiliului General al Municipiului București, procesele-verbale și celelalte documente privind rezultatul alegerilor pentru consilieri, prevăzute la art. 99 alin. (5), în vederea validării mandatelor;

k) organizează, dacă este cazul, desfășurarea celui de-al doilea tur de scrutin pentru primari;

l) comunică date cu privire la alegeri și rezultatul acestora, prin biroul electoral de circumscripție județeană, respectiv a municipiului București, Biroului Electoral Central și Guvernului și aduc la cunoștința populației din cuprinsul circumscripției electorale, prin orice mijloc de publicitate, rezultatul alegerilor;

m) primesc de la birourile electorale ale secțiilor de votare și predau judecătorilor, în a căror rază teritorială funcționează, buletinele de vot întrebunțate și necontestate, precum și pe cele anulate, listele electorale utilizate, ștampilele și celelalte materiale necesare votării.

Biroul electoral de circumscripție a municipiului București organizează alegerea Consiliului General al Municipiului București și a primarului general

al municipiului București, îndeplinind în mod corespunzător și celelalte atribuții prevăzute în prezenta lege pentru biroul electoral de circumscripție județeană.

Birourile electorale ale secțiilor de votare au următoarele atribuții:

a) primesc de la primari copiile de pe listele electorale permanente, copiile de pe listele electorale complementare și listele electorale suplimentare și asigură condițiile necesare în vederea verificării acestora de către alegători;

b) primesc de la birourile electorale de circumscripție buletinele de vot pentru alegătorii care urmează să voteze la secția respectivă, ștampila de control și ștampilele cu mențiunea "votat";

c) conduc operațiunile de votare și iau toate măsurile de ordine în localul secției de votare și în jurul acesteia;

d) numără voturile și consemnează rezultatul votării pentru circumscripțiile electorale pentru care s-a votat la secția respectivă, în mod distinct pentru consiliul local, pentru primar, respectiv primarul general al municipiului București, pentru consiliul județean și pentru președintele consiliului județean, respectiv pentru Consiliul General al Municipiului București;

e) rezolvă întâmpinările referitoare la propria lor activitate;

f) întocmesc și înaintează biroului electoral de circumscripție dosarele prevăzute la art. 92;

g) predau cu proces-verbal biroului electoral de circumscripție buletinele de vot întrebuițate și necontestate, precum și pe cele anulate, listele electorale utilizate, ștampilele și celelalte materiale necesare votării;

h) furnizează, în ziua alegerilor, date privind prezența populației la vot, conform unui calendar de termene stabilit de către Biroul Electoral Central.

Birourile electorale de circumscripție județeană și a municipiului București îndeplinesc și alte atribuții, precum:

a) urmăresc aplicarea dispozițiilor legale privitoare la alegeri în toate circumscripțiile electorale din cuprinsul județului, respectiv al municipiului București;

b) asigură aducerea la cunoștință celorlalte birouri electorale din județ, respectiv din municipiul București, a hotărârilor Biroului Electoral Central și urmăresc modul de aplicare și respectare a acestora;

c) efectuează instruirea președinților birourilor electorale de circumscripție comunală, orășenească, municipală și de sector al municipiului București și ai birourilor electorale ale secțiilor de votare din cuprinsul județului;

d) realizează centralizarea numărului de liste complete depuse de partidele politice, alianțele politice, alianțele electorale și organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale, pe baza comunicării primite de la birourile electorale de circumscripție comunală, orășenească, municipală, respectiv de

sector al municipiului București, și transmit Biroului Electoral Central situația centralizată, în termen de 24 de ore de la întocmire;

e) primesc de la birourile electorale de circumscripție comunală, orășenească, municipală, respectiv de sector al municipiului București, procesele-verbale conținând rezultatul alegerilor, centralizează rezultatele pe județ, pe partide politice, alianțe politice, alianțe electorale și pe candidați independenți și le dau publicității. Rezultatul centralizării datelor pe județ, respectiv pe municipiul București, se consemnează într-un proces-verbal, care se transmite Biroului Electoral Central, potrivit prevederilor prezentei legi.

Contestațiile asupra modului de organizare și asupra componenței biroului electoral județean se soluționează de tribunal.

În județele în care se organizează alegeri parțiale într-o singură circumscripție electorală nu se mai constituie un birou electoral județean, iar soluționarea sesizărilor se face de judecătoria în a cărei rază teritorială se află circumscripția electorală respectivă. Judecătoria se pronunță în termen de cel mult 3 zile de la înregistrarea sesizărilor și contestațiilor. Hotărârea este definitivă și irevocabilă.

Biroul Electoral Central este alcătuit din 7 judecători ai Înaltei Curți de Casație și Justiție, președintele și vicepreședinții Autorității Electorale Permanente și 11 reprezentanți ai partidelor politice, alianțelor politice și alianțelor electorale și potrivit legii activitatea acestuia vizează buna desfășurare a alegerilor, supravegherea actualizării listelor electorale permanente, primirea și soluționarea oricăror contestații referitoare la desfășurarea alegerilor, gestionarea proceselor verbale primite de la birourile electorale de circumscripție, publicarea rezultatelor alegerilor la nivel național, și defalcat, per unitate administrativ-teritorială, per partid politic, aprobarea anulării alegerilor dintr-o circumscripție electorală, în cazul în care acestea au fost fraudate.

Biroul Electoral Central are următoarele atribuții:

a) urmărește întocmirea copiilor de pe listele electorale permanente și a copiilor de pe listele electorale complementare;

b) asigură publicarea în Monitorul Oficial al României, Partea I, a denumirii și a semnelor electorale ale partidelor politice, alianțelor politice, alianțelor electorale și organizațiilor cetățenilor aparținând minorităților naționale, legal constituite, care au dreptul să participe la alegerea autorităților administrației publice locale, și comunică lista tuturor birourilor electorale de circumscripție, imediat după constituirea acestora;

c) urmărește și asigură respectarea și aplicarea corectă a dispozițiilor legale privitoare la alegeri pe întregul teritoriu al țării; asigură interpretarea unitară a prevederilor acestora;

d) rezolvă întâmpinările referitoare la propria sa activitate și contestațiile cu privire la modul de constituire, componența și activitatea birourilor electorale de circumscripție județeană și a municipiului București;

e) primește și soluționează orice contestație cu privire la organizarea și desfășurarea alegerii autorităților administrației publice locale, altele decât cele care, prin prezenta lege, sunt date în competența birourilor electorale de circumscripție sau a instanțelor judecătorești;

f) centralizează, pe baza comunicărilor primite de la birourile electorale de circumscripție județeană și a municipiului București, numărul de liste complete depuse de către partidele politice, alianțele politice, alianțele electorale și organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale și comunică Societății Române de Televiziune și Societății Române de Radio-difuziune situația centralizată, în termen de 24 de ore de la întocmire;

g) primește procesele-verbale întocmite de birourile electorale de circumscripție județeană și a municipiului București, împreună cu procesele-verbale conținând rezultatul alegerilor, întocmite de birourile electorale de circumscripție comunală, orașenească, municipală și de sector al municipiului București; totalizează rezultatele la nivel național, pe partide politice, alianțe politice, alianțe electorale și pe candidați independenți, separat pentru consiliile locale, consiliile județene, primari, precum și pentru președinții consiliilor județene și asigură publicarea lor în Monitorul Oficial al României, Partea I, și în presă;

h) soluționează sesizările privitoare la fraudă electorală, putând dispune anularea alegerilor dintr-o circumscripție electorală, în cazul în care constată, pe baza probelor administrate, că votarea și stabilirea rezultatului alegerilor au avut loc prin fraude de natură a modifica atribuirea mandatelor în circumscripția electorală respectivă; în astfel de cazuri, dispune repetarea scrutinului, care are loc în termen de cel mult două săptămâni de la constatarea fraudei. Noile alegeri au loc în aceleași condiții, folosindu-se aceleași liste electorale și aceleași liste de candidați și candidaturi independente, cu excepția cazurilor în care s-a dispus de către birou anularea unei liste de candidați sau a unor propuneri de candidaturi independente, în sarcina cărora s-a reținut comiterea fraudei care a determinat anularea alegerilor. Existența fraudei electorale se stabilește de Biroul Electoral Central de la caz la caz, pe baza probelor prezentate de cei care au invocat-o;

i) îndeplinește orice alte atribuții care îi sunt stabilite prin lege.

j) organizează și implementează un sistem de colectare de date și de informare periodică a opiniei publice privind prezența populației la vot, în baza unui eșantion reprezentativ la nivel județean și național.

În caz de fraudă electorală, cererea de anulare a alegerilor dintr-o circumscripție electorală se poate face doar de către partidele politice,

alianțele politice, alianțele electorale sau candidații independenți care au participat la alegeri și numai în termen de 48 de ore de la închiderea votării, sub sancțiunea decăderii. Cererea trebuie motivată și însoțită de dovezile pe care se întemeiază. Cererea poate fi admisă numai dacă cel care a sesizat fraudă nu este implicat în producerea acesteia. Cererea trebuie soluționată până la data publicării rezultatului alegerilor în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Hotărârile Biroului Electoral Central sunt obligatorii pentru toate birourile electorale din țară, precum și pentru toate organismele cu atribuții în materie electorală, de la data aducerii la cunoștință în ședința publică. Biroul Electoral Central își încetează activitatea după publicarea în Monitorul Oficial al României, Partea I, a rezultatului alegerilor, potrivit prevederilor prezentei legi.

În ceea ce privește *contestațiile asupra modului de organizare și asupra componenței birourilor electorale* acestea se pot face în termen de 48 de ore de la desemnarea președinților și a locțiitorilor acestora sau, după caz, de la completarea birourilor electorale cu reprezentanții partidelor politice, alianțelor politice sau alianțelor electorale. Acestea se soluționează de biroul electoral de circumscripție comunală, orășenească, municipală sau de sector al municipiului București, dacă privesc biroul electoral al secției de votare, de biroul electoral de circumscripție județeană sau a municipiului București, dacă privesc biroul electoral de circumscripție comunală, orășenească sau municipală, respectiv de sector al municipiului București, de Biroul Electoral Central, dacă privesc biroul electoral de circumscripție județeană sau a municipiului București, și de Înalta Curte de Casație și Justiție, dacă privesc Biroul Electoral Central, în termen de două zile de la înregistrarea contestațiilor.

Hotărârea pronunțată este definitivă și irevocabilă.

Așa cum rezultă din cele prezentate mai sus, competențele Birourilor Electorale în ceea ce privește desfășurarea alegerilor sunt multiple, având o importanță deosebită în cadrul sistemului instituțional însă referitor la relația cetățean-birou electoral există o problemă de comunicare, inclusiv referitor la transparența alegerilor.

Potrivit calificărilor făcute de *instanța de contencios electoral*, birourile electorale și oficiile electorale sunt autorități administrative reprezentând jurisdicții specifice activității electorale, iar hotărârile pronunțate de ele sunt acte cu caracter jurisdicțional ale organelor administrative. Acestea nu sunt jurisdicții judiciare, prin urmare împotriva lor există calea accesului la justiție, acces garantat de Constituție. În unele situații, legea prevede expres posibilitatea atacării în justiție a actelor birourilor electorale și ale oficiilor electorale.

Astfel, instanțele de judecată pot fi sesizate cu acțiuni împotriva actelor birourilor electorale și ale oficiilor electorale prin următoarele căi:

➤ În cazul alegerilor parlamentare prin contestație, care poate fi fie de competența judecătoreiei, a tribunalului sau chiar a Înaltei Curți de Casație și Justiție (contestațiile împotriva hotărârii Biroului Electoral Central de admitere sau respingere a protocolului de constituire a unei alianțe electorale sau privind înregistrarea semnului electoral precum și contestație împotriva modului de formare a componenței Biroului Electoral Central.

➤ În materia alegerilor locale prin sesizări referitoare la fraudă electorală, cerere de anulare a alegerilor din circumscripția electorală, prin contestație etc.

În alte cazuri legea prevede, în mod expres, caracterul definitiv și/sau irevocabil al hotărârilor birourilor electorale și oficiilor electorale atât în materia alegerilor parlamentare, cât și a celor prezidențiale precum și a celor locale.

Ca și impedimente existențe în actuala legislație electorală, amintim o situație relativ recentă, din perioada alegerilor din 2008, cu care cetățeanul român cu drept de vot s-a confruntat la alegerile locale din 1 iunie, respectiv 5 iunie 2008. Această situație a fost cea legată de numărul de buletine de vot înmânate acestuia. Astfel, președinții și membrii Birourilor Electorale ale Secțiilor de Votare nu au putut oferi alegătorului posibilitatea de a vota numai pentru anumite funcții electivă, de exemplu doar pentru primar și pentru președintele de consiliu județean nu și pentru consilierii locali și pentru cei județeni. Este evident că reglementarea legislativă cu privire la organizarea și desfășurarea procesului electoral este lacunară întrucât pe listele electorale permanente și chiar pe cele suplimentare sau complementare votanții semnau o singură dată, în dreptul numelui, pentru toate cele patru buletine de vot primite. Tehnica de redactare a acestor liste nu le permitea să semneze pentru fiecare buletin de vot înmânat, motiv pentru care membrii Birourilor Electorale ale Secțiilor de Votare îi obligau pe cetățeni să voteze pentru toate funcțiile supuse votului.

