

CONSTITUIE BUNA ADMINISTRARE UN CONCEPT DE BAZĂ  
PENTRU REFORMA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE IN ROMÂNIA?

DOES GOOD ADMINISTRATION REPRESENT A BASIC  
CONCEPT FOR THE PUBLIC ADMINISTRATION REFORM IN  
ROMANIA?

ELISABETA SLABU<sup>1</sup>

**Rezumat :** Reforma administrației publice presupune, printre altele, recunoașterea și afirmarea la nivel legislativ a dreptului la bună administrare ca drept fundamental al cetățenilor, în scopul atingerii scopului final de realizare a statului de drept. Sunt necesare reglementări juridice clare și stabile, un management public performant, personal bine pregătit, stabil și responsabil, control eficient al activității autorităților administrației publice în vederea prevenirii corupției, respectarea drepturilor fundamentale ale oamenilor de către aceleași autorități. Toate aceste elemente constituie nucleul conceptului de bună administrare, concept recunoscut din ce în ce mai mult de către autorii de drept administrativ.

**Cuvinte cheie:** stat de drept, bună administrare, reforma administrației publice, principii fundamentale ale administrației publice, drepturi fundamentale ale oamenilor

**Abstract:** Public administration reform requires, among other things, recognition and affirmation in legislation of the right to a good administration as a fundamental right of citizens in order to achieve the ultimate goal, the rule of law. Clear and stable legal regulations are needed, as well as an efficient and well trained public management, appropriately trained employees, stable and responsible, efficient control of the activity of the public administration authorities in order to prevent corruption, respect for fundamental human rights by the same authorities. All these elements constitute the core concept of good administration, concept increasingly acknowledged by the administration law authors.

**Key-words:** rule of law, good administration, public administration reform, fundamental principles of the public administration, fundamental human rights

---

<sup>1</sup> Doctorand Universitatea București, Facultatea de Drept, email : [slabuelisabeta@yahoo.com](mailto:slabuelisabeta@yahoo.com)

Administrația publică reprezintă un domeniu extrem de important în consolidarea încrederii cetățenilor în statul de drept, deoarece așteptările oamenilor cu privire la realizarea atribuțiilor statului sunt strâns legate de realizarea eficientă a atribuțiilor administrației publice. De aceea, administrația publică trebuie să funcționeze în baza unor principii recunoscute atât de cetățean cât și de cei care își desfășoară activitatea în administrația publică: legalitatea și transparența activității autorităților publice, egalitatea tuturor persoanelor în fața autorităților publice, imparțialitatea, proporționalitatea și stabilitatea acțiunilor autorităților publice, respectarea termenului rezonabil în realizarea activității autorităților publice, respectarea vieții private a oamenilor și aprobarea unor proceduri administrative clare și accesibile. Toate aceste principii formează conținutul unui drept fundamental al oamenilor, dreptul la bună administrare, un concept ce poate sta la baza strategiei de reformă a administrației publice în România și care trebuie reglementat prin intermediul legii fundamentale a statului român dar și prin intermediul Codului de procedură administrativă și al Codului administrativ.

În România se poartă discuții pe tema reformei administrației publice de foarte mult timp. Atât înainte cât și după aderarea la Uniunea Europeană s-au formulat strategii pe termen mediu și lung care urmăreau transpunerea și aplicarea prevederilor acquis-ului european în sistemul juridic național, creșterea capacității administrative și, nu în ultimul rând, realizarea unei bune guvernări și a unei bune administrări. În dorința de a adera și de a se integra în Uniunea Europeană, România a adoptat de-a lungul timpului o serie de acte normative<sup>2</sup> care au determinat schimbări pozitive la nivelul administrației publice, ducând la creșterea

---

<sup>2</sup> Cu titlul de exemplu: Legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public (publicată în M. Of. nr. 663 din 23 octombrie 2001, cu modificările ulterioare), Legea nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică (Republicată în M. Of. nr. 749 din 3 decembrie 2013), Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției (Publicată în M. Of. nr. 279/21 aprilie 2003, cu modificările ulterioare), Legea nr. 571/2004 privind protecția personalului din autoritățile publice, instituțiile publice și din alte unități care semnalează încălcări ale legii (Publicată în M.Of. nr. 1214 din 17 decembrie 2004) etc.

responsabilității și transparenței activității acesteia, în încercarea de a asigura o bună administrare. Însă nu este suficientă doar existența unui cadru legislativ adecvat, este nevoie și de timp și de implicare din partea tuturor pentru ca buna guvernare și buna administrare să nu rămână doar concepte către care năzuim în permanență. Este nevoie de implicarea oamenilor politici, a teoreticienilor dreptului public, a personalului din sistemul administrației publice și a cetățenilor în primul rând, pentru ca prevederile legislative să fie aplicate dar și asimilate în conștiința colectivă a fiecărui popor.

