

ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ DIN ROMÂNIA ȘI ROLUL CONSILIULUI LEGISLATIV

CĂTĂLIN CIORA*

ABSTRACT:

In defining public administration, one must reveal the role and the place it has in the political, economic and social context of the rule of law, based on the principle of separation of powers by determining its general borders and by stating the main concepts of the discipline and practice of the administration.

Public administration involves an activity having contingency with policy and focusing on the executive branch of governance, differing from private administration and being preoccupied with law enforcement.

The Legislative Council is one of the main autonomous democratic authorities of the country being according to the Constitution, an advisory expert body of the Parliament, which by its work stands for a quality filter in the process of drafting legislation. It can not be part of any legislative power either the executive, or of the judiciary.

Keywords: public administration, public authority, State, Legislative Council.

RÉSUMÉ

Définition de l'administration publique doit révéler le rôle et la place qu'il a dans le contexte politique, économique et sociale de l'État de droit, sur la base du principe de la séparation des pouvoirs en la détermination de ses frontières généraux et en énonçant les principaux concepts de la discipline et la pratique de l'administration.

Administration publique implique une activité contingente avec la politique et concentrée sur la branche exécutive du gouvernement, différant de l'administration privé et avec préoccupation pour l'application de la loi.

Le Conseil législatif est l'une des principales autorités autonomes démocratique du pays étant conformément à la Constitution, un organe consultatif d'experts de le Parlement, qui par son travail représente un filtre de qualité dans le processus de rédaction de lois. Le Conseil ne pouvez pas faire partie de tout soit le pouvoir législatif de l'exécutif ou du judiciaire.

Mots-clés: l'administration publique, autorité publique, État, Conseil législatif

Revoluția din decembrie 1989 a determinat în țara noastră o reorganizare a sistemului autorităților publice, pe baza principiului separației puterilor în stat, cel al autonomiei locale și descentralizării serviciilor publice, avându-se în vedere experiența națională din perioada interbelică, dar și cea a statelor cu democrații consacrate. Acest proces de profunde reforme structurale a implicat conceperea unui cadru legislativ adecvat, care să asigure posibilitatea schimbărilor instituționale, prin trecerea de la sistemul centralizat de dinainte de 1989 la un sistem nou, bazat pe principiile statului de drept.

Printre primele probleme care s-au ivit s-a numărat cea a definirii organizării sistemice a statului. Sub aspect formal, trebuia să se stabilească modul de organizare al celor trei puteri statale (legislativă, executivă și judecătorească), stabilindu-se autoritățile care le exercită și, în același timp, să se evidențieze raporturile și relațiile dintre aceste autorități¹.

Deși Constituția din 1991² nu consacra în mod explicit principiul separației puterilor în stat, totuși prin modalitatea de prezentare a sistemului autorităților publice, ea are meritul incontestabil de a fi creat cele trei sisteme de autorități prin care se exercită puterea statală.

Așadar, autoritățile publice alcătuiesc în statul de drept un subsistem, pe criteriul separației celor trei puteri, legislativă, executivă și judecătorească, cărora le corespund trei categorii de autorități publice.

Autoritățile publice sunt forme instituționalizate prin care puterea statală este exercitată și care pot fi împărțite având în vedere principiul separației puterilor în stat. Astfel, potrivit prevederilor art. 1 alin. (4) din Constituția României, republicată, statul este

¹ A se vedea **Antonie Iorgovan**, *Tratat de drept administrativ*, Editura Nemira, București, 1996, vol. II, pp. 340-342.

² Publicată în M. Of., I, nr. 233 din 21 noiembrie 1991. Principiul separației și echilibrului celor trei puteri statale este consacrat expres în art. 1 alin. (4) din Constituția României, republicată în M. Of., I, nr. 767 din 31 octombrie 2003.

* Prof. univ. dr.

organizat potrivit principiului separației și echilibrului celor trei puteri existente în cadrul democrației constituționale: cea legislativă, cea executivă și cea judecătorească. Fiecăreia dintre cele trei puteri îi corespund anumite autorități publice, alături de care coexistă și alte autorități și instituții publice care nu sunt subsumate uneia dintre puteri, ci care sunt autonome.