Din analiza contenciosului electoral reiese că, uneori, aceeași situație generează din punct de vedere legal reglementări diferite. Astfel, în unele domenii de soluționare, deosebirile apărute ca reglementare în legislația electorală există și se regăsesc fie în termenii procedurale diferite cum ar fi în cazul contestației privind admiterea/respingerea candidaturilor sau lipsa menționării în Legea alegerilor locale a titularilor îndreptățiți să promoveze anumite contestații, spre deosebire de prevederile legislației referitoare la alegerile parlamentare.

De asemenea, faptul că mai multe autorități sunt implicate în soluționarea contestațiilor nu reprezintă un avantaj pentru procedura contencioasă, întrucât

asigurarea unui caracter de transparență a actului de contencios electoral dar și o încredere sporită a cetățenilor în eficiența procedurilor este destul de dificil de realizat.

Considerăm că, este nevoie ca soluționarea cererilor cu privire la încălcarea normelor legale privitoare la alegeri trebuie să se facă doar de instanțele de judecată specializate, în domeniul electoral.

Există păreri conform cărora Biroul Electoral Central ar trebui depolitizat prin înființarea unei Curți de Contencios Electoral, mai precis că atribuțiile acestuia să fie împărțite între Autoritatea Electorală Permanentă și curțile de contencios electoral, respectându-se în acest fel și principiile separației puterilor în stat.

3.4.4. Curtea Constituțională. Noțiune și reglementare

Odată cu adoptarea Constituției României în anul 1991, după perioada de dinaintea de 1989, au apărut și noi instituții a căror reglementare se regăsește în Constituție.

Practic, este de esența justiției constituționale ca instituționalizarea acestora să se facă prin chiar Constituție²⁰⁵.

Astfel, ia naștere instituția *-Curtea Constituțională-* instituție ce reprezintă în opinia unor specialiști²⁰⁶ drept o valorificare, la dimensiunile exigențelor timpului pe care îl trăim, a experienței românești și din alte țări, în perspectiva unei integrări organizatorice și funcționale, eficiente și viabile în structurile juridice europene potrivit pactelor, tratatelor și convențiilor la care România este parte. Trebuie menționat faptul că domeniul sau sfera de activitate precum și atribuțiile precise ale acestei instituții noi pentru sistemul românesc au fost stabilite de Legea fundamentală din 1991. Curtea Constituțională a apărut ca necesitate a garantării libertății individuale prin posibilitatea de control și corectură a legislației naționale, legislație ce trebuie să se pună de acord cu prevederile legii supreme a țării.

Curtea Constituțională a României a avut ca model instituția Consiliului Constituțional francez, fără a prelua, însă absolut toate aspectele de competență ale acestei instituții.

Curtea Constituțională reprezintă unul din pilonii cei mai importanți ai sistemului de garanții constituționale, care asigură funcționarea democratică a societății și protejarea, și nu în ultimul rând, promovarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale. Controlul concret, ulterior, de constituționalitate pe cale de excepție constituie singurul instrument prin mijlocirea

²⁰⁵ Ion Deleanu –op. cit, p.810.

²⁰⁶ A se vedea I.Muraru – Curtea Constituțională a României, Ed. Albatros, București, 1997.

căruia cetățeanul are posibilitatea de a acționa pentru a se apăra împotriva legislatorului însuși, în cazul în care, prin lege, drepturile sale constituționale sunt încălcate. Această cale indirectă care permite cetățenilor accesul la justiția constituțională dă, de asemenea, posibilitatea Curții Constituționale, în calitate sa de garant al supremației Constituției, să-și exercite controlul asupra puterii legiuitoare cu privire la respectarea *catalogului drepturilor fundamentale și a libertăților*²⁰⁷.

Așa cum este reglementată, Curtea Constituțională devine unul dintre cele mai importante și independente organe statale, situându-se în afara tradiționalelor puteri statale, dar aflându-se într-o foarte strânsă relație atât cu puterea legislativă cât și cu puterea executivă. Astfel, locul Curții Constituționale este la granița dintre cele trei puteri statale, fiind un mijloc de realizare a echilibrului în statul de drept.

Un impas ce a intervenit în bunul mers al Curții îl reprezintă utilizarea excesivă a excepției de neconstituționalitate, problemă ce afectează și în prezent calitatea deciziilor Curții prin posibilitatea tot mai redusă de a analiza în profunzime problema de neconstituționalitate și de a concluziona printr-un răspuns cât mai eficient (impunerea unei anume interpretări sau suspendarea legii)²⁰⁸.

În rezolvarea acestei probleme vine noua reglementare prevăzută de *Legea nr.177/2010 pentru modificarea și completarea Legii nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale*²⁰⁹, a *Codului de procedură civilă și a Codului de procedură penală al României* în care se prevede eliminarea suspendării judecării cauzei în cazul invocării excepției de nelegalitate. Astfel, s-a modificat art.29 alin.(5) din lege, cu efect de înlăturare a suspendării judecării unei cauze în cazul invocării excepției de neconstituționalitate. Până la această reglementare, având în vedere că excepția de neconstituționalitate are un regim legal diferit și beneficiind de reglementare specială s-au constatat unele probleme de ordin procedural cu impact negativ care au în centru suspendarea automată a cauzei la instanța de fond ca urmare a ridicării acestei excepții. Acest lucru a dat naștere unui număr destul de

²⁰⁷ Lucian Stângu, Constantin Doldur – Controlul concret, a posteriori, de constituționalitate exercitat prin soluționarea excepțiilor ridicate în fața instanțelor judecătorești cu privire la legi și ordonanțe; efectele deciziilor Curții Constituționale, Revista de drept public nr.2/2000, București.

²⁰⁸ A se vedea D. C. Dănișor – Despre cauzele utilizării excesive a excepției de neconstituționalitate, Revista Română de jurisprudență, nr. 3/2009, Editura Univers Juridic, București.

²⁰⁹ *Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 643 din 16 iulie 2004.

mare de abuzuri de drept procesual înregistrate în practică, motiv pentru care a fost necesară modificarea acestei legi.

Nevoia de echilibru în stat, echilibru ce nu mai poate fi garantat doar de separarea tradițională a puterilor²¹⁰, a determinat Curtea Constituțională să devină unul dintre cele mai importante și independente organe statale care se află într-o foarte strânsă relație atât cu puterea legislativă cât și cu puterea executivă astfel încât, Curtea Constituțională se situează în sistemul de organizare a puterii românești la granița dintre cele trei puteri statale, reprezentând un mijloc de realizare a echilibrului într-un stat de drept.

În Constituția României, revizuită, se regăsesc în Titlul IV, toate reglementările referitoare la Curtea Constituțională, care are conform prevederilor art.146 următoarele atribuții:

a) se pronunță asupra constituționalității legilor, înainte de promulgarea acestora, la sesizarea Președintelui României, a unuia dintre președinții celor două Camere, a Guvernului, a Înaltei Curți de Casație și Justiție, a Avocatului Poporului, a unui număr de cel puțin 50 de deputați sau de cel puțin 25 de senatori, precum și, din oficiu, asupra inițiativelor de revizuire a Constituției;

b) se pronunță asupra constituționalității tratatelor sau altor acorduri internaționale, la sesizarea unuia dintre președinții celor două Camere, a unui număr de cel puțin 50 de deputați sau de cel puțin 25 de senatori;

c) se pronunță asupra constituționalității regulamentelor Parlamentului, la sesizarea unuia dintre președinții celor două Camere, a unui grup parlamentar sau a unui număr de cel puțin 50 de deputați sau de cel puțin 25 de senatori;

d) hotărăște asupra excepțiilor de neconstituționalitate privind legile și ordonanțele, ridicate în fața instanțelor judecătorești sau de arbitraj comercial; excepția de neconstituționalitate poate fi ridicată și direct de Avocatul Poporului;

e) soluționează conflictele juridice de natură constituțională dintre autoritățile publice, la cererea Președintelui României, a unuia dintre președinții celor două Camere, a primului-ministru sau a președintelui Consiliului Superior al Magistraturii;

f) veghează la respectarea procedurii pentru alegerea Președintelui României și confirmă rezultatele sufragiului;

g) constată existența împrejurărilor care justifică interimatul în exercitarea funcției de Președinte al României și comunică cele constatate Parlamentului și Guvernului;

²¹⁰ D. C. Dănișor – Este legitimă justiția constituțională?, Noua Revistă de Drepturile Omului, Nr. 3-4/2005, Editura C.H.Beck, București.

h) dă aviz consultativ pentru propunerea de suspendare din funcție a Președintelui României;

i) veghează la respectarea procedurii pentru organizarea și desfășurarea referendumului și confirmă rezultatele acestuia;

j) verifică îndeplinirea condițiilor pentru exercitarea inițiativei legislative de către cetățeni;

k) hotărăște asupra contestațiilor care au ca obiect constituționalitatea unui partid politic;

l) îndeplinește și alte atribuții prevăzute de legea organică a Curții.

Este, de asemenea, menționată și în alte articole ale Constituției precum în cele referitoare la constituționalitatea legii, la validarea alegerilor prezidențiale, la cel referitor la suspendarea din funcție a Președintelui României, precum și cel privind înființarea Curții Constituționale.

În funcție de criteriul obiectului activității la care se referă fiecare atribuție, Curtea Constituțională exercită controlul constituționalității legilor, controlul constituționalității partidelor politice, controlul referendumului și inițiativei populare, ca modalitate de participare nemijlocită a corpului electoral la exercitarea puterii și controlul criteriilor constituționale pentru îndeplinirea funcției de Președinte al României, activitate care cuprinde atribuțiile Curții ca judecător electoral pentru alegerile prezidențiale, cele referitoare la interimatul acestei funcții și în legătură cu suspendarea din funcție a Președintelui României.

Alături de prevederile Constituției României, revizuită, o importanță deosebită o au și prevederile *Legii nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale*, care reprezintă legea-cadru a acestei instituții.

Astfel, inițial a fost adoptată *Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale*, modificată și completată ulterior prin *Legea nr.232/2004 pentru modificarea și completarea Legii nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale* iar în aplicarea Constituției și a legii organice Curtea și-a elaborat propriul Regulament de organizare și funcționare²¹¹.

Prin modificările și completările aduse *Legii nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale*, s-a dorit să se acorde o dimensiune sporită rolului de garant al Constituției Curții Constituționale dar și să se extindă atribuțiile acesteia. Astfel, Curții Constituționale i-au fost acordate spre soluționare conflictele dintre autoritățile statului, de asemenea i s-a acordat și controlul constituționalității legilor de aprobare a tratatelor și acordurilor internaționale și nu în ultimul rând au fost statuate și unele norme

²¹¹ Regulamentul de organizare și funcționare al Curții Constituționale, publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.190 din 7 august 1992.

procedurale pentru corelarea acestora cu regulile procedurale stabilite prin alte reglementări.

Sfera subiecților care pot sesiza Curtea Constituțională a fost extinsă atât pentru controlul anterior al constituționalității legilor, cât și pentru controlul posterior, în cadrul excepției de neconstituționalitate. Lărgirea sferei subiecților care pot sesiza Curtea prin introducerea instituției Avocatului Poporului a avut în vedere necesitatea ca cetățeanul să fie mult mai bine protejat sub aspectul drepturilor și libertăților cetățenești, luând în considerare că scopul pentru care această instituție a fost creată este tocmai acela de a apăra cetățeanul în raporturile cu administrația publică și cu eventualele abuzuri săvârșite de aceasta.

O altă modificare, demnă de subliniat, este aceea referitoare la faptul că decizia Curții Constituționale capătă, prin *Legea nr.232/2004 pentru modificarea și completarea Legii nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale*, un caracter obligatoriu *erga omnes* în controlul anterior al constituționalității legii.

Potrivit prevederilor art.146 alin.(1) lit.f) din Constituție, Curtea Constituțională are rolul de paznic privind "respectarea procedurii pentru alegerea Președintelui României și confirmă rezultatul sufragiului" iar în prevederile art.38 din *Legea nr.47/1992* se stipulează că, în ceea ce privește "contestațiile cu privire la înregistrarea sau neînregistrarea candidaturii la funcția de Președinte al României, precum și cele cu privire la împiedicarea unui partid sau a unei formațiuni politice ori a unui candidat de a-și desfășura campania electorală în condițiile legii" acestea "se soluționează de Curtea Constituțională, cu votul majorității judecătorilor, în termenele prevăzute de legea pentru alegerea Președintelui României".

