

PRINCIPII ALE ADMINISTRAȚIEI DESPRINSE DIN TRATATUL INSTITUIND O CONSTITUȚIE PENTRU EUROPA

*Asist. univ.drd. Gina Livioara Chiric
Universitatea „Danubius” Galati*

Constitutional traditions of the Member States are an important element in the construction of a European Administrative Law. Various principles can be deduced from the Treaty establishing a Constitution for Europe as constituting general principles of administrative action in Europe. In the same time, the Constitution recalls the dissimilarities existing in the Member States between legislative and implementing (or executing) functions. The Treaty establishing a Constitution for Europe stipulates some principles that are applicable for administrative action. In most cases these principles are addressed to the Union Institutions, in others they are directly applicable in Member States' action.

1) Semnificația juridică a Tratatului instituind o Constituție pentru Europa

Apariția unei ordini juridice comunitare prin constituirea unui veritabil tratat constituțional care să includă toate celelalte tratate anterioare a reprezentat un pas important atât în contextul globalizării, cât și în planul redefinirii raporturilor dintre instituțiile Uniunii și cetățenii săi.

Tratatul instituind o Constituție pentru Europa a fost semnat la Roma la 29 octombrie 2004, după ce în prealabil a fost adoptat cu succes în cadrul Conferinței Interguvernamentale din 17 și 18 iunie 2004.

Partea I din Tratatul instituind o Constituție pentru Europa reglementează aspectele fundamentale ale Uniunii Europene, și anume definiția, obiectivele, structura, competențele, Partea a II-a se referă la Carta Drepturilor Fundamentale, adoptată la Nisa în 2000, Partea a III-a reglementează politicile și funcționarea Uniunii Europene, iar Partea a IV-a conține dispozițiile finale ale Tratatului.

Elaborarea de către statele membre ale Comunității Europene a unui tratat cu caracter constituțional își justifică necesitatea din mai multe puncte de vedere.

În primul rând, era necesară conturarea unui ambient de siguranță și coerență ansamblului de norme instituite de acestea anterior prin tratate. Noul text constituțional a devenit un adevărat instrument juridic, având la bază tratatele constitutive și modificatoare, la care însă grupurile de lucru ale Convenției instituite de către Consiliului European de la Laeken au completat cu unele norme care stabileau soluții în fața noilor provocări cu care Uniunea Europeană se confruntă. Odată cu dobândirea de Uniunea Europeană a personalității sale juridice au fost consolidate raporturile dintre instituțiile Uniunii și cetățenii statelor lor membre în sensul apropierii față de cetățeni.

Totodată, au fost introduse în textul tratatului ca element de noutate norme privind drepturile și libertățile fundamentale ale omului din Carta Drepturilor Fundamentale. Acest lucru este firesc dacă ne gândim că stabilirea unei ordini federale presupune nu doar reglementarea și delimitarea competențelor între Uniune și statele membre ci și prevederi privind cetățenia și drepturile fundamentale.

Tratatul instituind o Constituție pentru Europa dedică un spațiu semnificativ prevederilor privind administrația publică și stabilește o serie de principii noi cu relevanța directă pentru administrația publică, în special cu privire la alocarea de puteri între statele membre și Europa și cu privire la diferitele tipuri de acte legale în Europa

Articolul I-19, Titlul IV, intitulat „Instituțiile Uniunii” ne ghidează asupra tuturor instituțiilor Uniunii europene, fie ele de natură legislativă, administrativă ori judiciară. În cadrul acestui titlu sunt dezvoltate în linii mari care sunt puterile și care sunt limitele acestor instituții.

Astfel, Uniunea dispune de un cadru instituțional unic care are drept scop promovarea valorilor sale, urmărirea obiectivelor Uniunii, servirea intereselor Uniunii, ale cetățenilor săi și ale cetățenilor statelor membre și asigurarea coerenței, eficacității și continuității politicilor și acțiunilor sale. Instituțiile Uniunii Europene sunt Parlamentul European, Consiliul European (al cărui rol politic este completat de cel juridic), Consiliul , (numit „Consiliu”), Comisia Europeană, (numită „Comisia”) și Curtea de Justiție a Uniunii Europene. Fiecare instituție acționează în limitele atribuțiilor care îi sunt conferite prin Constituție, conform procedurilor și în condițiile prevăzute prin aceasta, iar Instituțiile practică între ele o cooperare loială.

