

STUDII ȘI CERCETĂRI JURIDICE

Anul 14 (70), Nr. 1

Ianuarie – Martie 2025

S U M A R

TUDOR AVRIGEANU, Editorial 7

Statul de drept în actualitate

DANA APOSTOL-TOFAN, Principiile aplicabile administrației publice, garanție a statului de drept 9

MARIUS BĂLAN, Controverse privitoare la statul de drept – instrumentalizarea politică a conceptelor juridice..... 41

CRISTIAN IONESCU, Denaturarea regimului semiprezidențial prin interpretarea frauduloasă a Constituției vulnerabilizează caracterul Statului Român ca stat de drept 57

Studii

LAVINIA-VALERIA LEFTERACHE, Cod penal între utopie și distopie. Individualizarea pedepsei 77

DANIELA CONSTANTIN-VOROVENCI, O.U.G. nr. 62/2024 – „Lovitură de teatru” sau o evoluție firească a mecanismului de unificare a practicii judiciare 93

IONUȚ CIUTACU, Modalități de exprimare a bunei-credințe în dreptul contractual roman 109

Note de lectură

European Journal of Criminology, volumul 21, numărul 6, noiembrie 2024 (*Aura Preda*) 117

Alain BAUER, *ABC de la Criminologie*, ed a II-a les Editions du CERF, 2024, 300 p. (*Aura Preda*) 125

STUDII ȘI CERCETĂRI JURIDICE

Année 14 (70), No. 1

Janvier – Mars 2025

SOMMAIRE

TUDOR AVRIGEANU, Éditorial 7

L'État de droit aujourd'hui

DANA APOSTOL-TOFAN, Principes applicables à l'administration publique, garantie de l'État par la loi 9

MARIUS BĂLAN, Controverses autour de l'État de droit – instrumentalisation politique des concepts juridiques 41

CRISTIAN IONESCU, Déformation du régime semi-présidentiel par une interprétation frauduleuse de la Constitution rend vulnérable le caractère de l'État roumain en tant qu'État de droit 57

Études

LAVINIA-VALERIA LEFTERACHE, Le code pénal entre utopie et dystopie. Individualisation de la punition 77

DANIELA CONSTANTIN-VOROVENCI, Ordonnance d'urgence n° 62/2024 – « Coup d'État théâtral » ou évolution naturelle du mécanisme d'unification de la pratique judiciaire 93

IONUȚ CIUTACU, Les modes d'expression de la bonne foi en droit roman des contrats 109

Notes de lecture

Revue européenne de criminologie, Volume 21, Numéro 6, Novembre 2024 (*Aura Preda*) 117

Alain BAUER, *ABC de la Criminologie*, ed a II-a les Editions du CERF, 2024, 300 p. (*Aura Preda*) 125

STUDII ȘI CERCETĂRI JURIDICE

Year 14 (70), No. 1

January – March 2024

SUMMARY

TUDOR AVRIGEANU, Editorial 7

The rule of law in the present day

DANA APOSTOL-TOFAN, Principles Applicable to Public Administration, Guarantee of the Rule of Law..... 7

MARIUS BĂLAN, Controversies on the Rechtsstaat – The Political Instrumentalization of Legal Concepts 41

CRISTIAN IONESCU, The Distorsion of the Semipresidential Regime Through Fraudulent Interpretation of the Constitution Weakens the Feature of Romanian State as Rule of Law..... 57

Studies

LAVINIA-VALERIA LEFTERACHE, Criminal Code Between Utopia and Dystopia. Individualization of Punishment..... 77

DANIELA CONSTANTIN-VOROVENCI, O.U.G. nr.62/2024 – Emergency Ordinance no. 62/2024 – “Theatrical Coup” or a Natural Evolution of the Mechanism for Unifying Judicial Practice..... 93

IONUȚ CIUTACU, Ways of Expressing Good Faith in Roman Contract Law 109

Reading Notes

European Journal of Criminology, Volume 21, Issue 6, November 2024 (*Aura Preda*) 117

Alain BAUER, *ABC de la Criminologie*, ed a II-a les Editions du CERF, 2024, 300 p. (*Aura Preda*) 125

EDITORIAL

Este în natura lucrurilor ca o publicație periodică să procedeze, din timp în timp, la anumite schimbări, ca răspuns la așteptările legitime ale cititorilor săi ori chiar anticipând asemenea așteptări, în urma transformărilor survenite în lumea în care acești cititori se regăsesc, împreună cu autorii, redactorii și editorii publicației. Pentru o revistă academică intitulată *Studii și Cercetări Juridice*, editată de Institutul de Cercetări Juridice al Academiei Române începând din 1956 și care se pregătește la rândul său de celebrarea celor șapte decenii de existență pe care Institutul le-a numărat în 2024, aceste modificări sunt legate de misiunea specifică prin care se justifică existența unei asemenea publicații și care constă în încercarea de a cuprinde în elaborări conceptuale spiritul acestei lumi și al propriului ei timp. Deopotrivă temerară și imperioasă, o asemenea încercare nu poate fi în niciun fel însoțită de garanții de succes, însă chiar și numai simpla posibilitate a succesului – cel mult vremelnic, așa cum istoria gândirii juridice o arată cu prisosință – presupune îndeplinirea unor condiții de formă și fond care trebuie la rândul lor adaptate din timp în timp aceluiași spirit.

Împrospătată sub aspectul formei grafice, revista noastră inaugurează odată cu prezentul număr o nouă organizare a conținutului, având în centru un **Dosar** a cărei temă va fi dată fie de manifestările științifice ale Institutului, fie de un concept juridic fundamental privit din perspectiva corelațiilor sale cu evoluții din actualitatea juridică românească, europeană și internațională. În cazul numărului de față, Dosarul având ca temă *Actualitatea statului de drept* cuprinde contribuții care ilustrează articulațiile unui concept constituțional precum statul de drept pe planul administrației publice prin concretizarea lui și în forma unor principii de ramură (D. Apostol-Tofan), riscurile instrumentalizării ideologice a acestui concept, documentabile nu numai în cazul regimurilor politice totalitare europene din secolul trecut (M. Balan), ci și atunci când determinarea constituțională a formei de regim politic este ocultată printr-o interpretare deficientă a Constituției (C. Ionescu), precum și nerespectarea exigențelor decurgând din concretizarea aceluiași concept pe planul dreptului penal (L. Lefterache) și al organizării judiciare (D. Constantin-Vorovenci).

După parcurgerea tuturor acestor contribuții, cititorul va fi invitat să reflecteze asupra legăturii dintre conceptul modern al statului de drept și cel clasic al bunei-credințe dezvoltat în tradiția clasică a dreptului privat roman (I. Ciutacu), iar dacă lectura acestui text inclus în categoria **Varia** va naște noi reflecții asupra istoriei,

evoluției și actualității distincției dintre dreptul public și dreptul privat din perspectiva evoluției conceptului roman al *conventio*, la fel ca și parcurgerea prezentării unei foarte recente introduceri în criminologie (A. Preda) din rubrica **Recenzii și note de lectură**, am fi bucuroși să luăm cunoștință de ele, precum și de orice alte reacții și sugestii ale cititorilor noștri din mediul juridic profesional și academic prin intermediul mesajelor transmise pe adresa redacției – mesaje prezentate împreună cu răspunsurile noastre în noua secțiune pe care o vom inaugura începând cu numărul următor. Până atunci, *Lectură plăcută!*

Dr. Tudor Avrigeanu, M. iur. comp. (Bonn)

**PRINCIPIILE APLICABILE ADMINISTRAȚIEI PUBLICE,
GARANȚIE A STATULUI DE DREPT**
[Principles Applicable to Public Administration, Guarantee of the Rule of Law]

dr. Dana APOSTOL TOFAN*

Abstract: *The study begins with an analysis of the notion of principle from the perspective of the general theory of law. The general principles of law established by authors of the general theory of law are mentioned. The main objective of the study is the presentation and analysis of the principles applicable to public administration. Some of these principles are specified by the Constitution. The Administrative Code contains a list of general principles applicable to public administration with some synthetic definitions. Also, in each part of the Administrative Code are provided specific principles. In the part dedicated to local public administration, both the specific principles regarding the organization and functioning of local authorities and the principles of the decentralization process are provided. In the part dedicated to public property are provided the specific principles applicable to the public property right. The principles applicable to the professional conduct of civil servants and contractual staff in the administration are presented and defined in the part regarding the administration staff. The principles regarding the exercise of public function are specified separately. In the part regarding the administrative liability, the principles specific are provided and defined. Finally, in the part on public services, the specific principles applicable to public services are specified and defined. The most important principles are stipulated in the Romanian Constitution.*

Keywords: *Principle; State of Law; Definition; Administrative Code; Public Administration;*

1. Aspecte generale

Punerea în discuție a principiilor aplicabile administrației publice, a căror respectare se constituie într-o veritabilă garanție a statului de drept, presupune o succintă incursiune cu privire la semnificația noțiunii de *principiu*. *Teoria generală a dreptului* este ramura dreptului care se ocupă de înțelesul acestei noțiuni atât sub aspectul originii cuvântului cât și sub aspectul definiției conceptului.

Cuvântul *principiu* provine din latinescul *principium* care înseamnă început, obârșie, având și sensul de element fundamental. *Principiile dreptului* sunt idei conducătoare, prescripții esențiale ale conținutului normelor juridice. Ele au atât un rol *constructiv* cât și un rol *valorizator* pentru sistemul de drept, în sensul că ele

* Cercetător științific gr. I la Institutul de Cercetări Juridice „Acad. Andrei Rădulescu” al Academiei Române, prof. univ. dr. la Facultatea de Drept a Universității din București, e-mail: dana.tofan@drept.unibuc.ro

cuprind cerințele obiective ale societății, cerințe cu manifestări specifice în procesul de constituire dar și în procesul de realizare a dreptului.¹

Dintr-o perspectivă generală, *principiile fundamentale ale dreptului* se prezintă ca norme sau valori esențiale aflate la baza sistemului juridic, prin care se urmărește asigurarea coerenței și a stabilității într-un stat de drept.

Un *principiu* se poate prezenta sub diferite forme: axiome, deducții, dar în special ca o generalizare de fapte experimentale. Atunci când generalizarea acoperă o totalitate a acestor fapte experimentale, suntem în prezența unui principiu general.²

Celeritatea transformărilor sociale și economice, mobilitatea relațiilor sociale, caracteristicile evoluției sistemelor juridice în lumea de azi impun acestora trăsături de suplețe și dinamism, aspecte ce determină și o regândire a ideilor directoare.³

O altă viziune asupra *principiilor dreptului* se raportează la ansamblul reglementărilor create de stat și asigurate în realizarea lor de puterea publică ce formează dreptul unei anumite societăți. Aceste reglementări se constituie într-un sistem care are la bază norma juridică, instituțiile juridice și ramurile dreptului. Nașterea, organizarea și funcționarea acestui sistem se fundamentează pe anumite principii care urmăresc să-i asigure congruența, stabilitatea și funcționalitatea. Acestea sunt *principiile generale ale dreptului* ce se află la baza alcătuirii întregului sistem de creare și realizare a dreptului. Principiile dreptului reprezintă în același timp, principii de organizare și funcționare ale statului, fără de care acesta nu ar putea exista. Forța dreptului este legată de forța puterii publice, care este, prin excelență, statală.⁴

Asemenea autorului citat anterior și autorii mai sus menționați arată că, existența dreptului într-o societate dată este dependentă de condițiile sociale, economice, politice și morale ale societății respective. Regulile sistemului juridic pot fi extrase dintr-o analiză interdisciplinară, în cadrul căreia se împletesc cercetările de ordin filozofic, sociologic, economic, social și juridic. Pe o asemenea bază multidisciplinară se poate ajunge la concluzia că la temelia dreptului se află *principii de sine stătătoare*.⁵

Sub aspect terminologic, utilizarea sintagmei *principii generale ale dreptului* permite să identificăm diferența dintre acestea și *principiile fundamentale* sau *principiile specifice* unei anumite ramuri a dreptului.⁶

Dreptul întruchipează o evoluție milenară în care s-au decantat principii, soluții, doctrine, școli cu impact nu doar pentru domeniul său, ci pentru societate în general. Pe baza unei asemenea reflecții, același mare specialist în teoria generală a dreptului arată că, orice *principiu general al dreptului* este rezultatul unei experiențe sociale și constituie o reflectare a unor cerințe obiective ale evoluției societății, ale

¹ N. Popa, *Teoria generală a dreptului*, ediția 6, Editura C.H. Beck, București, 2020, p. 113.

² Idem, p. 114.

³ *Ibidem*.

⁴ I. Vida, I. C. Vida, *Teoria generală a dreptului*, Editura Universul Juridic, București, 2016, p. 89.

⁵ *Ibidem*.

⁶ Idem, p. 93.

conviețuirii sociale, ale asigurării echilibrului firesc între drepturile unora și obligațiile altora.⁷

Principiile dreptului se deosebesc de *axiome, maxime* sau *aforisme* care reprezintă sinteze, cu un grad de cuprindere mult mai mic decât principiile, având un rol limitat în interpretarea fenomenului juridic. Ele rezultă din experiență și tradiție. Sediul lor se află în dreptul roman fiind rezultatul unor procedee de tehnică juridică.⁸

În Franța, conceptul de principiu general al dreptului a apărut și a evoluat în practica Consiliului de Stat, cu referire la izvoarele dreptului administrativ, din perspectiva unei abordări comparate. Apelul la *echitate* este determinant, întrucât, asemeni dreptului anglo-saxon, echitatea este necesar a fi evocată pentru a se complini lacunele legislative. În sistemul anglo-saxon, noțiunea de „principiu” se îmbină cu *principles of natural justice*, ce se constituie într-o sursă importantă a acestui sistem juridic, *equity*.⁹

În teoria generală a dreptului, deși majoritatea autorilor împărtășesc o viziune comună cu privire la semnificația principiilor generale ale dreptului, atunci când se pune problema identificării acestora, enumerarea lor nu mai este aceeași pentru toți specialiștii în domeniu. Astfel, în cea mai cunoscută lucrare consacrată acestei discipline integratoare sunt analizate următoarele principii: *asigurarea bazelor legale de funcționare a statului*, ce constituie premisa existenței statului de drept; *libertatea și egalitatea*, ca fundamente ale vieții sociale; *responsabilitatea*, care însoțește libertatea; *echitatea și justiția*, principiu ce readuce în prim-plan problema existenței unor fundamente preexistente, desprinse din rațiune sau dintr-o ordine supraindividuală, al cărei scop este acela de a da siguranță vieții sociale.¹⁰

Într-o altă lucrare, cei doi autori reiau principiile mai sus enumerate, cu unele precizări dar adaugă și altele. Astfel, în ceea ce privește principiul *asigurării bazelor legale de funcționare a statului* se apreciază că principiul esențial este cel al *statului de drept*, ce are drept subcomponentă, asigurarea bazelor legale de funcționare. Legat de *principiul libertății și egalității* se consideră că el de fapt îngemănează două principii de drept sau mai precis, două drepturi fundamentale ale omului. *Principiul responsabilității* trebuie să aibă în vedere răspunderea juridică, care îmbracă diferite forme, civilă, penală, administrativă etc., context în care judecătorul aplică reglementările specifice fiecărei forme de răspundere. În absența acestei perspective juridice, principiul responsabilității este un principiu moral.¹¹

Un principiu deși unic, având un fond comun de idei este *principiul statului de drept*, înțeles relativ diferit, în doctrina anglo-saxonă, în cea germană sau în cea franceză. Peste tot el semnifică imperativul *dominației legii, în raporturile dintre*

⁷ N. Popa, *op. cit.*, p. 115.

⁸ M. Bădescu, *Teoria generală a dreptului*, ediția a VI-a, revăzută și adăugită, Editura Hamangiu, București, 2020, p. 87.

⁹ N. Popa, *op. cit.*, p. 117.

¹⁰ Idem, p. 119 și urm.

¹¹ I. Vida, I. C. Vida, *op. cit.*, p. 93 și urm.

stat și cetățean. Există însă puncte de vedere diferite cu privire la stabilirea conținutului conceptului de stat de drept. Și principiul *echității și justiției* este reluat în acest context, echitatea și justiția fiind privite ca precepte istorice ale dreptului. Principiul *legitimității reglementărilor juridice* organic legat de principiul legalității este analizat ca un principiu distinct, legitimitatea și legalitatea fiind văzute ca două dimensiuni inexorabile ale domeniului juridic. La rândul său, principiul *legitimității reglementărilor juridice* este calat pe dispozițiile principiului constituțional, în virtutea căruia suveranitatea aparține poporului și legea exprimă voința acestuia.¹²

Principiul *libertății și egalității*, principiul *responsabilității*, principiul *justiției și echității*, principiul *asigurării bazelor legale de funcționare a statului* sunt principii fundamentale pe baza cărora științele juridice de ramură formulează principii specifice, se arată într-o altă lucrare consacrată teoriei generale a dreptului.¹³

Dintr-o perspectivă mai largă, filosofică, politică și socială, care are în vedere interdependența stat-drept, același autor enumeră și analizează succint următoarele principii ale dreptului: al *pluralismului politic*, al *separației puterilor în stat*, al *legalității*, al *libertății*, al *egalității*, al *echității*, al *justiției* și al *responsabilității*. De asemenea, există și principii specifice ramurilor dreptului, corelate cel mai adesea cu principiile fundamentale.¹⁴

Principiile dreptului se împart în două categorii: *normative*, cele prevăzute în legislație și *demonstrative*, cele deduse pe cale de interpretare în știința juridică.¹⁵

Cu alte cuvinte, unele dintre principiile generale ale dreptului sunt afirmate de dreptul scris, de Constituție, de declarațiile de drepturi sau chiar de documente politice. În acest caz, ele au și o existență formală, nu doar materială. Astfel, sunt principiile *egalității*, *suveranității populare*, *pluralismului politic și economic* etc. Altele nu sunt prevăzute expres în niciun act normativ, dar textele legale le permit aplicarea. Generalizând aceste diverse reglementări particulare, prin interpretare pot fi formulate anumite principii calificate ca fiind generale. Într-o asemenea situație, principiile generale sunt greu de distins de jurisprudență sau doctrină, căci formularea lor este realizată de acestea, deși atât judecătorul cât și teoreticianul se declară de cele mai multe ori, doar descoperitorii principiului, printr-un fel de arheologie normativă. Se întâmplă astfel cu principiul revocării actului administrativ. Există și principii de structură, adică idei directe, încorporate în structura instituțiilor juridice, politice și private precum principiul separației și echilibrului puterilor.¹⁶

Pe această linie de idei, și în doctrina administrativă, în contextul analizei *izvoarelor nescrise ale dreptului administrativ*, s-a susținut necesitatea de a se face distincție între acele *principii care sunt prevăzute în acte normative*, situație în care chiar

¹² Idem, p. 95 și urm.

¹³ M. Bădescu, *op. cit.*, p. 88.

¹⁴ Idem, p. 89 și urm.

¹⁵ N. Popa, *op. cit.*, p. 123.

¹⁶ M.C. Dănișor, D.C. Dănișor, *Teoria generală a dreptului*, Editura Universul Juridic, București, 2023, p. 66.

acele acte normative reprezintă izvoare ale dreptului administrativ și acele *principii care, fără a fi prevăzute expres în vreun act normativ, se degajă prin generalizare, căpătând valoarea unor izvoare distincte de actele normative respective.*¹⁷

2. Principii ale dreptului administrativ reflectate în Constituție

Unele dintre principiile identificate în lucrările *teoriei generale a dreptului* cunosc o consacrare expresă în Legea fundamentală.

Principiile generale ale dreptului care izvorăsc din Constituție poartă denumirea de *principii fundamentale* sau *principii constituționale* care contribuie, prin originea lor nu numai la orientarea conținutului dreptului constituțional înțeles ca ramură distinctă de drept, dar și la constituționalizarea întregului sistem de drept. Alături de aceste principii fundamentale există și alte principii specifice fiecărei ramuri de drept.¹⁸

Spre deosebire de *principiile fundamentale* care reflectă esențialul, *principiile de ramură* sunt valabile pentru o anumită categorie de relații sociale.¹⁹

Constituția României din 1991, republicată în 2003, precizează o serie de principii fundamentale aplicabile administrației publice, dar parte dintre acestea sunt reluate în legislația specifică, în primul rând în Codul administrativ, la care ne vom referi ulterior în detaliu.

Art. 1 al Legii fundamentale se constituie ca nucleul principal al unor principii esențiale pentru toate ramurile dreptului, analizate și în teoria generală a dreptului. Cel mai important principiu, al *statului de drept* este corolarul de la care pornesc caracteristicile esențiale ale statului român, veritabile postulate, enumerate în alin. (3) al primului articol.

Într-o formulare simplă, statul de drept semnifică faptul că guvernării trebuie să se supună unor reguli juridice. Încadrarea tuturor formelor de exercitare a puterii statale în cadre juridice presupune interzicerea manifestărilor arbitrare, situate în afara legii, dar permite și chiar implică manifestarea discreționară a puterii etatice în limitele oportunității care este prezervată fiecărei autorități publice, alături de competența legată ce rezultă din respectarea strictă a principiului legalității.²⁰

Despre *statul de drept* s-a scris și se scrie enorm, esențial este de subliniat că, el reprezintă de fapt un deziderat către care tinde în permanență orice societate, niciodată însă, în măsură să fie atins. Uneori se apropie, alteori se depărtează, în funcție de onestitatea, de corectitudinea, de profesionalismul celor care dețin puterea, celor care compun autoritățile publice. De aici susținerea din cel mai amplu comentariu al Constituției potrivit căreia, controversa teoretică privitoare la fundamentele și definiția

¹⁷ D. Brezoianu, *Drept administrativ român*, Editura All Beck, București, 2004, p. 35.

¹⁸ I. Vida, I. C. Vida, *op. cit.*, p. 91.

¹⁹ M. Bădescu, *op. cit.*, p. 88.

²⁰ I. Muraru, E.S. Tănăsescu, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coordonatori), *Constituția României. Comentariu pe articole*, ediția 3, Editura C.H. Beck, București, 2022, p. 7.

statului de drept se reflectă în reglementarea constituțională, nu în cadrul art. 1, ci în titlul III, care se referă la autoritățile publice.²¹

Caracterul democratic al statului consacrat expres în continuare antamează alte principii, valori la fel de importante pentru statul modern, unele precizate în egală măsură, precum: *pluralismul, protecția minorităților, responsabilitatea guvernanților* și obligația acestora de a se conforma regulilor, *exercitarea imparțială a justiției* etc.²²

Inițial, în constituțiile clasice, *principiul separației puterilor în stat* a fost prevăzut expres. Ulterior, în constituțiile europene moderne, legiuitorii constituuanți au renunțat treptat la menționarea sa, principiul fiind mai degrabă sugerat, iar separația puterilor rezultând de o manieră implicită, din expresii specifice, cum ar fi *funcție a statului, autoritate publică, organ statal* etc.²³

Sub acest aspect, Constituția României din 1991, în forma inițială s-a înscris ca tehnică de redactare și ca limbaj juridic pe linia Constituțiilor europene ale sfârșitului de secol.²⁴

Criticilor din doctrină care au urmat, în pofida faptului că, în numeroase decizii ale sale, Curtea Constituțională – în compunerea din acea perioadă – a recunoscut principiul separației puterilor ca fiind unul de rang constituțional, deși neprecizat expres, li s-a dat satisfacție cu ocazia primei și singurei revizuirii constituționale de până în prezent, din anul 2003, prin completarea cu două noi alineate a art. 1, primul stipulând expres acest principiu.²⁵

„Statul se organizează potrivit principiului separației și echilibrului puterilor – legislativă, executivă și judecătorească – în cadrul democrației constituționale.”

Se impune remarcată maniera modernă de consacrare a acestui principiu fundamental al statului de drept, prin referire la democrația constituțională, fiind avute astfel în vedere și autoritățile publice care nu pot fi încadrate strict în niciuna din cele trei puteri clasice, ele reprezentând de fapt, *expresia și consecința colaborării acestora*.²⁶

În sfârșit, ultimul alineat al primului articol al Legii fundamentale, care iată poate fi privit ca punctul nodal al principiilor esențiale de rang constituțional ce relaționează direct cu activitatea celor care guvernează România, consacră *principiul supremației Constituției și caracterul obligatoriu al legilor*.

Principiul legalității și, în primul rând, al *supremației Constituției*, prevăzut inițial în art. 51 din Constituția României din 1991, a primit, ca urmare a revizuirii din 2003, importanța cuvenită, el fiind plasat astfel, la finalul art. 1 din Constituția României republicată.

²¹ Idem, p. 9.

²² Idem, p. 11.

²³ A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, ediția 4, Editura All Beck, București, 2005, p. 31.

²⁴ Idem, p. 30.

²⁵ D. Apostol Tofan, *Drept administrativ. vol. I. Partea introductivă. Administrația publică*, Editura C.H. Beck, București, 2024, p. 12.

²⁶ Idem, p. 13.

Alin. (5) al art. 1 servește ca temei juridic atât pentru transpunerea supremației Constituției în *sens strict*, cât și a principiului legalității în *sens larg*. Ezitantă în privința temeiului principiului legalității pe care-l fundamentează fie pe alin. (3), fie pe alin. (5) al art. 1 din Constituție, în special după 2010, jurisprudența Curții Constituționale a devenit constantă în precizarea faptului că, deși „textele constituționale nu stabilesc în mod expres exigențe privitoare la calitatea legislației” inspirată de jurisprudența C.E.D.O., ea a stabilit o serie de criterii ce trebuie respectate în activitatea de legiferare. Astfel, „legea trebuie să întrunească cele trei cerințe de calitate care rezultă din art. 1 alin. (5) din Constituție – *claritate, precizie și previzibilitate*”.²⁷

Titlul al doilea al Constituției consacrat drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale ce se finalizează cu trei articole privitoare la *Avocatul Poporului*, autoritatea publică menită să gardeze „apărarea drepturilor și libertăților persoanelor fizice” în cazuri concrete, la sesizarea acestora, abundă în principii ale dreptului, dacă ar fi să ne referim doar la *principiile generale ale drepturilor fundamentale*. Sunt identificate în cuprinsul unor articole, principii precum: *universalitatea drepturilor și obligațiilor, neretroactivitatea legii*, cu excepția legii penale sau contravenționale mai favorabile, *egalitatea în drepturi a cetățenilor, ocuparea funcțiilor și demnităților publice de persoane cu cetățenia română, protecția cetățenilor români în străinătate, prioritatea reglementărilor internaționale, restrângerea exercițiului unor drepturi, protecția cetățenilor străini*.²⁸

Doar unele dintre acestea interesează dreptul administrativ, fiind principii aplicabile administrației publice. Nu ne-am propus în acest studiu dezvoltarea analizei principiilor de rang constituțional, ci doar evocarea lor succint, în contextul distincției, principii fundamentale aplicabile administrației publice de rang constituțional și respectiv, principii generale aplicabile administrației publice de rang legal, ce urmează să fie prezentate ulterior, mai în detaliu.