În mod tradițional, Parlamentul reprezintă singura autoritate publică care face parte din puterea legiuitoare, aspect consacrat și prin art. 61 alin. (1) din Constituția României, republicată, care stabilește că Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare a țării.

În România puterea executivă (sau administrativă) are o conducere bicefală, fiind reprezentată de Președinte și Guvern, iar puterea judecătorească este reprezentată de autoritățile judecătorești, respectiv instanțele judecătorești, Ministerul public și Consiliul Superior al Magistraturii.

Termenul de structură provine din latină de la termenii *structura*, *struere* care înseamnă a construi, a clădi. Astfel, prin structură se înțelege atât o anumită modalitate de alcătuire, de ordonare, de construcție, de organizare a elementelor unui sistem în procesul realizării funcțiilor sistemului respectiv, cât și relațiile ce se stabilesc între acestea.

În practică au fost formulate numeroase tipuri de structuri în care se poate organiza un sistem, dintre care amintim:

- structura lineară (ierarhică), care asigură în principal unitatea (coerență) în conducere;
- structura funcțională care determină pluralitatea conducerii;
- structura mixtă (ierarhicfuncțională), care îmbină două tipuri de structuri și este mai răspândită în realitatea practicii administrative și economico-sociale.

Delimitări și considerații terminologice

Etimologic, termenul de administrație³ provine ca și etimologie de la cuvântul de origine latină „*administer*”, care este format din prepoziția

³ Pentru considerații asupra conceptului de administrație a se vedea pe larg **Ioan Vida, Ioana Cristina Vida, Puterea executivă și administrația publică**, Ediția a II-a, Editura Cordial Lex, Cluj-Napoca, 2012, p.5 și urm.

„ad” - care se traduce prin „la”, „către” și care arată direcția, sensul - și „minister”, cu semnificația „servitor”, „îngrijitor”, „ajutător”. Din aceste traduceri, cuvântul „administer” ne apare într-un dublu înțeles, având o semnificație directă: „ajutor al cuiva”, „executant”, „slujitor”, și o semnificație figurativă de „unealtă”, „instrument”⁴. Verbul „*administro*” înseamnă a da o mână de ajutor, a conduce sau a dirija.

Conform dicționarul explicativ al limbii române, prin verbului „a administra” se înțelege a conduce, a cârmui, a gospodări o întreprindere, instituție etc., iar prin „administrație” se înțelege totalitatea organelor administrative ale unui stat⁵.

În limbajul curent termenul „administrație” este utilizat în mai multe sensuri, reprezentând după caz:

- conținutul principal al uneia dintre cele trei puteri statale, puterea executivă;
- compartimentul funcțional (direcție, departament, secție, etc.) dintr-o întreprindere sau instituție, însărcinat cu administrarea acesteia;
- sistemul de autorități publice care înfăptuiesc puterea executivă;
- conducerea unui operator economic sau a unei instituții, etc.

În doctrina de drept public, administrația, în sensul cel mai larg, a fost definită ca „o activitate ce constă într-o prestație a unei persoane sau a unui grup de persoane în folosul altora, față de care prestatorul activității se află în anumite raporturi juridice și căruia beneficiarul prestației îi pune la dispoziție mijloacele materiale și financiare necesare”⁶.

Dintre multiplele sensuri ale termenului de administrație, preocupările teoretice s-au axat în principal pe clarificarea noțiunii de administrație publică, luată ca formă de exercitare a puterii executive în stat, mai ales datorită importanței pe care o reprezintă cunoașterea exactă a acestei activități în intimitate; a modului în care trebuie

⁴ A se vedea **Gheorghe Guțu, Dicționar latin-român**, Editura Științifică și Enciclopedică, București 1983, p. 38.

⁵ **Dicționarul explicativ al limbii române**, Editura Academiei R.S.R., București, 1975.

⁶ A se vedea **Dana Apostol Tofan, Drept administrativ**, Vol.I, Ediția 2, Editura C.H. Beck, București, 2008, p.15.

să fie organizată realizarea ei în practică, moment esențial, de care depinde în mare măsură îndeplinirea rolului statului în organizarea și conducerea societății^{7, 8}.

