

**REZUMATUL**  
**tezei de doctorat cu titlul**

„*Coordonatele integrării administrației românești în spațiul administrativ european*”

**asist.univ.drd. Chiric (Goga) Gina Livioara**

Elaborarea tezei de doctorat a prezentat un real interes, dar a însemnat un demers dificil, fiind necesară compatibilizarea informațiilor de drept public național cu cele de drept comunitar. Din acest considerent am încercat să realizez un echilibru, pornind de la faptul că România este membră a Uniunii Europene, motiv pentru care nu mai putem judeca viața publică în afara spațiului european.

Integrarea în Uniunea Europeană reprezintă un proces de durată, dar acesta nu poate dura la nesfârșit. În România nu există încă o strategie punctuală, coerentă, responsabilă privind etapele și obiectivele pe care le are administrația publică românească de îndeplinit pentru a fi considerată integrată în spațiul administrativ european. Drumul României în dobândirea statutului de membră a Uniunii Europene a fost sinuos. Am trăit o eternă reformă dar, din păcate, nu avem sentimentul că s-au reformat cu adevărat domeniile esențiale ale vieții publice și ar fi regretabil pentru țara noastră să repetăm aceleași greșeli și în ceea ce privește integrarea.

De aceea mi-am propus să fac nu doar o cercetare strict academică, ci și una care să aibă un caracter pragmatic, în care să se regăsească posibile coordonate, care să fie avute în viitor în vedere de factorii responsabili.

Cercetarea întreprinsă în cadrul primei părți a lucrării a presupus utilizarea unor concepte, a unui limbaj de specialitate, care nu au devenit încă încetățenite în limbajul românesc, cu privire la care există numeroase confuzii de interpretare și înțelegere, respectiv conceptul de *spațiu administrativ european* și corelația acestuia cu *spațiul administrativ național*; *principiul subsidiarității* și corelația lui cu *principiile deconcentrării, descentralizării și autonomiei locale*; conceptul de *europenizare*, care poate stârni o anumită reacție adversă în sensul că România este deja o țară europeană și nu ar mai fi necesară o altă europenizare a ei.

Totodată, am urmărit să trec prin filtrul propriu informațiile acumulate, pentru a putea emite propriile judecăți de valoare cu privire la aplicabilitatea lor și modul particular în care trebuie să se regăsească în sistemul românesc pentru că, așa cum a remarcat și distinsul meu coordonator de doctorat în lucrările

domniei sale din 1990 încoace, ne confruntăm cu o veritabilă „*criză a administrației*“, cu probleme de neînțelegere a faptului că Europa este și trebuie să rămână o *unitate în diversitate*. Iar România, ca de altfel toate celelalte state membre ale Uniunii Europene, este dator să găsească echilibrul între *menținerea identității naționale, pe de o parte, și receptarea exigențelor comunitare în sistemul din țara noastră, pe de altă parte*.

Astfel, armonizarea cu dreptul comunitar nu înseamnă o preluare *ad abruptum* a unor directive sau regulamente, ci identificarea cadrului legislativ și instituțional prin care acestea să se reflecte în România.

Dintr-o asemenea perspectivă, am realizat structura lucrării în viziunea clasică, tripartită, care să cuprindă trei părți, respectiv **Partea I**, intitulată “**Starea administrației și a dreptului administrativ în Uniunea Europeană**”, **Partea a II-a**, “**Administrația publică și dreptul administrativ în unele state membre ale Uniunii Europene**” și **Partea a III-a**, în care mi-am propus să identific și să dezvolt ceea ce mă obligă, de altfel, tema și anume “**Coordonatele europenizării administrației publice**”. În acest sens am analizat, în primele două părți ale tezei de doctorat, *stadiul administrației publice și a dreptului administrativ în Uniunea Europeană și în unele state membre ale Uniunii*, pentru ca în partea finală să evidențiez obiectivele pe care le are de îndeplinit România, astfel încât sistemul ei administrativ să devină pe deplin compatibil cu sistemul administrativ din alte state.