Ne reține atenția însă, printre principiile enunțate în Titlul II al Constituției, principiul *proporționalității* evocat în contextul reglementării *restrângerii exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți*, în art. 53.

Anterior revizuirii constituționale, art. 53 cuprindea doar referirea la *proporționalitatea* care trebuie să existe între măsura luată și cauza care a determinat-o, în timp ce, ulterior modificării constituționale, la această condiție s-a adăugat și cea a aplicării *nediscriminatorii* a restrângerii astfel reglementate. Trebuie precizat că principiul proporționalității își află în art. 53 din Constituție doar una din multele sale aplicări concrete.²⁹

Noi îl amintim în acest context, deoarece principiul proporționalității cunoaște o consacrare expresă, fiind și definit, așa cum vom arăta, în Codul administrativ.

²⁷ I. Muraru, E.S. Tănăsescu, în coord. I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *op. cit.*, 2022, p. 18.

²⁸ Pentru detalii: I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *Drept constituțional și instituții politice*, vol. I, ediția 16, Editura C.H. Beck, București, 2023, p. 194 și urm.

²⁹ *Idem*, p. 201.

Totodată, art. 120 din Legea fundamentală enumeră *principiile de bază* aplicabile organizării și funcționării autorităților administrației publice locale alese și anume, principiile *descentralizării, autonomiei locale și deconcentrării serviciilor publice*.

Dacă sub aspectul naturii sau esenței ei, *descentralizarea* a fost prezentată, de regulă, ca un *mod de organizare a statului și a administrației*, sub aspect juridic, profilul noțiunii de *descentralizare* a fost conturat în principal de doctrină, legislației și jurisprudenței revenindu-le un rol secundar.³⁰

Descentralizarea administrativă presupune existența unor persoane publice locale, desemnate de comunitatea teritoriului, cu atribuții proprii, ce intervin direct în gestionarea și administrarea problemelor colectivității, implicând *autonomia locală*.³¹

Enunțarea *principiului autonomiei locale* în textul constituțional presupune recunoașterea ca entități teritoriale distincte a comunelor, orașelor, municipiilor – care reprezintă primul nivel al realizării autonomiei locale – și a județelor, înțelese ca grupări teritoriale ale colectivităților locale de bază, care se află la cel de-al doilea nivel al administrației publice locale. Și unele și altele fac parte din administrația publică locală.³²

Deconcentrarea constituie o *măsură intermediară în procesul descentralizării*, fiind privită ca transfer de atribuții de la centru la agenții puterii centrale aflați la conducerea diferitelor organisme locale; ea înseamnă mult mai puțin decât descentralizarea și presupune recunoașterea unei anumite puteri de decizie, în favoarea agenților statului repartizați pe întreg teritoriul țării (*prefectul, serviciile exterioare ale ministerelor* răspund acestui principiu).³³

În ce privește sintagma „descentralizarea serviciilor publice”, utilizată în forma inițială a Constituției, după cum doctrina atenționa, strict științific era vorba despre *deconcentrarea serviciilor publice*, pentru că erau avute în vedere, în primul rând, ramificațiile în teritoriu ale ministerelor, subordonate acestora, pe verticală, și prefectului, pe orizontală. În plus, mai putea fi avută în vedere și înființarea unor servicii publice de interes local.³⁴

Prin introducerea expresă a principiului *deconcentrării serviciilor publice*, cu ocazia revizuirii constituționale din anul 2003, ca principiu distinct de *descentralizare* și *autonomia locală* s-a răspuns rigorii științifice, menționate în doctrină, de-a lungul vremii, sub acest aspect.

Aceste trei principii specifice aplicabile administrației publice locale sunt enunțate și definite în Codul administrativ.

³⁰ D. Apostol Tofan, *op. cit.*, p. 205.

³¹ Idem, p. 206.

³² I. Vida, I.C. Vida, *Puterea executivă și administrația publică*, ediția a III-a, revăzută și adăugită, Editura Universul Juridic, București, 2024, p. 351.

³³ D. Apostol Tofan, *op. cit.*, p. 205.

³⁴ A. Iorgovan, *op. cit.*, p. 459.

În Legea fundamentală se regăsesc multe alte principii care sunt aplicabile direct sau indirect autorităților publice, autorităților administrației publice, în particular, dar obiectivul principal al acestei analize îl constituie identificarea principiilor comune și respectiv, a principiilor specifice din administrația publică, prin raportare la Codul administrativ.

Enunțarea acestora și punerea lor în discuție evidențiază necesitatea respectării lor, ca o garanție a statului de drept, cel mai proeminent principiu consacrat în Legea fundamentală.

3. Principii comune aplicabile administrației publice potrivit Codului administrativ

Codul administrativ adoptat prin O.U.G. nr. 57/2019, a cărui lege de aprobare se află și în prezent, în dezbatere parlamentară, reglementează principiile aplicabile în activitatea autorităților administrației publice și a instituțiilor publice, de o manieră particulară.

Reținem succint în acest context, calificarea Codului administrativ, de către un civilist, ca fiind „artificial, formal, așa-zisul Cod administrativ (o simplă compilație de legi)” în comparație cu veritabilul, substanțialul Cod civil, rațional, sistematic și coerent.³⁵

Fără a comenta aprecierile față de Codul civil, nu putem accepta criticile aduse Codului administrativ care demonstrează necunoașterea și lipsa de înțelegere a conținutului acestuia. Codul administrativ reunește și implicit, sistematizează o serie de acte normative anterioare importante, cu privire la: organizarea și funcționarea Guvernului și a ministerelor; administrația publică locală; procesul de descentralizare; statutul aleșilor locali; statutul prefectului; regimul aplicabil proprietății publice a statului sau a unităților administrativ-teritoriale; statutul funcționarilor publici etc. Totodată, Codul administrativ introduce numeroase prevederi prin care acoperă goluri legislative notabile, perpetuate de-a lungul vremii. Menționăm cu titlu de exemplu, regimul comun aplicabil autorităților administrative autonome, reguli specifice privind proprietatea privată a statului sau a unităților administrativ-teritoriale, prevederi aplicabile personalului contractual din administrația publică și evidența personalului plătit din fonduri publice, dreptul comun în materia răspunderii administrative, dreptul comun în domeniul serviciilor publice. Meritul incontestabil al Codului administrativ constă – așa cum am susținut în repetate rânduri – în sistematizarea, unificarea, clarificarea legislației, eliminarea

³⁵ M. Nicolae, *Interesul general în Codul civil și în Codul administrativ*, în „Revista Română de Drept Privat”, nr. 4/2023, unde la nota 9 se fac și alte afirmații precum: „așa-zisul Cod administrativ (2019) este tot un cod surogat, iluzoriu, vădit artificial (neautentic), hibrid și incomplet, *i.e.*, o simplă colecție de reglementări speciale elaborate din considerente de oportunitate ori pur politice, iar nu științifice sau pur tehnice”, consultat online. <https://lege5.ro/App/Document/ge2tcmzrg42tq/interesul-general-in-codul-civil-si-in-codul-administrativ>

contradicțiilor și a paralelismelor existente în unele dintre actele normative abrogate și implicit, în punerea la dispoziția practicienilor din administrația publică a unei unice reglementări unitare.

În ceea ce privește analiza noastră referitoare la principiile aplicabile în această materie, reținem că, pe de-o parte, în titlul III al primei părți consacrată unor *Dispoziții generale*, Codul administrativ enumeră și definește *principiile generale aplicabile administrației publice*, fără a epuiza lista, astfel de principii fiind esențial a fi reglementate și în viitorul Cod de procedură administrativă.³⁶

Pe de altă parte, fiecare dintre celelalte părți ale Codului și anume, cea privitoare la *administrația publică locală*, cea privitoare la *proprietatea publică și privată a statului sau a unităților administrativ-teritoriale*, cea privitoare la *personalul din administrație*, cea privitoare la *răspunderea administrativă* și cea privitoare la *serviciile publice* conține de regulă, printre primele dispoziții, o enumerare, însoțită uneori de definiții, a *principiilor specifice* aplicabile.

Cu alte cuvinte, cel mai adesea, fiecare parte dintre cele care compun Codul administrativ debutează cu principiile ce caracterizează instituția dreptului administrativ consacrată în partea respectivă, după ce în prima parte au fost enumerate și definite *principiile generale aplicabile la nivelul întregii administrații publice din România*.

Primul principiu general aplicabil administrației publice, consacrat în art. 6 C. adm., enunțat din perspectiva caracterului său obligatoriu și în art. 1 alin. (5) din Constituție, este *principiul legalității*, potrivit căruia: „Autoritățile și instituțiile administrației publice, precum și personalul acestora au obligația de a acționa cu respectarea prevederilor legale în vigoare și a tratatelor și a convențiilor internaționale la care România este parte”.

Principiul legalității care este dominant aplicabil administrației publice în toate țările Uniunii Europene, constă în necesitatea ca întreaga activitate a autorităților și instituțiilor publice să se desfășoare pe baza legilor și în conformitate cu acestea, urmărindu-se în principal punerea lor în aplicare.³⁷

Principiul legalității aplicat administrației publice exprimă regula potrivit căreia administrația trebuie să acționeze conform *dreptului*, dar având întotdeauna în vedere *interesul public*.³⁸

Legalitatea privită ca reprezentând *supunerea administrației dreptului*, conține de fapt, două elemente: *obligația de conformitate cu legea* dar și *obligația de a avea inițiativă în vederea asigurării punerii în aplicare a legii*.³⁹

³⁶ D. Apostol Tofan, *Tezele prealabile ale proiectului Codului administrativ. Proiectul Codului administrativ. Câteva reflecții*, în „Curierul Judiciar”, nr. 11/2016, p. 593.

³⁷ D. Apostol Tofan, *Principii aplicabile administrației publice în țări ale Uniunii Europene și în România*, în „Studii de Drept Românesc”, nr. 1–2/2006, p. 33.

³⁸ D. Apostol Tofan, *Puterea discreționară și excesul de putere al autorităților publice*, Editura All Beck, București, 1999, p. 42.

³⁹ G. Braibant, *Le droit administratif français*, 2^{eme} édition, Editura Dalloz, Paris, 1988, 195 și urm.

Supunerea administrației dreptului permite o marjă de libertate celui chemat să aplice legea, fiind vorba de *puterea discreționară* a administrației, care nu este însă în contradicție cu principiul legalității. Depășirea limitelor puterii discreționare conduce însă la *exces de putere*, ce poate fi sancționat în instanța de contencios administrativ.

Și Curtea Constituțională, prin jurisprudența sa, a stabilit că *trăsătura esențială a statului de drept* o constituie supremația Constituției și *obligativitatea respectării legii*, iar „statul democratic este prin excelență un stat în care se manifestă *domnia legii*”.⁴⁰

Principiul egalității, consacrat în art. 7 C. adm. are următoarea configurație: „Beneficiarii activității autorităților și instituțiilor administrației publice au dreptul de a fi tratați în mod egal, într-o manieră nediscriminatorie, corelativ cu obligația autorităților și instituțiilor administrației publice de a trata în mod egal pe toți beneficiarii, fără discriminare pe criteriile prevăzute de lege”.

Acest principiu fundamental al dreptului este prezent, în diverse forme, în mai multe texte ale Constituției, cel mai elocvent fiind însă, art. 16 alin. (1) și (2) potrivit căruia: „(1) *Cetățenii sunt egali în fața legii și a autorităților publice, fără privilegii și fără discriminări.* (2) *Nimeni nu este mai presus de lege*”. El este precizat și în legislația Uniunii Europene.

Codul administrativ instituie prin prevederile sale, dreptul persoanelor fizice și persoanelor juridice care beneficiază de activitatea autorităților și instituțiilor publice de a fi tratate *egal și nediscriminatoriu* și obligația acestora din urmă de a-i trata similar, cu respectarea acelorași principii fundamentale pe beneficiarii acțiunilor lor.

Codul administrativ nu a prevăzut expres între principiile generale ale administrației publice, *principiul nediscriminării*, deoarece acesta este o dimensiune a principiului egalității, alături de asigurarea egalității de tratament. Cu toate acestea, principiul nediscriminării este reglementat ca un principiu specific aplicabil în materia *concesiunii bunurilor proprietate publică*, în art. 331 C. adm. sau în *domeniul serviciilor publice*, pentru care dobândește valoare de principiu special de drept, în art. 580 alin. (3) C. adm.⁴¹

Observăm că, unele din principiile generale aplicabile administrației publice se pot regăsi și sub forma unor *principii specifice* pentru anumite instituții fundamentale ale dreptului administrativ, precum *concesiunea de bunuri proprietate publică* sau *serviciile publice*.

Egalitatea în drepturi este un principiu general al dreptului întâlnit în toate ramurile dreptului, exprimat atât legal, cât și doctrinar și jurisprudențial, fiind prevăzut ca principiu și în art. 20 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii

⁴⁰ T. Toader, M. Safta, *Constituția României. Decizii C.C.R. Hotărâri C.E.D.O. Hotărâri C.J.U.E. Legislația conexă*, ed. a 3-a, Editura Hamangiu, București, 2019, p. 11.

⁴¹ A. Trăilescu, în V. Vedinaș (coordonator), *Codul administrativ comentat. Explicații. Jurisprudență. Doctrină*, vol. I, art. 1–364¹, Editura Universul Juridic, București, 2022, p. 52 și urm.

Europene. De-a lungul timpului, egalitatea s-a cristalizat atât ca principiu de drept, cât și ca drept fundamental și categorie juridică, ea însemnând, în primul rând, *șanse egale* tuturor cetățenilor.⁴²

Principiul constituțional al egalității vizează persoanele fizice, iar pe cele juridice (colective) doar în măsura în care prin inegalitatea lor de tratament juridic sunt afectate drepturi subiective ale unor titulari individuali.⁴³

Principiul transparenței este reglementat în art. 8 C. adm. astfel: „(1) În procesul de elaborare a actelor normative, autoritățile și instituțiile publice au obligația de a informa și de a supune consultării și dezbaterii publice proiectele de acte normative și de a permite accesul cetățenilor la procesul de luare a deciziilor administrative, precum și la datele și informațiile de interes public, în limitele legii. (2) Beneficiarii activităților administrației publice au dreptul de a obține informații de la autoritățile și instituțiile administrației publice, iar acestea au obligația corelativă a acestora de a pune la dispoziția beneficiarilor informații din oficiu sau la cerere, în limitele legii”.

Și acest principiu se regăsește în reglementarea *dreptului la informație* din Constituție.

Într-un stat democratic, *transparența* procesului de guvernare este și o dovadă de bună guvernare, cei aflați la putere fiind datori să ofere cetățenilor, informații corecte privind obiectivele de guvernare, precum și acțiunile care vizează aplicarea programului de guvernare acceptat în numele poporului și pentru popor de către membrii forului legislativ. Transparența procesului de guvernare constă și în acces la procedura de luare a deciziilor și, dacă este posibil, la exprimarea opiniilor privind adoptarea unor decizii.⁴⁴

Legea nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică, care urmează să fie încorporată în viitorul Cod de procedură administrativă, a urmărit *apropierea societății civile de activitatea decizională a administrației publice*, stabilind modalitățile concrete de realizare a acestui proces.

Politica administrației publice trebuie să fie una de *deschidere și transparență*. Doar cazuri de natură excepțională pot fi ținute secret și considerate confidentiale, cum ar fi, spre ex., cele legate de securitatea națională sau aspecte similare. *Libertatea și democrația într-un Stat sunt direct proporționale cu cantitatea și nivelul de informații la care cetățenii au acces.*

Și Legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public prevede chiar din primul său articol că „accesul liber și neîngrădit al persoanei la orice informații de interes public, (...) constituie unul dintre principiile fundamentale ale relațiilor dintre persoane și autoritățile publice, în conformitate cu Constituția României și cu documentele internaționale ratificate de Parlamentul României”.

⁴² Șt. Deaconu, *Drept constituțional*, ediția 4, Editura C.H. Beck, București, 2020, p. 176 și urm.

⁴³ I. Muraru, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *op. cit.*, 2022, p. 139.

⁴⁴ C. Ionescu, în C. Ionescu, C.A. Dumitrescu (coordonatori), *Constituția României. Comentarii și explicații*, Editura C.H. Beck, București, 2017, p. 414.

Principiul proporționalității, la care am făcut anterior referire, prin raportare la art. 53 din Constituție, cunoaște o consacrare în art. 9 C. adm. „Formele de activitate ale autorităților administrației publice trebuie să fie corespunzătoare satisfacerii unui interes public, precum și echilibrate din punctul de vedere al efectelor asupra persoanelor. Reglementările sau măsurile autorităților și instituțiilor administrației publice sunt inițiate, adoptate, emise, după caz, numai în urma evaluării nevoilor de interes public sau a problemelor, după caz, a riscurilor și a impactului soluțiilor propuse”.

Prin definiția propusă de Codul administrativ, *principiul proporționalității* se raportează la ideea de *satisfacere a unui interes public* și consacră necesitatea creării unui *echilibru* al formelor de activitate ale autorităților administrației publice sub aspectul *efectelor pe care le determină asupra persoanelor*. Teza a doua a definiției indică trei condiții necesare a fi respectate de reglementări și măsurile pe care autoritățile trebuie să le respecte, și anume: evaluarea necesităților de interes public, a riscurilor și a impactului soluțiilor propuse.

Principiul proporționalității exprimă în esență, cerința ca orice acțiune a administrației care vizează luarea unor măsuri de înlăturare a unor efecte negative (spre ex., măsurile luate în timpul pandemiei) să nu fie mai aspre decât „răul” ce se dorește a fi evitat sau înlăturat.

În practică, problema care se ridică este aceea de a constata dacă respectarea proporțiilor este lăsată la aprecierea administrației sau dacă judecătorul trebuie să le controleze și în ce măsură. Cu alte cuvinte, *proporționalitatea* este doar o regulă de morală administrativă sau ea are caracterul unei obligații căreia îi corespunde o sancțiune?

Respectarea principiului proporționalității prezintă o semnificație aparte în cazul unei perioade caracterizate prin existența unor „circumstanțe excepționale” ca cele cauzate de pandemia de coronavirus, în anii 2020–2022.⁴⁵

Principiul satisfacerii interesului public este prevăzut în art. 10 C. adm. și reglementat astfel: „Autoritățile și instituțiile administrației publice, precum și personalul din cadrul acestora au obligația de a urmări satisfacerea interesului public înaintea celui individual sau de grup. Interesul public național este prioritar față de interesul public local.”

Deși *interesul public* nu cunoaște o definiție expresă în Codul administrativ și nici în vreun alt text de lege, fiind însă o noțiune centrală a dreptului administrativ, constatăm că, principiul satisfacerii interesului public se regăsește printre principiile comune aplicabile administrației publice.

În doctrina recentă, *interesul public* este privit ca „ansamblul de nevoi, valori, drepturi și interese ale unei colectivități, care necesită protecție și promovare prin acțiunea autorităților și instituțiilor publice, în vederea asigurării bunăstării generale, securității, ordinii publice și dezvoltării durabile a societății”.⁴⁶

⁴⁵ D. Apostol Tofan, *Regimul juridic aplicabil actelor normative emise în circumstanțe excepționale: starea de urgență și starea de alertă*, în „Studii și Cercetări Juridice”, nr. 1/2023, p. 76.

⁴⁶ M. Ursuța, I. Lazăr, *Drept administrativ*, Editura Universul Juridic, București, 2025, p. 18 și urm.

Cu două decenii în urmă, noțiunea de *interes public* era privită ca reprezentând *necesitățile materiale și spirituale ale cetățenilor, la un moment dat*, cu precizarea că această sintagmă, asemeni altora uzuale în dreptul administrativ, ca de exemplu, *serviciu public, ordine publică* etc., este un concept ce depinde de scopurile politice, sensul său putând să se modifice odată cu schimbarea concepțiilor politice, în cazul alternanței la putere.⁴⁷

Teoria *conceptelor juridice nedeterminate*, dezvoltată în doctrina germană, privitoare la schimbarea semnificației noțiunilor esențiale pentru dreptul administrativ, pentru dreptul public, în general, se dovedește pertinentă în condițiile în care, orice forță politică ajunsă la guvernare are tendința să îmbrace în „haină” juridică propria viziune cu privire la o anumită instituție. Este suficient să privim în jur la schimbările majore care se petrec în unele state ale lumii, ca urmare a alternanței la putere, pentru a înțelege valabilitatea și poate chiar, perenitatea acestei teorii.

Dintr-o altă perspectivă, în doctrină este identificată ca paradigmă a dreptului public contemporan, stabilirea echilibrului între apărarea *interesului public* și a *interesului privat*, determinată de o scară de valori ce nu poate fi fixată în termeni absoluți, ci doar în raport de necesitățile sociale care se schimbă în funcție de moment, de țări, de împrejurări.⁴⁸

Printre trăsăturile dreptului administrativ a fost tradițional analizată în doctrină, *prioritatea interesului public față de interesul particular*, pornindu-se de la ideea că, în *statul de drept*, interesele statului sunt ale colectivității, deci trebuie să fie prioritare în raport cu cele ale individului.⁴⁹

Prioritatea interesului public se concretizează și în obligația autorităților administrației publice de a organiza servicii publice în vederea satisfacerii interesului general, cărora trebuie să le asigure funcționarea regulată și continuă.⁵⁰

Recunoașterea *principiului satisfacerii interesului public* se regăsește și în jurisprudența Curții Constituționale, care prin Decizia nr. 369/2022 a reținut că legiuitorul delegat a modificat soluția legislativă inițială și a stabilit, în mod expres, „*obligativitatea publicării în Monitorul Oficial al României, Partea I, a tuturor actelor cu caracter normativ, inclusiv a hotărârilor Comitetului Național pentru Situații de Urgență*, prin care se instituie, se modifică ori se dispune încetarea măsurilor din Legea nr. 136/2020”. Legiuitorul delegat a avut în vedere inclusiv „*necesitatea asigurării accesului liber la justiție*”, nepublicarea „*provocând consecințe grave asupra interesului public și a securității raporturilor juridice, fiind create premisele încălcării dreptului fundamental privind accesul liber la justiție*”.

⁴⁷ A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. I, 2005, p. 26.

⁴⁸ C.-S. Săraru, *Drept administrativ. Probleme fundamentale ale dreptului public*, Editura C.H. Beck, București, 2016, p. 30.

⁴⁹ R. N. Petrescu, *Drept administrativ*, Editura Hamangiu, București, 2009, p. 38.

⁵⁰ Idem, p. 39.

Principiul imparțialității este reglementat în art. 11 C. adm. care stabilește că: „Personalul din administrația publică are obligația de a-și exercita atribuțiile legale, fără subiectivism, indiferent de propriile convingeri sau interese”.

Principiul imparțialității stabilește obligația celor implicați în activitatea administrativă de la nivelul puterii executive de a-și exercita atribuțiile cu obiectivitate, indiferent de convingerile pe care le au, dar și de eventualele interese. Acest principiu nu presupune însă uniformitate în aplicarea sancțiunilor pentru comiterea de abateri administrative, care se circumscrie dreptului de apreciere al autorităților publice în cadrul limitelor prevăzute de lege.⁵¹

Se impune amintit în acest context că, *principiul imparțialității* este un principiu specific procedurii civile strâns legat de principiul independenței. *Independența* se raportează în principal, la alte puteri decât cea judecătorească, dar și la părți, iar *imparțialitatea* este legată mai degrabă, de organizarea și funcționarea internă a instanțelor și de judecător. Independența este prealabilă imparțialității, deoarece nu poți fi imparțial dacă deja nu există independență, dar este posibil ca un judecător independent de toate celelalte puteri să nu fie imparțial într-o speță concretă. Un judecător imparțial este cel care menține balanța și judecă fără frică sau favoare, pentru a face bine.⁵²

Codul administrativ consacră expres principiul imparțialității printre *principiile aplicabile administrației publice* ca o obligație a personalului din administrația publică, fie personal contractual, fie funcționari publici. În art. 368 C. adm. lit. e), legiuitorul delegat revine și enumeră același principiu alături de *independență*, printre *principiile aplicabile conduitei profesionale* a funcționarilor publici și a personalului contractual din administrația publică, definindu-l ca un „principiu conform căruia persoanele care ocupă diferite categorii de funcții sunt obligate să aibă o atitudine obiectivă, neutră față de orice interes altul decât interesul public, în exercitarea funcției deținute”.

Principiul continuității se regăsește în art. 12 C. adm. care stipulează că: „Activitatea administrației publice se exercită fără întreruperi, cu respectarea prevederilor legale”.

Spre deosebire de Parlament, care lucrează în sesiuni, desfășurând o activitate temporară, de esența activității autorităților administrației publice este principiul *continuității*. Niciun moment administrația unui stat nu poate înceta să funcționeze, susținându-se metaforic că într-o asemenea situație, statul ar înceta să existe.

Constituția și legislația au urmărit să stabilească pentru toate autoritățile administrației publice asigurarea continuității activității, în cazul unor autorități alese. Aceasta este rațiunea pentru care, potrivit art. 83 alin. (2): „Președintele României își exercită mandatul până la depunerea jurământului de Președintele

⁵¹ A Trăilescu, în V. Vedinaș (coordonator), *op. cit.*, vol. I, 2022, p. 64.

⁵² V.M. Ciobanu, în V.M. Ciobanu, M. Nicolae (coordonatori), *Noul Cod de procedură civilă comentat și adnotat*, vol. I, art. 1–526, Editura Universul Juridic, București, 2013, p. 16 și urm.

nou-ales”. Dar textul nu poate fi desprins de context, adică de primul alineat și ultimul al art. 83 care stabilesc o *durață de 5 ani* pentru mandatul Președintelui, *care se exercită de la data depunerii jurământului, cu posibilitatea prelungirii acestuia, doar prin lege organică, în caz de război sau catastrofă*, funcția de Președinte al României putând fi îndeplinită pentru *cel mult două mandate de aceeași persoană, mandate ce pot fi și succesive*, în acord cu art. 81 alin. (4).

Pentru identitate de rațiune, un guvern demisionar „îndeplinește numai actele necesare pentru administrarea treburilor publice, până la depunerea jurământului de membrii noului Guvern”, potrivit art. 110 alin. (4) din Constituție. Și exemplele pot continua cu privire la autoritățile alese la nivel local, Codul administrativ reglementând continuitatea activității acestora.

