

Cu privire la tendința administrației publice de a evolua în putere publică

Marcel CUȘMIR,
doctor habilitat în drept, conferențiar universitar
Carolina CUȘMIR,
doctor în drept, conferențiar universitar

SUMMARY

In the classic constitutional concept, the administration represents the real executive power based on the public power procedures. In this conception, the administration is not the only duty of the Executive, but it is an exclusive one. As an argument of sustaining this idea, it is shown that the Executive, through Government, has a multitude of extra administrative duties, provided in the constitutional relationships with the Parliament or in the international ones. In the meantime, the Administration is the exclusive duty of the Executive, because it could not be exercised by the judicial power, legislative power according to the separation of powers in the state.

Contemporary political West European regimes' observation shows that all these concepts can be found in the institutional practices, proving that the Administration can be tempted to become the center of a distinctive power from the one of the Government. The politicians' power depends on the length of their political mandate, which is precarious by its nature, depending on the elector's willing, while a high public function and the civil servants' positions can be sure of their permanency. Due to this reason, the Administration could stop being a simple function in the existing conditions but it could become a real public administrative power distinct from the executive one.

Analiza genezei și evoluției ideii de separare a puterilor în stat scoate în evidență incertitudinea fixării conturului exact al puterilor, cu precădere al puterii executive. Datorită complexității fenomenului la care se raportează, a duble sale accepțiuni – organice și materiale, precum și datorită concepțiilor diferite care o reflectă, noțiunea de putere executivă sau executiv rămîne, oricum, o noțiune vagă. Astfel că termenul „putere executivă”, folosit pentru prima dată de Montesquieu în 1748, pare să fi rămas pînă astăzi locul de intersecție al diferitelor perspective constituționale cu privire la instituțiile din această categorie, fiind formula cel mai larg acceptată pentru a desemna, generic, *guverne, cabinete, consilii de miniștri, președinți, administrații*.

În accepțiune organică termenul executiv are conținut variabil în diverse țări, în Statele Unite vizînd *Președintele* și administrația sa, în Franța fiind echivalent cu *Guvernul* (de Gaulle a insistat chiar ca termenul „executiv” să fie folosit doar pentru guvern, deși doctrina constituțională franceză descrie fără echivoc executivul bicefal în cazul regimurilor semiprezidențiale), în Marea Britanie – cu *Cabinetul*, iar în Italia – cu

Consiliul de Miniștri. În mod tradițional, executivul cuprinde două categorii de organe: șeful statului și guvernul, indiferent că aceștia coexistă sau nu.

În accepțiune materială putem reține că puterea executivă se prezintă ca o funcție distinctă a statului, alături de cea legislativă și judecătorească. În sensul cel mai general al termenului, executivul sau puterea executivă desemnează acea funcție a statului care asigură executarea legii. Urmărind activitatea executivelor, dar și analizînd prevederile constituționale cu privire la funcțiile guvernului, putem afirma că puterea executivă exercită astăzi atribuții extrem de diverse, care constituie obiectul activității unor autorități publice distincte. În rîndul acestor atribuții putem nominaliza: definirea politicii generale a statului, conducerea generală a statului, impulsionearea procesului legislativ, precum și elaborarea proiectelor de legi necesare implementării politicii generale, dispunerea teritorială a forțelor armate și a celor de poliție, conducerea relațiilor internaționale, luarea deciziilor necesare funcționării serviciilor publice, precum și coordonarea acțiunii administrației publice pentru punerea în aplicare a legii, des-

fășurarea unor acțiuni directe de aplicare a legii sau de organizare a aplicării legii.

Atribuțiile nominalizate ne permit să insistăm că astăzi guvernul se prezintă nu doar ca un simplu executant al politicii parlamentului, el însuși participă la elaborarea și realizarea politicii generale a statului. El organizează, coordonează și conduce politica internă și externă a țării, exercitând în această calitate rolul de administrator general al treburilor publice. Realizarea în practică a acestei funcții se operează de guvern prin organele sale centrale – ministerele, precum și prin instituțiile desconcentrate de nivel local și instituțiile politice ale administrației locale.