Administrația publică este o categorie atât de abstractă și variată, încât poate fi descrisă în termeni diferiți. Totuși, o definiție a administrației publice este necesară. Pentru aceasta, se impune, în primul rând, să se stabilească care sunt granițele acesteia și să fie exprimate principalele concepte ale disciplinei și practicii administrației publice. De asemenea, în al doilea rând, definirea administrației publice ajută la încadrarea acestui domeniu într-un larg context politic, economic și social. În fine, în al treilea rând, luarea în considerare a definițiilor majore ale administrației publice relevă faptul că există trei abordări distincte pentru acest domeniu. Din acest punct de vedere este de menționat că de-a lungul anilor s-a manifestat tendința teoreticienilor și practicienilor de a accentua una sau alta din aceste abordări, fiecare abordare tinzând să reliefeze diferite valori, diferite moduri de organizare, diferite metode de dezvoltare informațională și puncte de vedere.

Definierea administrației publice trebuie să releve locul și rolul acesteia în contextul politic, economic și social al statului de drept, bazat pe principiul separației puterilor în stat, prin determinarea granițelor generale ale acesteia și enunțarea principalelor concepte ale disciplinei și practicii administrației.

Doar din diversitatea definițiilor de mai sus putem desprinde un element de netăgăduit al administrației publice, și anume cel al complexității acesteia. Activitatea de administrare publică este o activitate neîntreruptă, care trebuie să funcționeze permanent, fără a face distincție între orele dintr-o zi sau zilele săptămânii.

Potrivit prof. Traian Herseni, acțiunea administrativă, „nu constituie un scop în sine, ea trebuie să servească realitățile sociale în veșnică mișcare. Nici oamenii nu sunt pretutindeni

⁷ A se vedea **Paul Negulescu**, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, Institutul de arte grafice, Editura Marvan, București, 1934.

⁸ A se vedea **Charles Debbasch**, *Fonction administrative et missions de l'administration*, în lucrarea *Science administrative, Administration publique*, Paris, Librairie Dalloz, 1975.

identici. De aceea, a administra nu înseamnă oriunde același lucru. Ceea ce este valabil într-o țară, nu este valabil pentru orice țară⁹.

Într-o altă abordare, Henry Fayol în lucrarea „Administrația industrială și generală” considera că „a administra” înseamnă a planifica, a organiza, a comunica, a coordona și a controla. Altfel spus, autorul a prefigurat funcțiile managementului în lucrarea sa de referință pentru managementul științific românesc.

În ceea ce privește conceptul de administrație, în opinia prof. Jean Rivero conceptul de administrație are în limbajul curent două sensuri, respectiv o activitate - aceea de a administra, altfel spus, de a gira o afacere, iar pe de altă parte, desemnează organele (structurile) care exercită această activitate, primul fiind sensul material, iar cel de-al doilea, fiind sensul organic¹⁰.

De asemenea, profesorul André de Laubadere definește administrația ca fiind „ansamblul de autorități, agenți și organisme, însărcinate, sub impulsul puterii politice, de a asigura multiple intervenții ale statului modern¹¹”. Autorul consideră că pentru a evidenția conținutul și sfera administrației publice, trebuie realizată o delimitare a administrației față de activitatea legislativă și activitatea juridică, dar și față de administrația specifică particularilor, persoane fizice și/sau juridice.

Astfel, dacă raporturile particularilor se fundamentează pe egalitatea juridică a părților, administrația publică, care este chemată să răspundă și să satisfacă interesul general, nu se poate situa pe picior de egalitate cu particularii. În acest fel, se ajunge la noțiunea de putere publică care semnifică un ansamblu de prerogative acordate administrației publice pentru a face să prevaleze interesul general, atunci când acesta este în conflict cu interesul particular¹².

⁹ A se vedea **Traian Herseni**, *Sociologie și administrație*, în „Buletinul Afacerilor Interne”, nr. 3/1942, București, pp. 469-476.

¹⁰ A se vedea **Jean Rivero**, *Droit administratif*, 2-ème édition, Dalloz, Paris, 1967, p. 11.