Chiar și în perioade de anormalitate în evoluția unei societăți, a existenței unor circumstanțe excepționale care impun adoptarea unor acte administrative de natură specială, perpetuarea activității puterii executive este esențială pentru continuitatea statului.

Nu trebuie uitat că, o trăsătură esențială a serviciilor publice o reprezintă continuitatea acestora, iar definirea administrației publice ca un ansamblu de servicii publice conduce implicit la concluzia continuității administrației publice.

Principiul adaptabilității consacrat în art. 13 C. adm. se referă la *obligația autorităților și instituțiilor publice de a satisface nevoile societății*.

Acest principiu este o consecință a principiului general al adaptării la *exigențele reale, posibile, actuale și de perspectivă* ale administrației. El are în vedere *adaptabilitatea*, în contextul stabilității relative a administrației publice. În raport de cerințele mediului social-politic și economic, aflate în permanentă evoluție și amplificare, administrația publică trebuie să fie pregătită să facă față oricăror circumstanțe, în sensul de a fi capabilă să îndeplinească, cu resursele de care dispune, sarcinile pe care le generează continuu atât puterea politică, cât mai ales, dinamica vieții sociale, identificând soluțiile optime pentru a se adapta la condiții.⁵³

În doctrina franceză se teoretizează *principiul adaptabilității serviciului public*, conceput ca o nevoie de ajustare în permanență a mijloacelor și procedurilor după conținutul necesității care trebuie satisfăcută.⁵⁴

Într-un studiu recent, *principiul adaptabilității* prevăzut de art. 13 C. adm. este asociat *aparenței* unite cu *încrederea legitimă* „pe care consumatorul ar trebui să o aibă față de informațiile furnizate de către site-urile unor autorități sau instituții ale administrației publice” care au obligația de a satisface nevoile societății, cu privire la afișarea listei prestatorilor de servicii funerare autorizați pe site-ul direcțiilor de sănătate publice.⁵⁵

⁵³ C.C. Manda, *Elemente de știința administrației*, Editura Universul Juridic, București, 2012, p. 68.

⁵⁴ V. Vedinaș, *Codul administrativ adnotat. Noutăți. Examinare comparativă. Note explicative*, ed. a 3-a revăzută și adăugită, Editura Universul Juridic, București, 2021, p. 41.

⁵⁵ S.-D. Șchiopu, *Propunere de lege ferenda privind reglementarea informării consumatorilor asupra prestatorilor de servicii funerare*, în „Dreptul” nr. 4/2023, consultat online.

4. Principii specifice aplicabile administrației publice potrivit Codului administrativ

4.1. Principii specifice aplicabile administrației publice locale

După cum am precizat, Codul administrativ recurge la enumerarea unor principii specifice, pentru fiecare dintre instituțiile fundamentale ale dreptului administrativ pe care le reglementează în cuprinsul său, existând însă situații, sesizate deja în doctrina administrativă, în care sunt reluate unele dintre principiile generale enumerate și definite în partea consacrată unor dispoziții generale, principii care se aplică cu prioritate și prezintă anumite particularități.

În partea a III-a a Codului administrativ consacrată *Administrației publice locale* au fost preluate mai multe acte normative în materie și nu doar vechea Lege-cadru a administrației publice locale nr. 215/2001, abrogată expres, considerente pentru care, pe lângă enumerarea *principiilor specifice aplicabile administrației publice locale* din art. 75, primul dintre acestea fiind *principiul descentralizării*, la art. 76 C. adm. sunt enumerate și chiar definite *principiile procesului de descentralizare*. Aceasta deoarece *descentralizarea* reprezintă un principiu de bază al organizării administrației publice locale dar în același timp se constituie și într-un proces de transfer al atribuțiilor de natură administrativă de la autoritățile centrale la autoritățile locale alese.

Din această perspectivă, *descentralizarea* este definită în art. 5 lit. x) C. adm. ca reprezentând „transferul de competențe administrative și financiare de la nivelul administrației publice centrale la nivelul administrației publice din unitățile administrativ-teritoriale, împreună cu resursele financiare necesare exercitării acestora”.

În doctrina administrativă au fost identificate tradițional două forme ale descentralizării, și anume: *descentralizarea teritorială* și *descentralizarea tehnică* sau prin servicii.⁵⁶

Descentralizarea teritorială presupune existența unor autorități alese, la nivelul unităților administrativ-teritoriale, autorități ce dispun de competență materială generală.

Descentralizarea tehnică sau *prin servicii* presupune existența unor *persoane morale de drept public* care prestează anumite servicii publice, distincte de masa serviciilor publice prestate de autoritățile statale.

Descentralizarea teritorială este legată de recunoașterea colectivităților locale și a dreptului acestora de a se administra. Pentru ca o colectivitate locală să fie considerată descentralizată este necesar să îndeplinească următoarele condiții: să beneficieze de personalitate juridică (de fapt, unităților administrativ-teritoriale le este conferită personalitate juridică, potrivit art. 96 C. adm. – n.n.); să dispună de autorități administrative alese proprii iar supravegherea activității acestora să se realizeze numai prin intermediul unei forme de control stabilite de lege (*tutela administrativă exercitată de prefect* – n.n.).⁵⁷

⁵⁶ A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. I, p. 452 și urm.

⁵⁷ I. Vida, I.C. Vida, *op. cit.*, 2024, p. 18.

Descentralizarea tehnică se realizează prin constituirea unor instituții publice de interes local sau a unor instituții de utilitate publică de interes local, înzestrate cu personalitate juridică, bazată pe proprietatea privată, fie a statului, fie a persoanelor fizice sau juridice.⁵⁸

Gradul *descenzalizării administrative* depinde de: numărul serviciilor publice date în competența autorităților publice locale; de modul cum sunt organizate autoritățile publice locale și de raporturile lor cu cele centrale, precum și de forma în care se exercită controlul special efectuat de autoritatea centrală.⁵⁹

Principiul descenzalizării se bazează pe ideea că, problemele și nevoile comunităților pot fi gestionate mai eficient și adecvat la nivelul cel mai apropiat de cetățeni. Prin descenzalizare, autoritățile locale devin responsabile de realizarea serviciilor publice, de gestionarea resurselor și de rezolvarea problemelor comunităților respective.⁶⁰

Din economia dispozițiilor Codului care guvernează *procesul de descenzalizare*, doctrina administrativă identifică următoarele trăsături ale acestui proces: el implică întotdeauna un transfer – în principiu, definitiv și irevocabil – de competențe de la o autoritate a administrației publice centrale la una sau mai multe autorități ale administrației locale; transferul de competențe se realizează prin lege organică, dar e posibil ca Guvernul sau ministerul abilitat prin respectiva lege să aprobe prin hotărâre sau ordin, după caz, norme metodologice de organizare a aplicării respectivei legi; el trebuie fundamentat pe „studii de impact”; prin actul normativ adoptat se instituie „sisteme de indicatori de monitorizare”, iar procesul de descenzalizare este unul etapizat, guvernat de un set de principii și de reguli.⁶¹

Al doilea principiu enunțat la art. 75 C. adm. este *principiul autonomiei locale*, alături de *principiul descenzalizării*, ambele principii de rang constituțional, așa cum am arătat anterior.

Autonomia locală constituie un drept, iar *descenzalizarea administrativă* este un sistem ce o presupune. Ea nu trebuie înțeleasă însă, în sensul unei libertăți totale, cu eliminarea oricărei intervenții a statului atunci când aceasta se dovedește necesară.

Principiul autonomiei locale, cel mai important, din care decurg celelalte, este și el definit în art. 5 lit. j) C. adm., după modelul definiției formulate în *Carta europeană a autonomiei locale*, adoptată la Strasbourg la 15 octombrie 1985, ratificată prin Legea nr. 199/1997. *Autonomia locală* constă în „dreptul și capacitatea efectivă a autorităților administrației publice locale de a soluționa și de a gestiona, în numele și în interesul colectivităților locale la nivelul cărora sunt alese, treburile publice, în condițiile legii”.

⁵⁸ Idem, p. 22.

⁵⁹ M. Preda, B. Vasilescu, *Drept administrativ. Partea specială*, ediție actualizată, Editura Lumina Lex, București, 2007, p. 151.

⁶⁰ M. Ursuța, I. Lazăr, *op. cit.*, 2025, p. 74.

⁶¹ C. Clipa, *Fundamente ideologice ale dreptului administrativ. Vol. II. Tomul 2. Specificitățile*, ediția a II-a, consolidată, Editura Hamangiu, București, 2024, p. 321 și urm.

În doctrină, a fost criticată definiția de mai sus, cu precizarea că *autonomia locală* reprezintă un *drept al colectivității locale*, persoană juridică de drept public și nu al autorităților acesteia, care doar exercită acest drept în numele și în interesul colectivității.⁶²

În cadrul autonomiei locale este garantat dreptul autorităților administrației publice locale ca, în limitele legii, să aibă inițiative în toate domeniile, cu excepția celor date în mod expres, în competența altor autorități publice.⁶³

În evoluțiile europene, *autonomia locală* reprezintă un principiu codificat ce dă expresie descentralizării administrative și impune cu putere imperativă implementarea acestuia, cu respectarea unor reguli precise. Autonomia locală se asociază cu stabilirea unui statut distinct al colectivităților locale, al autorităților acestora, în raport cu administrația de stat și cu autoritățile care exercită funcțiile acesteia în unitățile administrativ-teritoriale.⁶⁴

Tot, în ce privește acest principiu, art. 105 C. adm. stabilește că: „(1) Autonomia locală se exercită de către autoritățile administrației publice locale de la nivelul comunelor, orașelor, municipiilor și județelor. (2) În condițiile legii, se pot constitui autorități ale administrației publice locale și la nivelul subdiviziunilor administrativ-teritoriale ale municipiilor”.

Potrivit art. 84 alin. (3) și (4) C. adm.: „Autonomia locală este numai administrativă și financiară, fiind exercitată pe baza și în limitele prevăzute de lege. Autonomia locală privește organizarea, funcționarea, competența și atribuțiile autorităților administrației publice locale, precum și gestionarea resurselor care, potrivit legii, aparțin comunei, orașului, municipiului sau județului, după caz”.

O problemă juridică distinctă identificată în doctrină o reprezintă limitarea autonomiei locale la domeniile *administrativ* și *financiar*, în condițiile în care art. 1 alin. (2) C. adm. stabilește că dispozițiile Codului administrativ se completează cu Legea nr. 287/2009 privind Codul civil, precum și cu alte reglementări de drept comun în materie. În consecință, dimensiunile autonomiei locale ar trebui să depășească limitele administrative și financiare, în condițiile în care administrația publică locală este implicată și în raporturi juridice de drept civil sau de altă natură.⁶⁵

În baza principiului *autonomiei locale*, autoritățile administrației publice locale *nu se află în raporturi de subordonare*, dispoziție legală ce cunoaște o consacrare constituțională, în art. 123 referitor la *prefect*. Astfel, art. 85 alin. (2) C. adm. subliniază *lipsa de subordonare dintre autoritățile administrației publice locale, rezultat al autonomiei locale*. Mai mult decât atât, relațiile dintre autoritățile administrației publice locale sunt calificate expres ca fiind de colaborare. „Raporturile dintre autoritățile administrației publice locale din comune, orașe și municipii și autoritățile administrației publice de la nivelul județului se bazează pe

⁶² E. Bălan, *Instituții administrative*, Editura C.H. Beck, București, 2008, p. 102.

⁶³ I. Vida, I.C. Vida, *op. cit.*, 2024, p. 353.

⁶⁴ Idem, p. 23.

⁶⁵ Idem, p. 354.

principiile autonomiei locale, legalității, cooperării, solidarității, egalității de tratament și responsabilității” potrivit art. 85 alin. (1) C.adm.

Autonomia locală, în ultimii ani, nu a suferit modificări esențiale, cu unele excepții. În această perioadă însă, nivelul așteptărilor umane a crescut, dar satisfacerea acestora a rămas la un nivel scăzut, ceea ce demonstrează că autonomia locală funcționează cu sincope sau nu se realizează.⁶⁶

Art. 75 C. adm. adaugă la *principiile descentralizării și autonomiei locale*, principii de rang constituțional, următoarele principii legale: *consultarea cetățenilor în problemele locale de interes deosebit, eligibilitatea autorităților administrației publice locale, principiul cooperării, al responsabilității și al constrângerii bugetare*. Se precizează expres că *aplicarea acestor principii nu poate aduce atingere caracterului de stat național, suveran și independent, unitar și indivizibil al României*.

Principiul consultării cetățenilor, consacrat de Codul administrativ, decurge din *autonomia locală*, deoarece *organizarea referendumului local* reprezintă o veritabilă caracteristică a acesteia. Procedura de organizare și desfășurare a referendumului, atât a celui național, cât și a celui local, este prevăzută de Legea nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului, cu modificările și completările ulterioare.

În ipoteza *referendumului local*, vorbim despre o excepție de la principiul exercitării suveranității populare, la nivelul unităților administrativ-teritoriale, prin organele reprezentative ale colectivităților locale, astfel cum sunt acestea descriptiv definite în art. 5 lit. p) C. adm.⁶⁷

Referendumul este instituționalizat ca formă principală de consultare a colectivităților locale, fără a se rezuma doar la aceasta. Nu sunt excluse nici alte forme de participare a cetățenilor la treburile publice, care deși neprevăzute în mod expres, se subsumează și ele, alături de *referendumul local*, modalităților de manifestare concretă a *principiului legal al consultării*.⁶⁸

De altfel, așa cum se arată în doctrină, asemeni legii anterioare privitoare la administrația publică locală, care enumera acest principiu, Codul administrativ l-a preluat fără a stabili însă ce se înțelege prin aceste categorii de probleme.⁶⁹

Consultarea prin referendum este, de regulă, facultativă pentru autoritățile publice locale, dar rezultatul acestuia se impune autorităților care l-au declanșat. Pot exista și situații în care referendumul local să aibă loc ca urmare a unei hotărâri judecătorești pronunțate de instanța de contencios administrativ, ca de exemplu, în cazul demiterii unui primar.⁷⁰

⁶⁶ Idem, p. 355.

⁶⁷ C. Clipa, *op. cit.*, 2024, p. 355.

⁶⁸ C. Manda, *Drept administrativ. Tratat elementar*, ed. a 5-a, revăzută și adăugită, Editura Universul Juridic, București, 2008, p. 258.

⁶⁹ D.C. Măță, *Drept administrativ*, vol. I, ediția a IV-a, revăzută și adăugită, Editura Universul Juridic, București, 2022, p. 243.

⁷⁰ E.L. Cătană, *Drept administrativ*, ediția 3, Editura C.H. Beck, București, 2023, p. 100.

Principiul eligibilității se regăsește, de o manieră indirectă, în dispozițiile constituționale din art. 121 și art. 122 care prevăd *alegerea consiliilor locale, a consiliilor județene și a primarilor*, în condițiile legii. Puterea lor nu provine de la stat, ci, dimpotrivă, își trage forța din voința alegătorilor care sunt reprezentați prin aceste autorități.⁷¹

Legea nr. 115/2015 pentru alegerea autorităților administrației publice locale stabilește principiul alegerii autorităților administrației publice locale prin *tot universal, egal, direct, secret și liber exprimat*. „Consiliile locale și consiliile județene se aleg pe circumscripții electorale, pe baza scrutinului de listă, potrivit principiului reprezentării proporționale. Primarii comunelor, orașelor, municipiilor, sectoarelor municipiului București și primarul general al municipiului București, precum și președinții consiliilor județene se aleg pe circumscripții electorale prin scrutin uninominal. Viceprimarii, precum și vicepreședinții consiliilor județene se aleg prin vot indirect de către consiliile locale, respectiv consiliile județene.”

Pentru a fi ales *consilier* ori *primar*, candidatul în alegeri trebuie să respecte anumite condiții stabilite atât de Constituție cât și de Codul administrativ. Aceste *condiții de eligibilitate* sunt *cumulative* și se referă la: *calitatea de alegător, dreptul de a fi ales și domiciliu*.

Principiul cooperării semnifică necesitatea ca între autoritățile locale alese, caracterizate în activitatea lor prin absența subordonării, să se stabilească raporturi de colaborare, de cooperare, urmărindu-se satisfacerea interesului colectivităților locale pe care acestea le reprezintă. *Cooperarea* reprezintă regula conform căreia, în relațiile dintre două sau mai multe părți, acestea își aduc la cunoștință propriile necesități, identifică modalitățile în care se pot sprijini efectiv în realizarea lor și acționează în sensul mijloacelor astfel identificate, în spiritul legii și cu bună-credință.⁷²

Principiul cooperării impune autorităților locale alese să inițieze și să întrețină un dialog interinstituțional, în scopul realizării competențelor de care dispun prin lege. Cooperarea subsumează una sau mai multe din următoarele conduite: informare reciprocă, exercițiu loial, implicare promptă și efectivă în formele de asociere prevăzute de lege, evitarea de către autoritățile locale a blocajului de competențe precum și asigurarea de către autoritatea locală competentă a suportului de care are nevoie o altă asemenea autoritate, în scopul realizării proprii sale competențe.⁷³

Acest principiu se concretizează în diferite forme de asociere și colaborare între autoritățile locale alese la nivelul unităților administrativ-teritoriale, art. 89 C. adm. consacrand asemenea forme, dintre care reținem, în acest context, *asociațiile de dezvoltare comunitară*.

Asociațiile de dezvoltare intercomunitară, forme de asociere la nivelul unităților administrativ-teritoriale sunt definite în art. 5 lit. i) C. adm. ca „structurile

⁷¹ M. Preda, B. Vasilescu, *op. cit.*, p. 160.

⁷² V. Vedinaș, *Drept administrativ. Doctrină, practică, jurisprudență*, ediția a XIV-a, revăzută și adăugită, Editura Universul Juridic, București, 2023, p. 216.

⁷³ C. Clipa, *op. cit.*, 2024, p. 360.

de cooperare cu personalitate juridică, de drept privat și de utilitate publică, înființate, în condițiile legii, de unitățile administrativ-teritoriale pentru realizarea în comun a unor proiecte de dezvoltare de interes zonal sau regional ori pentru furnizarea în comun a unor servicii publice”.

O formă distinctă de asociație, o reprezintă *zona metropolitană* definită în art. 5 lit. qq) C. adm. ca reprezentând „asociația de dezvoltare intercomunitară constituită pe bază de parteneriat între capitala României sau municipiile reședință de județ ori municipii, altele decât cele reședință de județ, pe de-o parte și unități administrativ-teritoriale aflate în teritoriul metropolitan, pe de altă parte”.

Asociațiile de dezvoltare intercomunitară au personalitate juridică și se înregistrează în Registrul Asociațiilor și Fundațiilor condus de Ministerul Justiției. Ele pot beneficia de sprijin și finanțare din partea autorităților administrației publice locale, dar și din alte surse, cum ar fi fonduri europene sau programe de cooperare internațională.⁷⁴

Asociațiile de dezvoltare intercomunitară sunt instituții preluate din legislația altor state europene, în special cea franceză, însă insuficient înțeleasă de legiuitorul român și receptată în consecință.

O formă de „asociere” a *asociațiilor de dezvoltare intercomunitară* o reprezintă *consorțiile administrative* introduse în Codul administrativ prin Legea nr. 375/2022, dispoziții modificate și completate ulterior prin Legea nr. 387/2023. Potrivit art. 89 alin. (8¹) C. adm., „consorțiile administrative sunt asociații de dezvoltare intercomunitară constituite din două sau mai multe unități administrativ-teritoriale învecinate în scopul integrării furnizării de politici și servicii la nivelul acestora, reducerii diferențelor de dezvoltare și creșterii funcționalității la nivel local, precum și asigurării posibilității persoanelor care locuiesc în zone rurale, inclusiv celor din comunități marginale/periferice, să aibă acces sporit la servicii de calitate, precum mobilitatea, locuințele și alte servicii publice furnizate la nivel local.”

Principiul responsabilității este o consecință a aplicării principiului autonomiei locale la nivelul administrației publice locale. Autoritățile alese la nivelul unităților administrativ-teritoriale, dispunând de o competență materială generală într-o varietate de domenii de activitate, este firesc să poarte și răspunderea acțiunilor lor.

În relație cu principiul responsabilității, toate acțiunile autorităților locale implică o atitudine de asumare a legalității, seriozității, utilității, proporționalității, eficienței și eficacității în realizarea acestora, în caz contrar atrăgând răspunderea politică sau juridică.⁷⁵

Principiul responsabilității este consacrat și ulterior, în art. 76 C. adm., printre *principiile procesului de descentralizare*, fiind și definit din această perspectivă.

⁷⁴ Ghencea F.L., Apostolache M.-C., *Perspective în cooperarea interinstituțională. Privire specială asupra cadrului normativ specific consorțiilor administrative*, în „Revista de Drept Public”, nr. 2/2023, p. 58.

⁷⁵ C. Clipa, *op. cit.*, 2024, p. 361.

De altfel, după cum se arată în doctrină, responsabilitatea se regăsește și în alte dispoziții ale Codului administrativ, fie că este vorba despre responsabilitatea unităților administrativ-teritoriale, fie că, prin Cod sunt avute în vedere responsabilitatea autorităților publice, respectiv a funcționarilor publici.⁷⁶

Principiul constrângerii bugetare era enumerat printre principiile pe baza cărora se realiza procesul de descentralizare în vechea Lege-cadru a descentralizării și era definit ca principiul prin care se interzicea utilizarea de către autoritățile administrației publice centrale a transferurilor speciale sau a subvențiilor pentru acoperirea deficitelor finale ale bugetelor locale. În prezent, el este enumerat printre principiile aplicabile administrației publice locale, fără a mai fi definit.

Potrivit *principiului constrângerii bugetare*, acțiunile autorităților locale sunt condiționate sub aspectul asigurării fondurilor bănești publice, necesare finanțării acestor acțiuni. Prezintă relevanță în această privință, art. 5 lit. oo) C. adm. care stabilește că, *standardele de cost* acoperă acele „costuri normative utilizate pentru determinarea cuantumului resurselor alocate bugetelor locale ale unităților administrativ-teritoriale în vederea furnizării unui serviciu public și/sau de utilitate publică la standardul de calitate stabilit prin acte normative”. Prin urmare, acest principiu se poziționează într-o relație logică cu așa-numita ordine economică căreia i se circumscriu următoarele trei repere: eficiența, eficacitatea și economicitatea oricărei acțiuni asumate de o autoritate publică locală.⁷⁷

În primul comentariu al Codului administrativ, se apreciază că *principiul constrângerii bugetare* urmărește ca administrația publică locală să devină mai conștientă de costurile necesare atingerii rezultatelor, să fie întărită responsabilitatea utilizării bugetelor locale și să se eficientizeze cheltuielile publice, tendința fiind aceea de creare a unui mecanism de bugetare pe bază de performanță. Rezultă din principiul menționat o obligație negativă în sarcina autorităților administrației publice centrale, aceea de a nu transfera sume de bani de la bugetul central, în vederea acoperirii deficitelor bugetelor locale.⁷⁸

4.2. Principii specifice dreptului de proprietate publică

Codul administrativ conține o reglementare mai amplă a *proprietății publice* față de Codul civil, consacrand partea a V-a, acestei instituții fundamentale a dreptului public și a dreptului privat deopotrivă, sub titlul: *Reguli specifice privind proprietatea publică și privată a statului sau unităților administrativ-teritoriale*.⁷⁹

După ce în art. 284 identifică obiectul de reglementare al acestei părți, în art. 285 Codul administrativ enumeră *principiile aplicabile dreptului de proprietate*

⁷⁶ E.L. Cătană, *op. cit.*, 2023, p. 105.

⁷⁷ C. Clipa, *op. cit.*, 2024, p. 361.

⁷⁸ G.L. Goga, în V. Vedinaș (coordonator), *op. cit.*, vol. I, 2022, p. 244.

⁷⁹ Pentru detalii cu privire la reglementarea proprietății publice în Codul civil și în Codul administrativ, din perspectiva complementarității normelor: D. Apostol Tofan, *Proprietatea publică: liantul instituțional între Codul civil și Codul administrativ*, în „Revista Română de Drept Privat”, nr. 3/2024, pp. 15–38.

publică, astfel: „Dreptul de proprietate publică a statului sau a unităților administrativ-teritoriale se exercită cu respectarea următoarelor principii: a) principiul priorității interesului public; b) principiul protecției și conservării; c) principiul gestiunii eficiente și d) principiul transparenței și publicității”.

Sunt consacrate astfel, patru principii aplicabile proprietății publice, prin enumerare, fără a fi definite, deși în doctrină s-a apreciat că ar fi fost necesară definirea acestora fiind vorba despre o instituție atât de importantă care constituie baza materială a fiecărei entități statale sau locale.⁸⁰

Principiul priorității interesului public din art. 285 lit. a) C. adm. a fost deja identificat și printre principiile generale aplicabile administrației publice, fiind menționat în art. 10 C. adm. sub titlul sensibil diferit, *principiul satisfacerii interesului public* care este prioritar față de interesul individual sau de grup.

Principiul *priorităţii interesului public* trebuie să se manifeste în deciziile, actele, operațiunile făcute cu privire la conservarea și punerea în valoare a bunurilor proprietății publice care includ toate bunurile domeniului public.⁸¹

Bunurile proprietate publică trebuie să deservească activității de interes general, precum: infrastructura, sănătatea, educația și siguranța publică. Toate actele de administrare generală a bunurilor publice trebuie să aibă în vedere prioritar binele/interesul comun.⁸²

Acest principiu se regăsește și în art. 8 alin. (3) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 cu referire la contractele administrative care precizează că, „la soluționarea litigiilor” decurgând din atribuirea, încheierea, executarea și încetarea contractelor administrative „se are în vedere regula după care principiul libertății contractuale este subordonat *principiului priorității interesului public*”.⁸³

Sub aspect ideologic, în doctrină s-a subliniat că, noțiunile de proprietate publică și domeniu public, privite ca excepții se construiesc explicit în jurul *interesului public* și al autorității publice, și implicit, în jurul categoriilor fundamentale de serviciu public, administrație publică, putere publică și ordine publică.⁸⁴

Principiul protecției și conservării impune în sarcina autorităților administrației publice, obligația de a asigura păstrarea integrității și valorii bunurilor publice, în special în cazul celor de importanță culturală, istorică, naturală etc. De aici, obligația autorităților de a adopta măsuri concrete și eficiente pentru conservarea monumentelor istorice, protejarea mediului înconjurător și întreținerea infrastructurii publice. Prin urmare, actele de administrare trebuie să prevină degradarea sau pierderea bunurilor în cauză, cum ar fi de pildă, modificarea inadecvată a unor bunuri mobile din patrimoniul cultural în vederea exercitării unor fapte de comerț etc.⁸⁵

⁸⁰ V. Vedinaș, *op. cit.*, 2021, p. 306.

