

Originea și noțiunea principiului de subsidiaritate

Anatolie BANTUȘ,
doctor în drept, profesor universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The subsidiarity principles means that the public authorities tasks are carried out by closest citizens authority that can ensure effective achievement of goals and objectives at the lowest level of administration.

REZUMAT

Principiul subsidiarității înseamnă că atribuțiile autorităților publice sunt realizate de către autoritatea cea mai apropiată de cetățeni care poate asigura realizarea efec-tivă a scopurilor și sarcinilor la cel mai jos nivel de administrare..

În contextul actual al integrării europene se vorbește tot mai des de necesitatea asimilării regulilor și valorilor comunitare. Evenimentele care s-au produs pe parcurs au subliniat faptul că statele lumii nu mai pot supraviețui în mod izolat, că valorile intuite de Dante Alighieri în ceea ce privește existența statului pot fi promovate doar în acest nou context **într-o uniune a țărilor din Europa.**

Statul modern nu mai poate vorbi de centralizare absolută, iar colectivitățile locale sunt puse în lumină din ce în ce mai mult și cetățeanul ocupă un rol primordial în evoluția statului modern. Este cunoscut faptul că *autonomia locală* este un principiu fundamental de funcționare a colectivităților locale și are în vedere rezolvarea intereselor locale de către autoritățile reprezentative din unitățile administrativ-teritoriale. Acest principiu este consacrat de actele internaționale, iar Carta Europeană a autonomiei locale dezbate pe larg aplicarea acestui principiu de către statele semnatare ale Cartei. Potrivit Cartei, autonomia locală trebuie să fie susținută și din punct de vedere material și financiar, iar resursele financiare trebuie să provină atât din bugetul național, cât și din bugetul local.

În acest sens, punctul de plecare în elab-orarea unei strategii a descentralizării îl repre-

zintă stabilirea clară a obiectivelor și a princi-piilor ghidante. Descentralizarea contribuie la crearea unui mediu politic și administrativ compatibil **principiului de subsidiaritate**, conform căruia exercitarea competențelor și atribuțiilor stabilite prin lege revine auto-rităților administrației publice locale care se găsesc cel mai aproape de cetățean. Termenul de subsidiaritate provine din latină, de la „*subsidium*”, având sensul de ajutor, sprijin, devenind în timp un principiu reglementat și utilizat de legislațiile statelor, ca fiind princi-piul ce asigură colectivităților locale și regi-onale realizarea propriilor interese cât mai aproape de nivelul de aplicare a deciziei.

Originea principiului subsidiarității este de găsit în teoria socială catolică, fiind conținut în Enciclica pontificală „*Quadragesimo Anno*” din 1931, deși principii similare pot fi găsite în gândirea calvinistă. Scopul subsidiarității în teoria socială catolică îl constituie, pe de o par-te, limitarea rolului guvernului ca întreg, spre a justifica și apăra locul instituțiilor private, in-clusiv al Bisericii însăși, în timp ce, pe de altă parte, justifică un anumit rol pentru guvern. [1] Acesta este momentul din care principiul respectiv a funcționat ca o regulă principală a societății civile, datorită valențelor sale în lua-rea deciziilor în societate. [2, p. 60]

Alți autori îi atribuie ideea de subsidiaritate chiar lui Aristotel sau consideră că se inspiră fie din filozofia politică a federalismului din Germania secolului al XIX-lea sau din teoriile personaliste ale lui Emmanuel Mousnier. Aceasta este concepția cea mai des întâlnită în analiza politicii germane, elvețiene și a Uniunii Europene, care oferă contextul empiric pentru cele mai multe discuții asupra subsidiarității.

Deși nu este pe deplin compatibilă cu definiția sa din teologia catolică, subsidiaritatea apare ca răspuns la o mai mare autonomie, permițând ca deciziile luate să fie cât mai aproape de cetățeni.

Noțiunea de subsidiaritate se încadrează într-o înțelegere a societății ca organism caracterizat de o ierarhie de organe. Prin urmare, subsidiaritatea a fost utilizată drept concept cvasiconstituțional în unele sisteme politice feudale sau de tip federal, spre a asigura o rațiune de a fi alocării de putere a diferitelor niveluri ale guvernării. Așadar, subsidiaritatea presupune ca accentul, greutatea, în luarea deciziilor de interes public, să coboare cât mai spre nivelul de bază, să nu mai constituie un monopol sau o regulă pentru administrația de stat. Principiul subsidiarității se impune a fi un principiu permanent de acțiune, care permite ca deciziile luate să fie cât mai aproape de cetățeni. [3, p. 21]

Unul dintre principiile esențiale care stau la baza funcționării administrației locale europene - principiu stipulat în Carta Europeană a Autonomiei Locale - este, fără îndoială, principiul subsidiarității, principiu care guvernează toate țările civilizate și care spune că adoptarea deciziilor se face de către autoritatea cea mai apropiată de cetățean.