¹¹ A se vedea **André de Laubadere**, *Traité de droit administratif*, 6-ème édition, vol. I, Paris, L.G.D.J., 1973, p. 11

¹² Idem, p. 14.

Opiniile autorilor germani s-au încadrat și ele în curentul de gândire care a promovat separația puterilor statale în legislativă, judecătorească și executivă¹³. Și în Germania noțiunea și cuprinsul „administrației publice” sunt definite în funcție de principiului separației și respectiv, de principiul colaborării între cele trei puteri statale. În acest sens menționăm opinia lui Jellinek care definește administrația ca fiind „activitatea statului sau a tuturor titularilor de putere publică, care nu este legiferare și nici justiție.”¹⁴

În ceea ce privește conținutul și sfera noțiunii de administrație publică, prof. E. Forsthoff relevă că administrația se ocupă de propriile sale afaceri și, în principiu, din propria sa inițiativă.¹⁵ Față de justiție, a cărei datorie este aceea de a face aplicarea dreptului în cazuri determinate, datoria administrației este aceea de a modela societatea în cadrul legilor și pe baza dreptului. În felul acesta, administrația apare ca o funcție activă a statului, care are un caracter tehnic deosebit de caracterul politic al legislativului „administrația nu se justifică numai ca aparat executiv al unui sistem politic, dar și ca un girant al serviciilor publice esențiale ale vieții cotidiene.”¹⁶

În doctrina românească, în legătură cu semnificația și corelația dintre noțiunile de „putere executivă”, „autoritate administrativă”, „administrație de stat sau publică”, prof. Ioan Muraru consideră că toate aceste sintagme exprimă același lucru, și anume funcția și organele (autoritățile) care implică executarea legilor, opinie pe care o apreciem ca fiind pe deplin justificată¹⁷.

Considerăm că între aceste noțiuni nu se poate pune semnul egalității, raliindu-ne opiniei conform „administrația publică nu mai este o componentă a puterii executive, ci un corp

profesional destinat realizării permanente a serviciilor și ordinii publice, așezat sub autoritatea puterii executive, în special a Guvernului”¹⁸. De asemenea, într-o altă opinie¹⁹, se consideră că între cele noțiuni de administrație publică și putere executivă nu se poate pune semnul egalității, prima având o sferă mai largă decât cea de a doua.

În doctrină noțiunea de *administrație publică* a fost definită ca acea categorie a autorităților de stat constituită în temeiul aceleiași funcții (forme) fundamentale de activitate, pe care o înfăptuiesc și prin care se realizează, în mod specific, puterea publică²⁰.

Administrația publică a mai fost definită ca „acea activitate ce constă în polarizarea teoriilor și proceselor manageriale, politice și juridice, în vederea realizării mandatelor guvernării legislative, executive și judecătorești, pentru a asigura reglementările și serviciile pentru societate în ansamblu, cât și pentru segmentele acesteia”²¹.

Din toate acestea se poate trage concluzia că toate definițiile prezentate sunt de ajutor pentru că administrația publică implică activitate, are contingență cu politica, tinde să fie concentrată în ramura executivă a guvernării, diferă de administrația privată și este preocupată de aplicarea legii.

Înțelegând prin administrație publică acea activitate care constă în principal în organizarea și asigurarea executării, dar și în executarea nemijlocită a prevederilor Constituției, ale tuturor actelor normative și ale celorlalte acte juridice emise de autoritățile statului de drept, activitate realizată de către autoritățile administrației publice, desprindem pe de o parte poziția administrației publice în cadrul diferitelor activități ale autorităților statale sau ale colectivităților locale, iar, pe de altă parte,

¹³ A se vedea **Ernst Forsthoff**, *Traité de droit allemand* (traduit de l'allemand par Michele Fromont), Etablissement Emile Bruylant, Bruxelles, 1969.

¹⁴ A se vedea **Antonie Iorgovan**, *Drept administrativ*, Editura „Hercules”, București, 1993, vol. I, p. 28.

¹⁵ A se vedea **Ernst Forsthoff**, *Traité de droit* .. op cit, pp. 41-42.

¹⁶ Idem, p. 55.

