



PROCEDURA JURIDICO-METODOLOGICĂ DE ADOPTARE A POLITICILOR ADMINISTRATIVE

Adrian MICU,
doctorand

SUMMARY

The authorities of public administration in their activity, on the basis of the law and its execution, perform acts producing juridical effects not only in the relations of administrative law, but in the relations with other branches of law-civil law, labor law etc.

Reglementările politicilor administrative prin lege și prin alte acte normative se realizează cu respectarea principiilor generale de legiferare proprii sistemului dreptului românesc.

Actele normative se inițiază, se elaborează, se adoptă și se aplică în conformitate cu prevederile Constituției României, cu dispozițiile Legii nr. 24/2000, modificate și completate prin Legea nr. 189/2004 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, precum și cu principiile ordinii de drept.

Procedura adoptării politicilor administrative cuprinde mai multe activități desfășurate de funcționarii autorităților publice care adoptă politica și funcționarii altor autorități publice care colaborează cu acestea [15, p. 23]. Toate aceste activități pot fi grupate în trei faze:

- activități pregătitoare adoptării politicii administrative
- activități concomitente adoptării politicii administrative
- activități posterioare adoptării politicii administrative.

Activitățile pregătitoare adoptării politicii administrative

În activitatea autorităților administrației publice de organizare a executării legii și de executare în concret a acesteia, necesitatea adoptării de politici administrative

decurge, în unele situații, din înseși prevederile legii, legea prevăzând că pentru realizarea unor acțiuni se vor adopta politici administrative de către autoritățile administrației publice. În alte cazuri, autoritățile administrației publice adoptă din oficiu și din proprie inițiativă, ori la sesizarea altor organe, astfel de politici, fără să existe o sarcină expresă în acest sens, cuprinsă într-o dispoziție a legii [10, p. 45]. Și într-un caz, și în celălalt autoritățile administrației publice desfășoară o vastă activitate de pregătire a politicii, în acest scop realizează o serie de operațiuni de documentare și prelucrare a datelor și informațiilor menite să fundamenteze politica administrativă.

În vederea adoptării politicii administrative, mai ales când aceasta are caracter normativ, se efectuează o serie de operațiuni cum sînt: evidente și date statistice, referate, rapoarte, informări, dări de seamă, avize, autorizații.

Culegerea și prelucrarea informațiilor reprezintă, practic, activitatea care are cea mai mare pondere în desfășurarea etapei de pregătire a politicii administrative, întrucît informațiile culese stau la baza elaborării soluțiilor cuprinse în act [5, p. 8]. La elaborarea proiectului de politică administrativă trebuie avută însă în vedere și respectarea unor condiții de tehnică juridică, referitoare la redactarea proiectului și la

forma sa exterioară. Textul trebuie să fie clar, precis și corect redactat, pentru a nu produce confuzii și interpretări diferite în aplicarea sa concretă. Stilul folosit în redactare să fie imperativ, iar conținutul – bine sistematizat, structurat în părți, capitole, secțiuni, paragrafe, articole, alineate. Întelesul unor noțiuni și termenii utilizați să fie precizați, dacă este cazul, în chiar conținutul politicii, evitîndu-se noțiunile cu mai multe sensuri [7, p. 19].

Politicile administrative trebuie să aibă un antet care cuprinde denumirea autorității care le adoptă, un titlu scurt, un preambul în care, de obicei, se arată pe scurt scopul politicii administrative și temeiul juridic pe baza căruia este emis. Urmează cuprinsul politicii, iar la sfîrșit – numărul de ordine, data adoptării, localitatea. În locul unde este indicată funcția celui care adoptă actul se va aplica semnătura sa, precum și ștampila autorității adoptante [9, p. 73].

După elaborarea proiectului de politică administrativă, cu respectarea cerințelor de tehnică juridică, acesta este transmis spre avizare autorităților abilitate în acest sens, cărora, de regulă, le revin și unele sarcini în asigurarea aplicării politicii administrative.