Astfel, funcțiile Executivului nu se mai identifică decât parțial cu unica sarcină de executare a legilor. Pentru conducerea administrației, pentru determinarea structurilor administrative și organizarea serviciilor publice, dar și pentru decidența numirilor și revocărilor, Executivul dispune de o largă marjă de autonomie. Mai mult decât atât, executivul controlează declanșarea urmăririi penale, veghează respectarea și executarea sentințelor puterii judecătorești, dispune de dreptul de grațiere. Se poate constata că relația guvernului cu parlamentul include o componentă politică importantă, ceea ce îi conferă guvernului în această relație un pronunțat caracter politic. Pe de altă parte, în relația cu autoritățile administrației publice, guvernul este interesat de exercitarea conducerii generale a administrației, de organizarea realizării funcției executive a statului, situație care evidențiază componenta sa tehnică, strâns legată de cea politică.

Prin urmare, puterea executivă exercită pe calea reglementărilor, sau prin acte individuale, activități ce depășesc cu mult stricta executare a legilor. Aceste considerente au fost determinante pentru a-i face pe unii cercetători să distingă în cadrul puterii executive două componente, și anume, cea guvernamentală, ce ține de trasarea deciziilor esențiale pentru prezentul, dar mai ales pentru viitorul unei țări, inclusiv din perspectiva relațiilor cu alte state sau cu organizațiile internaționale, și cea administrativă, centrată pe rezolvarea nevoilor curente.[1]

În așa mod, utilizarea alternativă a sintagmelor „bună guvernare” și „bună administrare”, dându-li-se ambelor același înțeles, ar putea crea confuzie atâta vreme cât „a guverna” are o anumită accepțiune care nu coincide cu „a administra”. În această opinie, a guverna înseamnă a lua decizii esențiale care angajează viitorul național, în timp

ce administrația este o sarcină cotidiană care nu are proporțiile misiunii de a guverna. [2, 15]

De altfel, acest punct de vedere este confirmat în doctrina de specialitate încă din prima jumătate a secolului al XX-lea. În concepția constituțională clasică, administrația reprezintă acțiunea puterii executive, bazată pe procedee de putere publică. În această optică, administrația nu este singura sarcină a executivului, dar este o sarcină exclusivă a acestuia. În argumentarea acestei susțineri se arată că executivul, prin guvern, are o serie de sarcini extraadministrative, exercitate în raporturile constituționale cu parlamentul sau în relațiile internaționale. În același timp, administrația este sarcina exclusivă a executivului, ea neputând fi exercitată nici de puterea judecătorească, nici de cea legislativă, în virtutea principiului separației puterilor în stat. [3, 56 și urm.]

Astfel, René Carré de Malberg a arătat în lucrarea „*Contribution à la théorie générale de l'Etat*” că există un dualism al activității executivului: pe de o parte, măsurile de execuție în care nu există o inițiativă proprie a acestuia, iar pe de altă parte, o a doua execuție care îi permite acestuia să aibă inițiative și să conducă operațiuni administrative necesare oricărei politici guvernamentale [4].

Maurice Hauriou, enumerând funcțiile statului, face distincție între funcția „de administrare a justiției, cea de elaborare a legilor, de guvernare, de administrare.” Autorul consideră că activitatea guvernamentală constă în îndeplinirea sarcinilor primordiale ale statului, pe când activitatea administrativă are un rol secundar. [5, 119-164] Diferențierea se operează în funcție de natura și importanța calitativă a sarcinilor. Funcția guvernamentală are sarcina de a se ocupa de afacerile excepționale, care sînt de domeniul unității politice a statului sau marile interese naționale, iar funcția administrativă are sarcina de a face să domnească ordinea publică aplicînd legile, precum și aceea de a furniza cele necesare pentru funcționarea serviciilor publice.

L. Duguit este cel care consideră că „pe bună dreptate se pune problema unei funcții administrative, cu toate că utilizarea ei pare nepotrivită, deocamdată, deoarece chestiunea funcției administrative, mult analizată de juriști, se poate pune în mod diferit”. [6]

În Statele Unite, autori precum Frederick Goodnow, considerat de mulți „părintele administrației americane”, sau W. F. Willoughby au susținut încă de la sfîrșitul sec. al XIX-lea divizarea guvernămîntului în două structuri complet

separate: cea politică, responsabilă cu procesul decizional, și cea administrativă, însărcinată cu implementarea, aceste concepte luînd contur într-o perioadă în care în Statele Unite se desfășura o intensă campanie pentru profesionalizarea administrației publice.