⁸¹ E. Bălan, în V. Vedinaș (coordonator), *op. cit.*, vol. I, 2022, p. 880.

⁸² M. Ursuța, I. Lazăr, *op. cit.*, 2025, p. 199.

⁸³ C. Clipa, *op. cit.*, 2024, p. 951.

⁸⁴ D.C. Măță, *Drept administrativ*, vol. II, ediția a IV-a, revăzută și adăugită, Editura Universul Juridic, București, 2024, p. 140.

⁸⁵ M. Ursuța, I. Lazăr, *op. cit.*, 2025, p. 199.

Acest principiu se află în deplină armonie cu definiția tradițională, în sens larg, a noțiunii de domeniu public, potrivit căreia acesta se referă la acele bunuri publice sau private care, prin natura lor sau dispoziția expresă a legii, trebuie *păstrate și transmise generațiilor viitoare*, reprezentând valori destinate a fi folosite în interes public, direct sau prin intermediul unui serviciu public, și supuse unui regim administrativ, respectiv unui regim mixt, în care regimul de putere este dominant, fiind în proprietatea sau, după caz, în paza persoanelor juridice de drept public.⁸⁶

Pentru a fi păstrate și transmise generațiilor viitoare, aceste bunuri publice trebuie protejate și conservate. Există reglementări speciale care consacră reguli de pază și protecție pentru bunurile publice, dar în egală măsură și pentru bunurile private aparținând unor particulari care prezintă o valoare deosebită culturală, istorică, arhitectonică etc.

Principiul gestiunii eficiente se concretizează în necesitatea ca, administrarea generală a bunurilor domeniiale, a bunurilor ce aparțin proprietății publice să asigure utilizarea eficientă a acestora și să nu permită risipa, distrugerea, degradarea lor, pentru a servi inclusiv generațiilor viitoare.⁸⁷

Acest principiu reprezintă o abordare financiară a administrării resurselor publice potrivit căreia acestea trebuie utilizate și administrate în mod rațional și sustenabil, astfel încât să genereze beneficii maxime pentru comunitate. Principiul gestiunii eficiente se regăsește în operațiuni precum: optimizarea cheltuielilor publice; închirierea sau concesiunea bunurilor publice pentru utilizări profitabile; implementarea unor organisme de control financiar etc. În concluzie, ne referim la un principiu care impune obligații concrete în sarcina administrației cu privire la responsabilitatea economică în administrarea patrimoniului public.⁸⁸

Principiul transparenței și publicității presupune ca toate actele și deciziile care implică gestiunea bunurilor publice să fie transparente și accesibile celor administrați, pentru a se asigura într-o manieră concretă și obiectivă responsabilitatea autorităților implicate. Astfel, principiul impune obligativitatea publicării deciziilor privind licitațiile, concesiunile sau închirierile dar și obligativitatea demersului autorităților în consultarea cetățenilor pentru proiectele majore de interes local, zonal sau național. Drept urmare, acest principiu consolidează încrederea publicului în gestionarea resurselor publice și limitează posibilele abuzuri sau greșeli ale administrației.⁸⁹

În concret, acest principiu necesită aducerea la cunoștință publică a operațiunilor de procurare, gestionare a modalităților de punere în valoare a bunurilor domeniului public, precum și utilizarea unor instrumente de selectare a operatorilor care să permită transparența și manifestarea concurenței loiale. El impune totodată, controlul din partea titularului domeniial ori a reprezentantului

⁸⁶ A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. II, 2005, p. 173.

⁸⁷ E. Bălan, în V. Vedinaș (coordonator), *op. cit.*, vol. I, 2022, p. 880.

⁸⁸ M. Ursuța, I. Lazăr, *op. cit.*, 2025, p. 199.

⁸⁹ Idem, p. 199 și urm.

acestuiu asupra modului de îndeplinire a obligațiilor rezultate din contracte de delegare a gestiunii bunurilor domeniiale.⁹⁰

Amintim că *principiul transparenței* menționat la art. 285 lit. d) teza I C. adm. este definit și în art. 8 C. adm. ca un principiu general aplicabil administrației publice.

Principiul transparenței alături de cel al publicității presupun informarea tuturor celor interesați în legătură cu derularea procedurilor desfășurate de administrația publică cu privire la bunurile proprietate publică.

Ne rezumăm a mai menționa în acest context, enumerarea și definirea în secțiunea consacrată concesiunii bunurilor proprietate publică, la art. 311 C. adm. a următoarelor *principii pentru atribuirea contractului de concesiune de bunuri proprietate publică: transparența, tratamentul egal, proporționalitatea, nediscriminarea și libera concurență.*

4.3. Principii aplicabile conduitei profesionale a personalului din administrație

Potrivit art. 368 C. adm., *principiile aplicabile conduitei profesionale a funcționarilor publici și personalului contractul din administrația publică* sunt: „a) *supremația Constituției și a legii*, principiu conform căruia persoanele care ocupă diferite categorii de funcții au îndatorirea de a respecta Constituția și legile țării; b) *prioritatea interesului public*, în exercitarea funcției deținute; c) *asigurarea egalității de tratament a cetățenilor în fața autorităților și instituțiilor publice*, principiu conform căruia persoanele care ocupă diferite categorii de funcții au îndatorirea de a aplica același regim juridic în situații identice sau similare; d) *profesionalismul*, principiu conform căruia persoanele care ocupă diferite categorii de funcții au obligația de a îndeplini atribuțiile de serviciu cu responsabilitate, competență, eficiență, corectitudine și conștiinciozitate; e) *imparțialitatea și independența*, principiu conform căruia persoanele care ocupă diferite categorii de funcții sunt obligate să aibă o atitudine obiectivă, neutră față de orice interes altul decât interesul public, în exercitarea funcției deținute; f) *integritatea morală*, principiu conform căruia persoanelor care ocupă diferite categorii de funcții le este interzis să solicite sau să accepte, direct ori indirect, pentru ei sau pentru alții, vreun avantaj ori beneficiu în considerarea funcției pe care o dețin sau să abuzeze în vreun fel de această funcție; g) *libertatea gândirii și a exprimării*, principiu conform căruia persoanele care ocupă diferite categorii de funcții pot să-și exprime și să-și fundamenteze opiniile, cu respectarea ordinii de drept și a bunelor moravuri; h) *cinstea și corectitudinea*, principiu conform căruia în exercitarea diferitelor categorii de funcții, ocupanții acestora trebuie să fie de bună-credință; i) *deschiderea și transparența*, principiu conform căruia activitățile desfășurate în exercitarea diferitelor categorii de funcții sunt publice și pot fi supuse monitorizării cetățenilor; j) *responsabilitatea și răspunderea*, principiu potrivit căruia persoanele

⁹⁰ E. Bălan, în V. Vedinaș (coordonator), *op. cit.*, vol. I, 2022, p. 881.

care ocupă diferite categorii de funcții răspund în conformitate cu prevederile legale atunci când atribuțiile de serviciu nu au fost îndeplinite corespunzător”.

Față de conținutul art. 368 C. adm. sunt mai multe aspecte de evidențiat. În primul rând se observă că legiuitorul delegat a recurs la enumerarea principiilor ce ar trebui să caracterizeze conduita celor angrenați în activitatea din cadrul autorităților administrației publice și instituțiilor publice, fie funcționari publici, fie angajați contractuali, urmată de definirea acestora. În al doilea rând se impune precizat că, unele dintre aceste principii sunt principii de rang constituțional, iar altele sunt principii cu caracter general ce caracterizează administrația publică. În al treilea rând constatăm că definiția lor este formulată din perspectiva aplicării acestor principii în conduita personalului din administrație.

Aceste principii ar fi trebuit să se aplice nu doar funcționarilor publici și personalului contractual din administrația publică, ci și *funcțiilor de demnitate publică* din autoritățile și instituțiile publice, adică întregului personal din administrația publică, pentru că și demnitarii s-ar impune să fie niște profesioniști în domeniul în care sunt numiți, așa cum s-a apreciat în doctrină.⁹¹

În egală măsură, deoarece pentru funcționarii publici și personalul contractual din administrația publică prezintă semnificație și *conduita civică*, referirea exclusivă doar la *conduita profesională* a fost considerată prea restrictivă, impunându-se de *lege ferenda* completarea prevederilor legale în acest sens. Un argument legislativ se regăsește în art. 492 alin. (1) C. adm. care definește *abaterea disciplinară* ca reprezentând *încălcarea cu vinovăție atât a normelor de conduită profesională, cât și a normelor de conduită civică*.⁹²

Aceeași autoare clasifică principiile enunțate și definite în art. 368 C. adm., în mai multe categorii și anume: a) *principii care privesc respectarea legii*, în accepțiunea *lato sensu* a cuvântului, începând cu Constituția și toate celelalte acte normative cu forță juridică superioară [(principiul prevăzut la lit. a)]; b) *principii care privesc respectarea și modul de tratare a beneficiarilor serviciului public*, categorie în care intră principiile de la lit. b) (prioritatea interesului public), lit. e) (imparțialitate și independență); și lit. i) (deschidere și transparență); c) *principii care privesc calitatea morală și profesională a personalului* în care sunt incluse principiile de la lit. d) (profesionalismul), lit. f) (integritate morală), lit. g) (libertatea gândirii și a exprimării), lit. h) (cinstea și corectitudinea) și j) (responsabilitatea și răspunderea).⁹³

Ne rezumăm a mai aminti în acest context, *principiile care stau la baza exercitării funcției publice*, potrivit art. 373 C. adm. și anume: „legalitatea; competența; performanța; eficiența și eficacitatea; imparțialitatea și obiectivitatea; transparența; responsabilitatea, în conformitate cu prevederile legale; orientarea către cetățean; stabilitatea în exercitarea funcției publice; buna-credință; subordonarea ierarhică”.

⁹¹ V. Vedinaș, *op. cit.*, 2021, p. 378.

⁹² *Ibidem*.

⁹³ *Idem*, p. 378 și urm.

Aceste principii enumerate, fără a fi definite, în art. 373 C. adm. din titlul al doilea consacrat exclusiv statutului funcționarilor publici caracterizează doar categoria funcționarilor publici, unele dintre ele regăsindu-se și în enumerarea din art. 368 C. adm.

Doctrina a subliniat că, în baza *principiului legalității*, dar și a *principiului imparțialității* și obiectivității activităților efectuate, funcționarii publici au obligația să contribuie la furnizarea serviciilor publice în mod egal și imparțial, dând expresie principiului constituțional al egalității în drepturi a cetățenilor consacrat de art. 16 alin. (1) din Legea fundamentală. În egală măsură, acest principiu are la bază dispozițiile constituționale potrivit cărora România este stat de drept, democratic și social în care demnitatea omului, drepturile și libertățile cetățenilor, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme și sunt garantate.⁹⁴

În jurisprudența sa, prin Decizia nr. 32/2018, Curtea Constituțională a reținut că principiul legalității reprezintă prima trăsătură a serviciului public și „exprimă în conținutul lui două exigențe ale statului de drept: obligația tuturor subiecților de drept de a respecta normele juridice în vigoare, precum și de a respecta ierarhia acestora în sistemul normativ intern”. Cu privire la caracterul imparțial și obiectiv al serviciului public s-a arătat că acesta „derivă din calitatea serviciilor publice de a asigura egalitatea de tratament a cetățenilor în fața autorităților și instituțiilor publice, principiu în temeiul căruia funcționarii publici au îndatorirea de a aplica același regim juridic în situații identice sau similare”.⁹⁵

4.4. Principiile răspunderii administrative

Codul administrativ consacră și definește în art. 567 trei *principii fundamentale aplicabile răspunderii administrative*, și anume: *principiul legalității răspunderii*; *principiul justeței sau proporționalității răspunderii* și *principiul celerității*.

Doctrina a apreciat opțiunea legiuitorului de a prevedea într-un articol distinct o serie de principii, anticipând situațiile în care o anumită speță nu-și va putea găsi corespondent imediat în litera legii și va conferi astfel un ajutor în interpretarea normei.⁹⁶

Principiile reglementate în acest context sunt mai degrabă niște declarații ale legiuitorului decât veritabile principii al căror rol esențial ar fi să ajute interpretul legii în fața unei norme concrete neclare, se apreciază în doctrina recentă. Se susține că, în timp ce principiul legalității este aplicabil tuturor formelor de răspundere administrativă, principiul proporționalității nu poate fi incident în cazul răspunderii

⁹⁴ A Trăilescu, *Drept administrativ*, ediția 4, Editura C.H. Beck, București, 2010, p. 118.

⁹⁵ D.C. Măță, *Drept administrativ*, vol. I, ediția a IV-a, revăzută și adăugită, Editura Universul Juridic, București, 2022, p. 383.

⁹⁶ F. Ghencea, *Răspunderea în Codul administrativ. Responsabilitatea ministerială – piesa lipsă din puzzle-ul Codului administrativ?*, în „Revista de Drept Public”, nr. 4/2019, p. 99.

patrimoniale, formă de răspundere cu caracter predominant reparatorie, care impune repararea prejudiciului creat indiferent de cât de gravă a fost încălcarea legii sau de gradul de culpă al autorului faptei ilicite. La rândul său, principiul celerității ar trebui să guverneze și răspunderea patrimonială.⁹⁷

Principiul justetei sau proporționalității răspunderii presupune corelarea sancțiunii aplicate cu gradul de pericol social al faptei ilicite săvârșite și cu întinderea pagubei, în cazul producerii unei pagube, cu forma de vinovăție constatată, printr-o corectă individualizare. *Principiul celerității* presupune că momentul aplicării sancțiunii trebuie să fie cât mai aproape de cel al manifestării faptei ilicite, fără amânări sau tergiversări. În cazul oricărei forme de răspundere, celeritatea are importanță din cel puțin două perspective: realizarea rolului educativ al răspunderii, pe de-o parte, și satisfacerea așteptărilor legitime ale „victimei” faptei ilicite, pe de altă parte.⁹⁸

Celeritatea angajării celor trei forme de răspundere este dată, în primul rând, de normele de prescripție care le guvernează, cum ar fi termenul general de prescripție în materie contravențională, de 6 luni, prevăzut de art. 13 alin. (1) din O.G. nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor sau termenul de prescripție de 1 an al acțiunii în răspundere patrimonială prevăzut de art. 19 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004.⁹⁹

Dintr-o altă perspectivă, *principiul celerității* este privit ca un principiu de procedură și nu de drept material, strâns legat de durata desfășurării procedurilor prin care se angajează răspunderea administrativă, apreciază același autor.¹⁰⁰

Într-o lucrare consacrată Codului administrativ adnotat a fost remarcată absența altor două principii a căror enumerare expresă ar fi prezentat utilitate în practică, și anume: *prezumția de nevinovăție* și *prevenția*. Primul principiu este esențial în cazul răspunderii administrativ-disciplinare și în cazul răspunderii administrativ-contravenționale, deși nu mai funcționează în același mod în cazul răspunderii administrativ-patrimoniale. Cel de-al doilea principiu este necesar având în vedere că, în sfera administrației publice, prioritate trebuie să aibă responsabilitatea și nu răspunderea. Noțiunile nu sunt sinonime. *Responsabilitatea* semnifică respectarea legii din proprie convingere și conștiință, nu din frica de pedeapsă.¹⁰¹

Și principiul *prezumției de nevinovăție* este privit ca un principiu de procedură, iar nu de drept material, acesta nefiind consacrat în reglementarea-cadru

⁹⁷ M. Ursuța, I. Lazăr, *op. cit.*, 2025, p. 386.

⁹⁸ Idem, p. 387 și urm.

⁹⁹ M. Ursuța, în V. Vedinaș (coordonator), *Codul administrativ comentat. Explicații. Jurisprudență. Doctrină*, vol. II, art. 365–638, Editura Universul Juridic, București, 2023, p. 650.

¹⁰⁰ *Ibidem*.

¹⁰¹ V. Vedinaș, *op. cit.*, 2021, p. 524.

în materie contravențională, regăsindu-se doar în jurisprudența CEDO, în cauza *Anghel c. României*, din 4 octombrie 2007.¹⁰²

4.5. Principiile specifice aplicabile serviciilor publice

Potrivit art. 580 C. adm. purtând titlul marginal, *principiile specifice aplicabile serviciilor publice*: „(1) Înființarea, organizarea și prestarea serviciilor publice se realizează potrivit *principiilor transparenței, egalității de tratament, continuității, adaptabilității, accesibilității, responsabilității și al furnizării serviciilor publice la standarde de calitate*. (2) *Principiul transparenței* reprezintă respectarea de către autoritățile administrației publice a obligației de a informa cu privire la modul de stabilire a activităților componente și a obiectivelor, la modul de reglementare, organizare, funcționare, finanțare, prestare și evaluare a serviciilor publice, precum și la măsurile de protecție a utilizatorilor și la mecanismele de soluționare a reclamațiilor și litigiilor. (3) *Principiul egalității de tratament în prestarea serviciilor publice* reprezintă eliminarea oricărei discriminări a beneficiarilor serviciilor publice bazate, după caz, pe criterii de origine etnică sau rasială, religie, vârstă, gen, orientare sexuală, dizabilitate, precum și asigurarea aplicării unor reguli, cerințe și criterii identice pentru toate autoritățile și organismele prestatoare de servicii publice, inclusiv în procesul de delegare a serviciului public. (4) În prestarea serviciilor publice, autoritățile administrației publice și instituțiile publice, precum și organismele prestatoare de servicii publice au obligația de a asigura *continuitatea*, în condițiile prevăzute la art.12. (5) *Principiul adaptabilității serviciului public* reprezintă faptul că, în vederea îndeplinirii obiectivelor sale, administrația publică are obligația de a răspunde nevoilor societății. (6) *Principiul accesibilității* presupune asigurarea accesului la serviciile publice pentru toți beneficiarii, în special la acele servicii care răspund unor nevoi de bază ale acestora; accesibilitatea impune luarea în considerare, încă din faza de fundamentare a înființării serviciului public, a aspectelor referitoare la cost, disponibilitate, adaptare, proximitate. (7) *Principiul responsabilității asigurării serviciului public* reprezintă existența unei autorități a administrației publice competente cu asigurarea serviciului public, independent de modalitatea de gestiune și de furnizare/prestare a acestuia către beneficiar. (8) *Principiul furnizării serviciilor publice la un nivel ridicat de calitate* reprezintă stabilirea și monitorizarea indicatorilor de calitate pentru fiecare serviciu public, pe toată durata de furnizare a acestora. Autoritățile administrației publice și organismele prestatoare de servicii publice sunt obligate să respecte *standardele de calitate și/sau de cost* stabilite pentru serviciile publice”.

Codul administrativ a acoperit un vid legislativ reglementând pentru prima dată regimul comun, cele mai importante reguli generale aplicabile serviciilor publice.

Art. 580 C. adm. enumeră principiile specifice aplicabile serviciilor publice, dar le și definește în alineate succesive ulterior enumerării din alin. (1).

¹⁰² M.Ursuța, în V. Vedinaș (coordonator), *op. cit.*, vol. II, 2023, p. 651.

Principiilor enumerate în alin. (1) al art. 580 C. adm. ar trebui să li se adauge principiul *eficienței serviciilor publice* și *principiul liberei concurențe în furnizarea serviciilor publice* se apreciază în doctrina administrativă.¹⁰³

Recunoașterea existenței principiilor enumerate în partea consacrată serviciilor publice duce la concluzia că administrația publică trebuie să respecte anumite reguli care constituie idei călăuzitoare realizării funcționării serviciilor publice în condiții optime pentru cetățean. Principiile menționate sunt comune tuturor serviciilor publice, indiferent că sunt prestate de stat, de colectivitățile locale, de agenții privați sau de organismele guvernamentale.¹⁰⁴

Principiile aplicabile serviciilor publice garantează atât accesul universal la servicii esențiale, cât și menținerea unor standarde ridicate de calitate, într-un mod continuu și adaptabil. Serviciile publice trebuie să fie atât incluzive cât și centrate pe cetățean, promovând în același timp, responsabilitatea autorităților și eficiența instituțională.¹⁰⁵

În doctrină s-a mai apreciat că, unele dintre principiile serviciului public sunt specifice acestuia, cum ar fi *principiile continuității, adaptabilității, accesibilității* sau *furnizării serviciilor publice la standarde de calitate*, altele sunt considerate comune întregii activități publice, cum ar fi *principiile transparenței, egalității de tratament* sau *responsabilității*. Este remarcată absența menționării principiului legalității, poate din perspectiva faptului că este enumerat printre principiile generale aplicabile administrației publice, deși în unele situații, unele dintre aceste principii au fost reiterate în alte părți ale Codului administrativ. De *lege ferenda* se impune menționarea *principiului oportunității* ce prezintă o semnificație aparte în activitatea administrației, practica relevând numeroase situații în care se promovează soluții aparent legale, dar fundamental ilegitime prin lipsa lor de oportunitate.¹⁰⁶

5. Concluzii

Simpla prezentare și analiză a principiilor generale aplicabile administrației publice, pe de-o parte și a principiilor specifice organizării administrației publice locale, dreptului de proprietate publică, conduitei personalului din administrație, răspunderii administrative sau serviciilor publice, pe de altă parte, nu are suficientă relevanță, dacă nu evidențiem necesitatea respectării acestora, ca o veritabilă garanție a statului de drept.

În evoluția tot mai dinamică a societății, în contextul unor schimbări rapide, cu impact semnificativ nu doar în țara noastră, ci la nivel mondial, aplicarea și respectarea unor principii fundamentale pentru funcționarea firească, normală a acesteia este esențială pentru binele comun. Dar ne întrebăm oare, care mai este normalitatea în vremurile pe care le trăim?

¹⁰³ E.L. Cătană, *op. cit.*, 2023, p. 502.

¹⁰⁴ *Ibidem*.

¹⁰⁵ M. Ursuța, I. Lazăr, *op. cit.*, 2025, p. 254 și urm.

¹⁰⁶ V. Vedinaș, *op. cit.*, 2021, p. 542.

CONTROVERSE PRIVITOARE LA STATUL DE DREPT INSTRUMENTALIZAREA POLITICĂ A CONCEPTELOR JURIDICE

[Controversies on the Rechtsstaat – The Political Instrumentalization
of Legal Concepts]

Dr. Marius BĂLAN*

Abstract: *The concept of the Rechtsstaat has been defined from very different perspectives: that of liberal constitutionalism (Robert von Mohl), of a judicial elite (Otto Bähr), of the ethos of Prussian civil servants (Rudolf von Gneist) or of conservative idealism (Friedrich Julius Stahl). Essentially, the concept revolves around a liberal core of ideas, which leads most political doctrines to integrate it into their own discourse and to use it in any state-building project. It is for this reason that totalitarian conceptions have manifested an ostensible hostility towards it, especially in the case of Marxism. Like the separation of powers or citizens' rights (whose "bourgeois" individualist character is conspicuously emphasized), Marxist doctrines have not been receptive to the concept of the Rechtsstaat/rule of law. Curiously, the position of National Socialist authors has not been so consistent. There have been approaches from the perspective of a "national-socialist Rechtsstaat" or a "people's rule of law" (völkischer Rechtsstaat). Authors who are more sensitive to nuances (Carl Schmitt) have, however, rejected these attempts to "acclimatize" a concept irreversibly tainted by the stigma of liberalism. The liberal core - as well as the quasi-unanimous attractiveness - of the concept lies not least in the illusion of suspending or eluding the political element, especially if we perceive the latter from a Schmittian perspective as a polarization of friend-enemy relations. The unavoidably political goals of the state community are relegated to the background, without being denied completely, in favor of emphasizing the ways of achieving them, on which there could be a broad consensus, even among political adversaries. This temporarily political truce produced by the consensus on the ways of realizing political projects on the basis of unanimously accepted forms and procedures is in its essence provisional and lasts only as long as all political actors believe that they have a real chance of using such neutral mechanisms for the realization of their own objectives. Acceptable means of exercising power (consisting of legal forms and procedures, with an emphasis on judicial ones) create the neutral space for the manifestation of antagonistic political forces with often irreconcilable objectives.*

Keywords: *Rechtsstaat; Evolution of The Concept; Rule of Law; Liberalism; Democracy.*

I. Statul de drept se bazează pe o iluzie: cea a unei distincții clare dintre juridic și politic. Oricum ar fi ea legitimată, decizia politică tinde să încalce limitele juridice și să reconfigureze ordinea juridică. În cele ce urmează, voi încerca să

* Universitatea „Alexandru Ioan Cuza”, Iași; balan@uaic.ro

demonstrez că această ambițioasă și nerealistă pretenție de separare a juridicului de politic, specifică paradigmei liberale a gândirii politice, constituie nu doar o slăbiciune intrinsecă, dar și un atu al doctrinei statului de drept. Ea îi conferă o polisemie și versatilitate. Devine plauzibilă teza aplicabilității sale în orice sistem politic, dar odată implementat în mod consecvent, conceptul statului de drept va canaliza procesul politic în direcția unei liberalizări lente, dar constante.

Democrația parlamentară, expresie a liberalismului politic, poate fi înțeleasă ca transpunere a ideii de proces judiciar în domeniul procesului politic de legiferare. Ea a apărut ca urmare a efortului de a căuta condiții instituționale fiabile pentru pozitivarea dreptului natural.¹ Totuși, statul de drept nu coincide cu democrația.²

Implementarea în practică a unei idei politice abstracte - sau mai exact evoluția convergentă a sistemelor politice până la stadiul în care ar putea fi subsumate aceluiași principiu general – depinde în mare măsură de constelația de factori, forțe și circumstanțe politice din fiecare sistem în parte. Așa se face că „domnia legii” (*rule of law*), noțiunea sinonimă statului de drept în spațiul cultural al anglosferei, a fost și este uneori privită ca total distinctă față de statul de drept.³ Formularea cea mai cunoscută a accepțiunilor „domniei legii” apare în cursul de drept constituțional al lui **Albert Venn Dicey**,⁴ unde *rule of law* are trei semnificații. În primul rând, acest concept vizează „supremația sau predominanța absolută a dreptului regulat (*regular law*), în contrast cu influența puterii arbitrare, și [care] exclude existența arbitrariului, a prerogativei, sau chiar a unei largi autorități discreționare din partea guvernământului”.⁵ În al doilea rând, se impune prin aceasta **egalitatea în fața legii**, în sensul că „orice persoană, oricare i-ar fi condiția sau rangul, este supusă dreptului ordinar al țării (*ordinary law of the realm*) și accesibilă (*amenable*) jurisdicției tribunalelor ordinare”.⁶ În fine, o a treia semnificație vizează predominanța spiritului juridic, specifică instituțiilor engleze. Astfel, Constituția este „îmbibată” (*pervaded*) de domnia legii,

¹ Martin Kriele, *Das demokratische Prinzip im Grundgesetz*, în „Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer”, vol. 29 (1971), pp. 46–84, la p. 50.