Credibilitatea Curții Constituționale determină credibilitatea democrației în ansamblu. În doctrină²¹² s-a considerat că, în baza unei experiențe autohtone de aproape două decenii, pot fi trasate câteva *particularități acestei instituții*, cum ar fi:

➤ Curtea Constituțională își are rațiunile ei de a fi, ea trebuind să fie relegitimată și nicidecum desființată;

➤ normele ce reglementează Curtea Constituțională trebuiesc regândite de așa manieră încât rolul Curții Constituționale, de "gardian al Constituției" și garant al drepturilor fundamentale, să aibă efectiv șanse de a se transforma în realitate, fiind nevoie și de raționalizarea prerogativelor Curții, în direcția apropierei ei de cetățean;

²¹² *Raport al Comisiei Prezidențiale de Analiză a Regimului Politic și Constituțional din România. –Pentru consolidarea statului de drept–*, p.26.

➤ cauza nerealizării rolului Curții Constituționale nu trebuie căutată numai în textul Constituției, ci în principal în modul defectuos în care sunt articulate raporturile dintre autoritățile publice;

➤ selectarea judecătorilor la Curtea Constituțională este defectuoasă, fiind nevoie de asigurarea unei baze mai largi și credibile de selecție a judecătorilor. În prezent, chiar dacă declarativ judecătorii Curții Constituționale sunt independenți în ceea ce privește exercitarea mandatului și se bucură de inamovibilitate pe toată durata acestuia, așa cum se precizează în art.145 din Constituția României ("*judecătorii Curții Constituționale sunt independenți în exercitarea mandatului lor și inamovibili pe durata acestuia*"), realitatea demonstrează faptul că situația e diferită, judecătorii Curții Constituționale nebeneficiind de garanții reale de independență față de clasa politică.

Independența față de Parlament și Președinție a Curții Constituționale se poate constata atât din Constituție²¹³, cât și din articolul 5 al Legii privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale²¹⁴.

De asemenea, în art.1 alineatul 3 din Legea nr.47/1992, în temeiul dispozițiilor art.III din Legea nr.232/2004 este prevăzut că aceasta „este independentă față de orice autoritate publică și se supune numai Constituției și prezentei legi”. Este evident că doar simpla exprimare a independenței nu generează automat și existența acestei situații, însă stabilește modul în care Curtea ar trebui să decidă.

Un factor de control a prerogativelor acordate este faptul că o normă juridică, odată declarată ca fiind neconstituțională, trebuie reanalizată de către organul emitent, Curtea neavând posibilitatea de a modifica textul unei legi. O altă limitare a prerogativelor este faptul că în relația cu legislativul și executivul deciziile Curții sunt, în general, cu caracter consultativ. Astfel, Curtea Constituțională se prezintă sub forma unui organ deosebit de complex, independent și generator al unei jurisprudențe ce impune o revizuire a legislației prin care nu se respectă prevederile Constituției.

3.4.5. Curtea Constituțională – instanță de contencios electoral cu rol în promovarea și protejarea drepturilor omului

În România, *Curtea Constituțională* este considerată *instanța de contencios electoral*, ca de altfel și *instanța supremă de contencios electoral*, dacă coroborăm prevederile din Constituția României, revizuită, cu prevederile *Legii nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale*,

²¹³ Articolul 145, din Constituția României, republicată.

²¹⁴ Legea nr.47/1992, republicată, în temeiul dispozițiilor art.III din Legea nr.232/2004 și publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 643 din 16 iulie 2004.

republicată, aceasta având un rol însemnat în cadrul alegerilor prezidențiale, acela de judecător electoral pentru acestea.

În virtutea funcției de judecător electoral, Curtea veghează la îndeplinirea operațiunilor tehnico-materiale și juridice specifice procedurii electorale, asigură soluționarea contenciosului constituțional rezultat din incidentele ce pot apare în cadrul alegerilor, confirmă și prezintă în Parlament rezultatele sufragiului.

Alte categorii de litigii specifice procesului electoral, cum ar fi contestațiile privind listele de alegători, formarea birourilor electorale, operațiile de votare etc. se soluționează de către instanțele electorale prevăzute de lege.

Legea nr.47/1992, mai precis art.12, alin.1 nu face decât să înlăture orice nelămurire cu privire la posibilitatea de sesizare a Curții, aceasta putând fi sesizată pentru cazurile expres și limitativ prevăzute de art.146 din Constituția României, revizuită.

Constant și cu totul întemeiat, Curtea Constituțională a dat expresie principiului – consacrat de altfel legal – că ea se pronunță “numai în drept”. Într-adevăr art.29 din Regulamentul de organizare și funcționare a Curții Constituționale a României precizează: “*Curtea nu statuează decât asupra problemelor de drept.*” De aceea, Curtea ca judecător electoral, nu se poate pronunța decât asupra problemelor de drept, altminteri s-ar substitui partidelor și ar împieta asupra libertății politice a campaniei electorale.

Atribuția de instanță de contencios electoral trebuie corelată cu o situație electorală, iar din atribuțiile enumerate de Constituția României doar în cazul alegerilor prezidențiale se poate considera că există o situație electorală, situație când electorul își definește problema electorală în legătură cu o persoană nu pentru a decide asupra unei probleme de interes general (cum este cazul referendumului sau a inițiativei populare). În consecință neexistând alte atribuții pentru Curtea Constituțională decât cele enumerate de Constituție și dintre cele enumerate numai alegerile prezidențiale constituie o situație electorală atunci numai în materia alegerilor prezidențiale Curtea Constituțională are calitatea de instanță de contencios electoral.

Curtea Constituțională a României este instanță de contencios electoral deoarece aceasta este un *organ cu caracter jurisdicțional*²¹⁵ deși luând în considerare complexitatea și natura atribuțiilor Curții Constituționale, precum și prevederile conform cărora se realizează aceste atribuții, ea poate fi considerată o autoritate politico-jurisdicțională; caracterul politic rezultă din modul de desemnare a membrilor Curții și din natura unor atribuții, iar caracterul jurisdicțional din independența și inamovibilitatea judecătorilor și

²¹⁵ *Cristian Ionescu – Drept constituțional și instituții politice*, vol.II, op.cit., p.52

din principiile de organizare și funcționare ale Curții. De asemenea Curtea rezolvă conflicte de interese în materia alegerilor prezidențiale, iar rezolvarea este făcută în contradictoriu.

Prin sfera sa de activitate, se poate observa faptul că acest contencios electoral privind alegerile prezidențiale are un caracter specializat, și se evidențiază prin următoarele trăsături specifice: are loc numai în fața Curții Constituționale, în calitate de judecător electoral; se exercită numai la sesizare; termenele pentru formularea contestațiilor sunt de decădere; procedura în fața Curții are caracter de urgență fără citarea părților potrivit regulilor procedurale ale ordonanței prezidențiale; hotărârea Curții este definitivă etc.

Contenciosul electoral are ca *obiect* următoarele categorii de litigii:

1. contestarea înregistrării sau neînregistrării candidaturii prezidențiale

Pentru a putea discuta de o contestare a înregistrării sau neînregistrării candidaturii prezidențiale vom preciza mai întâi condițiile cumulative care trebuie îndeplinite pentru a-și depune candidatura la funcția de Președinte al României. Astfel, candidatul trebuie:

- să aibă drept de vot;
- să aibă cetățenie română și domiciliul în țară;
- să nu intre în categoria persoanelor care nu pot face parte dintr-un partid politic;
- să fi împlinit până în ziua alegerilor vârsta de 35 de ani;
- să nu fi depășit numărul mandatelor prevăzute de Constituție.

Neîndeplinirea uneia din aceste condiții atrage neînregistrarea candidaturii.

Se vor corobora cu acestea și condițiile instituite de Legea nr.69/1992 care prevede condițiile pentru propunerile pe care le fac partidele și formațiunile politice, condiții care au mai mult un caracter procedural. Astfel, propunerea de candidatură trebuie “să se depună la Biroul Electoral Central, cel mai târziu cu 30 de zile înainte de data alegerilor”. Aceasta se face în scris și este condiționată de respectarea mai multor aspecte(semnarea acesteia de către conducerea partidului sau a formațiunii politice ori de conducerea acestora care au propus candidatul sau, după caz, candidatul independent, să cuprindă informații referitoare la nume și prenume, locul și data nașterii, starea civilă și domiciliul, studiile, ocupația și profesia candidatului și precizarea că îndeplinește condițiile prevăzute de lege pentru a candida, să aibă alături declarația de acceptare a candidaturii, scrisă, semnată și datată de candidat, precum și de lista sau listele susținătorilor al căror număr nu poate fi mai mic de 100 000 de alegători, depunerea acesteia în 4 exemplare, originalul și 3 copii, din care originalul și o copie se păstrează la Biroul Electoral Central, un altul se înregistrează la Curtea Constituțională, iar al patrulea, certificat de președintele Biroului Electoral Central, se restituie depunătorului).

În prevederile art.11 alin.(2) din Legea nr.69/1992 se stipulează că, în termen de 20 zile înainte de data alegerilor candidatul, “partidele politice sau cetățenii pot contesta înregistrarea sau neînregistrarea candidaturii; contestația se depune la Biroul Electoral Central care este obligat să o înainteze Curții, împreună cu dosarul candidaturii, în termen de 24 de ore.”

Contestația poate fi formulată numai de către candidați, partide politice sau cetățeni fie în mod individual, fie grupați în asociații cu excluderea deci a autorităților publice și evident a străinilor ori apatrizilor.

Nedepunerea contestației la Biroul Electoral Central nu invalidează contestația conform prevederilor art.11 alin.(2) din Legea nr.69/1992, însă Curtea Constituțională este cea care consacră acest fapt prin hotărârile sale.

Conform art.11 alin.(3) din Legea nr.69/1992 “Curtea Constituțională soluționează contestația în termen de 48 de ore de la înregistrare. Soluția este definitivă și se publică în “Monitorul Oficial al României”.

Trebuie precizat că la Curtea Constituțională contestația se analizează numai din punctele de vedere menționate și că aceasta se pronunță “numai în drept”.

2. contestarea modului de soluționare a unui incident legat de campania electorală

Contenciosul legat de campania electorală are ca obiect contestarea modului de soluționare de către Biroul electoral de circumscripție a unei plângeri privind împiedicarea unui partid sau candidat de a-și desfășura campania electorală. Campania electorală reprezintă activitatea în cadrul căreia partidele și formațiunile politice, candidații, simpatizanții acestora popularizează prin mitinguri, presă, radio, televiziune sau alte asemenea mijloace ideile lor.

Contestațiile se soluționează de Curte, în termen de 3 zile de la înregistrare, nefiind aplicabile dispozițiile referitoare la suspendarea sau întreruperea termenului.

Prin aceasta, Curtea Constituțională îndeplinește un rol deosebit privind consolidarea democrației și a statului de drept iar rezolvarea unor asemenea contestații atribuie Curții Constituționale un rol deosebit, datorită poziției semnificative ocupate de campania electorală în procesul electoral. Campania electorală este importantă datorită conexiunii cu unele dintre drepturile și libertățile omului și implicit ale cetățeanului(libertatea conștiinței, libertatea de exprimare, dreptul la informație, libertatea întrunirilor, dreptul la asociere etc), datorită faptului că reprezintă un barometru al valorilor democrației etc.

3. contestarea alegerilor prezidențiale

După comunicarea rezultatelor obținute la secțiile de votare Biroul Electoral Central, după ce rezolvă eventualele contestații prin decizii definitive, încheie un proces-verbal consemnând numărul alegătorilor înscriși

în liste, al celor prezenți la urne, numărul voturilor valabil exprimate și a celor nule, repartizarea voturilor pe fiecare candidat, prenumele și numele candidatului a cărui alegere a fost constatată. Procesul-verbal și dosarele birourilor de circumscripție se înaintează cu pază militară Curții Constituționale în termen de 24 de ore de la înregistrarea ultimului dosar trimis de birourile de circumscripție.

Curtea Constituțională examinează procesul verbal încheiat de Biroul Electoral Central și emite o hotărâre în care constată rezultatele înregistrate potrivit art.26, alin.(1) și (2) din Legea nr.69/1992 și aduce la cunoștință publicului primii doi candidați, în ordinea numărului de voturi obținute în primul tur de scrutin, între care va avea loc al doilea tur de scrutin, precum și ziua votării care va fi la 2 săptămâni de la primul tur de scrutin.

Elementul central pentru anularea alegerilor este fraudă electorală care, pentru a conduce la acest rezultat trebuie să privească votarea și stabilirea rezultatelor votării, să modifice atribuirea mandatului sau ordinea candidaților la al doilea tur de scrutin, precum și să fie neimputabilă celui ce o invocă.