¹⁷ A se vedea **Ioan Muraru**, *Drept constituțional și instituții politice*, Editura Naturismul, București, 1992, p. 137

¹⁸ Pentru detalii privind administrația publică și structura acesteia a se vedea pe larg **Ioan Vida, Ioana Cristina Vida**, *Puterea executivă* ..op. cit., p.214 și urm.

¹⁹ A se vedea **Mircea Preda**, *Autoritățile administrației publice. Sistemul constituțional român*, Editura Lumina Lex, București, 1999, pp. 32-33.

²⁰ A se vedea **Ioan Santai**, *Drept administrativ și știința administrației*, vol. I, Editura Risoprint, 2002, p. 4.

²¹ A se vedea **Ioan Alexandru**, *Administrația publică – Teorii, realități, perspective*, ediția a-IV-a, Editura Lumina Lex, 2007, p. 67.

descifrăm cele două elemente componente esențiale și indispensabile ale administrației publice, și anume elementul structural-organic și elementul funcțional²².

Independent de această diversitate de opinii, în doctrină²³ se consideră, în conformitate cu principiile Constituției României, că noțiunea de administrație publică are un dublu sens, astfel:

- un sens formal-organic, care privește organizarea sa, în principal pe criteriul teritorial, și care îi corespunde o structură ierarhică;

- un sens material-funcțional, care vizează ansamblul activităților juridice și materiale aflate în responsabilitatea autorităților publice care au ca scop satisfacerea interesului general și căruia îi corespunde structura funcțională.

Așadar, întregul sistem al administrației publice este amenajat sub forma unei structuri mixte, ierarhic-funcționale.

În primul sens, prin administrație publică se înțelege „ansamblul mecanismelor (organe, autorități publice, instituții și unități publice), care pe baza și în executarea legii realizează o activitate cu un anumit specific bine conturat”²⁴.

În aceeași accepțiune, administrația publică este definită ca fiind un sistem de autorități publice „chemate să execute legea sau, în limitele legii să presteze servicii publice, uzând în acest scop de prerogativele specifice puterii publice”²⁵.

Concepută și organizată sistemic, administrația publică este alcătuită dintr-o serie de elemente componente fiecare având o structură și atribuții precis determinate prin „lege”, între ele stabilindu-se o gamă variată de relații (colaborare, subordonare, cooperare).

Astfel, criteriul teritorial, adică organizarea și împărțirea administrativ-teritorială, este cel care stă la baza împărțirii autorităților administrației publice în autorități ale administrației centrale și autorități ale administrației locale, după raza teritorială în care poate acționa autoritatea publică respectivă. Se consideră că autoritățile

administrației publice centrale acționează în interesul întregii colectivități umane existente în sistemul social global, deci la nivelul statului, iar autoritățile administrației publice locale au în vedere soluționarea intereselor colectivităților locale, deci într-o anumită parte a teritoriului, interese care, bineînțeles, sunt armonizate cu interesele generale.

Orice organizare administrativ-teritorială are menirea de a asigura creșterea eficienței activității autorităților publice, sporirea inițiativei și operativității acestora în serviciul public, îmbunătățirea legăturilor dintre autoritățile centrale și locale, în special cu unitățile de bază, asigurarea unui control mai eficient și a unui sprijin mai competent unităților administrativ-teritoriale²⁶.

Perfecționarea structurii administrativ-teritoriale reprezintă o pârghie importantă pentru realizarea optimă a funcțiilor administrației publice în statul de drept, garantând accesul și participarea populației la activitatea autorităților publice, în vederea raționalizării și simplificării aparatului birocratic, asigurându-se astfel o cât mai bună realizare a dreptului la o bună administrare. În prezent există 41 de județe și capitala, ca unitate administrativ-teritorială distinctă, care este împărțită în șase sectoare.

În cel de-al doilea sens (material-funcțional), „prin administrație publică se înțelege activitatea de organizare a executării și de executare în concret a legilor, în principal de către părțile care compun acest mecanism, urmărindu-se satisfacerea interesului general prin asigurarea bunei funcționări a serviciilor publice și prin executarea unor prestații către particulari”²⁷.