Avizele sînt opinii ale unei autorități a administrației publice, solicitate de o altă autoritate a administrației publice în legătură cu



o anumită problemă asupra careia autoritatea care îl solicită urmează să se pronunțe. Avizele reprezintă opinii pe care un organ administrativ le solicită într-o anumită problemă, pentru a putea decide în deplină cunoștință de cauză [15, p. 61]. Avizele sînt forme necesare în procedura de elaborare a politicilor administrative și sînt solicitate în cazul unor probleme pentru a caror rezolvare justă este utilă și cunoașterea opiniilor de specialitate, denumite în literatură și „recomandări”.

Avizul nu se confundă cu „pre-avizul”, care reprezintă anunțarea prealabilă a măsurii desfacerii unilaterale a contractului de muncă la un anumit termen anterior intrării ei în vigoare, perioadă în care raportul juridic de muncă se menține. După subiectele de la care sînt solicitate, avizele pot fi: avize *interne*, provenind chiar de la organul adoptant al politicii administrative sau de la o structură internă a acestuia, și avize *externe*, cînd emană de la un alt organ decît cel care urmează să emită actul juridic. După treapta ierarhică pe care se situează organul ce le adoptă, avizele pot proveni de la organe inferioare, egale sau superioare ca poziție ierarhică față de organul care le-a solicitat [18, p. 67].

După modul de conformare al organului solicitat față de opinia exprimată, avizele se împart în:

- avize *facultative*, atunci cînd organul care adoptă politica administrativă are dreptul (facultatea) de a hotărî să ceară părerea altui organ și, dacă a cerut-o, are facultatea să țină sau să nu țină cont de această părere. Adoptarea politicii fără acest aviz nu are nici o consecință în planul validității lui;

- avize *consultative*, atunci cînd organul care adoptă politica administrativă are obligația să le solicite altui organ, dar nu este obligat să se

conformeze acestora. Nesolicitarea și neobținerea acestui aviz duce la nulitatea politicii administrative, întrucît nu se respectă o cerință prevăzută de lege;

- avize *conforme*, atunci cînd organul care adoptă politica administrativă are atît obligația de a le solicita, cît și de a se conforma acestor avize. În această situație, politica administrativă adoptată nu poate fi contrară conținutului avizului, în schimb organul competent să adopte politica, dacă nu este de acord cu conținutul avizului, poate să renunțe la dreptul de a mai adopta politica administrativă respectivă.

Trăsăturile comune ale acestor forme procedurale sînt următoarele [14, p. 77]:

- reprezintă forme prealabile politicilor juridice;

- se emit numai la solicitarea unor organe;

- se pot adopta de către organe decizionale ori consultative, de către funcționari de decizie sau funcționari lipsiți de acest drept;

- retragerea ulterioară a avizului nu influențează valabilitatea politicii administrative adoptate.

Avizele se emit, de regulă, în formă scrisă. În unele opinii, avizele consultative și cele conforme se reunesc în categoria avizelor *obligatorii* datorită trăsăturilor comune, respectiv obligativitatea solicitării lor. Avizele pot fi solicitate de la un organ subordonat sau de la un organ ierarhic superior, deoarece punctul de vedere al acestui organ nu poate fi „facultativ” pentru organul din subordine, care este obligat „să se conformeze” acestui punct de vedere [12, p. 38]. De aceea, un asemenea punct de vedere al organului ierarhic superior îmbracă forma unei autorizări pentru organul subordonat. Avizele, indiferent de categorie, nu produc prin ele însele

efecte juridice, deși fără avizul conform politica administrativă nu este valabilă.

În alte cazuri, pentru adoptarea politicii administrative legea prevede acordul (prealabil, concomitent sau posterior) altui organ [2, p. 6]. Acest acord este o manifestare de voință a organului stabilit de lege, prin care acesta își dă consimțămîntul la adoptarea politicii, organul adoptant neputînd acționa fără acest consimțămînt.

Deosebirea dintre *acordul prealabil* și avizele facultative și consultative constă în aceea că în cazul avizelor organul adoptant poate stabili măsuri contrare conținutului din aviz, în timp ce în cazul acordului prealabil astfel de măsuri nu pot fi stabilite. Acordul prealabil se aseamănă după conținut și efecte cu avizul conform, dar nu se confundă cu acesta întrucît acest aviz, deși precede adoptarea politicii, nu produce el însuși efecte [8, p. 46]. Acordul prealabil produce el însuși efecte juridice cu condiția ca, prin conținutul său, să concorde cu manifestarea de voință a organului care adoptă politica administrativă supusă analizei.