Potrivit prevederilor art.24 alin.(1)-(4) din Legea nr.69/1992:

“(1) – Curtea Constituțională anulează alegerile în cazul în care votarea și stabilirea rezultatelor au avut loc prin fraudă de natură să modifice atribuirea mandatului, sau, după caz, ordinea candidaților care pot participa la al 2-lea tur de scrutin. În această situație Curtea va dispune repetarea turului de scrutin în a 3-a duminică de la data anulării alegerilor.

(2) Cererea de anulare a alegerilor se poate face de partidele, formațiunile politice și candidații care au participat la alegeri, în termen de cel mult 3 zile de la închiderea votării; cererea trebuie motivată și însoțită de dovezile pe care se întemeiază.

(3) Cererea poate fi admisă numai dacă cel care a sesizat nu este implicat în producerea fraudei.

(4) Soluționarea cererii de către Curtea Constituțională se face până la data prevăzută de lege pentru aducerea la cunoștință publică a rezultatului alegerilor.”

Curtea Constituțională este sesizată printr-o cerere de anulare dacă votarea sau stabilirea rezultatelor votării au avut loc prin fraudă, aceasta să fie de natură să modifice atribuirea mandatului sau ordinea candidaților la al doilea tur de scrutin, fraudă să nu îi fie imputabilă, chiar parțial însuși contestatului. Aceste condiții restrictive au scopul de a evita destabilizarea alegerilor.

Cererea trebuie soluționată până la data la care, potrivit legii, rezultatul alegerilor urmează să fie adus la cunoștință publică.

În ceea ce privește anularea, aceasta reprezintă o măsură irevocabilă, irevocabilitate ce ține de însăși autoritatea Curții Constituționale, iar dacă o

astfel de măsură ar deveni revocabilă, se pune problema în literatura de specialitate²¹⁶ dacă se mai poate vorbi în România de stat de drept sau de democrație constituțională.

Procedura jurisdicțională prevăzută în legea organică a Curții se completează cu regulile procedurii civile, în măsura în care ele sunt compatibile cu natura procedurii în fața Curții Constituționale. Dacă normele comune de procedură civilă devin aplicabile în această situație atunci devin aplicabile și dispozițiile din Codul de procedură civilă conform cărora “poate exista chiar conflict de competență între instanțele judecătorești și alte organe cu activitate jurisdicțională”.

Apoi, prin Constituție și prin legea organică, structural a fost articulat un sistem de jurisdicție cu natură juridică diferită, dar aparținând aceluiași sistem chemat să rezolve problemele de contencios electoral, și în interiorul acestui sistem funcționează, bineînțeles, declinarea de competență. Însă aceste dispoziții nu sunt compatibile cu cele din legea organică a Curții, care precizează că aceasta este independentă față de orice altă autoritate publică și este singura în drept să hotărască asupra competenței sale.

Dacă există un conflict de competență între Curte și un alt organ (fie instanță, fie Biroul Electoral Central), atunci ar trebui să existe un organ supraordonat Curții Constituționale care ar deveni autorul regulatorului de competență, dar Curtea Constituțională fiind independentă un asemenea organ nu există. La acestea se adaugă prevederile potrivit cărora Curtea Constituțională, potrivit Constituției, veghează la respectarea în întreaga țară a prevederilor prezentei legi și confirmă rezultatul sufragiului. Rezultă clar, că cea care poate face acest lucru este numai Curtea Constituțională și că nu există o altă autoritate publică sau privată cu care poate intra în conflict de competență, de asemenea nu există un organ superior.

Curtea Constituțională exercită controlul (oricare din formele sale) asupra alegerilor prezidențiale, numai dacă este sesizată, deci în vederea soluționării unui conflict de interese legat de aplicarea procedurii legale pentru desfășurarea alegerilor, în consecință contenciosul electoral nu poate privi calificări politice sau actele de propagandă electorală, ci numai respectarea condițiilor legale de realizare a competiției electorale, inclusiv în ceea ce privește rezultatele acesteia.

Hotărârile Curții Constituționale se pronunță în numele legii, și se adoptă în plen, cu votul majorității judecătorilor Curții, dacă legea organică a Curții nu prevede altfel.

²¹⁶ *Antonie Iorgovan* – Tratat de drept administrativ, vol. I, Biblioteca juridică Nemira, București, 1998, p.544

Ca și caracterizare generală a acestor hotărâri, precizăm că o singură hotărâre s-a pronunțat fără participarea în instanță a procurorului și a magistratului-asistent, în celelalte situații procurorul fiind prezent, punând concluzii în fond. De asemenea, judecata acestor hotărâri s-a făcut fără citarea părților, în majoritatea cazurilor iar în două situații, sesizarea Curții Constituționale, prin contestație, s-a făcut direct, nu prin depunerea contestației la Biroul Electoral Central, motiv pentru care contestația a fost respinsă.²¹⁷

La sfârșitul alegerilor președințiale, Curtea Constituțională adoptă 2 hotărâri distincte:

➤ O hotărâre prin care constată alegerea unui anume candidat în funcția de Președinte al României;

➤ O altă hotărâre prin care validează alegerea candidatului în funcția de Președinte al României. Validarea implică dobândirea mandatului de către candidatul ales, obligația acestuia să depună jurământul în ședință comună a celor două camere ale Parlamentului, exercitarea efectivă a mandatului din momentul depunerii jurământului.

3.4.6. Practica Curții Constituționale a României în calitate de instanță de contencios electoral

Începând cu anul 1992 când a pronunțat prima sa hotărâre și până în prezent Curtea Constituțională și-a creat o practică vastă, existând o serie bogată de hotărâri cu privire la procedura pentru alegerea Președintelui României.

Experiența tuturor proceselor electorale pentru alegerea Președintelui României a confirmat rolul alegerilor ca principal instrument al democrației în societatea românească. La aceasta se adaugă organizațiile societății civile și mass-media a căror contribuție la transformarea democratică a societății românești este evidentă.

O caracteristică a alegerilor și care confirmă esența democratică și transparentă a acestora este faptul că, în urma lor, s-a realizat alternanța la putere.

În calitatea sa de judecător electoral Curtea Constituțională s-a lovit de soluționarea unor contestații referitoare la contestarea înregistrării sau neînregistrării unei candidaturi prezidențiale, la contenciosul legat de campania electorală, la contestarea alegerilor și cererea de anulare, la hotărârile de validare a alegerilor.

²¹⁷ *Ion Deleanu – op.cit, p.879*

Practica Curții Constituționale a României în materia înregistrării sau neînregistrării unei candidaturi prezidențiale

Marea majoritate a contestațiilor, introduse de cetățeni, candidați, partide sau alte formațiuni politice, au fost cu privire la neînregistrarea sau înregistrarea candidaturii la funcția de Președinte al României. Curtea Constituțională a hotărât să respingă toate aceste contestații deoarece s-a constatat că sesizarea s-a dovedit a fi *nefondată, netemeinică sau tardivă*.

Într-o ordine ierarhică, vom aminti câteva dintre hotărârile care au avut ca obiect o contestație privind înregistrarea sau neînregistrarea unei candidaturi prezidențiale. Astfel, *Hotărârea nr.1 din 28 august 1992*²¹⁸ a fost pronunțată în soluționarea contestației de neînregistrare de către Biroul Electoral Central a candidaturii lui Cihorean Jurca Gheorghe. În motivarea contestației se arată că un candidat independent nefiind subvenționat de nimeni, nu are posibilitatea de a strânge 100.000 semnături de la susținători astfel încât urmează să nu se aplice dispozițiile art.3 alin.(2) din Legea nr.69/1992 privind alegerea Președintelui României”. Curtea a respins această contestație, pe motiv că hotărârea Biroului Electoral Central de neînregistrare a acestei candidaturi este legală.

Neînregistrarea candidaturii domnului Bucur-Volk Petru de către Biroul Electoral Central face obiectul *Hotărârii nr.3 din 1 septembrie 1992*²¹⁹. Motivarea a fost că propunerea nu a fost însoțită de lista susținătorilor conform prevederilor art.3 alin.(2) din Legea nr.69/1992 privind alegerea Președintelui României, deoarece această cerință nu era prevăzută în Constituția României și în consecință trebuie înlăturată. Curtea a respins contestația ca nefondată deoarece în cadrul contenciosului electoral pentru alegerile prezidențiale ea urmează să hotărască numai cu privire la modul în care sunt respectate prevederile legale și celelalte condiții pentru alegerea Președintelui României instituite de Legea nr.69/1992.

De asemenea, s-au înregistrat mai multe contestații împotriva candidaților Ion Iliescu, Emil Constantinescu, Caius Traian Dragomir, prin invocarea unor diferite motive, altele decât cele care ar contraveni reglementărilor constituționale în vigoare.

În 1996 hotărârile Curții Constituționale au vizat contestarea candidaturii lui Ion Iliescu, pe motiv că, până atunci, Ion Iliescu a îndeplinit două mandate:

- Un mandat în perioada 20 mai 1990 – 30 octombrie 1992.
- Un alt mandat în perioada octombrie 1992 – până la depunerea jurământului de președinte ales la 3 noiembrie.

²¹⁸ Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.225 din 10 septembrie 1992.

²¹⁹ Publicată în în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 234 din 23 septembrie 1992.

Curtea Constituțională a hotărât că, în conformitate cu prevederile constituționale, potrivit cărora legea dispune numai pentru viitor cu excepția legii penale mai favorabile, prevederile art.81 alin.(4) sunt inaplicabile perioadei anterioare Constituției din 1991 și ar atribui mandatul constituțional de Președinte al României, ceea ce ar echivala cu o aplicare retroactivă a art.81 alin.(4).

De asemenea, alte hotărâri pronunțate în 1996 de către Curtea Constituțională au vizat soluționarea unor contestații întemeiate nu pe impedimente juridice: *Hotărârea nr.21 și Hotărârea nr.24 din 19 septembrie 1996*²²⁰, *Hotărârea nr.27 și Hotărârea nr.28 din 20 septembrie 1996*²²¹.

În cadrul alegerilor desfășurate în anul 2000, soluționând o contestație privind neînregistrarea unei candidaturi, Curtea Constituțională afirmă că "un control de constituționalitate al legilor se poate exercita numai printr-o sesizare specifică, anterior promulgării sau după intrarea în vigoare"²²².

În anul 2004, în cadrul contenciosului electoral prezidențial, pentru soluționarea a trei contestații referitoare la înregistrarea a trei candidaturi pentru funcția de Președinte al României, Curtea Constituțională afirmă în mod expres că nu poate forma obiectul contenciosului electoral exercitarea controlului posterior de constituționalitate privind legile și ordonanțele.

În cadrul ultimelor alegeri prezidențiale, din anul 2009, după înregistrarea candidaturilor la funcția de Președinte al României, la Curtea Constituțională au fost depuse un număr de 28 contestații privind înregistrarea și respingerea înregistrării candidaturilor. Însă, toate aceste contestații au fost respinse. Astfel, la alegerile pentru funcția de președinte al României, desfășurate în data de 22 noiembrie 2009, s-au înregistrat un număr de 3 candidaturi independente și un număr de 9 candidaturi din partea partidelor politice.

La alegerile electorale din 2009, Curtea Constituțională a fost sesizată cu privire la neconstituționalitatea art.48 alin.17 din Legea nr.35/2008, în care se prevedea că „pot participa numai partidele politice și organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale care la alegerile generale au îndeplinit pragul electoral prevăzut de lege, individual sau într-o alianță politică ori electorală”. Astfel, Curtea s-a pronunțat și a declarat ca neconstituționale aceste prevederi, sesizarea acesteia fiind făcută de către unul dintre candidații independenți la alegerile prezidențiale, a cărui candidatură a fost respinsă de către Biroul Electoral Municipal tocmai datorită prevederilor articolului mai sus menționat care vin în contradictoriu cu prevederile constituționale.

²²⁰ Publicate în M.O. nr.223 din 18 septembrie 1996.

²²¹ Publicată în M.O. nr. 229 din 24 septembrie 1996.

²²² *Corneliu-Liviu Popescu – Contenciosul electoral. Controlul constituționalității. Admisibilitate*, Revista Curierul Judiciar nr.1/2005, p.29.

Practica Curții Constituționale a României în materia litigiilor apărute în campania electorală

În ceea ce privește materia litigiilor electorale soluționările birourilor electorale de circumscripție a plângerilor privind împiedicarea unui partid sau candidat de a-și desfășura campanie electorală nu au făcut obiectul contestațiilor adresate Curții Constituționale.

Însă, referitor la accesul gratuit la timpii de antenă la posturile publice de radio și televiziune, în campania electorală din anul 2009, doi dintre candidați au depus contestație la Curtea Constituțională. În urma admiterii contestațiilor de către Curtea Constituțională, aceasta a dispus măsuri corective și acordarea timpilor de antenă candidaților.