În cadrul Titlului V Constituția subliniază care sunt instrumentele juridice în exercitarea competențelor Uniunii de către instituțiile acesteia, și anume legea europeană care urmează a înlocui actualul regulament, legea-cadru europeană care va înlocui directiva, regulamentul european, decizia europeană, recomandările și avizele. Modalitatea de

prezentare și de definire a acestor instituții ierarhizează forța juridică a acestor acte legislative. Primele două sunt acte legislative, regulamentul și decizia sunt acte nonlegislative, iar recomandările și avizele nu au forță juridică obligatorie.¹

Tratatul instituind o Constituție pentru Europa stabilește principii ale administrației care sunt destinate aplicabilității la nivelul Instituțiilor Uniunii, dar și principii care vizează aplicarea lor la nivel de state membre.

2) Principii generale ce guvernează procesul administrativ în Europa

Principiul transparenței procedurilor instituțiilor, organelor, organismelor și agențiilor Uniunii este menționat de articolul I-50 care prevede că promovarea unei bune guvernări, participarea societății civile, instituțiile, organele, organismele și agențiile Uniunii trebuie să lucreze respectând în cel mai înalt grad principiul deschiderii.

Totodată, orice dezbateră a Parlamentului European și a Consiliului în vederea examinării și adoptării unei propuneri legislative trebuie să se facă potrivit principiului publicității ședințelor. Potrivit pct.3 al acestui articol, legea europeană stabilește principiile generale și limitele care, din rațiuni de interes public sau privat, reglementează exercitarea dreptului de acces la astfel documentele instituțiilor, organelor, organismelor și agențiilor Uniunii, de care beneficiază orice cetățean al Uniunii sau orice persoană fizică sau juridică având reședința sau sediul social într-unul din statele membre.

Instituțiile, organismele și agențiile Uniunii vor asigura respectarea transparenței lucrărilor lor și definesc, în aplicarea art. I-50, în regulamentele lor de procedură, dispozițiile specifice privind accesul publicului la documente. Curtea de Justiție a Uniunii Europene, Banca Centrală Europeană și Banca Europeană de Investiții vor face obiectul dispozițiilor art. I-50, alin. 3 și ale prezentului articol în exercitarea funcțiilor administrative. Parlamentul European și Consiliul asigură publicarea documentelor referitoare la procedurile legislative, în conformitate cu prevederile articolului I-50 (3).²

Principiul cooperării este stabilit de prevederile articolul I-5, pct.2 cu privire la relațiile dintre Uniune și Statele membre.

Potrivit principiului cooperării loiale, Uniunea și statele membre se respectă și se asistă reciproc în îndeplinirea misiunilor ce decurg din Constituție, statele membre având

¹ Articolul I-33, *Tratatul instituind o Constituție pentru Europa*, publicată în Journal Officiel nr. C310/16.12.2004., Roma, 2004;

² Articolul III-399, *Tratatul instituind o Constituție pentru Europa*, publicată în Journal Officiel nr. C310/16.12.2004., Roma, 2004;

obligația de a lua toate măsurile generale sau specifice necesare asigurării executării obligațiilor ce decurg din Constituție sau din actele instituțiilor Uniunii, de a facilita îndeplinirea de către Uniune a misiunii sale și de a se abține de la orice măsură care ar putea pune în pericol realizarea scopurilor enunțate în Constituție.

Spre deosebire de prevederile anterioare ale Tratatului privind Comunitatea Europeană, Tratatul instituind o Constituție pentru Europa introduce o secțiune nouă intitulată Cooperarea administrativă în care se stipulează că aplicarea eficientă la scară națională a dreptului Uniunii de către statele membre, esențială pentru buna funcționare a Uniunii, este considerată o problemă de interes comun. Uniunea poate susține eforturile statelor membre pentru îmbunătățirea capacității lor administrative de aplicare a dreptului Uniunii. Această acțiune poate include facilitarea schimbului de informații și de funcționari publici, precum și susținerea programelor de formare profesională. Nici un stat membru nu este obligat să recurgă la acest sprijin. Legile europene dispun măsurile necesare realizării acestui scop, excluzând orice armonizare a dispozițiilor legale și de reglementare ale statelor membre.³

Potrivit, art. I-37 statele membre iau toate măsurile de drept intern necesare pentru a pune în aplicare actele obligatorii din punct de vedere juridic ale Uniunii.