**Prima parte** a lucrării, intitulată “**Starea administrației publice și a dreptului administrativ în Uniunea Europeană**” este structurată pe **trei capitole**: **Capitolul I** fiind dedicat “**emergenței spațiului administrativ european**” (Secțiunea 1), în care “*spațiul administrativ european*” este prezentat ca o componentă a *spațiului public european*, precum și *determinantelor spațiului public european* (Secțiunea 2); **Capitolul al II-lea** analizează “**sistemul administrativ al Uniunii Europene după Tratatul de la Lisabona**”, în cuprinsul căruia sunt explicate pe larg conceptele de *drept administrativ european* și *administrație publică europeană* (Secțiunea 1), „*fațetelor integrării administrative europene*” (Secțiunea 2), respectiv „*Structurii politice și administrative a Uniunii Europene*” (Secțiunea 3); în timp ce **Capitolul al III-lea** sintetizează “**principiile bunei guvernări europene**”, în cuprinsul acestuia fiind analizate “*conceptul de bună guvernare la nivelul Uniunii Europene*” (Secțiunea 1), „*principiile de drept administrativ definite de legislația și jurisprudența Uniunii Europene*” (Secțiunea 2), „*dreptul la o bună administrare în legislația și jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene*” (Secțiunea 3), „*dreptul la o bună justiție administrativă la nivelul Uniunii Europene*” (Secțiunea 4), precum și „*convergențele privind apărarea drepturilor cetățenilor prin intermediul jurisdicției Curții Europene a Drepturilor Omului și a Curții de Justiție a Uniunii Europene*” (Secțiunea 5).

**Partea a II-a** a lucrării este dedicată analizei “**Administrației publice și dreptului administrativ în unele state membre ale Uniunii Europene**”, aceasta fiind compusă din trei capitole. În cadrul **Capitolului I**, intitulat “**Sisteme de drept administrativ în unele state membre ale Uniunii Europene**”, sunt tratate aspecte privind “*diversitatea sistemelor politice și de drept administrativ existente în cadrul statelor membre ale Uniunii Europene* (Secțiunea 1), este realizată o analiză a *structurilor administrației publice în unele state membre ale Uniunii Europene* (Secțiunea 2), ultima secțiune a prezentului capitol (Secțiunea 3) fiind consacrată analizei *funcției publice în cadrul spațiului european*.

În cadrul celui de-al **II-lea Capitol**, intitulat “**Principii de drept administrativ în unele state membre ale Uniunii Europene**”, am realizat o analiză a *principiilor de bună guvernare* (Secțiunea 1), a semnificației *dreptului la o bună administrare* (Secțiunea 2) și a *dreptului la o bună justiție administrativă* (Secțiunea 3) însă, de această dată, la nivelul statelor membre ale Uniunii Europene, pentru a evidenția modul în care aceste concepte s-au dezvoltat la nivelul acestora, precum și modalitatea în care astăzi ele sunt preluate de sistemul de drept administrativ al Uniunii Europene, fiind martorii unui proces de interacțiune reciprocă a celor două sisteme de drept.

În cuprinsul **Capitolului al III-lea**, intitulat “**Experiența reformelor administrației publice în unele state membre ale Uniunii Europene. Realități și învățăminte**”, am încercat să identific anumite *convergențe* și, de ce nu, acele *divergențe privind reformele întreprinse în unele statele membre ale Uniunii Europene* (Secțiunea 1), subliniind *necesitatea revigorării administrației în baza noilor principii manageriale* (Secțiunea 2), precum și conturarea acelor *direcții de reformă întreprinse în unele state membre ale Uniunii Europene* (Secțiunea 3), precum și *particularități privind reformele întreprinse în cadrul statelor membre ale Uniunii Europene* (Secțiunea 4).

**Partea a III-a** a lucrării am dedicat-o analizei “**Coordonatelor europeanizării administrației publice**”, în cuprinsul celor **trei capitole** fiind analizate “**Impactul aderării la Uniunea Europeană asupra administrației publice românești**”, “**Direcțiile de reformă a administrației publice în contextul integrării în Uniunea Europeană**”, respectiv “**Democratizarea administrației publice prin aplicarea principiilor de bună guvernare în cadrul dreptului administrativ național**”.