Oriunde este posibil, puterile sunt transferate la nivelul cel mai de jos de guvernare; numai când o anumită sarcină nu poate fi asumată de un nivel „inferior” al guvernării, ea poate fi transmisă la un nivel superior.

Principiul subsidiarității, aplicat în administrația publică, nu înseamnă, într-un stat unitar, o delegare sau o diminuare de suvera-

nită, întrucât autonomia locală este prevăzută de Constituție și de legile statului unitar și se exercită în condițiile și în limitele prevăzute de acestea [4, p.74], acest principiu fiind în egală măsură apreciat atât ca un principiu juridic cât și ca unul politic.

Subsidiaritatea asigură exercitarea efectivă a competențelor de către autoritatea administrației publice locale și obligă autoritățile centrale ale statului să acționeze în raport cu comunitatea locală astfel încât să-i ofere acesteia mijloacele necesare și suficiente pentru ca ea însăși să-și poată îndeplini sarcinile preconizate.

Principiul subsidiarității înseamnă că atribuțiile autorităților publice sunt realizate de către autoritatea cea mai apropiată de cetățeni care poate asigura realizarea efectivă a scopurilor și sarcinilor la cel mai jos nivel de administrare.

De aceea, regula în materie de competență pentru satisfacerea interesului public trebuie să o constituie autoritățile locale autonome la nivelul de bază (comuna și orașul), care sunt cele mai apropiate de nevoile cetățenilor și sunt alese de aceștia, iar excepțiile trebuie să le reprezinte autoritățile administrației publice autonome de la nivelul intermediar și autoritățile administrației de stat.

Stabilirea de competențe și atribuții pentru alte autorități trebuie să țină seama de amploarea și de natura răspunderii ce le revine, precum și de cerințele de eficiență și eficacitate. [5, p.13]

Ioan Alexandru precizează că subsidiaritatea se aplică, în primul rând, raporturilor dintre individ și societate, apoi raporturilor dintre societate și instituții, constituind mai mult decât un simplu principiu de organizare, fiind sursa de inspirație pentru repartizarea competențelor între bază și nivelurile superioare. [6, p.153]

Principiul subsidiarității vizează două categorii de relații: în primul rând, cele dintre autoritățile locale din comune și orașe și cele de la nivel județean și apoi cele dintre autoritățile locale și cele centrale. [7, p. 7-8] Pe plan

intern, principiul subsidiarității nu-și găsește aplicarea exclusiv în raporturile dintre stat și colectivitățile teritoriale locale, deci raportate la autonomia locală, ci și în interiorul administrației statului, cu referire la deconcentrarea administrativă. [8, p. 318]

Însă puterea centrală trebuie să intervină doar în acele cazuri în care societatea, prin toate componentele sale (colectivități locale și teritoriale), nu este în stare să-și administreze propriile interese datorate insuficienței resurselor financiare și materiale. [9, p. 414]

Prin art. 4 din **Carta Europeană: Exercițiul autonom al puterii locale** [10], se instituie **principiul subsidiarității**, stipulându-se că aceste colectivități locale dispun, în cadrul legii, de întreaga competență de a lua inițiativa pentru orice chestiune care nu este exclusă din domeniul competențelor lor sau care nu este atribuită unei alte autorități, că exercițiul puterii publice trebuie, de o manieră generală, să revină acelor autorități care sunt cele mai apropiate de cetățeni și că puterile, competențele, încredințate colectivităților locale, trebuie să fie în mod normal depline și întregi.

Textul Cartei a anticipat prevederile **Tratatului de la Maastricht** în preambulul căruia se specifică că „deciziile sunt luate la un nivel cât mai aproape posibil de cetățeni”. [11, p.154]

Utilizarea noțiunii de subsidiaritate a cunoscut o revitalizare prin modificarea Tratatului de la Roma din 25 martie 1957 prin intermediul Tratatului de la Maastricht semnat la data de 7 februarie 1992 și care a instituit Uniunea Europeană.

Tratatul de la Maastricht a introdus principiul subsidiarității care prevede ca deciziile să fie luate la cel mai potrivit nivel în domeniile în care statele-membre și Uniunea Europeană dețin o competență comună. Deciziile sunt luate la nivelul Uniunii Europene doar dacă ea este, într-adevăr, în măsură să acționeze mai eficient decât statele-membre.