În doctrina constituțională română, P. Negulescu este cel care distinge în realizarea funcției executive a statului două categorii de activități: unele – de guvernare, altele – de administrare, incluzînd în activitatea de administrare *toate serviciile publice destinate să satisfacă anumite interese generale, regionale sau comunale*. [7, 72]

Așadar, executivul, în afară de aplicarea legilor, dispune de latitudinea care corespunde puterii sale de apreciere ca urmare a evaluării circumstanțelor. Cu alte cuvinte, Executivul dobîndește puterea de reglementare, care constituie capacitatea de a lua decizii executorii cu caracter general și impersonal. Acest domeniu este rezervat autorităților publice superioare (Guvern, Președinte). Administrația publică apare ca o structură intermediară între autoritățile politice, pe de o parte, și societatea civilă, pe de altă parte, între putere și cetățeni în calitate de administrați. Ea asigură, sub autoritatea puterii politice, reglementarea activităților sociale.

Revenind asupra trăsăturilor specifice ce caracterizează activitatea guvernamentală și, respectiv, activitatea administrativă, un criteriu esențial de diferențiere este deci cel al subiectelor active ale celor două activități. Sînt activități guvernamentale cele realizate de autoritățile publice centrale sau, altfel spus, realizează o activitate guvernamentală Președintele și Guvernul. Spre deosebire de activitatea guvernamentală, activitatea administrativă poate fi realizată de celelalte autorități ale administrației publice centrale de specialitate, autorități administrative autonome, servicii publice deconcentrate, dar și de persoane juridice de drept privat, exterioare sferei puterii executive.

Deci, noțiunea de administrație, văzută în sens organizațional sau instituțional, exclude din conținutul său chiar guvernul conceput, mai degrabă, ca un factor de conducere (guvernare), în timp ce „administrația” în mod concret se concentrează pe activitatea administrativă de aplicare a legilor.

O altă trăsătură specifică activității guvernamentale este faptul că ea are o dimensiune politică. Spre deosebire de aceasta, activitatea administrativă, chiar fiind în slujba statului, nu se confundă cu activitatea guvernamentală, lipsindu-i

dimensiunea politică. Aceasta deoarece activitatea administrativă este realizată în considerarea personalității juridice de drept comun a statului și nu în considerarea calității de persoană juridică de drept public, de exemplu activități ce țin de administrarea patrimoniului. [8, 85-95]

Aceeași opinie a exprimat-o și Woodrow Wilson în celebrul său eseu intitulat „Studiul administrației publice”: „Domeniul administrației publice este un domeniu identic cu cel al afacerilor. Este separat de agitația și conflictele care caracterizează viața politică. Este o parte a acesteia din urmă în aceeași măsură în care mașinile sînt parte a producției industriale”. [9, 156-167]

Potrivit etimologiei, cuvîntul „administrație” a evocat o activitate în supușenie, executată la comandă, activitatea în sine apărînd atunci cînd societatea s-a împărțit în guvernanți și guvernați. Folosirea noțiunii de administrație publică cunoaște trei accepțiuni principale:

a) administrația publică înțeală ca tip de activitate socială;

b) administrația publică privită ca mod de organizare a unor activități sociale, concretizat printr-o structură organizatorică, indispensabilă, pentru îndeplinirea muncii de administrație;

c) administrația ca instituție sau complex de instituții profilate pe domenii de activitate, cu o structură funcțională, care trebuie să corespundă cerințelor de a îndeplini sarcini specifice.

Administrația publică, fiind o activitate socială, reprezintă acțiunea prin care autoritățile publice se preocupă în a asigura satisfacerea cerințelor de interes general (public), utilizînd în caz de necesitate prerogativele (atribuțiile) de putere publică. În această accepțiune administrația publică este o dimensiune a executivului, fără a fi însă singurul element al acestuia. Această concepție asupra administrației publice este prezentată detaliat de A. Iorgovan prin enumerarea elementelor ce privesc administrația publică, așa cum au fost ele expuse de G. Vedel, elemente care relevă deopotrivă relația putere executivă – administrație: [10, 15]

a) în esență, administrația este exercitată de puterea executivă cu excluderea raporturilor executivului cu alte organe constituționale ale statului și a raporturilor statului cu organisme de drept internațional;

b) administrația se realizează sub un regim de putere publică, prin prerogative și constrîngerii care reprezintă derogări de la dreptul comun;

c) cînd administrația se realizează, excepțio-

nal, sub un regim de drept comun, ea nu pune probleme juridice specifice;

d) se poate sintetic defini administrația ca fiind exercițiul puterii executive sub un regim de putere publică.