Pe baza criteriului funcțional (al competenței materiale) putem clasifica autorităților administrației publice în autorități cu competență generală și autorități cu competență de specialitate.

Structura funcțională a sistemului autorităților administrației publice are o însemnătate deosebită, deoarece, în mare

²² A se vedea **Antonie Iorgovan**, *Drept administrativ...* op cit., pp.1-3, 80-83.

²³ A se vedea **Emanuel Albu**, *Administrația ministerială în România*, Editura Al Beck, București, 2004, p. 9.

²⁴ A se vedea **Rodica Narcisa Petrescu**, *Drept administrativ*, Editura Accent, Cluj-Napoca, 2004, p. 19.

²⁵ A se vedea **Antonie Iorgovan**, op. cit., vol. II, 1996, p. 340.

²⁶ A se vedea **Vasile Pătulea**, *Coordonatele juridice de evoluție a instituției descentralizării administrative*, în revista *Dreptul* nr.9/1991;

²⁷ A se vedea **Rodica Narcisa Petrescu**, op. cit., p. 20.

măsură, de modul cum este organizată această structură depinde eficiența și eficacitatea activității acestora. În acest sens menționăm un singur exemplu, cel al stabilirii numărului optim, cât mai apropiat de nevoile reale, de ministere și organe centrale de specialitate ale administrației publice, cunoscut fiind faptul că atât un număr prea mic, cât și un număr prea mare de ministere poate crea dificultăți în capacitatea de administrare a autorităților administrației publice.

Prin organ al administrației publice se înțelege „acea structură organizațională care, potrivit Constituției și legii, are personalitate de drept public și acționează, din oficiu, pentru executarea legii sau prestarea de servicii publice, în limitele legii, sub controlul, direct sau indirect al Parlamentului”²⁸.

Analiza criteriilor de construire a structurilor administrației publice, împreună cu dispozițiile constituționale, ne conduc la următoarea împărțire a sistemului autorităților administrației publice (pe baza criteriul teritorial):

- autorități centrale, când competența lor se întinde asupra întregului teritoriu al țării;
- autorități teritoriale, când competența lor se întinde asupra unei părți din teritoriul național;
- autorități locale, când competența lor se întinde asupra unei unități administrativ-teritoriale (județ, oraș, comună);

Sistemul de autorități care alcătuiesc administrația publică

Potrivit acestor determinări conceptuale și în conformitate cu dispozițiile Constituției, administrația publică este formată dintr-un sistem de autorități care are următoarea structură:

I. Administrația de stat centrală formată din următoarele categorii de autorități:

a) organele supreme ale administrației publice, respectiv Președintele României și Guvernul, corespunzător existenței unui executiv bicefal;

- Președintele României care îndeplinește în mod incontestabil atribuții de natură administrativă, fiind considerat autoritate a administrației publice și unul din șefii

²⁸ A se vedea **Antonie Iorgovan**, op. cit., vol. II, 1996, p. 342.

executivului, alături de Guvern. Dintre atribuțiile sale constituționale enumerăm următoarele: desemnarea candidatului pentru funcția de prim-ministru și numirea Guvernului, pe baza votului de încredere acordat de Parlament – art. 85 alin. (1), poate consulta Guvernul cu privire la problemele urgente și de importanță deosebită - art. 86, poate lua parte la ședințele Guvernului în care se dezbate probleme de interes național privind politica internă și externă, apărarea țării și asigurarea ordinii publice - art. 87 alin. (1), încheie tratate internaționale ce au fost, în prealabil, negociate de Guvern supunându-le spre ratificare Parlamentului - art. 91 alin. (1), aprobă, la propunerea Guvernului, înființarea, desființarea sau schimbarea rangului misiunilor diplomatice - art. 91 alin. (2), este comandantul forțelor armate și îndeplinește funcția de președinte al Consiliului Suprem de Apărare a Țării - art.92 alin. (1) etc.

- Guvernul României - este șef al executivului împreună cu Președintele României, rol atribuit de art. 102 din Constituție, potrivit căruia „asigură realizarea politicii interne și externe a țării și exercită conducerea generală a administrației publice, consfințit care rezultă și din art. 11 lit.a) al Legii nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor.