Subsidiaritatea este un principiu care își găsește formularea în termeni clari într-un tratat și anume, în Tratatul de la Maastricht (Articolele B1 și 313). Potrivit acestui princi-

piu, Comunitatea Europeană acționează numai în măsura în care obiectivele urmărite vor fi *mai bine* realizate la nivel comunitar decât la nivelul statelor-membre. Cu alte cuvinte, numai ceea ce nu se poate face la nivelul statelor-membre sau nu se poate face mai bine la acest nivel trebuie făcut la cel comunitar.

Articolul 3B este formulat astfel: „În domeniile care nu sunt de competența sa exclusivă, Comunitatea nu intervine, potrivit principiului subsidiarității, decât dacă și în măsura în care obiectivele acțiunii prevăzute nu pot fi realizate în mod satisfăcător de statele-membre și pot deci, din cauza dimensiunilor sau efectelor acțiunii prevăzute, să fie mai bine realizate la nivel comunitar. Acțiunea Comunității nu depășește ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivelor din prezentul Tratat”.

Sensul atribuit principiului subsidiarității a fost acela ca luarea deciziilor să aibă loc la cel mai jos nivel posibil sau, altfel spus, nivelurile superioare să le sprijine pe cele inferioare în realizarea sarcinilor lor. În Tratatul de la Maastricht, acestui principiu i s-a acordat un rol major, sub cele două aspecte: material și procedural.

În literatura de specialitate Comitetul regiunilor este denumit „gardian” [12, p.1] al subsidiarității, principiu fundamental [13, p.147], hotărâtor „în continuarea procesului de creare a unei Uniuni neîncetat mai strânse între popoarele Europei în care deciziile sunt luate cât mai aproape posibil de cetățeni” (art. 3 B, Tratatul de la Maastricht). Acest principiu presupune ca acțiunile Uniunii Europene să nu fie inițiate decât în cazurile în care există certitudinea că ele sunt mai eficiente decât acțiunile instituțiilor naționale, regionale sau locale (după caz). Așa privit, principiul subsidiei se opune centralizării excesive a procesului de adoptare a deciziilor, în unele cazuri considerat prea îndepărtat de cetățeni și de problemele acestora.

Așadar, subsidiaritatea este un principiu consacrat de dreptul comunitar, conform căruia Comunitatea europeană nu acțio-

nează (cu excepția domeniilor care cad sub competența sa exclusivă) în problemele care se pot rezolva mai bine la nivel regional, local sau național. Este principiul conform căruia subsidiaritatea este strâns legată de principiile proporționalității și necesității, care impun ca o acțiune a Comisiei să nu meargă mai departe decât este necesar pentru îndeplinirea obiectivelor Tratatului. [14]

Consiliul European de la Edinburgh din decembrie 1992 a definit principiile de bază ale conceptului de subsidiaritate și a stabilit liniile orientative pentru interpretarea Articolului 5 din Tratatul Comunității Europene, prin care principiul subsidiarității a fost inclus în Tratatul asupra Uniunii Europene. Concluziile sale au fost prezentate într-o declarație care continuă să constituie piatra de temelie a principiului subsidiarității. Abordarea globală care derivă din această declarație a fost preluată într-un Protocol privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității care a fost anexat la Tratatul de constituire a Comunității Europene prin Tratatul de la Amsterdam.

Concluziile sale au fost cuprinse într-o declarație care servește ca pilon de bază al principiului subsidiarității.

Tratatul de la Amsterdam a preluat întreaga abordare care a urmat acestei declarații într-un Protocol cu privire la aplicarea principiului subsidiarității și proporționalității, anexat la Tratatul asupra Comunității Europene. Tratatul de la Amsterdam a adus modificări importante Tratatului asupra Uniunii Europene și Tratatului care a instituit Comunitatea Europeană, aducând lămuriri suplimentare asupra conceptelor de dezvoltare locală și subsidiaritate.

Acest protocol introduce **analiza sistematică a impactului propunerilor legislative asupra principiului subsidiarității** și utilizarea, pe cât posibil, a unor măsuri comunitare mai puțin angajante.

Consiliul European de la Viena, din decembrie 1998, a reafirmat angajamentul

de a asigura aplicarea completă a principiului subsidiarității.