Dar ce înseamnă buna administrare?

În viziunea Comitetului de Miniștri, organismul de decizie al Consiliului Europei, buna administrare înseamnă asigurarea unei legislații de calitate, coerentă, clară, accesibilă. De asemenea, buna administrare înseamnă și servicii publice de calitate oferite în baza unei evaluări corecte a nevoilor societății. Ea reprezintă un aspect al buneii guvernări și nu se reduce doar la reglementări juridice ci înseamnă și management public performant, eficiență și eficacitate în activitatea administrației publice, lupta împotriva corupției și recrutarea și formarea unui personal de calitate, responsabilitate și control. Prin bună administrare se înțelege atât respectarea drepturilor fundamentale ale oamenilor, cât și deschidere și transparență în activitatea publică. Toate aceste concepte pot fi considerate elemente definitorii ale buneii administrări și pot fi realizate doar prin reformarea administrației publice în orice stat.

În viziunea Uniunii Europene, potrivit art. 41 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, intitulat *dreptul la bună administrare*, (1) *Orice persoană are dreptul de a beneficia, în ce privește problemele sale, de un tratament imparțial, echitabil și într-un termen rezonabil din partea instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor Uniunii.* (2) *Acest drept include în principal: (a) dreptul oricărei persoane de a fi ascultată înainte de luarea oricărei măsuri individuale care ar putea să îi aducă atingere; (b) dreptul oricărei persoane de acces la dosarul propriu, cu respectarea intereselor legitime legate de confidențialitate și de secretul profesional și comercial; (c) obligația administrației de a-și motiva deciziile.* (3) *Orice persoană are dreptul la repararea de către Uniune a prejudiciilor cauzate de către instituțiile sau agenții acesteia în exercitarea funcțiilor lor, în conformitate cu principiile generale comune legislațiilor statelor membre.* (4) *Orice persoană*

*se poate adresa în scris instituțiilor Uniunii într-una din limbile tratatelor și trebuie să primească răspuns în aceeași limbă.*

Așadar, la nivel european, cetățenii statelor membre ale Uniunii Europene dar și cetățenii statelor terțe<sup>3</sup> beneficiază de dreptul la bună administrare în raporturile cu instituțiile și organele Uniunii Europene, conform art. 41 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene. Însă prevederile acestuia sunt completate și de alte elemente ale buneii administrări, regăsite în conținutul Cartei, cum ar fi: libertatea de exprimare și de informare (art. 11), egalitatea în fața legii ( art. 20), nediscriminarea (art. 21), egalitatea între femei și bărbați (art. 23).

În concluzie, nu este vorba de un concept nedeterminat, care poate fi interpretat în funcție de situația de fapt, ci de un ansamblu de elemente care au legătură între ele și împreună definesc o reglementare cu caracter de principiu. Pentru că nu putem limita buna administrare doar prin referire la imparțialitate, echitate, transparență, drept de acces la propriul dosar sau obligația administrației publice de a-și motiva deciziile. Buna administrare înseamnă și legalitatea (și implicit oportunitatea) acțiunii administrației publice, și dreptul la a adresa petiții și de a primi răspuns într-un termen rezonabil, și dreptul de a ataca în instanță o decizie a administrației publice care afectează drepturile și interesele legitime, și dreptul de a fi despăgubit dacă sunt vătămat prin acțiunea sau inacțiunea unei autorități publice, și dreptul a beneficia de proceduri clare și aduse la cunoștința publică în ceea ce privește relația cu administrația publică.

Dreptul la bună administrare este recunoscut atât în jurisprudență cât și în doctrină ca un drept fundamental al tuturor cetățenilor Uniunii

---

<sup>3</sup> În doctrină se apreciază că folosirea sintagmei “orice persoană” și nu a celei de cetățean european conferă posibilitatea invocării acestor drepturi nu numai de cetățenii statelor membre ci și de cetățenii statelor terțe, ceea ce aduce Cartei o dimensiune globală și îi conferă coexistență alături de celelalte instrumente internaționale în materia drepturilor omului – a se vedea Salomia O.-M., *Autonomia Cartei drepturilor fundamentale a Uniunii Europene*, în Revista Dreptul nr. 2/2013, p. 253 ; autoarea consideră de asemenea, că Titlul V din Cartă cuprinde “drepturi moderne” și “actuale”, care își au sorgintea în dispozițiile dreptului Uniunii Europene derivat și în jurisprudența CJCE, dreptul la bună administrare fiind considerat uneori “singura noutate” adusă de Cartă – a se vedea și Sudre F., *Drept european și internațional al drepturilor omului*, Editura Polirom, Iași, 2006, p. 127.