De regulă, organul al cărui acord prealabil se cere este un organ ierarhic superior celui care realizează politica și, în același timp, se bazează pe o participare activă a organelor aflate în subordinea organului care adoptă politica, acordînd un punct de vedere specializat în ceea ce privește măsurile adoptate prin această politică.

În alte cazuri, legea condiționează adoptarea politicii administrative de „aprobarea” sau „confirmarea”, ori „autorizarea” din partea altui organ. Aceste aprobări, confirmări sau autorizări nu creează prin ele însele raporturi juridice [9, p. 55]. Raporturile iau naștere numai prin actul administrativ de bază și numai



după îndeplinirea acestei cerințe, care am putea spune că este o cerință de legalitate a acestui act, întrucât în lipsa acesteia politica administrativă adoptată va produce efecte juridice.

Activități concomitente adoptării politicii administrative

După ce în prima fază s-au colectat datele și informațiile necesare fundamentării politicii administrative, s-a elaborat proiectul acesteia și s-au obținut avizele necesare, se trece într-o nouă fază – cea a adoptării propriu-zise a politicii [6, p. 88]. Și în această fază se realizează o serie de activități, unele dintre ele strict reglementate de lege, care au ca finalitate adoptarea politicii administrative.

Etapă adoptării politicii administrative de către organele colegiale, respectiv unipersonale, reprezintă momentul în care voința se manifestă în scopul producerii efectelor juridice. Ea se realizează în diverse modalități, astfel, în cazul organelor unipersonale momentul adoptării este marcat de semnarea înscrisului constatator, iar în cazul organelor colegiale, adoptarea are loc în cadrul ședinței prin mecanismul votului. Etapa adoptării se poate diviza, în cazul organelor colegiale, în cel puțin trei faze: *dezbateră, deliberare și votare*. Etapa adoptării este guvernată de importante formalități procedurale concomitente adoptării deciziei și ulterioare adoptării acesteia, necesare asigurării valabilității ei sau punerii în executare.

Dezbaterea. Dezbaterea este activitatea de evaluare a propunerilor cuprinse într-un proiect de politică în baza unei confruntări de idei, în cadrul careia se evidențiază avantajele și dezavantajele soluțiilor preconizate. Forma organizatorică a dezbaterii în cadrul organelor co-

legiale este *ședința*, care reprezintă o reuniune de două sau mai multe persoane ce alcătuiesc împreună un organ și a căror reunire are un anumit scop [21, p. 83]. Ședințele se clasifică în mai multe categorii, în rândul cărora un loc important îl ocupă ședințele decizionale, reuniuni în cadrul cărora se adoptă hotărâri. Pentru desfășurarea lor corespunzătoare trebuie luate o serie de măsuri cu caracter organizatoric, care intervin în etapa de pregătire a ședinței (stabilirea ordinii de zi, a participării, a datei, locului și duratei de desfășurare preconizate), în etapa de desfășurare (reguli privind deschiderea ședinței, organele de lucru, modul de dezbateră și votare) și în etapa de finalizare (care cuprinde măsuri de redactare a hotărârilor, înregistrarea și comunicarea acestora).

Dezbaterea propriu-zisă este precedată de prezentarea în cadrul ședinței a unor *materiale documentare*, cum ar fi referatele serviciilor de specialitate, expunere de motive, proiectul de politică administrativă, respectiv avizele [20, p. 74]. Referatele, cele mai obișnuite materiale, cuprind o prezentare rezumativă a documentației, a datelor esențiale și a măsurilor ce se impun a fi luate. De regulă, referatul și proiectul de politică se expun de către membrii organului colegial sau de serviciile de specialitate ale aparatului propriu. Pe marginea materialelor au loc discuții în cadrul cărora se pot face propuneri (amendamente) la proiectul dezbătut [16, p. 22]. În timpul dezbaterii, prin confruntarea de idei se cristalizează poziția fiecărui participant, ceea ce îi va influența modul de deliberare și hotărârea finală.