² O prezentare argumentată a distincției dintre principiul democratic și cel al statului de drept, o găsim în C. Schmitt, *Verfassungslehre*, Berlin: Duncker & Humblot, ed. a 11-a, 2017 (prima ediție: 1928), pp. 123 și urm.

³ Vezi de exemplu Franz Leopold Neumann, *The Democratic and the Authoritarian State: Essays in Political and Legal Theory*, Free Press, 1964, p. 169: „The English rule of law and the German *Rechtsstaat* doctrines have really nothing in common. To the Germans, the *Rechtsstaat* merely denotes the legal form through which every state, no matter what its political structure, is to express its will. (...) In contrast, the English doctrine of the rule of law comprises two different propositions: that Parliament is sovereign, thus possessing the monopoly of law-making (the democratic legitimation of political power); and that the legislation enacted will comply with the requirements of a liberal legal system as defined above.”

⁴ Albert Venn Dicey, *An Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 8th edition, London: MacMillan, 1915 (prima ediție: 1885), reimpresiune de Liberty Fund, Indianapolis, 1982.

⁵ A.V. Dicey, *op. cit.*, p. 120. Vezi și pp. 110–113.

⁶ *Ibidem*, pp. 114 și 120–121.

prin aceea că „**principiile generale ale Constituției** (ca, de exemplu, dreptul la libertatea persoanei, sau dreptul la întruniri publice) sunt pentru noi **produsul unor decizii judiciare ce stabilesc drepturi ale unor persoane particulare** (*private persons*) deduse spre judecare instanțelor (*brought before Courts*); pe când sub [regimul] multor constituții străine, siguranța (atâta câtă este) a drepturilor indivizilor decurge, sau apare ca decurgând, din principiile generale ale Constituției”.⁷

Specificul doctrinei statului de drept este la prima vedere destul de greu de decelat și încă și mai greu de distins de conceptul de constituționalism. Principiile și exigențele asociate statului de drept (separația puterilor, protecția drepturilor fundamentale, supremația legii etc.) se regăsesc invariabil și în analiza corolarilor unui sistem constituțional. Limitarea și controlul puterii politice și subordonarea acesteia față de o ordine normativă ierarhic superioară sau față de lege, reprezintă o temă constantă în gândirea politică și juridică. Este o temă recurentă în dreptul natural, în operele mării majorități a autorilor relevanți de teorie a statului (Althusius, Spinoza, Locke și Montesquieu, „părinții fondatori” ai SUA, Tocqueville etc.) Nici măcar pentru Jean Bodin, creatorul doctrinei suveranității, această expresie emblematică a unilateralismului⁸ în gândirea politico-juridică, puterea suveranului nu era privită ca total nelimitată.⁹ Caracterul inedit al concepției statului de drept nu constă atât în ideea – în principiu de mult acceptată – a supremației dreptului sau a legii, cât mai ales în soluțiile și mecanismele concrete de implementare a acesteia în circumstanțele total diferite, ale unui stat modern, caracterizat printr-o extindere considerabilă a domeniilor sale de activitate, în special a sferei executive, pornind de la realitatea politică și juridică concretă a statelor europene.

II. Spre deosebire de doctrina *rule of law* cristalizată treptat, pe fundalul unei evoluții lente dar constante, în cadrul unei monarhii ale cărei prerogative au fost întotdeauna limitate și care – în ciuda unui scurt interludiu în anii 1649–1660 – nu a fost niciodată contestată fundamental și în principiul său, doctrina statului de drept apare într-un climat politic mult mai agitat. Este epoca imediat următoare Revoluției Franceze și războaielor napoleoniene, caracterizată prin impunerea graduală a principiilor democrației liberale, într-o Europă aproape integral monarhică. Idei și concepte care în secolul XVIII erau absolut acceptabile, măcar

⁷ *Ibidem*, p. 115.

⁸ Astfel, Görg Haverkate, *Verfassungslehre. Verfassung als Gegenseitigkeitsordnung*, Editura C.H. Beck, München, 1992, distinge două mari tendințe în domeniul evoluției statale: decizia unilaterală (ilustrată cel mai clar prin conceptul de suveranitate) și ordinea bazată pe reciprocitate.

⁹ Pentru mult timp teza Bodin – apologet al puterii absolute a suveranului monarhic constituia un adevăr necontestat și de la sine înțeles în literatura juridică. Este meritul lui Hermann Heller de a evidenția faptul că, în realitate, Jean Bodin vedea puterea monarhului ca îngrădită de legile divine, de dreptul natural și de „legile fundamentale ale regatului”. Vezi lucrarea sa polemică (îndreptată mai ales contra lui Hans Kelsen: H. Heller, *Souveränität – Ein Beitrag zur Theorie des Staats – und Völkerrechts*, Berlin: Walter de Gruyter, 1927).

ca subiect de dezbatere și ca posibilă soluție (constituția, reprezentanța națională, separația puterilor, răspunderea executivului față de legislativ etc.), în lumina turbulențelor și ororilor regimului, terorilor revoluționare și a războaielor aproape neîntrerupte pe timp de două decenii, apar de acum ca fiind „contaminate” de spiritul revoluționar și ca instrumente ale subversiunii politice. Societatea era profund divizată, între susținătorii vechiului regim, adepți ai unei monarhii cu prerogative cât mai largi, dacă nu chiar absolute, și categoriile sociale în plină ascensiune (comercianții, profesiile liberale, pe scurt „burghezia”), care doreau o participare substanțială la luarea deciziilor politice, în conformitate cu rolul jucat de ele în viața economică și în cultură.

Monarhia constituțională¹⁰ reprezenta teoretic soluția de compromis între concepțiile antinomice ale suveranității naționale și suveranității monarhului, în sensul unei monarhii limitate printr-un act normativ scris cu valoare de lege fundamentală, în care puterea legislativă este exercitată în comun cu o adunare reprezentativă (parlament sau adunare de stări), iar drepturile și libertățile individului sunt garantate. Această soluție risca însă să nu fie decât un scurt interludiu între două reprize ale războiului civil dintre vechiul regim și revoluționari. Era necesară o armonizare între instituțiile politice existente și exigențele noii epoci, prin adaptarea executivului monarhic la o arhitectură constituțională în curs de cristalizare, în care reprezentanța națională urma să joace un rol mai substanțial. Totodată se impunea – în opinia primilor susținători ai doctrinei statului de drept – evitarea pe cât posibil a pericolelor și exceselor decurgând dintr-o creștere prea rapidă a puterii legislativului format prin voința politică a alegătorilor.

Robert von Mohl (1799–1875)¹¹ ilustrează cel mai bine aceste preocupări. Concepția sa – liberală în raport cu paradigma de gândire a epocii în care a trăit – pleacă de la premisele „științei polițienești” (*Polizeiwissenschaft*) a vechiului regim, în care activitatea statului este aproape echivalentă cu cea a executivului monarhic, în jurul căruia gravitează toate forțele și interesele relevante din stat și societate. Acestuia îi revin funcții și responsabilități atât în privința „personalității fizice a cetățenilor” (asigurarea unui nivel demografic optim, prevenirea și combaterea urmărilor unor catastrofe sau dezastre, protecția sănătății publice, asistența socială),¹² cât și sub aspectul „personalității spirituale” a acestora

¹⁰ Ca lucrări de referință din epoca Restaurației, vezi J. C. von ARETIN, *Staatsrecht der konstitutionellen Monarchie*, Bd. I, Altenburg: Literatur-Comptoir, 1824 (una din primele lucrări în care este utilizat termenul de „stat de drept” – v. pp. 163 și urm.). O retrospectivă istorică asupra tipologiei monarhiei constituționale în M. Kirsch, *Monarch und Parlament im 19. Jahrhundert – Der monarchische Konstitutionalismus als Verfassungstyp – Frankreich im Vergleich*, Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen, 1999.

¹¹ În privința persoanei și operei sale, vezi Erich Angermann, *Robert von Mohl, Leben und Werk eines allliberalen Staatsgelehrten*, Hermann Luchterhand Verlag, Neuwied, 1962; K. Sobota, *Das Prinzip Rechtsstaat*, Tübingen: Mohr Siebeck (Jus Publicum, 22), 1998, pp. 306–319.

¹² R. von Mohl, *Die Polizei-Wissenschaft nach der Grundlage des Rechtsstaates*, Tübingen, Laupp, 1832, Bd. I, §§ 12–71, pp. 72–450.

(învățământul și educația, protecția moravurilor, promovarea educației religioase, „promovarea gustului”, în sensul sprijinului pentru instituțiile culturale etc.).¹³ „Știința polițienească” (ca disciplină referitoare la modul și formele de conducere politică a statului) urma a fi dezvoltată în conformitate cu „principiile statului de drept”, după cum sună de altfel, enunțul lucrării lui Mohl. Este foarte clar că aceste principii se greșeau pe o arhitectură statală cu o incontestabilă dimensiune socială, în care executivul dispune de prerogative și resurse considerabile, alocate unor misiuni și proiecte de mare anvergură.

Mohl privește statul de drept ca una din „speciile statului”, clasificate în funcție de modul în care deținătorul sau deținătorii puterii de stat se raportează la lege. Clasificarea „speciilor statului” este operată în funcție de concepția despre viață: „Orientării religioase a poporului îi corespunde teocrația; celei atrofiate pe plan moral, despoția; pretențiilor de drept privat, statul patrimonial; concepției familiste simple, statul patriarhal; iar țelului de viață moral și rațional, statul de drept”.¹⁴ Scopul statului de drept constă în a ordona viața omului, în așa fel încât fiecare membru al comunității să fie sprijinit și încurajat în direcția unei exercitări și utilizări pe cât posibil de libere și de depline a tuturor capacităților sale, **libertatea cetățeanului** fiind principiul suprem al statului.¹⁵ Ideea statului de drept nu este un monopol al modernității; von Mohl menționează într-o altă lucrare un „stat de drept antic” precum și un „stat de drept medieval”.¹⁶

O primă accepțiune a statului de drept viza prin urmare garantarea libertății. Statul de drept ajunge treptat să fie perceput în contrast cu statul polițienesc,¹⁷ ceea ce evident nu este cazul în gândirea și în scrierile lui Robert von Mohl. Discursul politic, simplificator și cu pronunțate accente polemice, va impune în cele din urmă această dicotomie. Mai ales pentru discursul liberal al secolului XIX, noțiunea de „stat polițienesc” capătă conotații negative, ajungând treptat un termen injurios. În Adunarea Națională de la Frankfurt din 1848, delegații liberali utilizează termenul

¹³ *Ibidem*, §§ 72–105, pp. 451–618.

¹⁴ *Ibidem*, p. 15.

¹⁵ *Ibidem*, p. 16. O legătură directă între statul de drept și libertatea individuală este evidențiată și de Carl Theodor Welcker: „în statul despotice, supușii sunt aserviți fizic (șerbi), în statul teocratic, sunt minori incapabili, lipsiți de voință, iar în statul de drept sunt cetățeni liberi.” Vezi C. TH. Welcker, articolul *Grundgesetz, Grundvertrag, Verfassung*, în C. von Rotteck, C. TH. Welcker (Herausgeber), *Staatslexikon*, Altona: Hammerich, ed. a 2-a, Bd. 6, 1847, p. 162.

¹⁶ Din prima categorie făceau parte Atena și Roma republicană. Stat de drept în Evul Mediu era de exemplu „Sfântul Imperiu German”; puterile Împăratului nu erau nici pe departe neîngrădite și au rămas așa și după emergența doctrinei suveranității. Împăratul trebuia, de exemplu, să se supună în anumite privințe jurisdicției „Curtii Camerale Imperiale” (Reichskammergericht), înființate în 1495.

¹⁷ Se poate observa cu ușurință că termenul își are sorginea în cuvântul grecesc „polis”. El viza organizarea modernă și rațională a statului, în special prin extinderea administrației centralizate și preluarea treptată a unor funcții și responsabilități în domenii aflate anterior în afara sferei de acțiune a puterii politice: învățământul, ocrotirea sănătății și igiena populației, infrastructura, urbanismul, asistența socială, perfecționarea tehnicilor agricole și introducerea unor noi culturi, stimularea industriei etc. Funcțiile respective erau exercitate de regimurile monarhice ale epocii prin politici implementate centralizat, cu mijloace administrative. Criticile vizau faptul că „știința polițienească” privea lucrurile din perspectiva conducerii centrale a statului și nu din cea a drepturilor și libertăților individuale.

de „stat de drept” în accepțiunea de „stat al drepturilor fundamentale”. Unul dintre deputați afirmă că „nu mai putem răbda vechea concepție, în baza căreia tot ceea ce nu este permis [în mod expres], este interzis ... așa era în statul polițienesc, și sper că nu se va mai reveni la acesta vreodată”.¹⁸

În această primă etapă, trăsăturile esențiale ale conceptului de stat de drept sunt:¹⁹

– îndepărtarea de orice concepție și obiectiv transpersonal al statului; statul nu este creație divină sau ordine divină, ci chestiune comună (*res publica*), în interesul bunăstării fiecărui individ;

– limitarea scopurilor și a sarcinilor statului la libertatea și siguranța persoanei și a proprietății, adică asigurarea libertății individuale și a posibilității afirmării și dezvoltării individuale; anumite prestații pozitive sunt avute în vedere, ca înlăturare a impedimentelor externe în sensul protecției contra unor pericole și a unei asistențe sociale subsidiare;

– organizarea statului și reglementarea activității acestuia conform principiilor rațiunii; aceasta implică recunoașterea drepturilor cetățenești fundamentale, precum libertatea civică (protecția libertății personale, libertatea credinței și conștiinței, a presei, libera circulație, libertatea contractuală), egalitatea, garanția proprietății; independența justiției, guvernarea responsabilă (deci constituțională), supremația legii, existența unei reprezentanțe naționale și participarea la puterea legislativă.

Dezvoltarea ulterioară a noțiunii de stat de drept este caracterizată prin reducția la așa numitul „concept formal al statului de drept”. Aici orientarea și preferințele politice ale autorilor trec în plan secund și par să nu influențeze direct conținutul conceptului ca atare. Pentru conservatorul Friedrich Julius Stahl (1802–1861), adversar al mișcărilor revoluționare din 1848, dar totodată și critic rezervat față de anumite teze sau poziții ale „contrarevoluționarilor” ori ale conservatorismului tradiționalist,²⁰ „statul trebuie să fie stat de drept; aceasta este soluția și, într-adevăr, resortul evolutiv al epocii recente. Pe direcțiile și în limitele

¹⁸ Cuvântarea deputatului Nauwerck, citată de G. Haverkate, *op. cit.*, p. 73.

¹⁹ Reproducem în această privință concluzia formulată de E.-W. Böckenförde, în *Entstehung und Wandel des Rechtsstaatsbegriffs*, în *Festschrift Adolf Arndt zum 65. Geburtstag*, Europäischer Verlag, Frankfurt / Main, 1969, pp. 53–76, pp. 55–56; reprodusă în idem, *Recht, Staat, Freiheit – Studien zur Rechtsphilosophie, Staatstheorie und Verfassungsgeschichte*, Erweiterte Ausgabe, Frankfurt am Main: Suhrkamp, 2006, 143–170, la pp. 145–146 (în continuare: E.-W. Böckenförde, *Entstehung und Wandel ...*). Vezi și K. Sobota, *op. cit.*, pp. 313–319.

²⁰ F.J. Stahl, *Die Philosophie des Rechts*, ed. a 3-a, Bd. 1, Heidelberg, Mohr, 1856, pp. 414–520 (Cartea a 5-a, secțiunile II și III), pentru o expunere nuanțată și cu accente critice a gândirii hegeliene, pp. 548–570 (Cartea a 6-a, secțiunea I), pentru o analiză a „contrarevoluționarilor (de Maistre, Burke, Haller), și pp. 570–590 (Cartea a 6-a, secțiunea a II-a) unde este discutată școala istorică a dreptului. În contextul atmosferei antisemite a anilor '30, Carl Schmitt va sugera că Stahl (evreu de origine, convertit din tinerețe la protestantism) a acționat mai degrabă ca un agent al liberalismului în direcția șubrezirii fundamentului conservator tradițional al Prusiei. Vezi Carl Schmitt, *Der Leviathan in der Staatslehre des Thomas Hobbes. Sinn und Fehlschlag eines politischen Symbols*, Stuttgart: Clett Cotta, 1996 (prima ediție: Hamburg: Hanseatische Verlagsanstalt, 1938), pp. 106–110.

acțiunii sale, el trebuie să stabilească precis și să garanteze pe deplin sfera libertății cetățenilor săi și să realizeze (inclusiv prin constrângere), așadar în mod direct, ideea morală a statului, în măsura în care se menține în sfera dreptului, adică până la limitele necesare. Acesta este conceptul statului de drept, nu în sensul că statul pur și simplu mănuieste ordinea de drept, fără scopuri administrative, sau doar protejează drepturile individului; el nu înseamnă țelul și conținutul statului, ci doar modul și forma în care acestea sunt realizate”.²¹

În concepția lui Stahl, credința creștină este fundamentul indispensabil al unei comunități „cu adevărat morale” (*wahrhaft sittlichen Gemeinwesens*), rolul statului fiind cel de „păzitor și sancționator al celor zece porunci ale lui Dumnezeu” (*Erhalter und Rächer der zehn Gebote Gotte*),²² însă statul trebuie să respecte sfera libertății individului. Individul se supune statului, iar acesta din urmă, unei ordini superioare. Ingerințele în sfera libertății persoanei, de exemplu prin constrângerea individului la practicarea unui anumit rit religios, a unei profesii sau la adoptarea unei anumite confesiuni religioase ori politice sau privarea de dreptul de a-și educa proprii copii sunt contrare dreptului și lipsite de caracter obligatoriu. Ele pot fi atacate în justiție. Cu toate acestea, pentru Stahl, statul nu avea ca scop suprem protecția drepturilor individuale, ci menținerea și promovarea ordinii morale întemeiată pe cele zece porunci. Libertatea și dreptul sunt conținute de la sine în această ordine.

Una din contribuțiile cele mai semnificative la cristalizarea doctrinei statului de drept vine din partea lui **Otto Bähr** (1817–1895). Ca magistrat (consilier la Curtea de Apel din Kassel, Electoratul Hessa),²³ **Bähr** este interesat în fundamentarea teoretică a controlului judecătoresc asupra executivului. Factorul declanșator al lucrării sale de căpătâi consacrate statului de drept²⁴ îl reprezintă un conflict constituțional din 1850 între guvernul și legislativul din Hessa. O lege fiscală a fost respinsă de adunarea reprezentativă (*Landtag*), iar după dizolvarea acesteia a fost din nou respinsă de adunarea nou aleasă. În aceste condiții, guvernul a încercat să ocolească legiuitorul, pe calea unor ordonanțe de urgență (*Notverordnungen*), care sunt însă întâmpinate cu ostilitate de cetățeni, de autoritățile administrative și de către instanțe. Conflictul escaladează prin declararea stării de război (legii marțiale) de către principe, însă numeroși ofițeri preferă să demisioneze. Bähr a ezitat câțiva ani

²¹ F.J. Stahl, *Die Philosophie des Rechts*, ed. a 3-a, Bd. 2, 2. Abtheilung, Heidelberg, Mohr, 1856, § 36 (p. 137). Vezi și K. Sobota, *op. cit.*, pp. 319–338.

²² *Ibidem*, p. 146.

²³ Electoratul Hessa (Kurhessen) era unul dintre numeroasele principate germane de mici dimensiuni, membre ale Confederației Germane (1815–1866). La fel ca și majoritatea celorlalte state din Confederație, avea o constituție octroiată, în care executivul monarhic, căruia îi reveneau prerogative largi, se afla în relații tensionate, nu rareori conflictuale, cu adunarea reprezentativă. Pe de altă parte, în acest principat exista o solidă tradiție a unei puteri judecătorești efective. Conform Constituției din 1831, statul era supus dreptului, competențele administrative ale principelui erau limitate prin lege, iar cetățenii se puteau adresa, în caz de încălcare a drepturilor lor, nu numai autorității ierarhic superioare sau adunărilor de land (Landstände), ci și justiției. Vezi K. Sobota, *op. cit.*, pp. 338–354, la pp. 338–340.

²⁴ O. Bähr, *Rechtsstaat. Eine publicistische Skizze*, Kassel, 1864 (reimpresiune la Scientia Verlag, Aalen, 1961).

până să-și formuleze concluziile deduse din această criză (pledând pentru un rol mai activ al instanțelor judecătorești) și a mai amânat mult timp publicarea lucrării.²⁵

Conflictul duce la implicarea vecinilor mai puternici. Poziția executivului sunt susținute de Austria și Bavaria, iar cea a legislativului, de Prusia. Pentru scurtă vreme Austria ocupă Electoratul, sub pretextul unei intervenții executorii a (*Bundesexekution*) Confederației Germane, însă în cele din urmă, sub presiunea Prusiei, se va retrage. Este restabilită Constituția din 1831, în vigoare la momentul declanșării crizei, iar în 1866, în urma războiului austro-prusac și a desființării Confederației Germane, Electoratul Hessa este anexat de Prusia. Din acel moment, **Otto Bähr** își va continua cariera de magistrat în Prusia. În concepția magistratului kasselez dreptul reprezintă forța spirituală proeminentă (*überraagende geistige Macht*) în stat și nu o chestiune depinzând de grația discreționară a principelui,²⁶ iar legea și deciziile judecătorești sunt (împreună) „izvorul formal ultim al dreptului”; ele constituie „într-o anumită măsură dreptul însuși” și nu pot fi „controlate, la rândul lor, de un [vreun] drept superior sau de o decizie judecătorească și mai înaltă”. Este afirmată explicit ideea unei suveranități a dreptului; dreptul se situează deasupra principelui.²⁷

Dintr-o perspectivă care astăzi ar putea fi estimată ca mai degrabă conservatoare, el se concentrează asupra protecției drepturilor individului în dreptul public.²⁸ În concepția sa, justiției și administrației le revin sarcinile distincte. Pe când cea din urmă trebuie să acționeze în limitele stabilite de lege, justiția are misiunea de a realiza dreptul și legea.

În esență, administrația este asimilată individului în ceea ce privește poziția sa față de drept, în sensul că ambele entități caută să-și realizeze interesele în limitele legii. Procesul de adoptare a deciziilor – individuale sau statale – include și examinarea legalității, a conformității cu dreptul. Această evaluare reprezintă o judecată subiectivă asupra intereselor, pe când dreptul obiectiv se reflectă în decizia judecătorului.

Pentru a evidenția caracterul subiectiv al evaluării operate de individ, Bähr oferă exemplul unui tutore care dorește să construiască un imobil pentru și în interesul pupilului său. Se ridică problema drepturilor de servitute ale vecinilor terenului pe care urmează a fi ridicată construcția. Decizia finală a pupilului implică luarea în considerare („cântărirea”) intereselor potențial contradictorii ale pupilului și ale proprietarilor imobilelor învecinate. Decizia adoptată pe baza evaluării comparative a unor interese contradictorii nu îl face însă judecător, întrucât corespunde doar unei evaluări personale asupra anumitor drepturi subiective. Ea nu exprimă dreptul obiectiv. În opinia lui Bähr, situația statului

²⁵ Cartea va apărea abia în 1864, la 14 ani de la declanșarea crizei constituționale, însă anterior încorporării de către Prusia – puterea favorabilă poziției legislativului, în rândul căruia s-a stăuat și Otto Bähr – a Electoratului Hessa.

²⁶ O. Bähr, *op. cit.*, p. 16.

²⁷ *Ibidem.*, p. 50.

²⁸ O. Bähr, *op. cit.*, vezi în special capitolul III, pp. 45–73.

(reprezentat prin administrație) este foarte apropiată de cea a tutorelui. Având misiunea de realizare a binelui comun, administrația poate foarte bine să intre în conflict cu anumite interese individuale. Asemenea conflicte pot și trebuie să fie soluționate de un terț imparțial: judecătorul. Separația între justiție și administrație este relevantă nu (doar) din perspectiva unei diviziuni a muncii, ci mai ales stabilirea subordonării celei de-a doua față de prima, și aceasta reprezintă o condiție esențială a statului de drept.²⁹

Pe această linie de argumentație, magistratul kasselez respinge distincția dintre stat ca autoritate (putere de stat) și stat ca persoană juridică de drept privat (*fiscus*), întrucât ar implica negarea controlului jurisdicțional asupra puterii de stat, ceea ce ar implica negarea dreptului public însuși. Stabilirea conținutului legii constituie o problemă de drept și nu o chestiune administrativă, ceea ce impune ca judecătorul să exercite un control asupra administrației, chiar și în absența unei abilitări legale exprese. În caz de dubiu, decizia sa va fi însă favorabilă administrației.

Următoarea problemă o constituie modul concret de realizare a controlului jurisdicțional asupra administrației. Sunt de conceput trei variante.³⁰ Cea mai facilă ar consta din autorități (organe) administrative speciale. Bähr respinge ferm această soluție întrucât astfel administrația ar fi judecător în proprie cauză, iar stabilitatea dreptului ar putea fi astfel afectată. Soluțiile mai dificile, dar eficiente ar consta în abilitarea instanțelor ordinare cu competențe de contencios administrativ sau în crearea unor instanțe specializate de drept public (tribunale administrative). Ultima soluție e privită ca posibilă, însă cu rezerve; Bähr o preferă evident pe cea de-a doua.³¹ În pledoaria lui Otto Bähr pentru controlul de către instanțele de drept comun a activității administrației, se pot remarca și elemente ale concepției organice a statului: statul este privit ca o formă de asociere comunitară, similară pe plan structural cu alte forme de asociere umană; prin urmare dreptul administrativ este diferit cel mult prin formă, nu însă sub aspect substanțial de drept, reglementând celelalte asociații umane.

Deși lucrarea lui Bähr este axată mai ales pe aspecte concrete, de ordin practic, sunt schițate elemente ale unei concepții mai generale a statului de drept. El concepea statul ca o ordine piramidală structurată ierarhic, în care un rol decisiv revenea corpului profesional al juriștilor – al căror mod de gândire era pe deplin compatibil cu o asemenea paradigmă de gândire – și instanțelor judecătorești. Acestora le revenea sarcina elaborării, interpretării și aplicării dreptului, soluție care prezenta mult mai puține dezavantaje decât autoritarismul monarhic și mai puține pericole decât un legislativ independent și discreționar, expresie a suveranității populare.³²

²⁹ *Ibidem*, pp. 51–53, la p. 53.

³⁰ *Ibidem*, pp. 68–72.