Este evident că între cei doi capi ai executivului, respectiv între Președintele României și Guvern, nu există raporturi de subordonare, ci raporturi de colaborare.

b) organele centrale de specialitate, respectiv:

- ministerele și alte organe subordonate Guvernului.

- instituțiile bugetare, regiile autonome și societățile comerciale subordonate organic sau, după caz, funcțional ministerelor și celorlalte organe centrale autonome

În conformitate cu dispozițiile art. 116 alin. (1) din Constituție, precum și al 35 din Legea nr. 90/2001²⁹ ministerele se organizează și funcționează numai în subordinea Guvernului.

Alte organe de specialitate se pot organiza în subordinea Guvernului ori a ministerelor sau ca

²⁹ Publicată în M. Of., I, nr. 164 din 2 aprilie 2001, cu modificările și completările ulterioare.

autorități administrative autonome.

Dintre autoritățile administrative amintim: Avocatul Poporului, Consiliul Suprem de Apărare a Țării, Serviciul Român de Informații, Consiliul Legislativ, Curtea de Conturi, Consiliul Concurenței etc.

Acestea nu se află în raporturi de subordonare față de Guvernul României sau față de altă autoritate publică, autonomia excluzând orice formă de subordonare, neavând organe ierarhic superioare.

II. Administrația de stat din teritoriu, formată din:

a) prefecți, care potrivit art. 123 alin. (2) din Constituție și art.1 alin.1 din Legea nr. 340/2004 privind prefectul și instituția prefectului³⁰ sunt reprezentanții Guvernului pe plan local;

b) serviciile deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe centrale din unitățile administrativ-teritoriale, organizate ca direcții generale, inspectorate, oficii, etc.

III. Administrația publică locală autonomă formată din:

a) consiliile locale;

b) primari;

c) consiliile județene;

d) instituțiile și serviciile publice, regiile autonome și societățile comerciale aflate sub autoritatea consiliilor locale și județene.

Din punct de vedere al competenței materiale (criteriul funcțional), sistemul autorităților administrației publice poate fi structurat în:

- autorități cu competență generală, care exercită puterea executivă, administrația publică în orice domeniu de activitate: Guvernul, consiliile locale și primării

- autorități ale administrației publice de specialitate, care realizează administrația publică într-o anumită ramură sau domeniu de activitate: ministerele și celelalte organe centrale de specialitate ale administrației publice subordonate Guvernului sau autonome, precum și serviciile publice descentralizate ale acestora, din teritoriu.

Rolul Consiliului Legislativ în cadrul ad-

³⁰ Publicată în M. Of., I, nr. 658 din 21 iulie 2004, cu modificările și completările ulterioare.

ministrației publice³¹

Consiliul Legislativ reprezintă una dintre principalele autorități democratice autonome ale țării, fiind, conform prevederilor art. 79 alin. (1) din Constituție, organ consultativ de specialitate al Parlamentului, care prin activitatea sa constituie un filtru de calitate în procesul de elaborare a proiectelor de acte normative. Consiliul Legislativ trebuie să analizeze, în faza de concepție, anterior adoptării, concordanța proiectelor de acte normative și a normelor juridice prevăzute în acestea cu principiile Constituției și cele ale statului de drept³².

Scopul principal al Consiliului Legislativ constă în avizarea proiectelor de acte normative în vederea sistematizării, unificării și coordonării întregii legislații, totodată ținând și evidența oficială a legislației României.

În activitatea sa, Consiliul Legislativ analizează reglementările propuse atât din punct de vedere al legalității soluțiilor preconizate, cât și al tehnicii legislative, iar potrivit art. 2 alin. (2) din Legea nr. 73/1993, republicată, instituția prezintă în fiecare an Parlamentului un raport asupra activității desfășurate.

Autoritățile care au caracter autonom prezintă câteva caracteristici specifice. Astfel, principala caracteristică este reprezentată de faptul că ele nu se află în subordinea Guvernului sau a unei alte autorități publice, autonomia excluzând orice formă de subordonare, neavând organe ierarhic superioare. Altă caracteristică este reprezentată de faptul că autoritățile centrale autonome sunt organe specializate într-un anumit domeniu: Consiliul Legislativ, Curtea de Conturi, Avocatul Poporului, Agenția Națională de Integritate, Consiliul Suprem de Apărare a Țării, etc.