Adoptarea politicilor administrative de către autoritățile deliberative, colegiale se face în urma analizei în ședința de lucru, la care trebu-

ie să participe, de regulă, majoritatea membrilor acestor autorități. În cadrul ședinței se prezintă *Nota de fundamentare și Proiectul politicii* întocmit, care se supun dezbaterii [7, p. 23]. Participanții la dezbateri pot fi de acord cu proiectul, pot propune modificarea lui ori pot arăta că nu este nevoie de o reglementare în problema respectivă.

Deliberarea. Deliberarea, ca proces finalizat prin adoptarea unei hotărâri, aparține mai mult domeniului proceselor psihice interne, atât în cazul hotărârilor organelor unipersonale, cât și în cazul organelor colegiale. În mod practic, nu există un cadru organizatoric distinct, chiar și în organele colegiale, care să delimiteze deliberarea de dezbateră, întrucât procesul de formare a convingerilor proprii are loc pe parcursul întregii dezbateri.

În cazul organelor colegiale, fiecare participant la dezbateră opinează, din considerente specifice, asupra unui proiect sau variante și asupra unor amendamente. Procedura de deliberare a fiecărui participant diferă în ceea ce privește structura demonstrației sale, alegerea și ordonarea argumentelor, modul și momentul de prezentare. Alegerea unei variante din mai multe are loc în baza unei aprecieri comparative a variantelor propuse sub aspectul diferiților factori, indicatori de eficiență, prin aprecierea unor efecte posibile ca apariție, dar cu respectarea cadrului legal care delimitează posibilitățile de opțiune.

În marea majoritate a cazurilor, există mai multe alternative care se oferă alegerii pentru aceeași problemă, dar ele sînt limitate ca număr [17, p. 56]. Astfel, nu se iau în considerație alternative imposibile de realizat sau cele cu caracter antisocial sau ilegal. Dintre alternative se aleg numai cele posibile ca realizare, prin mijloacele



de care depune organul, iar dintre acestea se aleg numai cele admisibile, care includ, la rândul lor, o serie de alternative preferabile la nivelul fiecărui individ.

Fiecare participant va alege o anumită alternativă în concordanță cu hotărîrea pe care și-a format-o în baza analizei comparative a mai multor variante, atunci cînd acestea există. Întregul grup de rezultate individuale, format în baza opțiunii proprii a fiecărui membru al organului colegial, se transformă într-un rezultat final colectiv, în baza a doi factori, și anume: suma rezultatelor individuale și influența determinată a normelor legale, inclusiv a celor de procedură în baza cărora se adoptă opțiunea generală sau actul final.

Votarea. **Votarea** reprezintă operațiunea prin care se manifestă, cu efecte juridice, voința organului colegial prin adoptarea politicii administrative. Voința pe care o cuprinde decizia se manifestă în realizarea puterii de stat și se află numai la nivelul persoanelor care au drept de vot deliberativ, și nu un drept de vot consultativ, sau care sînt lipsite de acest drept [5, p. 23]. Astfel, secretarul consiliului local participă de drept la ședințele consiliului, fără drept de vot.

Manifestarea voinței implică răspunderea autorilor pentru decizia luată. Voința trebuie să se bazeze pe înțelegere, pe cunoașterea faptelor reale și să corespundă rezultatelor deliberării [13, p. 7].

Elementele care pot anihila fuziunea firească dintre *înțelegere* și *voință* sînt:

- ignorarea rezultatelor deliberării, ca urmare a existenței unor interese străine, prin încălcarea normelor de drept, astfel încît voința nu reflectă convingerea subiectului;

- insuficiența deliberare și cunoaștere a problemei, astfel încît

opinia formată poate să fie superficială sau contradictorie, ceea ce împiedică formarea unei opțiuni temeinic fundamentate și a unei opinii unitare.