Europene, dar și al cetățenilor statelor care nu sunt membre ale UE<sup>4</sup>. Mai mult, dreptul la bună administrare dobândește din ce în ce mai mult caracterul unui principiu al dreptului. Iar Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene este modernă și actuală, stabilind drepturi care nu au fost cuprinse în Convenția Europeană a Drepturilor Omului și aducând o reală valoare adăugată ordinii juridice a Uniunii Europene<sup>5</sup>.

Având în vedere faptul că societatea evoluează, se impun în timp modele „adecvate necesităților momentului în care se realizează reglementarea”<sup>6</sup>. De aceea consider că se impune ca buna administrare să fie recunoscută ca principiu general aplicabil administrației publice din România. Conceptul de bună administrare, un concept actual și modern, ce a rezultat în urma unor observații continue și care s-a dovedit util nevoilor actuale ale societății, poate fi considerat un principiu de drept administrativ, adică acea „idee călăuzitoare a conținutului tuturor normelor juridice de drept administrativ, care influențează atât structura cât și dezvoltarea sistemului administrativ”<sup>7</sup>. Și cum principiile de drept sunt extrase de obicei din dispozițiile constituționale sau sunt deduse pe cale de interpretare, se propune inserarea în cuprinsul Constituției și a acestui principiu, tocmai pentru a-i întări forța și importanța.

Astfel, un distins autor<sup>8</sup> apreciază propunerea ca în legea fundamentală să se introducă dreptul la bună administrare, utilizând o formulare sintetică, diferită de cea promovată de art. 41 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, astfel: „dreptul oricărei persoane de a beneficia de un tratament imparțial, echitabil și într-un termen rezonabil în raporturile cu administrația”. Propune de asemenea ca limitele și condițiile

---

<sup>4</sup> Pornind chiar de la prevederile art. 41 din CDFUE privind dreptul oricărei persoane de a beneficia, în ce privește problemele sale, de un tratament imparțial, echitabil și într-un termen rezonabil din partea instituțiilor UE; a se vedea și Duțu M., Duțu A., *Dreptul contenciosului european*, Editura Universul Juridic, București, 2010, p. 28-32.

<sup>5</sup> Salomia O.-M., *loc.cit.*, în Revista Dreptul nr. 2/2013, p. 248-249.

<sup>6</sup> Alexandru I., *Reflecții privind evoluțiile contemporane ale democrației constituționale*, în Revista de Drept Public nr. 3 / 2006, p. 5-7.

<sup>7</sup> *Idem.*

<sup>8</sup> Vedinaș V., *Câteva considerații cu privire la Proiectul Legii de revizuire a Constituției României*, în Revista de Drept Public nr. 3/2013, p. 23.

exercitării acestui drept să se stabilească prin lege organică, „datorită importanței și complexității acestui drept, ce nu poate fi epuizat într-un singur text, de o frază”, impunându-se „sporirea semnificației lui cu o trimitere la o lege organică”.

Drept urmare, dreptul la bună administrare trebuie să fie prevăzut distinct în legea fundamentală a statului român, în cuprinsul titlului II, *Drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale*, iar prin lege organică să se reglementeze o procedură administrativă care să creeze cadrul pentru ca buna administrare să devină obiectivul principal al oricărei activități a administrației publice, în scopul realizării interesului public. Acest lucru înseamnă însă adoptarea Codului de procedură administrativă, al cărui proiect a fost discutat de-a lungul timpului. Consider că printr-o dezbatere publică și prin consultarea tuturor actorilor publici importanți din societatea românească, Codul de procedură administrativă, deci implicit și recunoașterea principiului bunei administrări, ar putea fi și ar trebui adoptat, deoarece societatea românească are nevoie de reguli clare de procedură, aplicabile tuturor instituțiilor publice, în mod unitar și transparent.

Ar fi necesar așadar ca buna administrare să fie recunoscută ca principiu al administrației publice, iar viitorul Cod de procedură administrativă român să definească acest principiu în următoarea formulare: (1) Autoritățile publice din România sunt obligate să-și desfășoare activitatea astfel încât să asigure respectarea dreptului la bună administrare al tuturor cetățenilor români. (2) Dreptul la bună administrare presupune reglementări juridice clare și stabile, un management public performant, personal bine pregătit, stabil și responsabil, control eficient al activității autorităților publice în vederea prevenirii corupției, respectarea drepturilor fundamentale ale oamenilor de către autoritățile publice, respectarea principiilor aplicabile unei administrații publice moderne: legalitatea și transparența activității autorităților publice, egalitatea tuturor persoanelor în fața autorităților publice, imparțialitatea, proporționalitatea și stabilitatea/securitatea acțiunilor autorităților publice, respectarea termenului rezonabil în realizarea activității autorităților publice, respectarea vieții private a oamenilor și aprobarea unor proceduri administrative clare și accesibile.