Un alt exemplu care consacră principiul cooperării la baza procesului administrativ european confirmă ideea potrivit căreia cooperarea nu stă doar la baza executării de către instituțiile ori de către statele membre ale Uniunii a normelor comunitare, dar și la baza elaborării acestora. Astfel, potrivit articolului I-23 Consiliul exercită funcții de definire a politicilor și de coordonare, conform condițiilor stabilite prin Constituție, iar potrivit III-141 din Tratatul Constituțional Legile-cadru europene facilitează accesul la activitățile independente și exercitarea privind coordonarea dispozițiilor legale, de reglementare și administrative ale statelor membre cu privire la accesul la activitățile independente și la exercitarea acestora.

Un alt principiu consacrat de Tratatul Constituțional (articolul III-268) este cel al solidarității și distribuirii echitabile a responsabilităților între statele membre în domeniul politicilor Uniunii menționate în prezenta secțiune, inclusiv pe plan financiar. Ori de câte ori este necesar, actele Uniunii adoptate în temeiul prezentei secțiuni prevăd măsuri adecvate pentru aplicarea acestui principiu.

³ Articolul III-285, Secțiunea 7, Articolul III-285, *Tratatul instituind o Constituție pentru Europa*, publicată în Journal Officiel nr. C310/16.12.2004., Roma, 2004;

Principiul eficienței își găsește aplicarea în articolul III-401 prin efectele pe care le produc actele Consiliului, ale Comisiei și ale Băncii Centrale Europene care impun o obligație pecuniară unor persoane altele decât statele, acestea constituind titlu executoriu. Executarea silită este reglementată prin regulile procedurii civile în vigoare în statul membru pe teritoriul căruia are loc. Formula executorie este anexată deciziei, fără alt control decât cel de verificare a autenticității deciziei, de către autoritatea națională pe care guvernul fiecărui stat membru o desemnează în acest scop și despre care informează Comisia și Curtea de Justiție a Uniunii Europene. După îndeplinirea acestor formalități, la cererea părții interesate, acesta poate continua executarea silită prin sesizarea directă a autorității competente, conform legislației naționale. Executarea silită nu poate fi suspendată decât în temeiul unei decizii a Curții de Justiție a Uniunii Europene. Cu toate acestea, controlul regularității dispozițiilor de executare este de competența jurisdicțiilor naționale.

În ceea ce privește răspunderea Uniunii, aceasta nu răspunde de angajamentele administrațiilor centrale, ale autorităților regionale ori locale, ale altor autorități publice sau ale altor organisme sau întreprinderi publice ale unui stat membru, nici nu și le asumă, fără să aducă atingere garanțiilor financiare reciproce pentru realizarea în comun a unui proiect specific. Un stat membru nu răspunde de angajamentele administrațiilor centrale, ale autorităților regionale sau locale, ale altor autorități publice sau ale altor organisme guvernate de dreptul public sau întreprinderi publice ale unui alt stat membru, nici nu și le asumă, fără să aducă atingere garanțiilor financiare reciproce pentru realizarea în comun a unui proiect specific. Consiliul, la propunerea Comisiei, poate adopta regulamentele sau deciziile europene care precizează definițiile de aplicare a interdicțiilor prevăzute în art. III-181 și III-182 în prezentul articol. Acesta hotărăște după consultarea Parlamentului European.⁴

3) Principii aplicabile în statele membre ale spațiului administrativ european

Niciun tratat juridic constitutiv anterior (Tratatul de la Roma din 1957 sau Tratatul de la Maastricht din 1992) nu furnizează un model de administrație care să fie aplicabil de toate statele membre.

Fiecare dintre aceste state au avut deplină autonomie în alegerea principiilor de drept administrativ. Cu toate acestea, trebuie avute în vedere și diferitele tradiții legale și sisteme

⁴ Articolul III-183, *Tratatul instituind o Constituție pentru Europa*, publicată în Journal Officiel nr. C310/16.12.2004., Roma, 2004;

de guvernare care au avut un rol hotărâtor în elaborarea structurii organizatorice, a dimensiunii administrației publice și a distribuirii competențelor legislative și executive între statele membre ale Comunității.

Totuși, de-a lungul timpului o serie de principii comune au fost aplicate și invocate atât la nivelul instanțelor naționale cât și în jurisprudența Curții europene de Justiție, acestea făcând parte în prezent din *acquis-ul comunitar*.