³¹ *Ibidem*, p. 72: „Considerăm esențial să existe autorități colegiale, încadrate în sistemul judecătorec, care să decidă asupra plângerilor privind litigiile de drept public, exclusiv din perspectiva ordinii juridice obiective, așa cum sunt soluționate în prezent litigiile de drept privat”.

³² K. Sobota, *op. cit.*, pp. 338–354, mai ales la pp. 348–354.

Pentru **Rudolf von Gneist** (1816–1895),³³ statul de drept, conceput ca aproape identic cu autoadministrația (*Selbstverwaltung*), reprezintă soluția pentru a acoperi falia tot mai profundă creată între stat și societate. Această falie, constând în „înstrăinarea” crescândă a statului față de societate, este componentă a unei evoluții funeste manifestate, în grade diferite, în toate țările. Principala sa lucrare³⁴ oferă atât o fundamentare teoretică a statului de drept, cât și o prezentare comparativă a modului în care principiile subsumabile acestui concept au fost puse în practică în Anglia, în Imperiul German și în statele sale componente, cu sublinierea efectelor negative pe care modelul francez (care contravenea acestor principii) l-a avut asupra statelor germane. În continuare sunt examinate raporturile dintre statul de drept și opinia publică în relația cu corpul profesional al juriștilor, precum și impactul asupra reformei administrative în Prusia și a misiunii juriștilor germani. Puternic influențat de modelul bine cunoscut de el al instituțiilor administrației locale engleze, dar fidel tradițiilor și instituțiilor administrative Prusiei, von Gneist consideră ca de la sine înțeles faptul că forța esențială a statului rezidă într-o administrație crescută organic. El preferă administrația legislativului, cu observația că respinge totodată orice viziune birocratică asupra activității executivului, după cum combate și ideea subordonării statului față de societatea civilă.³⁵ Pe plan teoretic, profesorul berlinez aprobă la modul general caracterizarea făcută de Friedrich Julius Stahl statului de drept, dar subliniază circumstanțele diferite și în continuă schimbare în care acest ideal filozofic trebuie realizat în practică.³⁶ În viziunea autorului existau două noi provocări care puteau pune în pericol principiile statului de drept: diviziunea politică drept consecință a creșterii contrastelor sociale și a privațiunilor clasei muncitoare într-o societate industrială,

³³ Profesor la Universitatea Friedrich-Wilhelm din Berlin (astăzi, Universitatea Humboldt) și discipol al lui Friedrich Carl von Savigny.

³⁴ Rudolf von Gneist, *Der Rechtsstaat und die Verwaltungsgerichte in Deutschland*, ediția a 3-a, Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 1966 (reproducere fotomecanică a ediției din 1879, Berlin: Springer; în continuare, prescurtat: Gneist, *Der Rechtsstaat*...). Alte lucrări importante: *Die preußische Kreisordnung in ihrer Bedeutung für den inneren Ausbau des deutschen Verfassungsstaates*, Berlin: Springer, 1870; *Comunalverfassung und Verwaltungsgerichte in England*, ediția a 3-a, Berlin: Springer, 1871; *Englische Verfassungsgeschichte*, Berlin: Springer, 1882.

³⁵ Gneist, *Der Rechtsstaat* ..., pp. 181–182: „Statul de drept nu este un stat al juriștilor, care prin diviziunea muncii și-ar putea transmite dreptul său public unei anumite categorii (Stand) determinate, pe când restul societății și-ar vedea în continuare de câștigul și interesul personal, organizându-și interesele prin intermediul presei și a dreptului de asociere (...). Dacă elementele extreme ale societății contestă statului dreptul său și chiar existența, dacă drepturile cele mai esențiale ale puterii de stat sunt etichetate sumar și depreciativ ca poliție, birocratie și arbitrar, atunci, cred, ar fi datorii juriștilor să le reamintească faptul că statul german este în mod natural un stat de drept, că nu ‘birocratia’ ci neînțelegerea societății noastre a distruge statul de drept, că statul nostru nu a trebuit să învețe ordinea de drept și disciplina financiară de la reprezentanța națională (Volksvertretung), ci dimpotrivă, că vrem doar să continuăm și să desăvârșim instituțiile statale existente, cele mai eficiente din lumea europeană, în relații de colaborare organizată cu societatea”. (traducerea mea, M.B.)

³⁶ *Ibidem*, pp. 33 și urm. Gneist citează integral pasajul din *Philosophie des Rechts*, §36, reprodus mai sus, precizând că „ceea ce Stahl desemnează ca «stat de drept» poate fi subscris de către oricare dintre adversarii săi”.

mai ales în caz de instabilitate economică (direcția materialist-democratică) și a instrumentalizării puterii spirituale a bisericii în vederea atingerii unor obiective politice. În materie de consolidare a statului – pe liniile de forță ale stăruinței de drept – impulsul nu putea veni din partea legislativului sau a societății civile, ci constituia o misiune primordială a juriștilor. Consecvent acestei paradigme de gândire, von Gneist era rezervat în privința relevanței actuale a principiului separației puterilor.

În materia contenciosului administrativ, von Gneist pledează pentru constituirea unor tribunale administrative specializate, soluție care în cele din urmă s-a impus în Germania. El respinge soluția atribuirii competențelor de control asupra actelor administrației către instanțe ordinare (soluția propusă de Otto Bähr). Faptul că în Electoratul Hessa funcționa sistemul controlului exercitat de instanțele de drept comun este pus în seama împrejurării că distincția dintre justiție și administrație nu a fost dusă până la capăt în unele state germane mai mici. În opinia lui von Gneist ar exista trei motive importante pentru care instanțele de drept comun nu ar trebui să preia competențe în materie de jurisdicție administrativă: în primul rând, nici chiar în cazul celei mai complete și mai amănunțite pregătiri prealabile, judecătorii nu vor fi în stare, ca pe lângă domeniile dreptului civil și al dreptului penal, să stăpânească și întregul domeniu al legislației administrative, pe când în cazul autorităților administrative, aplicarea acesteia este o operațiune curentă; în al doilea rând, în majoritatea litigiilor nu ar fi vorba de chestiuni de drept, ci de probleme de fapt (sunt sau nu întrunite condițiile legale privind acordarea unui ajutor social, a unei concesiuni etc.), iar în al treilea rând, controlul intruziv și omnipotent al justiției ar avea un efect paralizant asupra administrației.³⁷

Sintetizând concepția lui Rudolf von Gneist, Ernst-Wolfgang Böckenförde evidențiază trei trăsături principale.³⁸ În primul rând, statul de drept înseamnă „guvernare conform legilor”, dar în sensul că legile nu constituie fundamentul, ci cadrul și limitele unui executiv care acționează în baza propriei autorități. Aici apare cu claritate poziția profesorului berlinez, favorabilă executivului monarhic și rezervată față de legislativul reprezentând societatea civilă. A doua caracteristică vizează o structurare organizatorică articulată a administrației în sensul unui „self-government”, care nu este înțeles ca o autogovernare în privința problemelor proprii în mod liber față de stat, în accepțiunea unei democrații „la firul ierbii”, ci îndeplinirea sarcinilor locale ale statului prin autogovernarea societății în cadrul unor organe statale și conform unor legi adoptate de stat. Al treilea aspect privește instituirea unei **jurisdicții administrative independente** sub aspect organizatoric și procedural, care să exercite controlul necesar asupra administrației. Acest control nu este opera unui distant colegiu de judecători, în strictă conformitate cu formele judiciare, ci printr-o procedură care să corespundă exigențelor de ordin material ale cazului și să presupună familiarizarea cu circumstanțele locale.

³⁷ Gneist, *Der Rechtsstaat ...*, pp. 264–265, precum și nota 62 la pp. 352–353.

³⁸ E.-W. Böckenförde, *Entstehung und Wandel ...*, loc. cit., pp. 152–153.

Ilustrate de autori precum Carl Friedrich Gerber, Georg Meyer, Paul Laband, Otto Mayer și Gerhard Anschütz, teoriile pozitivistice care au dominat cu autoritate dreptul public german până în perioada interbelică operează de la sine înțeles pe coordonatele concepției formale a statului de drept. Sunt treptat eliminate din sfera preocupărilor acestor autori considerentele de teorie constituțională, ca elemente de „raționament politic”. Se acordă atenție cu precădere, dacă nu exclusiv, legii, ca manifestare de voință a statului, iar statul de drept apare ca „o anumită ordine a raportului dintre individ, lege și administrație”.³⁹

III. În regimurile totalitare, instituțiile statului de drept a fost sistematic demantelate, ceea ce nu înseamnă însă că principiul ca atare a fost negat întotdeauna și cu consecvență. Interesant este faptul că pe fundalul nebulozității doctrine și a inapetenței liderilor național-socialiști pentru drept și științele juridice, au existat dezbateri în literatura juridică privitoare la conceptul unui „stat de drept național socialist”. Respingerea fermă a gândirii politice liberale nu trebuia neapărat să ducă și la abandonarea conceptului de stat de drept. Autori precum Carl Schmitt, Helmut Nicolai, Hans Lange, Reinhard Höhn sau Otto Koellreuter s-au implicat activ, uneori cu accente polemice pronunțate, în aceste discuții.⁴⁰ În regimurile comuniste nu s-a pus problema receptării conceptului de stat de drept, însă, spre deosebire de principiul separației puterilor – combătut cu vehemență în doctrina marxistă a statului – atacurile teoretice nu au fost decât incidentale.⁴¹ În orice caz, statul de drept era considerat un concept burghez, unul între multe altele.⁴² Această aparentă inconsecvență este destul de ușor de explicat. Supremația legii și normativitatea constituției reprezentau aspecte care puteau fi lesne ignorate, bagatelizate sau mimate

³⁹ G. Meyer, G. Anschütz, *Lehrbuch des deutschen Staatsrechts*, ed. a 7-a, 1919, p. 29, apud E.-W. Böckenförde, *Entstehung und Wandel ...*, loc. cit., p. 155.

⁴⁰ Vezi Carl Schmitt, *Was bedeutet der Streit um den »Rechtsstaat«?*, în „Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft”, Bd. 95, Heft 2 (1935), pp. 189–201.

⁴¹ Vezi de exemplu Gheorghe Boboș, *Teoria generală a statului și a dreptului*, București: Editura Didactică și Pedagogică, 1983, pp. 50–51 (în contextul „criticii teoriilor idealiste despre stat și drept”; mai sunt criticate teoria dreptului natural, „teoria sociologică”, teoria normativistă, „existențialismul juridic”, teoria „statului bunăstării generale” și teoria democrației pluraliste). Teoria statului de drept nu ar fi decât „o iluzie întrucât, pe de o parte, dreptul burghez este expresia intereselor de clasă ale burgheziei iar nu a tuturor indivizilor iar pe de altă parte clasa dominantă modifică cu ajutorul parlamentului sau a altor organe acele norme care nu sunt convenabile burgheziei”. (*Ibid.* p. 51). Vezi și Ioan Ceterchi și Momcilo Luburici, *Teoria generală a statului și dreptului*, curs universitar, București: Facultatea de Drept (curs litografiat), 1983, p. 140. Se cuvine făcută precizarea că în anii socialismului, combaterea din perspectivă marxist-leninistă a teoriilor burgheze despre stat și drept constituia un element obligatoriu în conținutul oricărei lucrări de specialitate. Pe de altă parte, autorii puteau insera uneori referințe la asemenea teorii și disemina informații despre un spațiu conceptual altfel inaccesibil studenților, sub masca unei critici conformiste, „pe linia partidului”.

⁴² Vezi de exemplu, I.D. Levin, *Știința burgheză contemporană a dreptului de stat – critica curentelor principale*, București: Editura Științifică, 1962, pp. 255–304: cap. VII, „Teoriile separației puterilor și ale parlamentarismului”, la p. 263, unde apare o referință incidentală și izolată: „Principiul separației puterilor este considerat ca aparținând necesarmente statului «constituțional», «de drept» sau «democrației liberale», în care există «domnia dreptului», «garantarea libertăților» etc. etc”.

într-un regim totalitar. Un concept care îngloba asemenea principii nu prezenta un pericol acut pentru orânduirea socialistă, în condițiile în care aceasta relega oricum dreptul și știința juridică în poziția de componentă a suprastructurii, între multe altele, aflate în dependență față de baza economică a societății.

Separarea puterilor – componentă esențială a doctrinei statului de drept – a fost însă supusă unui atac continuu și consecvent. În parte, explicația rezidă în faptul că acest principiu viza arhitectura politică a statului, în care clasicii marxism-leninismului și conducătorii politici ai regimurilor comuniste nu admiteau niciun fel de „frâne”, „contragreutăți” sau „control reciproc al puterilor”, de natură să pună în discuție justetea deciziilor conducerii de partid și de stat. Pe de altă parte, întâmplarea joacă uneori un rol important. Canonizarea în bloc a scrierilor „clasicilor” doctrinei comuniste joacă uneori feste. Ceea ce pentru aceștia era un joc intelectual frivol și facil, supus imperativelor retorice și tacticii aleatorii ale unei polemici de presă, sub semnul efemerului și improvizăției, devine în anii socialismului real dogmă oficială și adevăr definitiv. Din această perspectivă, separarea puterilor era nimic altceva decât „prozaica diviziune a muncii din industrie, aplicată la mecanismul statului pentru considerente de simplificare și control”.⁴³ Această sentință, datată și circumstanțială, a fost preluată și de doctrina română de drept constituțional.⁴⁴

Funcția conceptului de stat de drept într-un sistem constituțional liberal a fost îndeplinită în regimurile comuniste de noțiunea de „legalitate socialistă”. Aceasta a fost definită ca „principiu fundamental în activitatea statului socialist, principiu potrivit căruia toate organele de stat, organizațiile obștești, funcționarii de stat și cetățenii au obligația de a traduce neabătut în viață normele și principiile de drept consfințite în Constituție și în celelalte legi ale țării”.⁴⁵

Legalitatea socialistă era privită ca unul dintre principiile fundamentale ale organizării statului, alături de „deplinătatea puterii unice și suverane a poporului”, de rolul conducător al partidului, de „munca și conducerea colectivă” și de

⁴³ Este formularea lui Friedrich Engels într-un articol din „Noua Gazetă Renană” despre „Sedința conciliatoare din 4 iulie”. El comentează persiflator discursul ținut în Adunarea Națională de ministrul de interne al Prusiei, Friedrich von Kühlwetter: „e amuzant să-l ascuți, în anul de grație 1848, pe un ministru prusian – și încă un ministru al faptelor – expunând de la tribună, cu o seriozitate solemnă, ideile lui Montesquieu. Separarea puterilor, pe care dl. Kühlwetter și alți mari filosofi care se ocupă de teoria statului o privesc cu cea mai profundă evlavie ca pe un principiu sfânt și inviolabil, nu este în fond altceva decât prozaica diviziune a muncii din industrie, aplicată la mecanismul statului pentru considerente de simplificare și control. Ca și toate celelalte principii veșnice, sfinte și inviolabile, acest principiu este aplicat numai în măsura în care corespunde relațiilor existente. Astfel, în monarhia constituțională de pildă, puterea legislativă și cea executivă sunt întrunite în persoana monarhului, apoi în camere se îmbină puterea legislativă cu controlul asupra puterii executive etc”. Vezi Karl Marx și Friedrich Engels, *Opere*, Editura Politică, București, 1959, vol. 5, pp. 212–220, la pp. 216–217.

⁴⁴ Nistor Prisca, *Drept constituțional*, București: Editura Didactică și Pedagogică, 1977, pp. 107–108. Vezi și Ion Deleanu, *Drept constituțional. Tratat elementar*, București: Editura Didactică și Pedagogică, 1980, p. 98.

⁴⁵ Ion Ceterchi, Dumitru I. Mazilu, *Legalitatea socialistă – principiu fundamental al activității tuturor organelor statului*, în *Stat, democrație, legalitate. Probleme ale construcției de stat în Republica Socialistă România*, București: Editura Politică, 1968, pp. 299–326, la p. 301.

„centralismul democratic”, dar în urma acestora.⁴⁶ Acest fapt spune deja destul de mult despre atitudinea pe care statul socialist o avea față de ordinea de drept, supremația legii, juriști și știința dreptului. Supremația legii ținea de activitatea de exercitare a puterii (cu alte cuvinte nu avea rolul de principiu constitutiv în arhitectura politică și juridică a statului).⁴⁷ Ca exemple ale practicii normative a României socialiste „în lumina necesității de a asigura supremația legii”, erau invocate prelungirea duratei sesiunilor Marii Adunări Naționale prin practica „sesiunilor deschise”, implicarea mai mare a comisiilor permanente ale MAN în activitatea de control a organelor supreme ale puterii de stat și în adoptarea normelor cu caracter primar, precum și „o mai largă și mai sistematică atragere a specialiștilor în dezbaterile proiectelor de lege de către comisiile permanente”.⁴⁸

În etapa finală a regimului comunist, în contextul politicii gorbacioviste de reformă și restructurare a sistemului (respinsă de România condusă de Nicolae Ceaușescu) au existat și tentative de a recepta și adapta conceptul de stat de drept. Ca elemente ale statalității de drept erau considerate cu precădere tezele și argumentele referitoare la necesitatea respectării principiului legalității.⁴⁹ Este destul de clar astăzi că, cel puțin în această privință, reformele din epoca respectivă erau superficiale și lipsite de șanse reale de succes.

IV. Ascensiunea politică a comunismului, fascismului și a național-socialismului au evidențiat punctele vulnerabile și limitele democrației parlamentare, dar și deficiențele conceptului formal al statului de drept. Aplicarea consecventă a principiilor sale, oprește de multe ori conducerea politică a statului să distingă între prieten și dușman, între actorii politici loiali ordinii constituționale existente și cei care doar instrumentalizează principii și norme constituționale, cu scopul uneori fățiș declarat de a o răsturna.⁵⁰ Pozitivismul juridic a fost deseori acuzat – pe nedrept uneori – că în materie constituțională lasă poarta deschisă și dă acces la putere „dușmanilor” regimului, care respectă momentan, parțial și doar din motive de ordin tactic regulile jocului politic numai pentru a cuceri legal puterea. Urmează apoi eliminarea adversarilor politici, desființarea democrației și abrogarea ori eviscerarea constituției cu mijloacele și instituțiile concepute pentru apărarea acestora.

⁴⁶ Vezi Anita Naschitz, partea a II-a, cap. I: *Principiile organizării de stat*, secțiunea I (*Principiile organizării și funcționării organelor statului, expresie a procesului de adâncire a democrației socialiste*), în Ion Vîntu (coord.), *Organizarea și activitatea de stat în Republica Socialistă România*, București: Editura Academiei RSR, 1974, pp. 223–250.

⁴⁷ Vezi Anita Naschitz, partea a II-a, cap. II: *Activitatea de exercitare a puterii*, secțiunea a II-a (*Supremația legii în RSR*), în Ion Vîntu (coord.), *op. cit.*, pp. 277–286.

⁴⁸ *Ibid.*, la p. 284. Este de precizat că practica „sesiunilor deschise” a rămas o formă fără fond. În realitate, MAN se întrunea în două sesiuni ordinare pe an, cu o durată care de regulă nu depășea 3 sau 4 săptămâni.

⁴⁹ Alfred N. Sokolow, *Der Sozialistische Rechtsstaat. Sein Konzept und Seine Entwicklung in der UdSSR*, în „Der Staat”, 30. Band (1991), Heft 4, pp. 594–608.

⁵⁰ Acest fenomen a fost remarcat încă de la începutul anilor '30. Vezi, în acest sens: C. Schmitt, *Legalität und Legitimität*, Duncker & Humblot, München und Leipzig, 1932.

În urma experienței dureroase a ascensiunii promotorilor unor regimuri totalitare, democrațiile parlamentare contemporane nu mai pot permite utilizarea abuzivă a garanțiilor constituționale ale statului de drept de către forțe politice ostile ordinii constituționale. Implementarea mecanismelor „democrației defensive” (sau „democrația militantă”)⁵¹ poate duce foarte ușor la o diluare a structurii constituționale a statului de drept și o anumită tensiune față de sensul fundamental original al conceptului liberal al statului de drept.⁵² Prioritizarea apărării ordinii de drept și a principiilor democratice este cât se poate de salutară. Democrația nu poate funcționa în absența unui consens fundamental, iar erodarea acestuia se cuvine descurajată ferm, inclusiv cu mijloace juridice. În practică pot însă surveni anumite dificultăți; majoritatea de azi își poate investi cu statutul de „valori democratice fundamentale” propriile teze ideologice, calificând drept nedemocratice și anticonstituționale opțiunile adversarilor politici. Conținutul precis al „valorilor fundamentale” este greu de stabilit; determinarea lui implică întotdeauna o pronunțată notă de subiectivitate. Există riscul de a se ajunge la o „tiranie a valorilor”, unde acestea pot fi cu ușurință definite și redefinite discreționar de către deținătorii de moment ai puterii politice și mediatice. Orientarea către un **concept al statului de drept axat pe un anumit conținut axiologic** implică însă o socializare a libertății și autonomiei individuale, instituindu-se dominația celor care dețin monopolul interpretării postulatelor sau valorilor considerate supreme.⁵³

Esența liberală – precum și atractivitatea cvasiunanimă – a conceptului rezidă nu în ultimul rând în iluzia suspendării sau eludării elementului politic, mai ales dacă îl percepem din perspectivă schmittiană ca polarizare a raporturilor prieten-dușman. Obiectivele inevitabil politice ale comunității statale sunt puse în plan secund, fără a fi negate cu desăvârșire, în favoarea evidențierii modurilor de realizare a acestora, în privința cărora putea exista un consens larg, chiar și între adversarii politici. Acest armistițiu politic temporar produs de consensul privitor la căile de realizare a proiectelor politice, pe baza unor forme și proceduri unanim acceptate este în esența sa provizoriu și durează doar atât timp cât toți actorii politici consideră că au șanse reale de a folosi asemenea mecanisme neutre în vederea realizării propriilor lor obiective. Mijloacele acceptabile de exercitare a

⁵¹ În privința democrației defensive, vezi mai recent Jan Werner Müller, *Democracy Rules*, London: Allen Lane, 2021.

⁵² E.-W. Böckenförde, *Entstehung und Wandel ...*, loc. cit., pp. 165–166. Autorul german (de orientare social-democrată) citează ca exemplu cazul dreptului aplicabil partidelor în Germania. Actuala legislație în acest sens este mai restrictivă decât legislația lui Bismarck, concepută special contra socialiștilor. În prezent, un partid declarat neconstituțional este interzis, candidații săi nu pot participa la următoarele alegeri, iar mandatele obținute încetează. În statul monarhic autoritar din vremea lui Bismarck, faptul că obiectivele Partidului Social-Democrat erau considerate antistatale nu a determinat interzicerea partidului sau a asociațiilor patronate de acesta, a întrunirilor sau a publicațiilor sale sau anularea voturilor ori a mandatelor ce-i erau acordate.

⁵³ E.-W. Böckenförde, *Entstehung und Wandel ...*, loc. cit., p. 168.

puterii (constând în forme și proceduri juridice, cu accent pus pe cele judiciare) creează spațiul neutru de manifestare a unor forțe politice antagonice cu obiective adesea incompatibile între ele. Prin urmare, dificultatea raportării la fenomenul puterii politice rămâne o problemă perenă a conceptului de stat de drept. Statul de drept tinde spre limitarea, îngrădirea sau reducerea puterii statale deja constituite, cu iluzia de a înlocui puterea oamenilor cu „supremația legilor”, asigurând astfel primatul dreptului asupra politicii. Oricât de importantă este garanția libertății pentru o ordine statală, niciun stat nu se poate constitui sau menține doar din asigurarea libertății conforme exigențelor statalității de drept. Este necesară o legătură politică proprie, o forță care să creeze și să mențină acea omogenitate pe plan politic. Ea reprezintă premisa acestei libertăți și ea conservă statul ca unitate politică.⁵⁴

⁵⁴ Idem, loc. cit., pp. 75–76. În privința ideii că statul de drept nu instituie de unul singur nimic, ci doar presupune un stat preexistent a cărui putere o limitează, vezi C. Schmitt, *Verfassungslehre*, pp. 200 și urm.

**DENATURAREA REGIMULUI SEMIPREZIDENTIAL
PRIN INTERPRETAREA FRAUDULOASĂ A CONSTITUȚIEI
VULNERABILIZEAZĂ CARACTERUL STATULUI ROMÂN
CA STAT DE DREPT**

[The Distorsion of the Semipresidential Regime Through Fraudulent Interpretation
of the Constitution Weakens the Feature of Romanian State as Rule of Law]

Prof. univ. dr. Cristian IONESCU*

Abstract: *In this article, the author analyzes the 1991 Constituent Assembly's choice of the semi-presidential republic as Romania's form of government after the collapse of the political regime established by the socialist Constitution of 1965 and examines this type of republic in the political context of the country's transition from an authoritarian, hypercentralized system to a democratic system based on the liberal principles and values of the rule of law. The author points out that during the evolution of the semi-presidential regime, it was deformed and distorted in political practice, in particular by Presidents Traian Băsescu and Klaus Werner Iohannis, and that the regime as such became, in some phases, a quasi-presidential, even authoritarian regime, in terms of exercising certain prerogatives of the President of the Republic. This distortion of the semi-presidential republic, contrary to the letter and spirit of the Constitution, has been facilitated by several decisions and rulings of the Constitutional Court, which has given some erroneous interpretations of certain constitutional texts in order to impose, in this way, in a generally binding manner, the arbitrary will of the President in certain areas of his activity.*

Keywords: *Rule of Law; Constituent Assembly; Semi-presidential Political Regime; Parliamentary Regime; President of Romania; Powers of the President of Romania; Constitutional Fraud; Constitutional Court;*

1. Introducere

Normele constituționale prezintă întotdeauna un risc major. Spre deosebire de toate celelalte norme juridice înscrise în legislația organică și ordinară, normele de rang constituțional nu reglementează neapărat raporturi sociale existente, certitudini politice și juridice, nu consacără reguli cărora le corespund neapărat realități politice definitiv conturate, ci conțin, mai degrabă, esența unor proiecte de țară, construcții ori soluții normative de perspectivă, uneori chiar inovative, idealuri

* Romanian Academy of Scientists; prof.cristian.ionescu@gmail.com

despre care legiuitorii constituanți nu știu cu precizie atunci când le votează, dacă peste ani, acestea vor căpăta substanță, dacă vor reglementa realități și nevoi sociale consistente, ori vor rămâne litere moarte tipărite și păstrate în colecțiile Monitorului Oficial. O astfel de normă este și cea înscrisă în art.1 alin. (3) din Constituție, potrivit căreia „România este stat de drept....”.