În cadrul **primului capitol** este prezentat *cadrul juridic și instituțional* privind aderarea la Uniunea Europeană (Secțiunea 1), precum și *exigențele impuse de aceasta în dobândirea statutului de membră a Uniunii Europene cu drepturi depline* (Secțiunea 2), respectiv *necesitatea consolidării statului de drept, consolidarea capacității administrative* în cadrul procesului de reformă a administrației publice și

În **capitolul al II-lea** am analizat “**Direcțiile de reformă a administrației publice în contextul integrării în Uniunea Europeană**”. Am considerat că esențială în demersurile pe care țara noastră le va face în scopul așezării administrației românești la nivelul exigențelor din Uniunea Europeană este *debirocratizarea administrației publice* (Secțiunea 1), atât cea centrală, cât și cea locală, care continuă să fie percepută, nu ca un instrument de realizare a nevoilor cetățeanului ci, de multe ori, ca o formă de totură pentru cetățean. *Birocrația*, în sensul realist al termenului, ține de esența administrației, pentru că relevă modul specific în care aceasta se organizează și funcționează. *Birocratizarea* reprezintă exacerbarea birocratiei care, în loc să simplifice raporturile dintre administrație și cetățeni, le complică, le îngreunează și le face de multe ori nefuncționale.

În România au existat preocupări în acest sens însă, din păcate, eficiența lor este greu perceptibilă sau dimpotrivă, uneori măsurile s-au întors împotriva scopului lor. Avem în vedere soluțiile ghișeului unic, regimul petițiilor, al aprobării tacite, al conduitei personalului dar, mai ales, eternele *acțiuni de depolitizare a administrației publice* (Secțiunea 2) care, în realitate, de multe ori aservesc mai mult administrația din punct de vedere politic, făcând ca *depolitizarea*, să rămână un concept pur declarativ, un slogan. Este suficient să amintim de O.U.G nr. 37/2009, O.U.G nr. 105/2009 și altele declarate neconstituționale care, în expunerile de motive își proclamă caracterul lor reformator, de perfecționare a cadrului administrativ pentru ca, în realitate, să mutileze un asemenea cadru.

La fel de declarative și goale de conținut rămân și obiectivele privind *profesionalizarea funcției publice naționale* (Secțiunea 5) când, în realitate, dacă ne uităm la ceea ce se întâmplă cu corpul prefectilor și subprefectilor, constatăm că suntem departe de finalitatea propusă.

Nu în ultimul rând, am analizat critic *fenomenul instabilității legislative* (Secțiunea 6), care produce grave inconveniente pentru administrația care, trebuie să aplice ordonanțe care se modifică de câteva ori până să fie aprobate de Parlament. Legea funcționarilor publici a fost modificată de peste 30 de ori, și exemplele ar putea continua. Toate acestea sunt posibile pentru că Guvernul și-a depășit, în opinia noastră, în mod neiertat statutul, transformându-se din organ executiv în organ legiuitor și abuzând de ordonanțe de urgență, cu încălcarea flagrantă a regimului juridic pe care art. 115 din Constituția României îl consacră pentru acest tip de acte juridice.

În cel de-al treilea capitol, intitulat „**Democratizarea administrației publice prin aplicarea principiilor de bună guvernare în cadrul dreptului administrativ național**”, am fundamentat teza conform căreia democratizarea administrației publice trebuie să se realizeze prin aplicarea *principiilor de bună guvernare* în cadrul dreptului administrativ național (Secțiunea 1). În concepția europeană, noțiunea de

*bună guvernare* evocă, în conformitate și cu art. 115 din TFUE, obligația structurilor Uniunii de a acționa în vederea respectării atribuțiilor cu care sunt investite, în conformitate cu principiile transparenței, în realizarea obiectivelor propuse. Principiile care trebuie să guverneze administrația publică din România, pentru ca aceasta să poată atinge parametri existenți la nivelul spațiului administrativ european sunt: *principiul administrării prin lege, al proporționalității*, precum și *principiul transparenței și al accesului la informațiile de interes public*, corelat cu *participarea cetățenilor la luarea deciziilor* care le sunt aplicabile.