Pentru a putea vorbi despre spațiul administrativ european trebuie să acceptăm posibilitatea existenței unui set de principii administrative, reguli și decizii care să fie aplicabile în mod uniform pe un teritoriu determinat sub autoritatea unei Constituții. În multe dintre statele membre ale Uniunii aceste principii sunt de regulă stabilite prin Constituție și transpuse apoi printr-o serie de acte administrative, acte procedurale, legi organice, etc.

Astfel, toate statele membre aplică principiul statului de drept sau al „administrației prin lege” care presupune ca administrația publică să decidă în conformitate cu regulile juridice stabilite și în funcție de interpretarea dată de instanțe, fără a ține cont de alte considerente. Statul de drept impune eliminarea puterii arbitrare, a clientelismului și a altor abateri făcute de o autoritate publică, care pot contrazice regulile generale stipulate și publicate într-o decizie specifică de reglementare.

Acest principiu stă la baza încrederii și previzibilității în administrația publică. Cele două deziderate nu vin în contradicție cu puterea discreționară a administrației, întrucât puterea discreționară a administrației nu se poate confunda cu arbitriul. Deciziile în care se manifestă puterea discreționară se referă la acele aspecte care, într-un cadru legal, atribuie libertate de decizie autorității publice. Puterea discreționară apare ca o necesitate întrucât legislația nu poate prevedea orice fel de situație care ar putea apărea în timp. În aceste situații autoritățile publice sunt obligate să acționeze potrivit principiului bunei-credințe, să urmărească interesul public într-o manieră rezonabilă, să urmeze proceduri corecte și să respecte principiile nediscriminării și al proporționalității.⁵

Principiul proporționalității presupune ca acțiunea administrativă să decurgă în mod proporțional cu obiectivul urmărit, fără ca cetățenii să fie privați de vreun element care să le îngreuească vreun anumit aspect al scopului lor sau finalizarea lui pe cale legală. Acest lucru se întâmplă în situațiile de expropriere a unei persoane prin privarea sa de drepturile de proprietar în favoarea interesului public.

⁵ *European Principles for Public Administration*, SIGMA Paper No.27, 1999, OECD, p. 9-10;

Codul european al bunei conduite administrative prevede că în adoptarea deciziilor, funcționarul trebuie să asigure ca măsurile luate să fie proporționale cu scopul urmărit, astfel încât să se evite limitarea drepturilor cetățenilor sau impunerea unor obligații în sarcina acestora, în cazul în care aceste limitări sau sarcini nu se află într-un raport rezonabil cu scopul acțiunii urmărite. În adoptarea deciziilor, funcționarul va respecta echilibrul corect între interesele persoanelor particulare și interesul publicului larg.⁶

De asemenea, statele membre se ghidează după principiul transparenței și al deschiderii care ne arată care este gradul de deschidere în cazul unui scrutin sau verificări dar și faptul că administrația poate accepta un punct de vedere venit din afara ei.

Principiul responsabilității presupune ca orice persoană sau autoritate să explice și să justifice propriile sale acțiuni. Cu alte cuvinte, orice organism administrativ trebuie să răspună în fața unei alte autorități administrative, legislative sau juridice pentru actele sale.

Principiile eficienței și eficacității sunt două principii strâns legate de managementul serviciului public. Eficacitatea privește raportul dintre rezultatul obținut și obiectivul care trebuie atins. Eficiența se referă la raportul dintre rezultatul obținut și mijloacele angajate. Uniunea Europeană impune statelor membre prin intermediul acquis-ului său necesitatea unei administrații eficiente care să respecte termenele prevăzute pentru luarea măsurilor legale punerii lor în aplicare.

Bibliografie:

Ioan Alexandru, *Drept administrativ european*, în colaborare, ed. Lumina Lex, București, 2005

Tratatul instituind o Constituție pentru Europa, publicată în Journal Officiel nr. C310/16.12.2004., Roma, 2004;

European Principles for Public Administration, SIGMA Paper No.27, 1999, OECD

Codul European al bunei conduite administrative, Mediatorul European, Comunitatile Europene, 2005

Legislație comunitară primară – *Tratatul de la Roma, Actul Unic European, Tratatul de la Maastricht, Tratatul de la Amsterdam, Tratatul de la Nisa*

www.europa.eu.int

⁶ *Codul European al bunei conduite administrative*, Mediatorul European, Comunitatile Europene, 2005 p. 11;