Evident, România nu era un stat de drept la momentul adoptării și aprobării prin referendum a Constituției. Statul român se afla într-o etapă de tranziție politică, socială, economică și, chiar culturală, de la un regim politic monopartid, închis, autoritar, cu o economie hipercentralizată, susținut prin instrumente de propagandă, la o societate deschisă spre valorile și principiile fundamentale ale democrației constituționale, aspect, de altfel, subliniat în dezbaterile Constituantei.¹ În anul 1991, când corpul referendar a aprobat Constituția votată de Adunarea Constituantă, statul de drept a fost în România o ipoteză aflată în curs de confirmare ulterioară. Întrebarea pe care o putem pune în anul 2025 este dacă statul român, ca stat de drept, a depășit stadiul de ipoteză constituțională. Istoria generală a statului dispune de dovezi certe că astfel de ipoteze economice, sociale ori politice consacrate prin normă constituțională au, fiecare, o dinamică proprie, ele tind să se convertească în certitudini constituționale, în realități sociale, economice și, după caz, politice, dar aceste tendințe înregistrează, ele însele, o mecanică cu suișuri și coborâșuri. Tendințele metamorfozării ipotezelor constituționale în certitudini constituționale nu au automat un traseu progresiv, ci înregistrează succese și insuccese, iar uneori chiar stagnează. Important pentru vizionarul politic – avem aici în vedere nu numai clasa politică, ci și cetățeanul comun – este să cunoască toate aceste faze și grade de evoluție progresivă/descendentă a ipotezelor reglementate constituțional în anul 1991 și să decidă în consecință.

Este important de precizat că trecerea la un nou tip de societate la cumpăna anilor 1990–1991 se desfășura într-un cadru politic și social confuz din punct de vedere ideologic și cu participarea unor persoane publice tributare încă experienței și ordinii juridice și sociale socialiste.

Nici corpul electoral care în mai 1990 a ales Adunarea Constituantă, nici legiuitorii constituanți nu aveau reprezentarea precisă a proiectului unei noi arhitecturi constituționale a statului român, care să impună respectul și atașamentul pentru valorile și normele de bază ale sistemelor politice democratice din Europa Occidentală și, în același timp, să traseze proiectului românesc liniile unei identități naționale și, deopotrivă constituționale. Conceptele teoretice care au stat la baza

¹ Este relevantă în acest sens intervenția deputatului Sergiu Cunescu: „România se găsește astăzi ieșită, după foarte mulți ani, din cea mai cruntă dictatură comunistă, deci cu o societate civilă precară. [...] De aceea, sechelele comunismului, la noi, evident sunt mai grave, pentru că este o generație sau o generație și jumătate în plus care a suferit această situație”. A se vedea *Geneza Constituției României. 1991. Lucrările Adunării Constituante*, Regia Autonomă „Monitorul Oficial”, București, 1998, p. 494.

elaborării Tezelor proiectului de Constituție, între care figura și statul de drept, au fost preluate într-o manieră teoretică din doctrina și practica politico-constituțională ale statelor membre ale Consiliului Europei și Uniunii Europene, fără a fi analizate suficient dintr-o perspectivă istorică și interdisciplinară, pentru a desprinde din ele căile și modalitățile de adaptare ale lor la profilul cultural și psiho-social al poporului român. Constituția a fost adoptată într-un moment în care noua pătură politică puternic fragmentată ideologic, rezultată din vidul de putere declanșat de prăbușirea regimului comunist, nu își formase încă un stil democratic de exercitare a puterii și acționa mai mult „după fler” decât potrivit principiilor și valorilor democrației liberale.

Aș spune, chiar, că nici conceptul teoretic al termenului de stat de drept nu avea în 1990–1991 un corespondent clar în mentalul colectiv și că legiuitorii constituanți au proiectat mai mult o aspirație ori „angajament” normativă decât în anii ce vor urma, guvernării vor acționa în concordanță strânsă cu comandamentele statului de drept.² Constituția conține, în acest sens, și garanții reale că statul român va pune la baza activității sale generale principiile statului de drept. Am arătat într-o altă lucrare că nimeni nu își închipuia în perioada lucrărilor Adunării Constituante din 1990–1991 că art.1 alin. (3) din proiectul de Constituție exprima un proces deja încheiat, rezultatul unor acțiuni preexistente.³ Teza constituțională înscrisă în Titlul I – Principii fundamentale, pct. 4 din Tezele proiectului de Constituție („România este stat de drept și democratic”) enunța, de fapt, voința suverană a poporului român, ca și hotărârea autorităților publice de atunci, de a pune la baza arhitecturii constituționale a republicii semiprezidențiale principiile statului de drept.

Întreaga activitate de elaborare a tezelor proiectului de constituție și a proiectului propriu-zis, poartă pecetea inovării, a unei inginerii legislative bazată mult pe preluarea mecanică, nefiltrată din experiența și arhitectura constituțională occidentală a unor instituții și norme de rang constituțional care și-au dovedit în alte state atât utilitatea cât și eficiența.⁴ Din practica constituțională a Franței și a altor republici europene, legiuitorii constituanți au ales modelul republicii semiprezidențiale.

² Cine răsfoiește presa din perioada respectivă, inclusiv publicații cu orientare teoretică, nu găsește studii consistente consacrate conceptului de stat de drept. De abia în anul 1992 conceptul statului de drept este analizat într-o manieră eminent științifică (a se vedea lucrarea lui T. Drăganu, *Introducere în teoria și practica statului de drept*, Editura Dacia, Cluj-Napoca, 1992, urmată de studiile semnate de T. Pop, *Rolul practicii judiciare a Curții Supreme de Justiție în consolidarea statului de drept*, „Studii de Drept Românesc” nr. 1/1992, I. Deleanu și M. Enache, *Premisele și mecanismele statului de drept*, „Dreptul”, nr. 12/1993).

³ C. Ionescu, *Tratat de drept constituțional contemporan*, ed. 3, Editura C.H. Beck, București, 2019, p. 812.

⁴ Enunțul constituțional cuprins în art.1 alin. (3) din Constituție este identic cu art. 1 alin. 1 din Constituția Spaniei adoptată la 29 decembrie 1978. Un text asemănător este art. 2 din Constituția Republicii Portugheze. Ambele state și-au elaborat constituții democratice după înlocuirea unui regim politic dictatorial.

2. Opțiunea pentru o republică semiprezidențială

Adunarea Constituantă în 1991 a trebuit să aleagă între trei tipuri de soluții de colaborare și echilibrare a raporturilor între puteri, îndeosebi între Parlament, ca depozitar suveran și legitim al puterii legislative și cele două structuri de vârf ale puterii executive: Președintele României și Guvernul.⁵ Fiecare opțiune cu avantajele, neajunsurile și riscurile ei. Orice opțiune însă ar fi trebuit să pornească de la profilul psihologic al poporului român în materie de guvernare: românii se complac în postura de a fi conduși de o mână fermă care să le asigure, fără o implicare activă a lor și a societății civile, trei lucruri principale și anume, ordine și pace socială, precum și condiții rezonabile de trai material, fără însă o angajare personală activă în edificarea resurselor pentru un trai material decent. Din păcate, legiuitorii constituanți nu au înțeles că traseul normei constituționale nu se stabilește de sus în jos ci, pornește de jos în sus, de la o nevoie socială, or nevoia socială este relevată de cel guvernat, nu inovată ca o inspirație de moment, ca un act de inginerie socială, de către cel care guvernează.

Adunarea Constituantă ar fi putut să instituie o republică parlamentară, ca specie eminentă și formal democratică a regimului parlamentar, consacrat și prin Constituția din 1866 și cea din 1923, și nealterat esențial de regimurile autoritare ulterioare până la instaurarea republicii populare, sau să renunțe la tradiția parlamentară a regimului politic și să instituie un alt tip de regim.⁶

Opțiunea pentru o republică parlamentară era însă riscantă, în condițiile în care pluripartidismul, de abia se închegea, fiind încă o ecuație necunoscută, departe de a fi consolidat, iar partidele politice nu aveau nici cea mai mică experiență cât privește rigorile unei activități parlamentare democratice. Era evidentă și lipsa unui real simț politic și a unor deprinderi democratice care să permită un dialog eficient între partide, dar, mai ales, între opoziție și majoritate, înțelegerea în perspectivă a noilor realități politice, aflate ele însele într-o dinamică accelerată, generată nu numai de obstacole interne, ci și de poziția guvernelor occidentale care priveau cu suspiciune și neîncredere cursul evenimentelor politice interne și, mai ales, situația economică și financiară precară, căreia Guvernul Petre Roman nu putea să-i facă față. Acestor realități politice li se asocia o presă națională și locală în care formatorii de opinie nu stăpâneau nici cele mai elementare reguli de etică jurnalistică, fiind interesați exclusiv de creșterea tirajului publicațiilor și de ratingul emisiunilor TV.

Lucrări recente arată că raporturile dintre majoritate și opoziție erau marcate de sprijinirea materială puternică și pe față a opoziției, de către unii reprezentanți

⁵ În legătură cu dezbaterile în Adunarea Constituantă a tezelor referitoare la tipul de regim politic pentru care au optat legiuitorii constituanți vezi, pe larg, C. Ionescu, „Comentariul art. 85 din Constituție”, în C. Ionescu, C.A. Dumitrescu, *Constituția României. Comentarii și explicații*, Editura C.H. Beck, București, 2017, pp. 895–901.

⁶ A se vedea, pe larg, C. Ionescu, *Raporturile Parlamentului cu Guvernul și Președintele României. Comentarii constituționale*, Editura Universul Juridic, București, 2013, pp. 60–61.

diplomatici acreditați la București,⁷ ceea ce crea nu numai un dezechilibru al factorilor politici, ci și premisele unor confruntări sociale ample între partizanii celor două forțe parlamentare oponente. Deși într-un sistem parlamentar democratic opoziția are un rol foarte important, fiind o alternativă la guvernare, partidele din opoziție nu reușiseră încă să se adapteze la regulile moderne de critică parlamentară a partidului aflat la guvernare.

Existența unui partid dominant (Frontul Salvării Naționale), detestat de întreaga opoziție, concentrată în jurul celor două noi partide succesoare în declarații, ale PNT și PNL din perioada interbelică, susținută financiar și sprijinită activ (orchestrată chiar) de factori externi, era un factor de blocare a înfăptuirii unei democrații parlamentare funcționale, care să asigure alegerea de către Parlament a unui președinte de republică într-un singur tur de scrutin. Mai mult, partidele din opoziție nu agreau ideea unui Parlament și a unui Guvern controlate de o majoritate FSN, considerată fără rezerve ca fiind continuatoarea partidului comunist și, ipotetic, întărită prin alegerea sigură de către forul legislativ, în funcția de Președinte al României, a lui Ion Iliescu, personalitatea marcantă a partidului majoritar. Nu putem să ignorăm că nici noul partid dominant nu se desprinsese definitiv din siajul fostului partid comunist.

Regimul prezidențial a fost respins din start de Adunarea Constituantă, deoarece acesta, ca tip de separație și echilibrare a puterilor, nu a putut fi extins la niciun popor în forma sa clasică, izbutită exclusiv în Statele Unite ale Americii. Pe de altă parte, ideea unui președinte de republică puternic, specific organizării prezidențiale a puterii executive, cu o legitimitate populară rezultată din alegerea sa prin vot universal direct, intra în conflict cu valorile în numele cărora cetățenii României s-au ridicat împotriva regimului politic proclamat în Constituția din 1965.⁸ Imaginea de forță robustă a Președintelui Republicii Socialiste pe care Președintele Nicolae Ceaușescu o avea încă în 1990–1991 era un obstacol mental pentru acei legiuitori constituuanți care ipotetic ar fi preferat în fruntea arhitecturii puterii executive un președinte cu puteri considerabile, un jucător activ pe scena politică, care și-ar fi putut impune cu ușurință voința asupra celorlalte autorități publice, datorită legitimității sale câștigate prin vot universal direct. Numitorul comun al dezbaterilor din Constituantă referitor la locul și rolul Președintelui României a fost evitarea includerii în textul Constituției a vreunei atribuții care să-i ofere puteri considerabile. De aceea textul final al Legii fundamentale prevede că Președintele își exercită multe dintre atribuțiile sale și, îndeosebi, pe cele mai importante, cu aprobarea ori consultarea Parlamentului.

⁷ A se vedea I. M. Pașcu, *Note zilnice, vol.I: Consilier prezidențial (1990-1992)*, Editura Corint, București, 2024, pp. 259, 269.

⁸ În intervenția sa în Constituantă deputatul Sergiu Cunesu a argumentat pericolul opțiunii pentru un regim prezidențial: „Alegerea Președintelui prin vot universal și direct de către un electorat care, după o dictatură atât de lungă, nu are încă formația democratică strict necesară, poate conduce la exploatarea unor stări emoționale sau de conjunctură, de termen scurt, care să conducă la o alegere neanalizată în amănunt”, (*Geneza Constituției României...* cit. supra, p. 494).

Teama de un președinte puternic și intenția Adunării Constituante de creare a unui echilibru funcțional al puterilor care să permită o colaborare loială strânsă între Parlament și Guvern, i-a făcut pe legiuitorii constituanți să caute o altă soluție.

Din Tezele privind instituția Președintelui României elaborate de Comisia pentru redactarea proiectului de Constituție în decembrie 1990, rezultă o distincție clară între formularea rolului și a funcțiilor Președintelui de republică și atribuțiile concrete conferite acestuia. Tezele sunt tributare tehnicii de preluare a unor modele instituționale din alte constituții, care corespundeau altor realități politice și sociale și altui profil psihosocial al populației, teze care erau incompatibile cu felul de a fi și gândi al poporului român.

Ne referim aici la preluarea modelului regimului politic semiprezidențial francez care, de fapt, este rezultatul revizuirii Constituției Franței în 1962 printr-o fraudă constituțională.⁹ Maurice Duverger arată că regimul semiprezidențial francez nu este stabilit în Franța decât prin revizuirea constituțională din 6 noiembrie 1962, inițiată de generalul De Gaulle și efectuată prin referendumul popular, prin care s-a aprobat alegerea Președintelui Republicii prin vot universal.¹⁰ Actorul principal al instituirii acestui tip de regim politic a fost generalul de Gaulle, care în acea perioadă se bucura de o autoritate echivalentă, dacă nu superioară celei a unui șef de stat rezultat dintr-un vot popular.¹¹ Autorii francezi recunosc fraudă constituțională din 6 noiembrie 1962.

Legiuitorii constituanți din 1991 au preluat, astfel, un model de regim semiprezidențial, introdus „forțat” în sistemul constituțional francez, pe care l-au transpus în alte condiții social-istorice și realități politice, decât cele existente în Franța. Era România pregătită pentru un astfel de regim politic? Răspundem negativ la această întrebare dacă luăm în considerare mandatele prezidențiale exercitate de președinții Traian Băsescu și Klaus Werner Iohannis, care s-au încheiat pe fondul unei foarte scăzute încrederi din partea întregii populații a țării.¹²

⁹ Frauda constă în faptul că președintele de Gaulle a organizat referendumul popular în temeiul art. 11 din Constituție, care îi acorda dreptul de a supune consultării populare „orice proiect de lege privind organizarea autorităților publice”, or proiectul de lege supus de acesta referendumului, se referea la alegerea Președintelui republicii prin vot universal direct, aceasta nefiind o problemă de organizare a unei astfel de instituții publice. Modul de desemnare a Președintelui Franței fiind o chestiune ce ținea de regimul politic – reglementat strict în Constituție, schimbarea acestuia, trebuia să se facă potrivit art. 89 din Legea fundamentală, care prevedea că „Inițiativa de revizuire a Constituției aparține atât Președintelui Republicii, la propunerea Prim-ministrului, cât și membrilor Parlamentului”.

¹⁰ Constituția Franței din 1958 prevedea inițial (art. 6) că Președintele Republicii se alege de către un colegiu electoral compus din membrii Parlamentului, consilierii generali și adunările teritoriale de peste mări, precum și reprezentanții aleși ai consiliilor municipale.

¹¹ M. Duverger, *Le système politique français*, PUF, Paris, 1996, p. 518.

¹² Nici demiterea premierului Radu Vasile în decembrie 1999 de către Președintele Emil Constantinescu prin interpretarea forțată a art. 109 alin. (2) din textul inițial al Constituției, taxată în literatura de specialitate străină nu poate fi catalogată ca o acțiune care respectă rigorile statului de drept. A se vedea Ph. Lauvaux, *Destins du présidentialisme*, PUF, Paris, 2002, p. 46. Premierul Radu Vasile își pierduse legitimitatea în propriul partid (PNȚCD) fiind pus în minoritate în cadrul acestuia, dar potrivit Constituției nu putea fi demis decât de Parlament printr-un vot de neîncredere.

Spre deosebire de aceștia, generalul de Gaulle s-a bucurat pe parcursul mandatelor sale de încrederea națiunii franceze și a rămas o personalitate atașată valorilor liberale ale democrației constituționale, chiar dacă le-a aplicat într-o notă personală. Cu alte cuvinte, în 1991 s-a preluat un *regim semiprezidențial „a la de Gaulle” și pentru de Gaulle, dar fără un de Gaulle român!* S-a adeverit din nou, teoria formelor fără fond!

Un factor important pentru instituirea regimului semiprezidențial, l-a constituit decizia legiuitorilor constituuanți de a consacra un model de guvernare democratic și modern, care să dea satisfacție voinței suverane a poporului, hotărârii generale de exprimare a suveranității naționale prin proceduri constituționale care își dovediseră pe deplin eficiența în alte state cu republici semiprezidențiale, dar și cerinței ca puterea executivă – organizată într-un model dualist – să fie foarte eficientă și să poată lua măsuri urgente pentru soluționarea unor probleme cu grad ridicat de dificultate socială, economică, ori politică.

Opțiunea pentru regimul semiprezidențial s-a datorat și unui avantaj cert al acestuia: acest regim permite autorităților publice, aparținând celor trei puteri în stat, să-și păstreze o relativă autonomie, să beneficieze de o sferă proprie de atribuții și, totodată, să colaboreze strâns unele cu altele, pentru a se controla reciproc, cu respectarea principiului cooperării loiale constituționale.

Este ușor, dar și insuficient, să afirmi că regimul semiprezidențial este o formă de guvernare rezultată din îmbinarea unei trăsături definitorii a regimului prezidențial, de la care s-a preluat modelul alegerii președintelui de republică prin vot universal direct, și a caracteristicilor regimului parlamentar, de la care s-a reținut procedura formării Guvernului prin votul de încredere acordat de Parlament și controlul politic pe care acesta îl exercită asupra Cabinetului.¹³

Dacă componentele instituționale preluate din cele două tipuri de regim politic, de care am amintit, au fost topite într-un creuzet românesc de echilibrare și control reciproc al puterilor în stat, nu este mai puțin adevărat că nu există un semiprezidențialism pur, fiecare națiune care l-a receptat, utilizându-l în felul ei propriu. Am îndrăzni să spunem că pentru semiprezidențialism nu sunt atât de esențiale modul de alegere al președintelui de republică și răspunderea politică a Guvernului față de Parlament, ca autoritate de suveranitate națională, cât raporturile de echilibrare și reechilibrare a puterii în jocul guvernării, pe de-o parte, între Executivul dualist și Parlament și, pe de altă parte, între cele două autorități executive: Președintele republicii și Guvern.¹⁴

Din analiza și definirea regimurilor semiprezidențiale nu trebuie să pierdem un aspect esențial: unul dintre obiectivele principale urmărite prin crearea acestui

¹³ A se vedea C. Ionescu, *Tratat de drept constituțional contemporan*, cit. supra, pp. 420–422.

¹⁴ Și în alocuțiunea raportorului Comisiei de redactare a proiectului de Constituție pentru instituția Președintelui României, s-a subliniat că „...nu atât tipul de republică asigură prin el însuși valoarea democratică a unui regim politic, ci modul în care sunt îndeplinite normele constituționale și cum este asigurat controlul exercitării lor”. A se vedea *Geneza Constituției României*, cit. supra, p. 489.

tip de regim politic a fost și este consolidarea unei forme de guvernământ democratice în care, totuși, Executivul să aibă un rol preponderent în guvernare, iar puterea legislativă a Parlamentului să fie temperată în limite rezonabile, dar care să nu afecteze suveranitatea voinței electoratului. Rolul preponderent al puterii executive în guvernare este substanța funcționării regimului semiprezidențial. Cum Executivul este organizat într-un model dualist, problema care se pune într-un regim semiprezidențial, este identificarea autorității executive înzestrată cu puterea de decizie? Președintele de republică sau primul-ministru? În ambele ipoteze, guvernarea poate fi democratică și conformă cu standardele statului de drept, ceea ce nu împiedică însă, în oricare dintre cele două ipoteze ca, fie Președintele, fie premierul, să-și aroge un supliment de putere de decizie, prin personalizarea puterii sale ori prin apelul la susținerea sa ocultă de către serviciile de inteligență, sau cele judiciare, categorie instituțională în care includem convențional și Curtea Constituțională.

De aceea și modul de abordare a semiprezidențialismului într-o republică sau alta, face apel la cele două accepțiuni ale noțiunii de regim politic: metodele de guvernare, care conferă unui regim politic trăsături specifice ca formă de guvernământ și principiul separației și colaborării loiale a puterilor, ca modalitate de echilibrare și control reciproc între Legislativ, Executiv și puterea judecătorească.

Opțiunea pentru regimul semiprezidențial este grefată, cel puțin după 1990, pe încercarea de căutare a unui regim politic care să satisfacă aspirațiile de democrație ale unei națiuni sătule de guvernare absolutistă și supercentralizată politic la un unic centru de putere.¹⁵ Cum tirania pornește de la concentrarea puterii în mâinile unui unic centru de comandă, înlăturarea sau prevenirea acesteia este posibilă numai prin afirmarea suveranității poporului și separarea și echilibrarea puterilor de decizie politică, astfel încât acestea să se afle într-o poziție, una față de alta, pe bază de o relativă egalitate și strânsă colaborare loială.¹⁶

Această schemă i-a permis lui Maurice Duverger să afirme că „în dreptul constituțional numim regimul semiprezidențial, regimul în care Președintele Republicii este ales prin sufragiu universal și unde acesta deține puteri proprii însemnate, dar în care Guvernul este condus de un prim-ministru care nu se poate menține la putere decât pe baza încrederii majorității deputaților.”¹⁷

¹⁵ A se vedea G. Tănăsescu, *Semiprezidențialismul din România*, Editura Institutului de Științe Politice și Relații Internaționale, București, 2015, pp. 11–22; B. Dima, *Semiprezidențialismul românesc postdecembrist*, „Sfera Politicii”, nr. 139/2009, p. 15.

¹⁶ C. Ionescu, *A fost opțiunea Adunării Constante din 1990–1991 pentru regimul semiprezidențial o soluție potrivită pentru România?*, „Revista de Drept Public”, nr. 3/2021.

¹⁷ M. Duverger, *Le système politique français*, PUF, Paris, 1996, pp. 180 și 500–501 („En droit constitutionnel on appelle régime semi-présidentiel un régime où le Président de la République est élu au suffrage universel et où il possède des pouvoirs propre notables, mai où le gouvernement est dirigé par un Premier ministre qui ne peut se maintenir au pouvoir qu'avec la confiance de la majorité des députés”). A se vedea și Ph. Lauvaux, *Les grandes démocraties contemporaines*, PUF, Paris, 1998, p. 178.

Pentru a conchide, vom spune că regimul semiprezidențial rezultat din voința Adunării Constituante nu a conferit președintelui de republică o putere de decizie reală, atribuții concrete de guvernare activă, dar nici Parlamentul nu a avut capacitatea de a contracara încercările unui președinte de a-și impune ilegitim voința în actul de guvernare propriu-zis. Nu este aici locul de a face inventarul acțiunilor și deciziilor ilegite și neconstituționale ale Președinților Traian Băsescu¹⁸ și Klaus Werner Iohannis, dar vina pentru derapajele acestora de la valorile și principiile statului de drept și ale democrației constituționale, nu revine doar acestora, ci și partidelor politice care le-au susținut deciziile respective, precum și acelor grupuri parlamentare care, deși majoritare în Camerele legislative, și-au dovedit slăbiciunea față de aroganța unor decizii ale Președinților României în perioada 2004–2024. Aceasta este o realitate a vieții politice românești din ultimele două decenii, ce nu mai poate fi contestată, fiind un numitor comun al declarațiilor politice parlamentare și al comentariilor analiștilor difuzate pe toate canalele social-media.

3. Denaturarea în jurisprudența Curții Constituționale a regimului semiprezidențial

Semiprezidențialismul consacrat în Constituția din 1991 a fost deformat puternic *de facto* în practica parlamentară, îndeosebi după alegerile prezidențiale din anul 2004, putând fi caracterizat în unele perioade ca un regim prezidențial, în care președintele și-a subordonat deplin Guvernul¹⁹, iar în altele ca un *regim semiprezidențial cu tendințe prezidențiale* sau cu *vocație prezidențială*, ale cărui resurse de putere au depins, în primul rând, de personalitatea președintelui republicii, acesta sporindu-și de la sine voința și puterea anumitor prerogative sau impunându-și voința, deseori și dorințele, iar în al doilea rând, de anihilizarea procedurilor de contrapondere prevăzute în Constituție.²⁰ Personalizarea puterii președintelui de republică a fost sporită de lipsa de reacție a Parlamentului și a prim-ministrului la tendințele de hipertrofiere a puterii președintelui republicii.

¹⁸ Cele două suspendări din funcție ale Președintelui Traian Băsescu nu au fost urmate de demiterea sa prin referendum național.

¹⁹ Este vorba de perioada în care Guvernul condus de Emil Boc era o extensie ilegitimă și neconstituțională a instituției Președintelui României.

²⁰ Această sporire ilegitimă a puterii președintelui de republică a fost semnalată și în literatura de specialitate. Astfel, într-o lucrare privind reforma constituțională se menționează că „... în practica politică a ultimilor 20 de ani, șeful statului a dovedit că poate influența puternic deciziile Guvernului (cazul Traian Băsescu – Emil Boc începând cu 2010) și, mai mult, poate bloca sau influența deciziile Parlamentului și/sau ale Guvernului (a se vedea cazul din octombrie 2009, când deși o moțiune de cenzură a trecut împotriva Guvernului și se formase o nouă majoritate în Parlament, Președintele a refuzat să desemneze candidat la funcția de prim-ministru persoana agreată de noua majoritate). A se vedea B. Dima, E.S. Tănăsescu, *Reforma constituțională: analiză și proiecții. Raportul Comisiei pentru o nouă Constituție*, Editura Universul Juridic, București, 2012, p. 113.