Raportându-ne la stadiul actual al administrației publice românești, în ultimele două secțiuni, care tratează *impactul dreptului administrativ al Uniunii Europene asupra dreptului la o bună administrare* (Secțiunea 1) precum și *dreptul la o bună justiție administrativă* (Secțiunea 2), am identificat modalitatea specifică în care aceste principii trebuie să se regăsească la nivel național, respectiv pașii care s-au făcut, dar și pașii care trebuie făcuți în viitor pentru ca administrația românească să fie guvernată de principiile care caracterizează administrația statelor europene cu democrații consolidate.

În finalul tezei am sintetizat, pe de o parte, concluziile care se desprind din cercetarea realizată, dar și un set de propuneri *de lege ferenda* care ne dorim să reprezinte un posibil ghid de direcționare a acțiunilor pe care România urmează să le întreprindă în viitor în desăvârșirea procesului de integrare în cadrul spațiului administrativ european.

Am sintetizat aceste propuneri pe mai multe categorii. Astfel, *în plan instituțional*, susținem cu necesitate *crearea, în România, a unei veritabile școli de pregătire și de perfecționare pentru tot personalul care lucrează în administrația publică*, soluție existentă la nivelul, aproape al tuturor statelor membre, chiar și la nivelul instituțional al Uniunii Europene, unde există Școala Europeană de Administrație. În al doilea rând, consider că se impune *depolitizarea Agenției Naționale a Funcționarilor Publici* prin crearea unui statut autonom care să o scoată de sub subordonarea ministerului, soluție utilizată în prezent.

În plan legislativ, apreciem că este necesară: *adoptarea, în sfârșit, a unui Cod Administrativ și de Procedură administrativă*, pe care toate guvernele aclamă că își propun să le adopte, fără ca un guvern să ducă la bun sfârșit un asemenea demers; *adoptarea unui Cod de Bună Conduită Administrativă*, în care să se regăsească *principiile de bună administrare*, în principal *dreptul de a fi ascultat, accesul la dosarul propriu, motivarea actelor administrative; preluarea exigențelor triplului criteriu de proporționalitate german; instituirea obligației autorităților administrative naționale de a motiva deciziile privind aplicarea principiului proporționalității*; reglementarea *obligației organelor administrative naționale de a reexamina deciziile administrative*, având în vedere jurisprudența recentă a Curții de Justiție a Uniunii

Europene; reglementarea *obligației funcționarilor de a motiva toate actele adoptate de aceștia în exercițiul funcției lor; obligația funcționarului public de a comunica, în scris, deciziile adoptate de acesta*, înaintea oricăror alte surse, către toate persoanele care sunt vizate de decizia adoptată, cu precizarea căilor de atac împotriva deciziei, precum și a termenelor de exercitare a acestora; *obligația autorităților administrației publice de a preciza în cuprinsul actelor administrative pe care le emit posibilitatea cetățenilor de a se adresa Avocatului Poporului*, pentru toate situațiile care privesc o *proastă administrare; reconsiderarea principiului autonomiei locale*, potrivit căruia autoritățile administrației publice de la nivel local vor decide asupra problematicii formării continue, specializării și perfecționării pregătirii profesionale a funcționarilor publici și a personalului contractual din administrația publică; *organizarea administrativ-teritoriale pe trei nivele, respectiv regional, județean și local; instituirea, prin lege, a unui regim sancționator sever, pentru abaterile de la constituționalitate și legalitate*, care se regăsesc în comportamentul autorităților publice, etc.

Având în vedere amploarea temei de cercetare, cât și actualitatea acesteia, în contextul procesului de integrare a administrației românești în spațiul administrativ european, consider că studiul întreprins și finalizat, cel puțin în prezent, în modalitatea *tezei de doctorat*, trebuie să fie desăvârșit pentru a fi valorificat în vederea publicării, motiv pentru care îmi exprim dorința de a persevera cercetarea asupra fenomenului administrativ din țara noastră și de a contribui astfel la dezvoltarea științei și practicii administrative românești.