Instituțiile trebuie să se ghideze de acum înainte de criteriile și practicile cuprinse în **„Protocolul privind subsidiaritatea și proporționalitatea”**, care va fi anexat la Tratatul asupra Comunității Europene, după intrarea în vigoare a Tratatului de la Amsterdam. Înainte de lansarea unor propuneri legislative noi de către Comisie, trebuie să se examineze dacă legislația comunitară existentă la tema respectivă trebuie modificată sau consolidată. Actele legislative adoptate de instituțiile competente trebuie să explice motivele pentru care au fost create pentru a justifica conformitatea cu principiile subsidiarității și proporționalității. [15]

În fiecare an, Comisia Europeană realizează un raport („O mai bună realizare a legilor”) pentru Consiliu și Parlament, **cu privire la aplicarea principiului subsidiarității**.

În virtutea acestui principiu, Uniunea nu intervine decât în domeniile ale căror probleme nu pot fi rezolvate pe o bază exclusiv națională sau regională. Statele-membre ale Consiliului Europei, semnatare ale Cartei privind autonomia locală, consideră scopul Consiliului Europei ca fiind acela de a realiza o uniune mai strânsă între membrii săi, pentru a ocroti și pentru a promova idealurile și principiile care reprezintă patrimoniul lor comun.

Existența autorităților administrației publice locale împuternicite cu responsabilități efective permite o administrare, în același timp, eficientă și apropiată de cetățeni, acestea fiind conștiente de faptul că apărarea și întărirea autonomiei locale în diferite țări ale Europei reprezintă o contribuție importantă la edificarea unei Europe fondate pe principii democrației și ale descentralizării puterii.

Carta Europeană a Autogovernării Locale a avut o influență pozitivă semnificativă asupra dezvoltării guvernării locale și democrației în Europa.

Autogovernarea locală, unde există, este parte a guvernării democratice și, de aceea, astfel de autorități regionale, așa cum sunt sta-

bilite, trebuie să respecte standardele minime ale compoziției democratice și să fie susținute cu competența și abilitatea legale, în limitele constituției și legii, să reglementeze și să gestioneze partea problemelor publice aflată în responsabilitatea lor, în interesul locuitorilor lor și în acord cu principiul subsidiarității.

Deși cele mai multe sisteme legislative se referă în mod implicit la noțiunea de subsidiaritate, principiul subsidiarității nu este definit în mod explicit în niciun document. [16, p.153] Controversele asupra subsidiarității în Uniunea Europeană au arătat ca acesta este un concept esențialmente contestat. Ceea ce pentru o persoană este doar de interes local, pentru alta este de interes unional larg.

Principiul subsidiarității - unitatea în diversitate - este cel care va crește în importanță. Comunitatea Europeană își va asuma numai problemele pe care le poate rezolva mai eficient decât autoritățile naționale. Astfel, sporește rolul autorităților locale în raport cu organele centrale. În acest context, Comisia Europeană a creat în 1988 „Consiliul Consultativ al Colectivităților Regionale și Locale”. Din această perspectivă, obiectivul Comisiei Europene este de a construi o nouă politică regională pentru a coordona mai eficient finanțarea planurilor de dezvoltare locală.

Subsidiaritatea se înscrie într-o politică generală de reformare, care asigură colectivităților locale și regionale cadrul de definire a propriilor puteri. [17, p.132]

Pentru **Republica Moldova** principiul subsidiarității este la fel de important. Folosit la nivel național, acesta este conjugat cu eforturile de armonizare a legislației naționale cu cea europeană și cea comunitară în domeniu.

La 1 februarie 1998, a intrat în vigoare pentru Republica Moldova *Carta Europeană a autonomiei locale* din 15 octombrie 1985 care conține un principiu în premieră și anume - principiul subsidiarității.

Stabilirea unui sistem de administrație publică funcțional și eficient, capabil să îndeplinească standardele Uniunii Europene și să implementeze *acquis-ul* comunitar într-un

mod eficient, va avea în vedere respectarea și aplicarea principiilor adoptate de Comisia Europeană, un loc important ocupându-l și principiul subsidiarității. Principiul subsidiarității este strâns legat de principiul proporționalității care presupune, pe de o parte, că toate competențele (capacitățile, drepturile, obligațiile) pot fi transferate către centru numai în măsura în care tocmai acestea pot fi realizate mai bine la nivelul superior, principiul de bază fiind acela de a ține competențele cât mai aproape posibil de cetățeni într-un mod mai eficient. [18, p.135]

Considerăm că introducerea acestui principiu în Constituție și în legislația privind administrația locală este strict necesară, deoarece Uniunea Europeană sprijină aplicarea acestui principiu, și Republica Moldova își propune obiectivul de a avea un sistem administrativ și instituții ale administrației publice capabile să transpună, să implementeze și să traducă în viața publică *acquis-ul* comunitar și să se apropie de îndeplinirea criteriilor necesare pentru atribuirea calității de membru al UE, adoptate de Consiliile Europene la Copenhaga, Madrid și Luxemburg,

Concluzionând, putem aprecia că dezvoltarea locală în Europa pornește de la potențialul local, acordându-se colectivităților locale competențe și resurse pentru a-și gestiona destinul. Măsura în care statul păstrează un control asupra dezvoltării diferă și se manifestă în grade diferite, dar trebuie remarcată voința unanimă de a aplica descentralizarea administrativă și principiul subsidiarității, evident cu nuanțări ce țin de tradiție, istorie și cultură.