De altfel, în Strategia pentru consolidarea administrației publice 2014-2020, aprobată prin H.G. nr. 909/2014 este prezentată viziunea Guvernului României pentru reforma administrației publice, iar simplificarea legislației în domeniu prin codificare este considerată o măsură de creștere a

calității actului decizional. Acest lucru a fost reafirmat în Strategia privind mai buna reglementare 2014-2020, aprobată prin H.G. nr. 1076/2014. În plus, prin H.G. nr. 196/2016 au fost aprobate tezele prealabile ale proiectului Codului administrativ, după ce anterior, prin H.G. nr. 1360/2008 au fost aprobate Tezele prealabile ale Codului de procedură administrativă.

Se propune, de asemenea, în doctrina recentă, includerea în atribuțiile Avocatului Poporului a rolului deosebit de important de apărare a acestui drept, acesta fiind chemat să controleze realizarea bunei administrări și să promoveze cultura unei bune administrări<sup>9</sup>. Achiesez și la această propunere, deoarece consider că instituția Avocatului Poporului nu este suficient valorificată în sistemul de drept românesc. Avocatul Poporului, prin structurile sale teritoriale, poate constitui un factor de echilibru între interesele publice pe care instituțiile administrației publice urmăresc să le realizeze și interesele particularilor. Astfel, acesta s-ar putea implica în soluționarea alternativă a litigiilor apărute între administrația publică și particulari, pentru a se evita acțiunea judecătorească în contencios administrativ<sup>10</sup>. Trebuie doar creată procedura legală prin care Avocatul Poporului să poată avea un rol important în soluționarea posibilelor conflicte între cetățeni și instituțiile publice, fără a se renunța la o procedură judecătorească ulterioară, dacă nu a fost stins conflictul. Personalul acestei instituții trebuie selectat dintre profesioniștii din administrația publică ce au o reputație profesională ireproșabilă și suficientă experiență în administrația publică, pentru a putea da dovadă de echilibru și a avea credibilitate în medierea conflictelor între guvernați și guvernanți.

Ar fi utilă, în consecință, modificarea Legii nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatului Poporului în sensul atribuirii unor competențe noi de promovare și protejare a dreptului la bună administrare. Astfel, art. 1 din lege ar trebui să dobândească următoarea formă: *Instituția Avocatului Poporului are drept scop apărarea drepturilor și libertăților persoanelor fizice în raporturile acestora cu autoritățile*

---

<sup>9</sup> Bălan E., *Misiuni și mijloace ale administrației publice – elemente ale unei „Constituții administrative” a României*, în Revista de Drept Public nr. 2/2013, p. 44.

<sup>10</sup> Dragoș D. C., Neamțu B. (coordonatori), *Alternative Dispute Resolution in European Administrative Law (Soluționarea alternativă a litigiilor în dreptul administrativ european)*, Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2014, p. 586.

*publice și promovarea și protejarea dreptului fundamental la bună administrare. De asemenea, art. 24 din lege ar trebui să dobândească următoarea formulare: (1) În cazul în care autoritatea administrației publice sau funcționarul public nu înlătură, în termen de 30 de zile de la data sesizării, presupusele ilegalități comise, instituția Avocatul Poporului transmite părților implicate o notificare de a se prezenta în vederea medierii conflictului, la o anumită dată și oră, cu toate documentele justificative considerate necesare. Medierea se realizează în locația stabilită de Avocatul Poporului și poate fi reluată de cel mult două ori, dacă prima întâlnire nu determină stingerea conflictului. Fiecare ședință este încheiată cu întocmirea și semnarea de către toți participanții a unui proces verbal de participare la procedura de mediere.(2) Dacă procedura de mediere eșuează, Avocatul Poporului se adresează autorităților administrației publice ierarhic superioare, care sunt datoare să îi comunice, în termen de cel mult 45 de zile, măsurile luate.(3) Dacă autoritatea publică sau funcționarul public aparține administrației publice locale, instituția Avocatul Poporului se adresează prefectului. De la data depunerii sesizării la prefectul județului curge un nou termen de 45 de zile.*

### **Concluzii**

Legislația specifică administrației publice din România are la bază conceptul de bună administrare ca ansamblu de elemente care au legătură între ele și împreună definesc o reglementare cu caracter de principiu. Este necesară însă recunoașterea și afirmarea conceptului bunei administrări prin inserarea sa ca principiu fundamental al administrației publice în legislația ce va fi adoptată în vederea reformării administrației publice în România, începând cu legea fundamentală a statului și continuând cu detalierea sa în cuprinsul Codului administrativ, Codului de procedură administrativă și a legislației care va completa prevederile Constituției și ale codurilor specifice. Buna administrare trebuie să constituie un obiectiv principal al oricărei guvernări viitoare, deoarece însumează o serie de concepte generale care stau la baza unei administrații publice transparente și eficiente, care să poată face față oricăror provocări viitoare, așa cum se prefigurează deja.