De asemenea, autoritățile administrative centrale autonome au un statut specific care le deosebește de ministere prin faptul că modul lor de înființare este stabilit fie prin Constituție

³¹ Pentru detalii suplimentare a se vedea **Cătălin Ion Ciora**, *Consiliul Legislativ și rolul său în procesul bunei administrări - teză de doctorat*, S.N.S.P.A, 2012, pp. 40-51.

³² Despre rolul și atribuțiile Consiliului Legislativ potrivit prevederilor art. 79 din Constituția României, republicată, a se vedea **Irina Moroianu Zlătescu**, *Constitutional Law in Romania*, Editura Wolters Kluwer, București, 2012, p. 69

(Consiliul Legislativ, Curtea de Conturi, Avocatul Poporului, Consiliul Suprem de Apărare a Țării, Consiliul Economic și Social), fie prin lege organică (Consiliul Concurenței, Consiliul Național al Audiovizualului, Comisia de Supraveghere a Asigurărilor, etc).

De obicei, aceste autorități trebuie să întocmească anual un raport de activitate care se dezbate în Parlament, iar conducerea lor este asigurată de persoane desemnate în funcție de către forul legislativ al țării, având astfel „o anumită dependență numai față de Parlament”³³.

D-nul Vasile Stănescu încadra Consiliul Legislativ în categoria instituțiilor publice cu rol de contrapondere și control al puterii. Astfel, constituit în sistem, „controlul exercitat asupra puterii publice de către însăși puterea, prin intermediul propriilor instituții publice specializate, are ca scop realizarea unei conexiuni inverse între deținătorii temporari ai puterii și cei fără putere, oferind informații importante, în special cu privire la actele sau faptele autorităților administrației publice, la legalitatea și eficiența măsurilor luate de structurile cu putere decizională. ...Este o obligație asumată conștient într-un stat de drept și într-o democrație reprezentativ, dublată de riscul monopolului decizional, justificată și generată de avantajele incontestabile ale contractului social care trebuie reevaluat, pentru a nu fi redus la o simplă ficțiune ce justifică decizia politică”³⁴.

Acest tip de control exercitat de instituții publice asupra actelor de guvernare publică este realizat în scopul garantării legalității, necesității, eficienței și oportunității acțiunilor puterii politice.

Pentru a-i asigura independența politică, obiectivitatea și imparțialitatea Consiliului Legislativ, legea de organizare și funcționare a acestei instituții, care are o specializare juridică, prevede că personalul său nu poate desfășura activități politice și nici să îndeplinească alte funcții, cu excepția funcțiilor didactice în învățământul superior juridic. Totodată, avizul pe care Consiliul Legislativ îl emite în desfășurarea activității sale nu poate cuprinde considerații cu caracter politic. În acest context precizăm că potrivit art. 10 alin. (2) din Legea nr. 73/1993, republicată, președintele Consiliului Legislative, este ordonator principal de credite.

Independența politică a Consiliului Legislativ se asigură și prin faptul că această instituție este un organ consultativ de specialitate al Parlamentului și nu al Executivului, în acest din urmă caz, neputându-se asigura o desprindere reală față de factorul politic care ar influența în mod negativ activitatea și rolul pe care trebuie să le îndeplinească Consiliul Legislativ, ferit de orice fel de conotații politice. Astfel, conform aprecierii noastre, Consiliul Legislativ nu poate face parte nici din puterea legislativă, nici din cea executivă, ca să nu mai vorbim de puterea judecătorească, fiind o autoritate administrativă autonomă aflată sub autoritatea Parlamentului.

³³ A se vedea **Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu**, *Constituția României – Comentariu pe articole*, Editura C.H. Beck, 2008, p. 1124.

³⁴ A se vedea **Vasile Stănescu**, *Spațiul public gestionare și comunicare ...*, Editura Universul Juridic, București, 2012, p. 146.