Practica Curții Constituționale a României în materia contestării alegerilor

În materia contestării alegerilor, Curtea Constituțională nu s-a confruntat cu un număr mare de cereri, ci dimpotrivă, a avut un număr scăzut de cereri de anulare cu care s-a confruntat în perioada alegerilor din 1992 și 1996 și toate acestea au fost respinse.

La ultimele alegeri prezidențiale, desfășurate în anul 2009, înainte de a se pronunța cu privire la rezultatul alegerilor din primul tur de scrutin, Curtea Constituțională a fost sesizată cu trei cereri de anulare, formulate de către Partidul România Mare²²³, de Constantin Ninel Potircă²²⁴ și de către Partidul Social Democrat – Organizația Județeană Suceava²²⁵. Curtea Constituțională a respins însă toate aceste cereri, pe motiv că nu au fost întrunite condițiile prevăzute de art.24 alin.(1) din Legea nr.370/2004, cu modificările și completările ulterioare, conform cărora Curtea Constituțională anulează alegerile în cazul în care votarea și stabilirea rezultatelor au avut loc prin fraudă de natură să modifice atribuirea mandatului sau, după caz, ordinea candidaților care pot participa la al doilea tur de scrutin.

La finalul celui de-al doilea tur de scrutin, după anunțarea de către Biroul Electoral Central a rezultatului, Curtea Constituțională a fost sesizată din nou cu *trei cereri de anulare a alegerilor*: acestea au fost formulate de către Partidul Social Democrat și Partidul Conservator și alte două cereri formulate de către Alianța Politică PSD+PC – Organizația Județeană Caraș-Severin și Organizația Județeană Arad. Și aceste trei cereri au fost respinse²²⁶, pe motiv că nu sunt întrunite condițiile prevăzute de art.24 alin.(1) din Legea nr.370/2004, cu modificările și completările ulterioare, în conformitate cu

²²³ Hotărârea Curții Constituționale nr.31 din 26 noiembrie 2009.

²²⁴ Hotărârea Curții Constituționale nr.34 din 26 noiembrie 2009.

²²⁵ Hotărârea Curții Constituționale nr.35 din 26 noiembrie 2009.

²²⁶ Prin Hotărârea nr.39 din 14 decembrie 2009, prin Hotărârea nr.40 din 14 decembrie 2009 și prin Hotărârea nr.41 din 14 decembrie 2009.

care Curtea Constituțională anulează alegerile în cazul în care votarea și stabilirea rezultatelor au avut loc prin fraudă de natură să modifice atribuirea mandatului sau, după caz, ordinea candidaților care participă la al doilea tur de scrutin.

Practica Curții Constituționale a României în materia confirmării alegerilor

Curtea Constituțională confirmă rezultatul alegerilor pe baza dosarului întocmit de Biroul Electoral Central. Într-o primă fază, Curtea Constituțională constată rezultatul alegerilor și, dacă este cazul precizează candidații între care va avea loc cel de-al doilea tur de scrutin și a datei când acesta va avea loc.

Astfel, *Hotărârea nr.37 din 4 octombrie 1992* precizează “având pe rol examinarea procesului verbal încheiat de Biroul Electoral Central la data de 4 octombrie 1992 și a dosarelor birourilor electorale de circumscripție privind rezultatele alegerilor din 27 septembrie 1992 – pentru funcția de Președinte al României”. Curtea Constituțională hotărăște: “al doilea tur de scrutin va avea loc între Ion Iliescu și Emil Constantinescu pe 11 octombrie 1992”.

După al doilea tur de scrutin Curtea Constituțională a pronunțat *Hotărârea nr.41 din 15 octombrie 1992* în care “constată că domnul Ion Iliescu este ales în funcția de Președinte al României, întrunind cel mai mare număr de voturi”.

În anul 1996, Curtea Constituțională a pronunțat câte o hotărâre după fiecare tur de scrutin: *Hotărârea nr.74 din 8 noiembrie 1996*, după primul scrutin și *Hotărârea nr.76 din 21 noiembrie 1996*, după al doilea tur de scrutin.

A doua operațiune îndeplinită de Curtea Constituțională în cadrul “confirmării alegerilor” este cea de validare a alegerii candidatului care la primul tur de scrutin a obținut votul majorității absolute a corpului electoral sau la al doilea tur de scrutin a obținut cele mai multe voturi valabil exprimate.

Validarea are loc printr-o hotărâre ce se publică în “Monitorul Oficial al României”, aceasta se publică nu numai pentru că actele Curții Constituționale sunt date publicității ci este expresia democratismului justiției constituționale, iar regula publicității candidaturii este condiția primară a valorificării ei prin sufragiu.

La alegerile pentru funcția de președinte al României, desfășurate în anul 2009, Curtea Constituțională a constatat prin *Hotărârea nr.42 din 14 decembrie 2009* privind stabilirea și aducerea la cunoștința publică a rezultatului alegerilor pentru funcția de Președinte al României, în cadrul celui de-al doilea tur de scrutin desfășurat la 6 decembrie 2009, că domnul Traian Băsescu este ales în funcția de Președinte al României, întrunind cel

mai mare număr de voturi din cele valabil exprimate și a stabilit, cu unanimitate de voturi, validarea alegerii domnului Traian Băsescu în funcția de Președinte al României pentru data de 16 decembrie 2009. Validarea alegerii Președintelui României s-a făcut prin *Hotărârea Curții Constituționale nr.43 din 16 decembrie 2009*²²⁷.

Contenciosul electoral prezidențial nu este epuizat în fața Curții Constituționale, ci este partajat între birourile electorale, jurisdicția constituțională și instanțele judecătorești de drept comun. În literatura de specialitate se consideră că, "oricare ar fi concepția și practica jurisdicției constituționale cu privire la normele de referință utilizate pentru acest tip de control, ea nu poate să facă, în același timp, și un control al validității respectivelor norme de referință; în caz contrar, anarhia totală ar domni în materia contenciosului electoral prezidențial"²²⁸.

Examinarea practicii Curții Constituționale subliniază că a existat o preocupare exigentă din partea judecătorilor Curții de a veghea la respectarea supremației Constituției și de a apăra drepturile și libertățile fundamentale ale cetățeanului.

Evoluția jurisprudenței Curții Constituționale de-a lungul timpului, dimensiunile contribuției sale la afirmarea principiului supremației Constituției, la perfecționarea legislației prin asigurarea compatibilității acesteia cu principiile și dispozițiile Constituției, ca și rolul concret exercitat în domeniul apărării drepturilor și libertăților publice, dau măsura credibilității acestei instituții.

Veghind la respectarea principiilor și a normelor constituționale, inclusiv asupra respectării drepturilor omului, se poate afirma că, implicit, Curtea și-a adus contribuția, într-un mod specific, în calitate de legislator negativ, și la eforturile țării de a se integra în structurile euro-atlantice.

Receptarea valorilor care stau la baza construcției europene, printre care se regăsesc și ideea respectului față de drepturile omului, a protejării acestora dar și a promovării lor, atât prin Constituția din 1991, cât și prin jurisprudența Curții Constituționale, primatul și aplicarea directă a dispozițiilor cuprinse în documentele internaționale privind drepturile și libertățile fundamentale, astfel cum acestea sunt interpretate de Curtea Europeană a Drepturilor Omului, constituie premise pentru garantarea eficacității sistemului de apărare a drepturilor omului, în România ca stat membru al Uniunii Europene.

²²⁷ *Hotărârea Curții Constituționale nr.43 din 16 decembrie 2009* publicată în M.O. nr.885 din 17 decembrie 2009

²²⁸ *Elena Simina Tănăsescu – Contenciosul electoral. Controlul constituționalității. Admisibilitate*, Revista Curierul Judiciar nr.1/2005, p.33.

BIBLIOGRAFIE SELECTIVĂ

LITERATURĂ DE SPECIALITATE:

- **Alexandru Ioan**, *Știința Administrației*, Ed. Economică, București, 2001;
- **Alexandru Ioan, M. Cărăușan, I. Gorjan, I.V. Ivanoff, C.C. Manda, A.L. Nicu, C. Rădulescu, C.S. Săraru**, *Dreptul administrativ în Uniunea Europeană*, Ed. Lumina Lex, București, 2007;
- **Ioan Alexandru**, *Tratat de administrație publică*, Ed. Universul Juridic, București, 2008;
- **Ioan Alexandru**– „*Administrația publică*”, Ed. Lumina Lex, București, 2004;
- **Apostol-Tofan Dana**, *Puterea discreționară și excesul de putere al autorităților publice*, Ed. All Beck, București, 1999;
- **Apostol-Tofan Dana**, *Instituții administrative europene*, Editura C.H. Beck, București, 2006;
- **Apostol Tofan Dana**, *Drept administrativ, Vol.I, Ediția 2*, Ed. C.H. Beck, București, 2008;
- **Baumgarten A.**, *Filosofia politică a lui Aristotel*, Ed. Polirom;
- **Bălan Emil**, *Principiile și normativitatea bunei administrări*, București;
- **Beigbeder Yves**, *Le controle interantionl des élections*, Collection Axes Savoie, Bruylant-Bruxelles, L.G.D.J. – Paris, 1994;
- **Blumann C., L. Dubouis**, *Droit Institutionnel de l'Union Europeenne*, Ed.Litec, 2005;
- **Bârzea Cezar**, *Cetățenia Europeană*, Ed. Politeia, 2005;

• **Bebr G.**, *Judicial Remedy of Private Parties against Normative Acts of The European Communities: The Role of the Exception of Illegality* (1966) 4 CMLRev.7;

• **Blumman C., L. Dubois**, *Droit institutionnel de l'Union Europeenne*, Ed. Litec, Paris, 2005;

• **Braibant G.**, *La Charte des droits fondamentaux de l'Union Europeene*, Paris, 2001, Editions du Seuil;

• **Cadoux C.**, *Droit constitutionnel et institutins politiques*, Vol.I, Cujas, Paris, 1973;

• **Cartou Louis**, *L'Union européenne, Traités de Paris –Rome-Maastricht*, Ed. Dalloz-Sirey, 1994;

• **Călinoiu Constanța, Victor Duculescu, Georgeta Duculescu**, *Drept constituțional comparat.Tratat. vol. I*, Ed. Lumina Lex, București, 2007;

• **Chevallier J.**, *La transformation de la citoyenneté*, Regards sur l'actualité, avril 1999;

• **Ciobanu V.M.**, *Tratat teoretic și practic de procedură civilă*, vol. II, Ed. Națională, București, 1997;

• **Constantinescu Mihai, Ion Deleanu, Antonie Iorgovan. Ioan Muraru, Florin Vasilescu, Ioan Vida**, *Constituția României, comentată și adnotată*, Ed. Regia Autonomă Monitorul Oficial, 1992;

• **Constantinescu Mihai, A. Iorgovan, I. Muraru, E.S. Tănăsescu** – *Constituția României revizuită – comentarii și explicații*, Ed. Al Beck, București, 2004;

• **Cotteret Jean-Marie, Claude Emeri**, *Les systèmes électoraux*, Que sais-je?, Quatrième édition revue et mise a jour, avril, 1983;

• **Craig Paul, Graine de Burca**, *Dreptul Uniunii Europene. Comentarii, jurisprudență și doctrină*, Ediția a-IV -a, Ed. Hamangiu, București, 2009;

• **Cretella J. Junior**, *Droit administratif compare*, Editora da Universidad de Sao Paolo, Sao Paolo, 1973;

- **Dragoș Dacian**, *Elemente de drept administrativ, Suport de curs an universitar 2006/2007*;
- **Dragoș Dacian**, *Legea contenciosului administrativ. Comentarii și explicații*, Ed. All Beck, București, 2005;
- **Dacian Cosmin Dragoș** – *Recursul administrativ și contenciosul administrativ, doctrină, jurisprudențăși drept comparat*, Ed. All Beck, București, 2001;
- **Dănișor Dan Claudiu**, *Drept constituțional și instituții politice. Vol. I. Teoria generală*, Ed. C.H. Beck, București, 2007;
- **Deleanu Ion**, *Drept constituțional și instituții politice*, Tratat vol.II, Ed. „Europa Nova”, Bucuresti, 1996;
- **Deleanu Ion**, *Instituții și proceduri constituționale – în dreptul comparat și în dreptul român. Tratat*. Ed. Servo– Arad, 2003;
- **Deleanu Ion**, *Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și în dreptul comparat*, Ed. C.H. Beck, Bucurști, 2006;
- **Dollat Patrick**, *Droit européen et droit de l’Union européenne*, Edit. Dalloz, 2005;
- **Drăganu Tudor**, *Drept constituțional și instituții politice, vol.I*, Tg. Mures;
- **Drăganu Tudor**, *Drept constituțional și instituții politice.Tratat elementar, vol. I*, Ed. Lumina Lex, București, 1998;
- **Drăganu Tudor**, *Actele de drept administrativ*, Ed. Științifică, București, 1959;
- **Drăganu Tudor**, *Introducere în teoria și practica statului de drept* , Ed. Dacia, Cluj-Napoca, 1992;
- **Drăganu Tudor**, *Supremația legii în dreptul R.S.R.*, Ed. Dacia, Cluj-Napoca, 1982;
- **Fang Lizhi** – *Les droits des l' homme sont les meme partout*, Paris, 1990;