După deliberări, proiectul politicii se supune votării așa cum a fost prezentat sau cu modificările propuse. Supunerea la vot a proiectelor trebuie să se facă în ordinea efectuării propunerilor, în afară de cazul în care prin însuși regulamentul se prevede o altă ordine sau aceasta este fixată la începutul dezbaterii de către organul de conducere a dezbaterilor. În privința votării, de regulă, se supun la vot propunerile care se exclud în mod reciproc și care se referă la aceeași materie, deoarece prin adoptarea uneia în mod ferm se exclude cealaltă propunere, precum și posibilitatea repetării inutile a votului. Operațiunea votării poate fi prin vot secret sau prin vot nesecret [6, p. 56]. Proiectul supus votării, dacă întrunește numărul legal de voturi, este aprobat.

Unele acte normative cuprind dispoziții care stabilesc atît cvorumul necesar pentru ca deliberările organului colegial să fie valabile, cît și majoritatea ce trebuie întrunită pentru adoptarea politicii.

Cvorumul. Cvorumul reprezintă numărul de membri care trebuie să fie prezenți pentru adoptarea politicii, raportat la totalul membrilor autorității care îl adoptă. În cazul organelor unipersonale, deci atunci cînd adoptarea politicii administrative este în competența unei singure persoane, problema cvorumului și a majorității necesare nu se pune. Această problemă se pune numai în fața organelor colegiale [21, p. 77]. De regulă, pentru ca actul să fie adoptat în mod legal, se cere prezența majorității membrilor; în alte cazuri se prevede prezența a $\frac{3}{4}$ din numărul membrilor.

În ceea ce privește majoritatea

necesară a se întruni pentru adoptarea politicii administrative, în unele cazuri se prevede majoritatea absolută (din numărul celor prezenți, iar în alte situații – din numărul total al membrilor organului) sau majoritatea calificată (două treimi din numărul celor prezenți sau, în alte cazuri, din numărul total al membrilor organului colegial).

În ceea ce privește *motivarea* politicii administrative, aceasta nu este, în general, obligatorie, în sensul de a fi încorporată în însuși actul administrativ, decît la actele administrative jurisdicționale [11, p. 34]. Faptul că legea nu prevede expres obligația de motivare a politicii administrative de autoritate nu înseamnă că aceasta nu trebuie motivată. De aceea, de regulă, politicile administrative sînt adoptate pe baza unei «Note de fundamentare», care sintetizează întreaga activitate ce precede adoptarea politicii administrative respective, temeiurile de fapt și cele de drept care impun necesitatea adoptării ei.

Recenzent:

Victor GUȚULEAC,

doctor în drept,

profesor universitar, ULIM

Referințe bibliografice

1. Alexandru I., Matei L. *Serviciile publice. Abordare juridico-administrativă. Management. Marketing.* București: Ed. Economică, 2000, 205 p.
2. Alexis de Tocqueville. *Despre democrație în America.* Vol. II, traducere de Claudia Dumitriu. București: Humanitas, 2005.
3. Altăr M., Stroe R. *Coordonate metodologice ale modelării în profil teritorial.* În: Revista Economică, nr. 30/1979.
4. Bălan E. *Instituții administrative.* București: C.H. Beck, 2008, 230 p.
5. Balmuș V. *Persoana juridică de drept public.* În: *Legea și viața*, 2009, nr. 9, p. 4-8.



6. Barac L. *Răspunderea și sancțiunea juridică*. București: Lumina Lex, 1997, 375 p.

7. Drăganu T. *Actele administrative și faptele asimilate lor supuse controlului judecătoresc potrivit legii nr. 1/1967*. Cluj: Dacia, 1970, 280 p.

8. Drăganu T. *Actele de drept administrativ*. București: Editura Științifică, 1959, 298 p.

9. Dragoș D. C. *Legea contenciosului administrativ: comentarii și explicații*. Ediția 2, București: C.H. Beck, 2009, 370 p.

10. Dragoș, D. C. *Drept administrativ. Actele și contractele administrative*. Cluj Napoca: Accent, 2005, 412 p.

11. Drumea R., Boroiu C. *Considerente privind managementul în planificarea strategică a organizațiilor guvernamentale*. În: *Legea și viața*. 2009, nr. 4, p. 18-20.