Aplicarea principiului subsidiarității, limitat inițial la nivel național și comunitar, a avut repercusiuni și în sfera regională și locală, determinate de necesitatea unei apropieri mai mari față de cetățeni.

Introducerea principiului subsidiarității în administrația publică ar trebui să însemne clarificarea atribuțiilor unităților administrativ-teritoriale, ceea ce ar determina un grad sporit de responsabilizare a autorităților ad-

ministrației publice locale, implicarea sporită a cetățenilor în luarea deciziilor care-i privesc.

Principiul subsidiarității trebuie realizat în deplină concordanță cu principiul autonomiei

locale, exercitarea competențelor și atribuțiilor aparținând autorității administrației publice locale cea mai apropiată de cetățean și care dispune de capacitatea administrativă necesară.

BIBLIOGRAFIE

1. Szasz, Melinda. Scurte considerații istorice privind organizarea administrativă a teritoriului României în statul modern. Caietul Științific „Reforme administrative și judiciare în perspective integrării europene”, nr. 7, Sibiu, 2005, p. 52-66.

2. Bădescu, Cristian, Alexandru, Ioan. Introducere în studiul procesului de cooperare interregională. Editura „Sylvi”, București, 1997, p. 50-65.

3. Popa, V. Munteanu, I. Mocanu, V. De la descentralism spre descentralizare. Editura Cartier, 1998, 210 p.

4. Alexandru, Ioan, Cărașan, Mihaela, Popescu, Ion, Dincă, Dragoș. Drept administrativ. Editura Economică, București, 2002, 260 p.

5. Dragoș, Dacian Cosmin. Principalele elemente de noutate ale Legii nr. 215/2001 a administrației publice locale. Revista „Dreptul”, nr. 10/2001, București, p. 3-31.

6. Alexandru, Ioan, Cărașan, Mihaela, Bucur, Sorin. Drept administrativ. Editura Lumina Lex, București, 2005, 260 p.

7. Dragoș, Dacian Cosmin. Principalele elemente de noutate ale Legii nr. 215/2001 a administrației publice locale. Revista „Dreptul” nr. 10/2001, București, p. 3-31.

8. Popescu, C. L. Autonomia locală și integrarea europeană. Editura All Beck, București, 1999, 348 p.

9. Bantuș, Larisa. Proceduri și standarde democratice în administrația intereselor publice locale. Dezvoltarea constituțională a Republicii Moldova la etapa actuală, Tipografia centrală, Chișinău, 2004, p. 414-416.

10. Carta Europeană a Autonomiei Locale, adoptată la Strasbourg, 1985. În: http://legislatie.resurse-pentru-democratie.org/199_1997.php

11. Alexandru, Ioan, Cărașan, Mihaela, Bucur, Sorin, Drept administrativ. Editura Lumina Lex, București, 2005, 260 p.

12. Labouz, Marie-Françoise. Le comité des régions - „gardien de la subsidiarité”? În „Europe”, nr. 10/1994, p.1-14.

13. Cloos, J., Reinesch, G., Vignes, D., Weyland, J. Le Traité de Maastricht, genese, analyse, commentaires. Brylant, Bruxelles, 1993, 447 p.

14. <http://www.ccir.ro/oie/glosar/s/s97.htm>

15. <http://www.ccir.ro/oie/glosar/s/s97.htm>

16. Lege privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova, nr. 764/27.12.2001, adoptată la 27.12.2001 și intrată în vigoare la 19.03.03, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 016 din 29.01.2002.

17. Gheorghe, Filip, Onofrei, M. Elemente de știința administrației. Editura Junimea, Iași, 2004, 261 p.

18. Cojocaru, E. Principiile administrării publice locale în statul bazat pe drept - Republica Moldova. În: Statul de drept și administrația publică, Chișinău, Editura Cartier, 1999, p. 135-139.

Prezentat: 8 septembrie 2016.

E-mail: a_bantus@yahoo.com