- **Forsthoff E.**,– *Traite de droit administratif allemand*, traduit de l'allemand par Michel Fromon, Etablissements Emile Bruylant, Bruxelles, 1969;
- **Gaudemet Y.**, *Droit administratif*, 18 edition, L.G.D.J., Paris, 2005;
- **Gilia Claudia**, *Sisteme și proceduri electorale*, Ed. C.H. Beck, București, 2007;
- **Groza Anamaria**, *Uniunea Europeană. Drept instituțional*, Ed. C.H. Beck, București, 2008;
- **Gyula Fabian**, *Drept instituțional comunitar*, Ediția a-II-a, Cu referiri la Tratatul de aderare a României, Constituția U.E., Tribunalul Funcției Publice și Eurojust, Ed. Sfera S.R.L., Cluj-Napoca, 2006;
- **Haallberg Pekka**, *Prospects of the rule of law*, Ed. Prima, Helsinki, 2005;
- **Harlow Carol**, *Codification of EC Administrative Procedures* publicată în *European Law Journal* din ianuarie/2009;
- **Iacobini H.B.**, *An introduction to comparative administrative law*, Oceana Publications, Inc, New York, 1990;
- **Iancu Gheorghe**, *Drept constituțional și instituții politice. Tratat*, Ed. Lumina Lex, București, 2008;
- **Iancu Gheorghe**, *Drept constituțional și instituții politice, Ediția a-III-a – revizuită și completată*, Ed. Lumina Lex, București, 2005;
- **Ionescu Cristian**, *Drept constituțional și instituții politice. Sistemul constituțional românesc. Vol.II*, Ed. Lumina Lex, 1997;
- **Ionescu Cristian**, *Tratat de drept constituțional contemporan. Ediția a-2-a*, Ed. C.H. Beck, București, 2008;
- **Iorgovan Antonie**, *Drept Administrativ*, Vol. I, Ed. All Beck, București, 2005;
- **Iorgovan Antonie**, *Tratat de drept administrativ. Vol.II.*, Ediția a-IV-a, Ed. All Beck, București, 2005;

- **Iorgovan Antonie**, *Tratat de drept administrativ, vol. I*, ediția a-II-a, Ed. All Beck, București, 2001;
- **Iorgovan Antonie**, *Tratat de drept administrativ, vol. I și II, ediția a-II-a, revăzută și adăugită*, Ed. Nemira, București, 1996;
- **Iorgovan Antonie**, – Noua lege a contenciosului administrativ. Geneza și explicații, Ed. Roata, București, 2004;
- **Iorgovan Antonie, F. Vasilescu, I. Muraru, I. Vida** – Noua lege electorală a României. Text și comentarii, Ed. Monitorul Oficial, București, 1990;
- **Iorgovan Antonie**, *Tratat de drept administrativ, vol. I*, Biblioteca juridică Nemira, București, 1998;
- **Ivanoff Ivan Vasile**, *Contenciosul administrativ conform Legii nr.554/2004*, Ed. Bibliotheca, Târgoviște, 2005;
- **Irimia Horia, Dan Stan**, *Consultarea cetățenilor și democrație locală*, Ed. Mirton, Timișoara, 2005;
- **Lazăr Rozalia-Ana**, *Legalitatea actului administrativ. Drept românesc și drept comparat*, Ed. ALL Beck , București, 2004;
- **D. Lăzărescu**, *Geneza Constituției*, Lucrările Adunării Constituante, Ed. Regia Autonomă Monitorul Oficial, București, 1998;
- **Louis J.-V.**, *L'ordre juridique communautaire*, Commission des Communautés europeennes, Office des publications officielles des Communautés europeennes, 1983;
- **Manda Cezar Corneliu**, *Drept administrativ comparat; controlul administrativ în spațiul juridic european*, Ed. Lumina Lex, București, 2005;
- **Matei Ani**, *Integrarea managementului resurselor umane în reforma funcției publice*, Centrul de Pregătire pentru Administrația Publică, S.N.S.P.A., Ed. Economică, 2001;
- **Matei Ani, D.C. Iancu**, *Spațiul administrativ european*, Facultatea de Administrație Publică, S.N.S.P.A., 2007;

- **Lucica Matei** – *Management Public, Ediția a-II-a*, Editura Economică, 2006;
- **Mathijsen Pierre**, *Compendiu de drept european. Ediția a VII-a*, Ed. Club Europa, 2002;
- **Maurer H.**, *Allgemeines Verwaltungsrecht, Ediția a-V-a*, Munchen, 1986;
- **Mătușescu Constanța, Claudia Gilia**, *Alegerile europene și legitimitatea democratică la nivel comunitar*, Ed. Biblioteca, Târgoviște, 2009;
- **Irina Moroianu Zlătescu**, *Drepturile omului – un sistem în evoluție*, Institutul Român pentru Drepturile Omului, București, 2007;
- **Irina Moroianu Zlătescu**, *Drepturile Omului la început de mileniu*, Casa Editorială Calistrat Hogaș, București, 2001;
- **Irina Moroianu Zlătescu, Radu C. Demetrescu**, *Drept instituțional comunitar și drepturile omului*, Institutul Român pentru Drepturile Omului, București, 2005;
- **Victor Dan Zlătescu, Irina Moroianu Zlătescu**, *Repere pentru o filosofie a drepturilor omului*, Institutul Român pentru Drepturile Omului, București, 2003;
- **Mrejeru Ioan**, *Tehnica Legislativă*, Ed. Academiei, București, 1979;
- **Muraru Ioan**, *Drept constituțional și instituții politice*, Ed. Actami, București 1997;
- **Muraru Ioan**, *Drept constituțional și instituții politice*, Ed. Actami, București 1998;
- **Muraru Ioan, Tănăsescu Elena Simina**, *Drept constituțional și instituții politice. Ediția 13. Vol.I*, Ed. C.H. Beck, București, 2008;
- **Muraru Ioan, Tănăsescu Elena Simina**, *Drept constituțional și instituții politice, vo.I, ed. a XII-a*, Ed. All Beck, București, 2005;
- **Muraru Ioan, E.S. Tănăsescu**, *Constituția României. Comentariu pe articole*, Ed. C.H. Beck, București, 2008;

- **Muraru Ioan, Andrei Muraru, Mihai-Constantin Eremia, Corneliu-Liviu Popescu, Karoly Benke, Gheorghe Iancu, Ștefan Deaconu,** *Alegerile și corpul electoral*, Centrul de drept constituțional și instituții politice, Ed. All Beck, București, 2005;
- **Adrian Năstase,** *Drepturile omului. Religie a sfârșitului de secol*, Ed. I.R.D.O., București, 1992;
- **Adrian Năstase,** *România Europeană*, Ed. Mondo Media, Institutul Social Democrat "Ovidiu Șincai" București, 2007;
- **Negoită Alexandru,** *Contenciosul administrativ și elemente de drept administrativ*, Ed. Lumina Lex, București, 1992;
- **Negulescu Paul,** *Curs de drept constituțional român*, București, 1927;
- **Negulescu Paul,** *Tratat de drept administrativ, vol.I, Principii generale, ed. a-IV-a*, București, Institutul de Arte grafice "E. Mărvan", 1934;
- **Negulescu Paul,** *Tratat de drept administrativ, vol. I, ediția a-III-a*, Institutul de Arte Grafice Eminescu S.A., București, 1929;
- **Negulescu Paul, R. Boilă, Gh. Alexianu –** *Codul Administrativ adnotat*, Institutul de Arte Grafice Vreamea, București, 1930;
- **Oroveanu Mihai,** *Tratat de drept administrativ*, Ed. Universității Creștine "Dimitrie Cantemir", București, 1994;
- **Ockrent Christine,** „*L' Europe racontée a mon fils*”, Paris 1994;
- **Vasile Pătulea –** *Tratat de management juridic și jurisdicțional*, Ed. Institutul Român pentru Drepturile Omului, București, 2010;
- **Petrescu Rodica Narcisa,** *Drept administrativ, ediție revăzută și adăugită*, Ed. Cordial Lex, Cluj-Napoca, 2001;
- **Popa Nicolae,** *Teoria generală a dreptului*, Ed. All Beck, București, 2002;
- **Preda Mircea,** *Drept administrativ, Vol. I*, Ed. Lumina Lex, București, 2004;
- **Rarincescu Constantin,** *Contenciosul administrativ român*, Ed. Universală Alcala&Co, București, 1936;

- **Renucci Jean – Fracois**, *Tratat de drept european al drepturilor omului*, Editra Hamangiu, București, 2009;
- **Rivero Jean**, *Droit administratif*, Dalloz, 1996;
- **Rivero Jean, J. Walline** – *Droit Adminstratif*, ed. a-II-a, Précis Dallz, Paris, 1996;
- **Rusu Ion**, *Drept constituțional și instituții politice*, Ed. Lumina Lex, București, 2001;
- **Santai Ioan**, *Drept administrativ și știința administrației*, vol.I, Ed. Risoprint, 2002;
- **Sartori G.**, *Teoria democrației reinterpretată*, Ed. Polirom, Iși, 1999;
- **Selejan-Gușan Bianca**, *Drept constituțional și instituții politice. Ediția a-2-a, revăzută și adăugită*, Ed. Hamangiu, 2008;
- **Santai Ioan, Ioan Alexandru, Verginia Vedinaș, Iordan Nicola, Vasile Tabără, Ionel Fleșariu, Mihai Baltador**, *Codul de procedură administrativă a României (proiect)*, Ed. Universității "Lucian Blaga", Sibiu, 2002;
- **Stan Valerian, Monica Tobă, Raluca Maria Popa** – „Guvernare transparentă și participativă”, Institutul pentru Politici Publice, București, septembrie 2004 ;
- **Vida Ioan**, *Legistica formală. Introducere în tehnica și procedura legislativă, Ediția a-III-a, revizuită și completată*, Curs Universitar, Ed. Lumina Lex, București, 2006;
- **Uglean Gheorghe**, *Drept constituțional și instituții politice, vol. II*, Ed. Fundației "România de mâine", București, 2007;
- **Voicu Marin**, *Uniunea Europeană înainte și după Tratatul de la Lisabona*, Ed.Universul Juridic, București, 2009;
- **Weiller J.H.H.**, *Les droits des citoyens européens*, RMUE, 1996;
- **Zlătescu Victor Dan, Irina Mroianu Zlătescu**, *Repere pentru o filosofie a drepturilor omului*, Institutul Român pentru Drepturile Omului, București, 2003

STUDII, ARTICOLE:

- **Albertini P.**, *La codification et le Parlement*, în A.J.D.A., nr.9/1997;
- **Albu Emanuel**, *Carta Europeană a Drepturilor fundamentale – dreptul la o bună administrație*, Revista de Drept Comercial nr.9/2007, Ed. Lumina Lex;
- **Albu Emanuel**, *Recomandarea CM/REC (2007)7 a Comitetului ministrilor din statele membre ale Consiliului Europei și dreptul la o bună administrație (administrare)*, Revista de Drept Comercial nr.10/2007, Ed. Lumina Lex;
- **Alexandru Ioan**, *Un punct de vedere în conturarea unei concepții privind elaborarea codului administrativ*, în Revista Română de Drept nr.9/1976;
- **Anghel Ion M.**, *Câteva considerații asupra textului Tratatului de la Lisabona ratificat de România*, Revista Română de Drept Comunitar nr.3/2008, Ed. Wolters Kluwer, București,;
- **Anghene Mircea**, *Motivarea actelor administrative – factor de întărire a legalității și de apropiere a administrației de cetățeni*, în „Studii și cercetări juridice” nr.3/1972;
- **Arib Fatima**, *"Organisations économiques internationales et gouvernance"* în revista "Problèmes économiques" nr.2839/2004;
- **Bârsan Gabriela Victoria, Bogdan Georgescu**, *Scurte considerații asupra invocării excepției de nelegalitate cu privire la actele administrative unilaterale cu caracter individual*, Revista de Drept Public, nr.2/2006;
- **Călinoiu Constanța**, *Tratatul de la Lisabona. Un important succes al politicii de negocieri*, Revista de Drept Public nr.4/2007, Ed. C.H. Beck;
- **Chevallier J.**, *L 'intérêt général dans l'administration française*, în R.I.S.A., 1975, IV;
- **Gheorghe Dănișor** – *Circumscrierea conceptului de „drepturi ale omului”*, Revista de Științe Juridice nr.4/2009, Craiova;