12. Dye Th. R. *Understanding Public Policy*. Prentice Hall, 2007.

13. Easton D. *A Framework for Political Analysis*. Englewood Cliffs. NJ: Prentice Hall, 1965.

14. Eisenmann C. *Les structures de l'administration*. Dans: *Traite de science administrative*. Paris: La Haye Mouton, 2006.

15. European Commission. *Building our common future – Policy challenges and budgetary means of the enlarged Union 2007-2013*. Brussels: 10th of February 2004.

16. European Commission. *Financial Perspectives 2007-2013*. Brussels: 14th of July 2004.

17. European Council. *Regulation no. 1605/25th of June 2002*. Article no. 4.

18. Fenna Alan. *Introduction to Australian Public Policy*. Melbourne: Addison Wesley Longman, 1998.

19. *Financial Perspective 2007-2013*. CADREFIN 268. 15915/05. Council of the European Union. Brussels. 19 December 2005.

20. Forsthoff E. *Structuri administrative*. București: Lumina lex, 2008.

21. Ghecea F. *Analiza comparativă a prerogativelor de putere la nivelul administrației publice locale în România și Franța*. În: *Legea și viața*. 2009, nr. 5, p. 43-45.

22. Goyard C. *Mediul social*. București: All Beck, 2007.

PRINCIPIILE TEHNICII LEGISLATIVE – FACTOR DE ASIGURARE A DURABILITĂȚII LEGILOR

Emil GAGIU,
doctorand

SUMMARY

The transformation and the promotion of the basic social interests as a generally mandatory will usually take place on the road of the normative activity of the state organs. This movement from the social feature to the legal one is accomplished by means of a special procedures consisting of its own technique called legislative or juridical. In other words, the activity of legislative consecration of the most general social interests, and also the way of accomplishing this operation is scientifically achieved basing on certain principles that refer to the content, the shape and the regulation manner.

SUMAR

Transformarea și promovarea intereselor sociale fundamentale ca voință general obligatorie au loc, de regulă, pe calea activității normative a organelor Statului. Această trecere de la social la drept se realizează cu ajutorul unor proceduri speciale, constituite într-o tehnică proprie, numită legislativă sau juridică. Altfel spus, activitatea de consacrare legislativă a celor mai generale interese sociale, precum și modul de realizare a acestei operațiuni se face pe cale științifică, în temeiul unor principii ce vizează conținutul, forma și modul de reglementare.

Reiterînd problema legiferării, inițiată în unul dintre demersurile științifice anterioare, vom accentua în mod repetat că este un subiect deosebit de actual pentru statul nostru și pentru procesul democratizării acestuia. După cum se știe, în ultimele două decenii, în Republica Moldova au fost depuse mari eforturi în vederea edificării și consolidării unui sistem de drept modern, corespunzător cerințelor puse în fața unor societăți democratice. A fost adoptat un număr impunător de acte legislative și normative practic în toate domeniile vieții sociale, menite să reglementeze și să ordoneze relațiile dintre membrii societății. În cea mai mare parte, s-a reușit încadrarea juridică a celor mai importante instituții și procese din interiorul statului, cum ar fi administrația, justiția, cetățenia, sistemul fiscal, raporturile economice, financiare și de muncă etc., punîndu-se astfel bazele juridice ale statului de drept.

Cu toate acestea, nu trebuie uitat că un stat de drept se consolidează și este respectat, în bună măsură, în funcție de *justețea, claritatea și fermitatea* legilor sale, precum și de *durabilitatea* lor. Dacă în privința clarității și fermității legilor aprecierile pot fi subiective, în ceea ce privește durabilitatea lor, aceasta poate fi obiectiv comensurată [11, p. 43].

Fără a contesta posibilitatea și utilitatea modificării actelor normative, atunci cînd noile realități social-politice și economice o cer, trebuie subliniat însă faptul că operarea unor astfel de intervenții legislative necesită o prudență deosebită, aflî în ceea ce privește volumul, cît și frecvența, deoarece norma de drept trebuie să fie cît mai constantă și, în consecință, mai bine cunoscută de cetățeni, fiind și mai ușor de aplicat în practică.

În acest sens, evident că legislația unui stat suferă, în condițiile în care numeroase acte normative im-