Prof. Constantin Raricescu definește activitatea administrativă ca fiind o „funcție” administrativă care se realizează atît prin emiterea de acte juridice, cît și prin săvîrșirea de acte materiale, adică prestări de servicii și efectuări de lucrări. [11, 22] Funcția administrativă presupune, în mod tradițional, două elemente de bază:

- executarea legii, cuvîntul „lege” fiind înțeles în accepțiunea „lato sensu”, de act normativ cu forța obligatorie și nu în accepțiunea „stricto sensu”, de act juridic al Parlamentului;

- prestarea de servicii publice în limitele legii.

Din punct de vedere juridic, administrația publică se definește ca ansamblul resurselor umane și materiale, care sub autoritatea guvernului are misiunea de a asigura executarea legilor și de a le aplica la cazurile concrete și la cerințele vieții sociale. Prin prisma condițiilor de îndeplinire a misiunii sale, administrația este concepută ca structură organizatorică, aflată într-o continuă transformare, capabilă să se adapteze mediului economico-social în care evoluează. Abordată sub aspect structural, administrația reprezintă un ansamblu complex de entități, cu anumite atribuții publice, care caută adesea să-și sporească autonomia de care dispun, pentru a prevala punctul lor de vedere.

Din cele expuse devine cert că activitatea specifică administrației publice poate fi abordată într-o viziune sistemică, sistemul administrației publice fiind definit ca un ansamblu coerent de structuri, instituții și reglementări interdependente prin care se înfăptuiește activitatea de administrație publică, ca proces real.

În efortul de a stabili o demarcație între sfera statului și cea a indivizilor, se considera că administrației îi revine importantul rol de instrument aflat la dispoziția puterii executive. Pe cale de consecință, administrația devine radical diferită de acea parte a puterii politice pe care o deține executivul, fiind, practic, la dispoziția acesteia. Astfel, John S. Corson și J.P.Harris definesc administrația publică drept activitatea prin care se realizează scopurile și obiectivele guvernului. [12] Mai mult, Dwight Waldo releva că, în ansamblul său, procesul administrației publice constă în acțiunile de realizare a intenției sau dorinței guvernului. În aceste condiții funcția administrativă

nu este în niciun mod asimilată unei puteri. Mai tîrziu, după al doilea război mondial, apar condiții care înlesnesc întărirea administrației. Acest lucru s-a datorat, pe de o parte, schimbării atitudinii generale a cetățenilor față de stat, precum și a politicienilor față de cetățeni, dar mai ales creșterii spectaculoase a sarcinilor administrative pe care statul trebuia să și le asume. Ca urmare a dezvoltării necesităților sociale, se impune un aparat administrativ mai elevat, astfel că proliferarea serviciilor publice și multiplicarea numărului colaboratorilor contribuie la expansiunea sistemelor administrative.

Ca urmare, administrația este tentată să devină centrul unei puteri distincte de cea a guvernului. Astfel, dacă puterea oamenilor politici este legată de durata mandatelor lor, care sînt precare prin natura lor, depinzînd de voința electorilor, înalta funcție publică și pozițiile funcționarilor sînt sigure de permanența lor. Față de un personal politic schimbător instituțiile administrației reprezintă continuitatea, permanența și stabilitatea, sporindu-și influența asupra societății. Statutul funcționarului public din democrațiile europene maximalizează securitatea profesională și garantează autonomia acestuia, iar administrația publică se constituie ca o categorie socială, o adevărată corporație cu interese proprii. Administrația se transformă într-o lume îngădită capabilă să reziste impulsurilor exterioare. Ea devine, astfel, independentă de corpul electoral și de guvernanți care nu mai exercită asupra sa o influență directă.

În aceste condiții, pentru a reflecta realitatea, este insuficient să vorbim doar de funcția administrativă: realitatea este că administrația poate înceta să fie doar o simplă funcție, existînd condiții ca ea să devină o adevărată putere în stat, puterea administrativă distinctă de cea executivă. Administrația tinde să devină un centru de putere, în măsură să dobîndească capacitate de decizie și de control. Astfel, puterea executivă tinde să se dividă în două puteri: puterea guvernamentală și puterea administrativă.