• **Dincă Dragoș**, *Cercetare privind rolul cetățenilor în cadrul proceselor de dezvoltare locală și în furnizarea serviciilor publice*, Seminarul Internațional: „Transparență și participare. Pentru o guvernare mai aproape de cetățean”, București, 2005;

• **Dinu Alina, Cornelia Gușă**, *Parlamentul European: informare, comunicare, democratizare. Serviciul poșta cetățeanului*, Revista Română de Drept Comunitar nr.4/2006;

• **Iancu Gheorghe**, *Unele aspecte critice referitoare la sistemul electoral român*, Revista de Drept Public nr.3/2008, Ed. C.H. Beck;

• **Groza Anamaria**, *Protecția drepturilor fundamentale în cadrul Uniunii Europene*, Revista de Drept Comunitar, nr.5/2008, Ed. Wolters Kluwer, București, 2008;

• **Manda Corneliu**, *Europenizarea dreptului administrativ românesc*, Revista Română de Drept Comunitar, nr.4/2006, Ed. Rosetti, București;

• **Moroianu Zlătescu Irina**, *Agenția Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene*, Revista Drepturile Omului nr.2/2008, I.R.D.O., București;

• **Gabriela Elena Minea**, *Tratatul de la Lisabona – o nouă etapă în construcția comunitară*, Revista Drepturile Omului, nr.1/2008, Ed. I.R.D.O., București;

• **Popescu Andrei**, *Tratatul de la Lisabona – modificarea și reformarea Uniunii Europene*, Revista Română de Drept Comunitar nr.2/2008, Ed. Wolters Kluwer, București;

• **Popescu Corneliu-Liviu**, *Contenciosul electoral. Controlul constituționalității. Admisibilitate*, Revista Curierul Judiciar nr.1/2005;

• **Popescu Corneliu-Liviu**, *Instabilitatea legislației electorale în Noua Revistă a Drepturilor Omului nr.3/2009;*

• **Popescu Sorin**, *Consiliul Legislativ – în sprijinul afirmării Drepturilor omului modern*, Buletin de informare legislativă, nr.3/2003;

• **Santai Ioan**, *Implicații vizând unele prevederi revizuite ale Constituției în materia contenciosului administrativ*, Revista de Drept Public nr.1/2004;

• **Lucian Stângu, Constantin Doldur**, *Controlul concret, a posteriori, de constituționalitate exercitat prin soluționarea excepțiilor ridicate în fața*

instanțelor judecătorești cu privire la legi și ordonanțe; efectele deciziilor Curții Constituționale, Revista de drept public nr.2/2000, București;

• **Tănăsescu Simina**, *Contenciosul electoral. Controlul constituționalității. Admisibilitate*, Revista Curierul Judiciar nr.1/2005;

• **Tomescu Mădălina**, *Exercitarea drepturilor electorale de către cetățenii europeni. Implicații ale adoptării Tratatului de la Lisabona asupra dispozițiilor electorale din dreptul comunitar*, Revista de Drept Comunitar, nr.5/2008, Ed. Wolters Kluwer, București;

• **Vedinaș Verginia, Liliana Vișan, Diana Iuliana Pasăre**, *Legea contenciosului administrativ în România. Necesitatea modificării sale în contextul juridic european*, Revista de Drept Public, nr.3/2007;

• **Vedinaș Verginia, Liliana Vișan, Diana Iulia Pasăre**, *Argumentare juridică europeană în favoarea necesității modificării Legii contenciosului administrativ. Succintă prezentare a Legii nr.262/2007*, în Revista de Drept Public nr.3/2007;

• **Mădălina Voican**, *Consultarea cetățenilor. Modalitățile concrete de realizare* în Revista de Drept Public nr.1/2007;

ALTE DOCUMENTE:

• **Raport al Comisiei Prezidențiale de Analiză a Regimului Politic și Constituțional din România. –Pentru consolidarea statului de drept;**

• **Law Review, no.42, Kluwer Law International, 2005;**

DICȚIONARE:

• **Dicționar explicativ al limbii române**, Ediția II-a, București, Univers enciclopedic, 1996;

• **Le petit Larousse, dictionnaire encyclopedique**, Ed. Larousse, Paris, 1994;

• **Anuarul Statistic al României.**

ACTE ȘI DOCUMENTE NAȚIONALE:

- **Constituția României, republicată**, în Monitorul Oficial nr.767/2003;
- **Legea nr.189/1999 privind exercitarea inițiativei legislative de către cetățeni** – republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.516 din 8 iunie 2004;
- **Legea nr.3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului, cu modificările ulterioare** publicată în Monitorul Oficial, nr.84/2000 din 24 februarie 2006;
- **Legea nr.554/2004 privind contenciosul administrativ**, publicată în Monitorul Oficial al României nr.1154/2004, cu modificările și completările ulterioare;
- **Legea nr.202/2010 privind unele măsuri pentru accelerarea soluționării proceselor**, publicată în în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.714 din 26 octombrie 2010;
- **Legea nr.7/2004 privind Codul de Conduită al funcționarilor publici**, publicată în Monitorul Oficial nr.157/2004, republicată în Monitorul Oficial nr.525/2007;
- **Programul de Guvernare 2009-2012** – publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.869 din 22 decembrie 2008;
- **Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative**, republicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 390, din 9 iunie 2009;
- **Legea nr.334/2003 privind finanțarea activității partidelor politice și a campaniilor electorale**, cu modificările ulterioare publicată în Monitorul Oficial, nr.632/2006 din 21 iulie 2006;
- **Legea nr.370/2004 pentru alegerea Președintelui României, cu modificările și completările ulterioare** Publicată în M.O. nr. 887 din data de 29 septembrie 2004, modificată și completată de O.U.G. nr.77/2004 și O.U.G. nr.95/2009;
- **Legea nr.373/2004 pentru alegerea Camerei Deputaților și a Senatului, cu modificările și completările ulterioare modificată și completată**

prin O.U.G. nr.80/2004 publicată în M.O. nr.941 din 14 octombrie 2004 și Legea nr.334/2006 publicată în M.O., nr.632 din 21 iulie 2006;

- **Legea nr.67/2004 pentru alegerea autorităților administrației publice locale**, republicată în M.O. nr.333 din 17 mai 2007, cu modificări și completări ulterioare;

- **Legea nr.33/2007 privind organizarea și desfășurarea alegerilor pentru Parlamentul European, cu modificările și completările ulterioare** publicată în M.O. nr.28 din 16 ianuarie 2007 și modificată de O.U.G. nr.1/2007 privind unele măsuri pentru organizarea și desfășurarea alegerilor pentru Parlamentul European, publicată în M. O. nr.97/2007 din 8 februarie 2007, de O.U.G. nr.8/2007 pentru modificarea art. IV din O.U.G. nr.1/2007 privind unele măsuri pentru organizarea și desfășurarea alegerilor pentru Parlamentul European și a art.92 alin. (1) din Legea nr.33/2007 privind organizarea și desfășurarea alegerilor pentru Parlamentul European, publicată în M. O. nr.134/2007 din 23 februarie 2007, precum și de O.U.G. nr.84/2007 pentru modificarea și completarea Legii nr.33/2007 privind organizarea și desfășurarea alegerilor pentru Parlamentul European, pentru modificarea art.IV alin.(6) din O.U.G. nr.1/2007 privind unele măsuri pentru organizarea și desfășurarea alegerilor pentru Parlamentul European și pentru completarea art.3 din O.U.G. nr.15/2007 privind unele măsuri referitoare la alegerea membrilor din România în Parlamentul European din anul 2007, publicată în M. O. nr.602/2007 din 31 august 2007;

- **Legea nr.35/2008** publicată în și modificată de O.U.G nr.66/2008 pentru modificarea și completarea Legii administrației publice locale nr. 215/2001 și a Legii nr.334/2006 privind finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale, precum și pentru modificarea Legii nr.35/2008 pentru alegerea Camerei Deputaților și a Senatului și pentru modificarea și completarea Legii nr.67/2004 pentru alegerea autorităților administrației publice locale, a Legii administrației publice locale nr.215/2001 și a Legii nr.393/2004 privind Statutul aleșilor locali, publicată în M.O. nr.409 din 30 mai 2008 precum și de O.U.G. nr.97/2008 privind modificarea și completarea titlului I al Legii nr.35/2008 pentru alegerea Camerei Deputaților și a Senatului și pentru modificarea și completarea Legii nr.67/2004 pentru alegerea autorităților administrației publice locale, a Legii administrației publice locale nr.215/2001 și a Legii nr.393/2004 privind Statutul aleșilor locali, publicată în M.O. nr.630 din 29 august 2008;

- **Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale**, republicată, cu modificările și completările ulterioare, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 643 din 16 iulie 2004;
- **Decizia Curții Constituționale nr.256 din 14 martie 2006** publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.341 din 17 aprilie 2006;
- **Decizia Curții Constituționale nr.507 din data de 17 noiembrie 2004**, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1154 din 7 decembrie 2004;
- **Decizia Curții Constituționale nr.65 din 25 ianuarie 2007** publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.107 din 13 februarie 2007;
- **Decizia Curții Constituționale nr.404 din 10 aprilie 2008** publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.347 din 6 mai 2008;
- **Hotărârea Curții Constituționale nr.1 din 28 august 1992** publicată în M.O. nr.225 din 10 septembrie 1992;
- **Hotărârea Curții Constituționale nr.3 din 1 septembrie 1992** publicată în M.O. nr. 234 din 23 septembrie 1992;
- **Hotărârea Curții Constituționale nr.21 și Hotărârea nr.24 din 19 septembrie 1996** publicate în M.O. nr.223 din 18 septembrie 1996;
- **Hotărârea Curții Constituționale nr.27 și Hotărârea nr.28 din 20 septembrie 1996** publicate în M.O. nr. 229 din 24 septembrie 1996;
- **Hotărârea Curții Constituționale nr.31 din 26 noiembrie 2009;**
- **Hotărârea Curții Constituționale nr.34 din 26 noiembrie 2009;**
- **Hotărârea Curții Constituționale nr.35 din 26 noiembrie 2009;**
- **Hotărârea Curții Constituționale nr.39 din 14 decembrie 2009;**
- **Hotărârea Curții Constituționale nr.40 din 14 decembrie 2009;**
- **Hotărârea Curții Constituționale nr.41 din 14 decembrie 2009;**
- **Hotărârea Curții Constituționale nr.43 din 16 decembrie 2009** publicată în M.O. nr.885 din 17 decembrie 2009;

• **Decizia Înaltei Curți de Casație și Justiție, Secția Contencios administrativ și fiscal nr.2307 din 4 iunie 2008**, nepublicată;

• **Lege nr. 262 din 19 iulie 2007 pentru modificarea și completarea Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004**, publicată în M.O. nr.510/2007;

• **Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative**, republicată în M.O.nr.777 din 25 august 2004;

• **Hotărârea Guvernului nr.1360/2008²²⁹ privind aprobarea Tezelor prealabile ale proiectului Codului de procedură administrativă** publicată în M.O.nr.734/2008;

• **Ordonanța de Urgență a Guvernului nr.230/2008 pentru modificarea unor acte normative în domeniul pensiilor din sistemul public, pensiilor de stat și al celor de serviciu**, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 4 din 5 ianuarie 2009;

• **Regulamentul de organizare și funcționare a Curții Constituționale** publicat în M.O. nr.190 din 7 august 1992

²²⁹ Publicată în M.O.nr.734/2008

ACTE ȘI DOCUMENTE INTERNAȚIONALE:

- **Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (2000/C364/01)** adoptată de Parlamentul Europei, Consiliul Uniunii Europene și Comisia Europeană prin Proclamația solemnă din 7 decembrie 2000, la Nisa ;

- **Recomandarea CM/REC/(2007)7** a fost adoptată de Comitetul Miniștrilor la data de 20 iunie 2007;

- **CDL-AD(2002)023rev;**

- **Recomandarea CM/Rec(2007)7** a Comitetului de Miniștri din statele membre ale Consiliului Europei, din data de 20 iunie 2007, la a 999bis Reuniune a Delegaților Miniștrilor din statele membre ale Consiliului Europei, (<https://wcd.coe.int>) ;

- **2007/C303/02** – Explicații cu privire la Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, Jurnalul Oficial al Uniunii Europene nr.C303 din data de 14 decembrie 2007;

- **Recomandarea CM/REC/(2007)7** a Comitetului de Miniștri din statele membre ale Consiliului Europei, din data de 20 iunie 2007, la a 999bis Reuniune a Delegaților Miniștrilor din statele membre ale Consiliului Europei, (<https://wcd.coe.int>);

- **Regulamentul (CE) nr.1049/2001** al Parlamentului European și al Consiliului în 30 mai 2001 privind accesul public la documantele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei, publicat în Jurnalul Oficial L 145, din 31 mai 2001;

- **CJCE – Italia c. Consiliu și Comisie**, cauza 32/65, Culegerea 563 din data de 13 iulie 1966;

- **CJCE – Cauza Razzouk și Beydoun c. Comisiei precum și cauzele conexe 75-117/82**, Culegere, 1526 din data de 20 martie 1984;

- **General Adminstrativ Law Act;**

- **Tratatul privind Uniunea Europeană**– semnat la Maastricht, la data de 7 februarie 1992, intrat în vigoare la data de 1 noiembrie 1993, publicat în Jurnalul Oficial al Comunităților Europene C 191 of 29 July 1992(92/C 191/01);

• **Decizia Parlamentului European din 9 martie 1994, modificată, cu privire la Statutul și condițiile generale de exercitare a funcției de mediator** – publicată în Jurnalul Oficial al Comunităților Europene, nr.L113 din data de 04.05.1994, și modificată prin Decizia Parlamentului European din data de 14 martie 2002, publicată în Jurnalul Oficial al Comunităților Europene, nr.L92 din data de 09.04.2002;

• **Raportul Parlamentului European nr.A6-0076/2008 din data de 13 martie 2008** privind o propunere de decizie a Parlamentului European de modificare a Deciziei sale 94/262/CECO, CE, Euratom din 9 martie 1994 privind statutul și condițiile generale pentru exercitarea funcțiilor Ombudsmanului (2006/2223(INI)) din data de 13 martie 2008;

• **Directiva Consiliului 93/109/CE din 6 decembrie 1993** de stabilire a normelor de exercitare a dreptului de a alege și de a fi ales pentru Parlamentul European pentru cetățenii Uniunii care au reședința într-un stat membru în care nu sunt resortisanți, publicată în JO L 329 din data de 30 decembrie 1993;

• **Declarația Universală A Drepturilor Omului** adoptată și proclamată de Adunarea generală a O.N.U. prin Rezoluția 217 A (III) din 10 decembrie 1948; în Principalele instrumente internaționale privind drepturile omului la care România este parte, vol. I, I.R.D.O., București 2007.

• **Pactul Internațional cu privire la Drepturile Civile și Politice** adoptat și intrat în vigoare la 23 martie 1976; în Principalele instrumente internaționale privind drepturile omului la care România este parte, vol. I, I.R.D.O., București 2007.

• **Tratatul de la Lisabona**, de modificare a Tratatului privind Uniunea Europeană și a Tratatului de instituire a Comunității Europene, semnat la data de 13 decembrie 2007 *Versiunea consolidată a Tratatului* a fost publicată în J.O. C nr.115, din data de 09.05.2008 și a intrat în vigoare la data de 1 decembrie 2009;

• **Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (2007/C 303/01)** publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene în data de 14.12.2007;

• **Recomandarea CM/Rec(2007)7** a Comitetului de Miniștri din statele membre ale Consiliului Europei;

• **2007/C303/02** – Explicații cu privire la Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, Jurnalul Oficial al Uniunii Europene nr.C303 din data de 14 decembrie 2007;

- **CPI– C.209/00, Frank Lamberts c. Mediatorului European și Parlamentului**, ord. Din 22 februarie 2001, consid.16-19, în ECR, 2001, 1/2(II), 775-776;

- **Directiva 93/109/CE a Consiliului din 6 decembrie 1993** de stabilirea a normelor de exercitare a dreptului de a alege și a de a fi ales pentru Parlamentul European pentru cetățenii Uniunii care au reședința într-un stat în care nu sunt resortanți publicată în JO L.368, 31.12.1994;

- **Directiva 94/80/CE a Consiliului din 19 decembrie 1994** de stabilire a normelor de exercitare a dreptului de a alege și de a fi ales la alegerile locale pentru cetățenii Uniunii care au reședința într-u stat membru a cărui cetățenie nu o dețin, cu modificările și completările ulterioare;

- **Directiva 2006/106/CE a Consiliului din 20 noiembrie 2006** de adaptare a Directivei 94/80/CE de stabilire a normelor de exercitare a dreptului de a alege și de a fi ales la alegerile locale pentru cetățenii Uniunii care au reședința într-un stat membru a cărui cetățenie nu o dețin, având în vedere aderarea Bulgariei și României, publicată în JO L.363, 20.12.2006;

- **Regulamentul 2004/2003/CE al Parlamentului European și al Consiliului din 4 noiembrie 2003** privind statutul și finanțarea partidelor politice la nivel european, cu modificările și completările ulterioare JO L297 din data de 15.11.2003.

ADRESE INTERNET:

- <http://www.admpubl.snsa.ro/fisiere/japonia/Aritectura%20administratiei%20publice.%20Conexiuni%20si%20complementaritate%20Japonia%20-%20Romania%20-%20Lucica%20Matei.pdf>
- <http://www.infoeuropa.ro>
- <http://europe.org.ro>
- <http://www.osce.org/publications>
- <http://www.senat.ro>
- <http://www.fundamental.rights>

CUPRINS

	<u>pagina</u>
Cuvânt înainte	3
Considerații introductive	6
I. Relația dintre administrația publică – cetățean și dreptul la o bună administrare ca drept fundamental al omului	14
1.1. Administrația publică, interesul general și relațiile cu cetățenii	14
1.2. Relația conceptuală dintre drepturile fundamentale ale omului și drepturile cetățeanului	30
1.3. Relația administrație-cetățean și dreptul la buna guvernare ca drept fundamental al cetățenilor	37
II. Promovarea și protejarea drepturilor omului prin instituția contenciosului administrativ	51
2.1. Etimologia termenului „contencios”	51
2.2. Delimitări conceptuale ale instituției contenciosului administrativ	52
2.3. Principiul legalității – principiu de bază al contenciosului administrativ	54
2.4. Scurtă analiză a evoluției reglementărilor legale din domeniul contenciosului administrativ și efectele acestora asupra promovării și protejării drepturilor omului	58
2.5. Efectele legii actuale – Legea nr.554/2004 privind contenciosul administrativ – în ce privește promovarea și protejarea drepturilor omului	62
2.5.1. Un nou început prin Legea nr.554/2004 privind contenciosul administrativ	62
2.5.2. Categoriile de contencios administrativ	65
2.5.3. Subiectele de sesizare a instanței de contencios administrativ	66
2.5.4. Excepția de nelegalitate	68
2.5.5. Alte modificări și completări aduse de Legea nr. 262/2007	78

2.5.6. Actele administrative exceptate de la controlul instanțelor de contencios administrativ	82
2.5.7. Recursul administrativ prealabil obligatoriu	82
2.6. Codificarea administrativă	87
III. Promovarea și protejarea drepturilor omului prin contencios electoral	95
3.1. Drepturile electorale	95
3.1.1. Noțiunea de "drepturi electorale"	95
3.1.2. Drepturi electorale fundamentale	97
3.1.3. Reglementarea la nivel internațional a drepturilor electorale fundamentale	98
3.2. Drepturile electorale în Uniunea Europeană	99
3.2.1. Scurt istoric privind reglementarea drepturilor electorale în Uniunea Europeană	99
3.2.2. Cetățenia europeană – condiție de exercitare a drepturilor electorale în Uniunea Europeană	105
3.2.3. Dreptul de a vota și de a candida la alegerile municipale și europene	110
3.2.4. Contenciosul electoral în Uniunea Europeană	112
3.2.5. Alegerile europarlamentare din 2009	113
3.3 Drepturile electorale în România	114
3.3.1. Constituția României și drepturile electorale	114
3.3.2. Legislația electorală din România	119
3.3.3. Participarea la vot în România	127
3.3.4. Îmbunătățirea legislației electorale și un posibil viitor Cod Electoral	128
3.4. Promovarea și protejarea drepturilor omului prin contencios electoral în România	131
3.4.1. Noțiunea de "contencios electoral"	131
3.4.2. Principiile și procedurile contenciosului electoral român	132
3.4.3. Biroul Electoral Central și Instanța de judecată – atribuții de contencios electoral	136
3.4.4. Curtea Constituțională. Noțiune și reglementare ...	143
3.4.5. Curtea Constituțională – instanță de contencios electoral cu rol în promovarea și protejarea drepturilor omului	148
3.4.6. Practica Curții Constituționale a României în calitate de instanță de contencios electoral	154
Bibliografie	160

CONTENTS

Foreword	3
Brief introduction	6
I. The citizen-public administration relationship and the right to a good administration as a fundamental human right	14
1.1. Public administration, general interest and relationship with the citizens.....	14
1.2. The conceptual relationship between the fundamental human rights and the citizen's rights.....	30
1.3 The administration-citizen relationship and the right to good governance as citizens' fundamental right	37
II. Promoting and protecting Human Rights through the Institution of the Administrative Court	51
2.1 The etymology of the term "contentious"	51
2.2 Conceptual boundaries of the Institution of the Administrative Court.....	52
2.3 The principle of legality – a basic principle of administrative Litigation	54
2.4 A brief analysis of the evolution of legal regulations in the Administrative Court and of their effect on the protection and promotion of human rights	58
2.5 The effects of current law– Law no. 554/2004 on the Administrative Court with regard to promoting and protecting human rights	62
2.5.1 A new beginning with Law no 554/2004 on the Administrative Court	62
2.5.2 The categories of administrative litigations	65
2.5.3 Topics of notifying the Administrative Court	66
2.5.4 Exception of illegality	68
2.5.5 Other amendments and completions brought by Law no 262/2007	78
2.5.6 The administrative acts exempted from the judicial control of the Administrative Court	82
2.5.7 Obligatory prior administrative appeal	82
2.6 Administrative coding	87

III. Promoting and protecting Human Rights through Electoral Disputes Court	95
3.1 Electoral rights	95
3.1.1 The concept of “electoral rights”	95
3.1.2 Fundamental electoral rights.	97
3.1.3 International regulation of fundamental electoral Rights	98
3.2 Electoral rights in the European Union.....	99
3.2.1 Short history of settlement of electoral rights in the European Union	99
3.2.2 European citizenship – a prerequisite for exercising electoral rights in the European Union	105
3.2.3 The right to vote and to candidate in municipal and European elections	110
3.2.4 Electoral disputes in the European Union.....	112
3.2.5 The 2009 elections for the European Parliament	113
3.3 Electoral rights in Romania.....	114
3.3.1 Romanian Constitution and the electoral Rights.....	114
3.3.2 Electoral legislation in Romania	119
3.3.3 Electoral turnout in Romania	127
3.3.4 Improvement of electoral legislation and possible future electoral code	128
3.4 Promoting and Protecting Human Rights through Electoral Disputes Court in Romania	131
3.4.1 The concept of Electoral Disputes Court	131
3.4.2 The principles and procedures of the Romanian Electoral Disputes Court	132
3.4.3 The Central Electoral Bureau and the Court – electoral disputes attributions	136
3.4.4 The Constiitutional Court. Concept and regulation....	143
3.4.5 The Constitutional Court – an Electoral Disputes Court with the role of promoting and protecting human rights.....	148
3.4.6 The practice of the Romanian Constitutional Court in its quality of Electoral Disputes Court.....	154
Bibliography	160

Despre autoare

Marinică Claudia Elena, născută la 15.09.1980, este absolventă a Facultății de Drept din cadrul Universității "Româno-Americane", București. Ea a urmat de asemenea un masterat în drept comunitar cu tema "România și integrarea ei în structurile euro – atlantice" în cadrul Facultății de Drept, Universitatea Valahia, Târgoviște, precum și un masterat "Guvernare modernă și integrare europeană", în cadrul Facultății de Administrație Publică, Școala Națională de Științe Politice și Administrative, București.

Este doctor în științe administrative al Facultății de Administrație Publică a Școlii Naționale de Studii Politice și Administrative București.

Elena Claudia Marinică a participat la numeroase manifestări științifice dedicate drepturilor omului și a publicat numeroase articole cu privire la protejarea și promovarea drepturilor omului în revista "Drepturile Omului" a Institutului Român pentru Drepturile Omului.

About the author

Marinică Claudia Elena, born on 15. 09. 1980, graduated the Law Faculty of the Romanian American University in Bucharest. She also completed an MA in Community Law entitled "Romania and its Integration into Euro-Atlantic Structures" at the Faculty of Law of Wallachia University in Târgoviște and an MA "Modern Governance and European Integration" at the Public Administration Faculty in the National School of Political Science and Administrative studies, Bucharest.

She is a PhD in administrative science of the Public Administration Faculty, National School of Political Science and Administrative Studies, Bucharest.

Claudia Elena Marinica attended numerous scientific meetings devoted to human rights and has published many articles on protecting and promoting human rights in the "Human Rights" magazine of the Romanian Institute for Human Rights.



Tiparul executat la R. A. Monitorul Oficial