Aceste procese se intensifică maximal în cazul unor deficiențe de funcționare ale organelor sau instituțiilor publice, cînd administrația publică tinde să guverneze prin ea însăși; „guvernarea birourilor administrative” sau „birocrăția”. *Birocrația* se poate defini ca sistem în care preponderența în direcția realizării afacerilor publice aparține serviciilor administrative, adică birourilor. În opinia lui Max Weber, birocratizarea constituie un proces ireversibil. În ipostaza de sistem distinct,

cu elemente și competențe proprii, birocrăția se consolidează pe baza unor mecanisme directe sau indirecte, care stabilesc gradul său de autonomie în raport cu celelalte subsisteme societale, inclusiv cu cel politic. Sistemul administrativ birocratic tinde să se distanțeze de sistemul politic și să devină un sistem distinct, cu propria lui legitimitate. Astfel, odată ce este instituționalizată, birocrăția stabilește cu mediul în care acționează relații care îi amplifică autonomia și îi conferă o competență de inițiativă și legitimitate proprie, independentă de cea a puterii politice. Mai mult decât atât, birocrăția ca sistem tinde să-și creeze propriul determinism intern, limitându-și densitatea comunicațiilor cu exteriorul, încercând să controleze și să domine mediul, creînd un centru autonom de putere cu propriile valori. [13]

Astfel, pentru a îndeplini în mod eficient sarcinile care îi sînt repartizate, orice administrație urmează să-și dezvolte trăsăturile caracteristice care favorizează manifestarea propriei puteri. Puterea birocratică apare ca un fenomen inevitabil, ținînd seama de elementele generale ale exercitării puterii în societățile moderne și de trăsăturile caracteristice ale sistemelor administrative pe care le generează. Din această analiză rezultă că

tendința actuală este aceea de a contracara modelele clasice în organizarea și funcționarea administrației, în explicarea și reglementarea locului acesteia în sistemul sociopolitic. Modelul liberal, cel mai des întîlnit în studiul de specialitate, în care administrația nu este decît un instrument al puterii executive, precum și modelul weberian în care birocrăția este tipul cel mai pur de dominație legală, capătă o reconsiderare, printr-o nouă interpretare dată principiului separației puterilor al lui Montesquieu. Demarînd de la principiul separației puterilor în conformitate cu care într-un stat funcționează trei sisteme fundamentale de autorități, respectiv puterea legislativă, creatoare a legilor, puterea executivă, chemată să le aplice, și puterea judecătorească, investită cu atributul sancționării încălcării acestora, ajungem la concluzia existenței unei poziții proprii și intermediare a administrației între celelalte puteri. Astăzi este cert că rolul celor două domenii, cel politic și cel administrativ, este diferit, sursele de legitimitate, modul de constituire și funcționare sînt proprii fiecăreia dintre ele. Aceste argumente ne permit să ne pronunțăm asupra transformării administrației într-o putere publică alături de celelalte trei puteri clasice.

BIBLIOGRAFIE

1. Alexandru Ioan, *Emanciparea administrației publice în putere publică*, Conferința Internațională „Administrația publică la începutul celui de-al III-lea mileniu.” București, 21- 22 noiembrie, 2005.
2. Rivero J., *Droit Administratif*, 12^e édition, Dalloz, Paris, 1987.
3. Vedel G., Delvolvé P., *Droit Administratif*, 10^e édition, P.U.F., Paris, 1988.
4. Carré de Malberg René, *Contribution à la théorie generale de l'Etat*, Editura Sirey, 2 vol., 1920-1922.
5. Pinon Stéphane, *Le pouvoir exécutif chez Maurice Hauriou*, Revue d'Histoire des Facultés de droit et de la science juridique, 2004, n°24, pp. 119-164.
6. Duguit Léon, *Traité de droit constitutionnel*, 3- éme édition.
7. Negulescu Paul, *Tratat de drept administrativ*, ediția a IV-a, Ed. Mărvan, București, 1934.
8. Munteanu Codrin Dumitru, *Administrația ca putere publică*, Revista Transilvană de Științe Administrative, 20/2007, pp. 85-95.
9. Stillman Richard J., *The Peculiar "Stateless" Origins of American Public Administration and the Consequences for Government Today*. Public Administration Review 50(2): 1990, p. 156-167.
10. Iorgovan Antonie, *Tratat de drept administrativ*. Ed. All Beck, București, 2001.
11. Rărăncescu Constantin, *Contenciosul administrativ român*, București, Editura Universală Alcala & Co, 1997.
12. <http://euroadmin.blogspot.com/>
13. Onofrei Mihaela, *Sisteme administrative europene comparate*, http://www.romaniaeuropa.com/cartionline/carti_stiinte_politice/sisteme_administrative_europene_comparate_mihaela_onofrei.php