Aceste aspecte s-au reflectat direct în dinamica dreptului parlamentar și a raporturilor între Parlament și Președinte. În mandatele pe care le-a exercitat, Președintele Ion Iliescu a avut unele raporturi contondente cu unii prim-miniștri, îndeosebi cu premierul Petre Roman, dar nici președintele republicii, nici primul-ministru nu au forțat limitele guvernării întemeiate pe valorile statului de drept, nu au încălcat fățiș Constituția. Și unul și altul au experimentat instrumente ale personalizării puterii, fără însă a depăși anumite limite, dincolo de care echilibrul celor trei puteri ale statului ar fi fost compromis. În mandatul Președintelui Emil Constantinescu (1996–2000) s-a produs prima falie importantă în sistemul democratic, prin revocarea neconformă cu dispozițiile Constituției, a primului-ministru Radu Vasile. Practic, Președintele Emil Constantinescu l-a revocat pe primul-ministru, contestat în propriul partid (PNȚCD), prin Decretul nr. 426 din 13 decembrie 1999.²¹ Revocarea premierului cu nerespectarea dispozițiilor constituționale a generat o gravă criză politică, România fiind pentru trei zile țara cu 2 prim-miniștri: premierul Radu Vasile care refuza să respecte decretul prezidențial prin care fusese revocat și ministrul Alexandru Athanasiu, desemnat prim-ministru interimar.²²

După alegerile parlamentare din 2012, partidele reprezentate în noul Parlament au convenit, printr-un consens politic, asupra necesității unor modificări în textul Constituției, dar au păstrat opțiunea politică pentru regimul semiprezidențial.²³ Una dintre temele revizuirii a fost și retrasarea raporturilor constituționale între puterea legislativă și cea executivă în mai multe domenii. Inițiatorii propunerii legislative au avut în vedere o nouă viziune asupra regimului politic semiprezidențial, concretizată în: (i) amendarea procedurii de desemnare a candidatului pentru funcția de premier, cu luarea în considerație a rezultatelor electorale obținute de fiecare partid parlamentar, respectiv, de alianța politică participantă la alegeri; (ii) întărirea rolului legislativ al Parlamentului; (iii) clarificarea raporturilor constituționale între Președinte și Guvern, inclusiv, în ceea ce privește reprezentarea statului român în relațiile internaționale; (iv) asigurarea echilibrului instituțional în cadrul puterii executive prin delimitarea clară a atribuțiilor Președintelui, respectiv, ale Guvernului. Proiectul de revizuire a Constituției a eșuat în iunie 2015 datorită destrămării consensului politic inițial.

Nu intrăm în alte amănunte ale caracteristicilor regimului semiprezidențial, dar câteva comentarii privind raporturile între Parlament pe de-o parte și Președintele României și Guvern, pe de altă parte, sunt necesare. Regimul semiprezidențial satisface cerința prevalenței voinței Parlamentului cât privește formarea Guvernului. Dacă forul legislativ are rolul principal în desemnarea

²¹ Publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 609 din 14 decembrie 1999.

²² Pe timpul crizei, Camera Deputaților și-a suspendat activitatea, iar senatorii PSDR s-au retras de la lucrările parlamentare până la găsirea unei formule legale de funcționare a Guvernului.

²³ A se vedea I Chelaru, *Ar fi fost prea frumos... Revizuirea Constituției*, Editura Universul Juridic, București, 2017, p. 664.

Guvernului, acesta va răspunde politic în fața Camerelor. Astfel, este realizată o altă cerință de bază a guvernării parlamentare democratice, și anume: Guvernul să fie expresia directă a voinței suverane a Parlamentului și să răspundă politic în fața acestuia.

Cât privește Președintele României, Adunarea Constituantă a fost preocupată în mod deosebit de a-i asigura acestuia o legitimitate populară și, prin aceasta, democratică. Un președinte de republică cu o legitimitate democratică, identică cu cea a unui președinte de republică prezidențială, dar cu atribuții de guvernare limitate, pare, din afara scenei politice românești o ecuație bizară, ceva ieșit din canoanele standardului model ale unui șef de stat cu regim politic prezidențial. Explicația poate fi însă simplă: în 1990–1991, populația României și legiuitorii constituanți își doreau un președinte de republică ales de popor care să fie în mod real legitim²⁴ și un guvern care să se afle sub controlul eficient al parlamentului. Întregul corp electoral era vădit ostil ideii unui președinte de republică cu puteri considerabile, care i-ar fi amintit de puterile Președintelui Nicolae Ceaușescu.

Legitimitatea extinsă a președintelui s-a repercutat, așa cum s-a remarcat și în alocuțiunea raportorului Comisiei de redactare a proiectului de Constituție, pentru susținerea tezelor cuprinse în capitolul III al Titlului III din Constituție, asupra competențelor ce revin președintelui de republică.²⁵

Într-adevăr, așa cum a spus raportorul Comisiei în plenul Constituantei, dacă se optează pentru republică semiprezidențială „nu se pot acorda atribuții de ordin secundar, neesențiale pentru funcția executivă”²⁶. Dacă analizăm această remarcă – făcută în ședința Adunării Constituante din data de 16 aprilie 1991 – din perspectiva evoluției raporturilor politice între Parlament și Președintele României, din 1992 până în prezent, dar și a numeroaselor excese de putere de tip legislativ ale guvernelor aflate în funcție sau a conflictelor juridice de natură constituțională dintre Președinte și alte autorități publice, observăm cu ușurință că tocmai partea de putere asumată de Executiv a fost și este în continuare factorul care dezechilibrează viața politică și societatea românească. De fapt, pe parcursul dezbaterilor din Constituantă privind puterile Președintelui României, numai raportorul Comisiei de redactare a proiectului Constituție – Florin Bucur Vasilescu – a fost cel care a susținut că Președintele, fiind ales prin vot popular trebuie să dețină atribuții esențiale. Majoritatea legiuitorilor constituanți s-au pronunțat în favoarea acordării unor atribuții specifice președinților de republici parlamentare, astfel că potrivit Constituției, nu Executivul deține prea multă putere, ci Parlamentului nu i-au fost conferite pârghii puternice și eficiente de control asupra președintelui de republică, când acesta își depășește atribuțiile, prerogativele de putere, sub acoperirea unui

²⁴ Alegătorii au respins în acest fel ilegitimitatea Președintelui RSR, Nicolae Ceaușescu din anii premergători ai revoltei populare din decembrie 1989, ales în mod repetat de Marea Adunare Națională. Pentru ei, alegerea prin vot popular era o garanție că președintele ales prin vot direct nu va abuza de puterile conferite prin normă constituțională.

²⁵ A se vedea *Geneza Constituției României...* cit. supra, p. 489.

²⁶ *Ibidem*.

vot majoritar în Parlament și a unui Guvern depășit și copleșit de influența președintelui republicii, care își extinde puterea, dincolo de spiritul îngăduitor al Constituției.

La această depășire de atribuții a contribuit în mod substanțial și Curtea Constituțională, prin pronunțarea unor decizii neconforme literei și spiritului Constituției, precum și voinței Adunării Constituante.

Curtea a dat propria sa caracterizare a unui regim semiprezidențial, luând ca reper calificări doctrinare date acestui tip de regim politic în lucrări de specialitate, aparținând unor autori străini consacrați. Concret, Curtea ia ca reper doctrinar un studiu publicat de Maurice Duverger în 1980 în revista *European Journal of Political Research*, referitor la modelul francez de regim semiprezidențial.

Un regim politic este calificat ca fiind semiprezidențial – consideră plenul Curții – dacă în textul constituțional sunt întrunite trei condiții, respectiv: (i) președintele să fie ales prin vot universal; (ii) președintele să dispună de competențe considerabile; (iii) președintele să fie secondat de un prim-ministru și de miniștri, parte a puterii executive, și care pot rămâne în funcție doar dacă Parlamentul nu se opune.²⁷ Considerentele Curții sunt eminentemente doctrinare. Pentru a califica regimul semiprezidențial, Curtea a preluat, de fapt, caracteristicile acestui regim formulate de Maurice Duverger în lucrarea *Échec au roi*, Albert Michel, Paris, apărută în 1978, redate de acesta în studiul „A new political system model: semi-presidential Government” publicat în revista *European Journal of Political Research*, vol. 8, nr. 2/1980, pp. 165–187. Curtea a omis în documentarea sa, numeroasele lucrări ale unor autori români care au analizat în detaliu trăsăturile regimului semiprezidențial consacrate în textul Constituției României, precum și lucrările Adunării Constituante, pentru a extrage din ele voința legislativă a acestora referitoare la caracteristicile definitorii și funcționalitatea regimului respectiv în sistemul constituțional românesc.

Precizăm că aceste calificări doctrinare ale Curții Constituționale au în vedere, îndeosebi, regimul politic francez, consacrat în Constituția din 1958, preluat cu unele nuanțe, așa cum am arătat, și de Adunarea Constituantă în 1991. Numai că Adunarea Constituantă aleasă în mai 1990, a pus accentul și pe raporturile dintre Parlament și Guvern, instituite după modelul clasic al regimurilor politice parlamentare, ceea ce a avut ca urmare diminuarea influenței președintelui republicii asupra Guvernului. Aceste aspecte au fost însă omise sau neînțelese de Curte în considerentele sale expuse în Decizia nr. 683 din 27 iunie 2012. Dacă ar fi avut în vedere și aceste aspecte, definitorii pentru funcționarea regimului semiprezidențial în condițiile României, Curtea ar fi ajuns la alte concluzii.

Curtea recunoaște în aceeași decizie că în textul Constituției României există dispoziții din care rezultă că sunt întrunite două condiții enumerate în studiul lui Maurice Duverger, care ar califica regimul politic român, ca fiind semiprezidențial,

²⁷ A se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 683 din 27 iunie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 479 din 12 iulie 2012.

și anume: (i) alegerea Președintelui prin vot universal direct și (ii) președintele să fie secondat de prim-ministru și miniștri, care pot rămâne în funcție doar dacă Parlamentul nu se opune. Eroarea Curții este evidentă: în sistemul nostru constituțional primul-ministru și membrii Guvernului nu-l secondează pe Președintele României. Guvernul în întregul său este conexas la Parlament, în sensul că acesta îi acordă votul de încredere și îi poate retrage încrederea prin moțiuni de cenzură, indiferent care ar fi poziția Președintelui față de aceste două proceduri parlamentare, specifice republicilor parlamentare. În raporturile cu Președintele României, Guvernul, primul-ministru și fiecare dintre miniștri, își păstrează, potrivit dispozițiilor constituționale, o autonomie, cât privește activitatea guvernamentală și cea a fiecărui minister în parte. Nicio dispoziție din Constituție nu conferă Guvernului rolul de secondant al Președintelui.

În schimb, plenul judecătorilor constituționali recunoaște că „problematică este cea de-a doua condiție identificată de autorul francez, respectiv demonstrarea faptului că Președintele dispune de „competențe considerabile”, nefiind deci suficiente normele incidente din Constituție, care fixează „puterile considerabile ale Președintelui României”.²⁸ Este aici o recunoaștere implicită de către Curtea Constituțională, că textul Legii fundamentale nu prevede expres pentru Președintele României „atribuții considerabile”,²⁹ așa cum procedează Constituția Franței pentru Președintele Republicii Franceze. Plenul Curții Constituționale nu își pune problema dacă spiritul Constituției României oferă măcar un indiciu că legiuitorii constituuanți ar fi intenționat să îi confere Președintelui atribuții considerabile. Analiza atentă a dezbaterilor parlamentare din Constituantă pe marginea puterilor Președintelui României, ar fi oferit judecătorilor constituționali, așa cum am arătat, dovada că doar raportorul Comisiei constituționale pentru Capitolul II din Titlul III al proiectului de Constituție (capitolul referitor la Președintele României) a susținut că Președintele ar trebui să aibă puteri esențiale,³⁰ opinie cu care Adunarea Constituantă nu a fost de acord.

Pentru a suplini lipsa din Constituție a „atribuțiilor considerabile” ale Președintelui României, Curtea Constituțională forțează interpretarea textului constituțional printr-un artificiu de argumentare: dacă în regimul semiprezidențial francez Președintele Republicii are formal atribuții considerabile, atunci Președintele României, trebuie să aibă, de asemenea, atribuții considerabile, de vreme ce Constituția țării noastre a instituit același tip de regim politic!

²⁸ Idem.

²⁹ În alocuțiunea lui Antonie Iorgovan, raportorul Comisiei constituționale pentru elaborarea proiectului de Constituție, referitor la Capitolul III din Titlul III al Tezelor proiectului, se menționează următoarele: „Președintele României, cum s-a discutat deja, nu este implicat în guvernarea și administrarea curentă a țării, nici direct ca organ de aprobare a actelor guvernamentale, nici indirect în rol de cenzor al activității guvernamentale. Aici este diferența față de sistemul prezidențial din Franța”. A se vedea *Geneza Constituției României*., cit. supra, p. 524.

³⁰ Potrivit dicționarelor de sinonime al limbii române, termenul *esențial* este sinonim cu termenul *considerabil*.

Curtea are în vedere în decizia menționată, că potrivit Constituției, Președintele României este comandant al forțelor armate, președinte al Consiliului Suprem de Apărare a Țării, are competența de a solicita reexaminarea legii, de a sesiza Curtea Constituțională cu privire la neconstituționalitatea legilor înainte de a le promulga și pentru a soluționa conflicte juridice de natură constituțională, de a desemna candidatul pentru funcția de prim-ministru, de a numi un prim-ministru interimar, de a numi unii membri ai Guvernului în caz de remaniere guvernamentală, de a cere urmărirea penală a membrilor Guvernului, de a consulta populația prin referendum, de a acorda grațieri individuale și că datorită acestor atribuții, „regimul politic consacrat de Constituție poate fi calificat ca unul semiprezidențial”.³¹

Cu alte cuvinte, atribuțiile enumerate ar putea fi calificate ca fiind „competențe considerabile”, potrivit chiar modelului de regim semiprezidențial avut în vedere de către Curtea Constituțională. De altfel, Curtea Constituțională recunoaște în decizia menționată că în jurisprudența sa „acceptă existența unor competențe considerabile ale Președintelui României în diverse domenii”.³² Prin această afirmație, care nu are niciun suport legal, Curtea Constituțională își recunoaște oficial rolul de legiuitor constituant pozitiv. *Este, în realitate, vorba de o fraudă constituțională comisă de Curte, în pofida rolului conferit ei de către Adunarea Constituantă, acela de „garant al supremației Constituționale”.*

Frauda este cu atât mai evidentă, cu cât plenul Curții nici nu a încercat măcar să-și fundamenteze considerentele cu argumente doctrinare plauzibile. Puțini analiști au văzut în această decizie a Curții debutul unui atac deschis împotriva statului de drept consacrat în art. 1 alin. (3) din Legea fundamentală. Practic, Curtea Constituțională s-a situat deasupra textului constituțional, încurajată și de lipsa oricărei rezistențe din partea Parlamentului și chiar a Ministerului Public, care potrivit art. 131 din Constituție are rolul de a apăra ordinea de drept – termen în care este cuprinsă și ordinea constituțională a statului român.

Se poate, însă, observa cu limpezime faptul că atribuțiile enumerate de Curtea Constituțională în favoarea recunoașterii unor atribuții considerabile ale Președintelui României sunt, de fapt, prerogative obișnuite, recunoscute și președinților de republici parlamentare, inclusiv monarhiilor parlamentare, unele dintre ele fiind exercitate de Președintele României în colaborare cu primul-ministru ori cu Parlamentul. Colaborarea Președintelui României cu primul-ministru în exercitarea unor atribuții prezidențiale, pe care Curtea le califică ca fiind „atribuții considerabile” este observată chiar în doctrina franceză, aspect pe care Curtea Constituțională nu l-a cunoscut sau nu l-a luat în considerare.³³ Iată că autori străini recunosc că în sistemul constituțional românesc, Președintele nu beneficiază de aceeași autonomie de competență de care dispune Președintele Franței.

³¹ Decizia Curții Constituționale nr. 683/2012, cit. supra.

³² Idem.

³³ A se vedea Ph. Lauvaux, *Destins du présidentielisme*, cit. supra, p. 40.

Tocmai de aceea, este de neînțeles de ce Curtea Constituțională, deși consideră în Decizia nr. 683/2012 că în temeiul atribuțiilor respective, regimul politic consacrat în 1991 de Constituție „trebuie să fie calificat ca fiind unul semiprezidențial”, mai „descoperă”, prin interpretarea forțată a altor prevederi ale Constituției și alte competențe ale Președintelui României pe care le consideră, în mod eronat ca fiind „puteri considerabile”. Să recunoaștem că *prin Decizia nr. 683/2012 instanța de contencios constituțional i-a stabilit Președintelui României un alt statut constituțional decât cel prevăzut expres în textele constituționale, imprimând astfel regimului politic valențe de regim liberal.*

Mai mult chiar, în decizia amintită, Curtea forțează interpretarea textului, constituțional al art. 80 alin. (1) și constată că potrivit acestuia, „Președintele României reprezintă statul român, ceea ce înseamnă că în planul politicii externe conduce și angajează statul. Acest text constituțional îi permite să traseze liniile viitoare pe care statul le va urma în politica sa externă, practic să îi determine orientarea în planul relațiilor externe, ținând cont, desigur, de interesul național”.³⁴ Prin această interpretare, Curtea Constituțională, de fapt, modifică implicit art. 102 alin. (1) din Constituție, care a conferit Guvernului prerogativa constituțională ca potrivit programului său de guvernare acceptat de Parlament să asigure realizarea politicii externe a țării. Potrivit acestei interpretări, primul-ministru este privat de o atribuție fundamentală oferită de Adunarea Constituantă și așezat pe o poziție subordonată în raport cu cea a Președintelui României, având doar competența constituțională de a asigura realizarea politicii externe, nu în concordanță cu programul de guvernare acceptat de Parlament, ci, în funcție de orientarea stabilită de Președinte în plan extern.

Atenție! Potrivit opticii deformate a Curții Constituționale, nu numai primul-ministru apare pe o poziție secundară și subordonată față de Președinte, ci și Parlamentul, care deși a acceptat anterior programul Guvernului în privința politicii externe, nu mai are niciun temei să controleze pe primul-ministru și pe ministrul de externe, întrucât aceștia urmează doar „să implementeze în mod corespunzător măsurile față de care statul s-a angajat” prin persoana Președintelui. Iată cum printr-o simplă interpretare a unui text constituțional, regimul semiprezidențial se transformă într-un regim prezidențial.

Nu este singura decizie a Curții Constituționale prin care Președintele României a „căpătat” prin voința și atitudinea obedientă a plenului Curții Constituționale față de președintele în exercițiu în acel moment, prerogative care nu se regăsesc în dispozițiile Constituției.³⁵

Deciziile Curții având caracter general obligatoriu și puterea de lucru judecat, se înțelege că sursa *competențelor considerabile* ale Președintelui

³⁴ Idem.

³⁵ A se vedea în acest sens, Decizia Curții Constituționale nr. 98 din 7 februarie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 140 din 22 februarie 2008, prin care a stabilit că, în exercitarea atribuțiilor prevăzute de art. 85 alin. (2) din Constituție, Președintele României poate refuza o singură dată, motivat, propunerea primului-ministru de numire a unei persoane în funcția vacantă de ministru.

României, diferite de atribuțiile prevăzute deja în alte norme constituționale, este formată din decizii ale Curții Constituționale, care între altele au reținut că președintele:

a) poate refuza o singură dată, motivat, propunerea primului-ministru de numire a unei persoane în funcția vacantă de ministru;³⁶

b) ar trebui consultat de primul-ministru înainte propunerii de revocare sau de numire a unor membri ai Guvernului;³⁷

c) ar trebui să aibă dreptul de examinare și de apreciere asupra propunerilor făcute de Consiliul Superior al Magistraturii pentru numirea judecătorilor și procurorilor sau în anumite funcții de conducere.³⁸

De remarcat este faptul că aceste considerente formulate de Curtea Constituțională pentru motivarea deciziei sale, nu sunt, de fapt, interpretări ale unor dispoziții constituționale determinate, ci inovarea unor soluții legislative de rang constituțional, în pofida faptului că potrivit Constituției, Curtea nu poate fi legiuitor pozitiv. *Curtea Constituțională nu are dreptul să creeze prin propria voință a plenului său norme de conduită constituțională ori legală. Curtea are doar dreptul să invoce norme juridice existente, nu să le creeze!*

Prin aceasta, atrag atenția asupra nocivității extreme a concepției, potrivit căreia „Constituția este ceea ce judecătorii constituționali spun că ea este”. Nu, prin deciziile pe care le pronunță, Curtea trebuie să fie un interpret loial al normei constituționale publicate în Monitorul Oficial, Partea I, iar interpretarea sa să nu adauge un nou înțeles al unei dispoziții constituționale. Altfel, vom avea mai multe Constituții, rezultate din practica jurisdicțională a Curții Constituționale, la care se va adăuga cea votată de Adunarea Constituantă în 1991 și revizuită în anul 2003.

O spun răspicat: prin Decizia nr. 683/2012, Curtea a sfidat statul de drept, și-a impus forța general obligatorie a votului plenului său, ordinii constituționale stabilite în anul 1991, fără ca judecătorii constituționali să poată fi trași la răspundere.³⁹ Este evident, însă, că luarea de către Curtea Constituțională a oricărei decizii general obligatorii la adăpostul independenței și lipsei unei răspunderi juridice pentru decizia astfel luată, este o ofensă adusă statului de drept. Ceea ce este mai grav, este faptul că această decizie, ca și multe altele emise de Curte, situată pe o poziție de obediență față de Președintele României sau, în alte cazuri, față de Parlament ori Guvern, a fost luată printr-o procedură reglementată de

³⁶ Decizia nr. 98 din 7 februarie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 140 din 22 februarie 2008.

³⁷ Decizia nr. 799 din 17 iunie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 440 din 23 iunie 2011.

³⁸ Decizia nr. 375 din 6 iulie 2005, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 491 din 8 iulie 2005.

³⁹ Am arătat într-o altă lucrare că răspunderea penală a judecătorilor constituționali nu poate fi exclusă în cazurile în care fapta penală comisă are legătură cu o cauză aflată pe rolul Curții Constituționale. A se vedea C. Ionescu, *Comentariul art. 145 din Constituție*, în C. Ionescu, C.A. Dumitrescu, cit. supra, p. 1532. A se vedea și C. Ionescu, *Teoria generală a dreptului constituțional. Drept constituțional și instituții politice*, ed. 2, Editura Hamangiu, București, 2025, p. 621.

Constituție și legea sa organică, dar aplicată abuziv. Cu alte cuvinte, în practica politică este posibil ca arhitectura constituțională a statului, sistemul politic democratic să fie denaturate, încălcate fățiș, puse în pericol, prin intermediul unei instituții a statului de drept și a unor proceduri formal legale și democratice.

Această situație ridică o subtilă teorie de natură constituțională: guvernarea democratică poate fi învinsă ori viciată *la ea acasă* de o instituție sau mecanism democratic de exercitare a puterii, aplicată însă ilegal și abuziv. Problema care se pune este dacă sistemul democratic și regimul politic, vulnerabilizate printr-o procedură constituțională, oricum, printr-un mecanism „oferit” de Constituție, își pot reveni, ori intră pe o pantă a autoritarismului, a unui regim iliberal, putând degenera chiar într-o dictatură. De aceea, este esențial ca Legea fundamentală să fie înzestrată de legiuitorii constituționali cu un sistem de autoapărare care să fie pus în alertă ori de câte ori democrația constituțională este amenințată din interiorul ei prin instrumente, acțiuni ori mecanisme care formal sunt legale, dar aplicate într-un mod care sfidează spiritul și esența constituției democratice.

Cea mai recentă denaturare a regimului semiprezidențial s-a produs prin Hotărârea Curții Constituționale nr. 32 din 6 decembrie 2024, privind anularea procesului electoral referitor la alegerea Președintelui României din anul 2024.⁴⁰ Potrivit pct. 22 din hotărâre, Curtea Constituțională constată că deși mandatul de 5 ani al Președintelui Klaus Werner Iohannis urma să se încheie la data de 21 decembrie 2024, în condițiile în care, prin hotărârea menționată, întregul proces electoral desfășurat în conformitate cu Hotărârea Guvernului nr. 756/2024 privind stabilirea datei alegerilor prezidențiale din anul 2024 a fost anulat, hotărăște că Președintele României în exercițiu la data de 21 decembrie 2024 „își va exercita mandatul până la depunerea jurământului Președintelui nou-ales”. Curtea a dat, astfel, gir constituțional deciziei personale ilegale a Președintelui Klaus Werner Iohannis de a-și continua fără drept mandatul peste limita prevăzută de Constituție.

Denaturarea constă în extensia abuzivă a duratei mandatului prezidențial peste limita constituțională de 5 ani pentru o perioadă incertă, perioadă în care Președintele va continua să se bucure de plenitudinea prerogativelor constituționale, nu prin beneficiul unui text constituțional ci al unui simplu considerent motivațional al Hotărârii CCR nr. 32/2024, ceea ce imprimă regimului semiprezidențial o configurație iliberală. De menționat este faptul că extensia mandatului prezidențial nu face parte din dispozitivul Hotărârii CCR, fiind un simplu considerent teoretic al acesteia.

Pentru a decide astfel, Curtea a invocat dispoziția cuprinsă în art. 83 alin. (2) din Constituție, potrivit căreia „Președintele României își exercită mandatul până la depunerea jurământului de către Președintele nou-ales”. Soluția Curții Constituționale pentru asigurarea continuității exercitării funcției de Președinte al republicii după data de 21 decembrie 2024 când mandatul Președintelui Klaus Werner Iohannis urma să ia sfârșit potrivit art. 83 alin. (1) din Constituție, este

⁴⁰ Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1231 din 6 decembrie 2024.

vădit eronată, întrucât nu are la bază un text constituțional care să se poată greșa în mod valid pe o realitate ce ar trebui reglementată constituțional. În lipsa unui text constituțional, Curtea obediță își motivează hotărârea pe o interpretare forțată a art. 83 alin. (1) din Constituție, care reglementează însă o altă ipoteză de lucru și anume, situația în care Curtea Constituțională prezintă în plenul Camerelor reunite hotărârea prin care validează rezultatul alegerilor prezidențiale. Potrivit acestei proceduri, Președintele nou-ales urmează să-și depună jurământul de credință în fața Parlamentului.

Între prezentarea Hotărârii Curții și solemnitatea depunerii jurământului nu există nicio pauză procedurală, este vorba despre două acțiuni distincte și succesive. Între acestea pot interveni incidental situații obiective de natură să împiedice depunerea jurământului. De pildă, Președintele nou-ales este victima unui atac armat, are un puseu de tensiune, suferă un accident vascular ori o fractură, trebuie supus rapid unei intervenții chirurgicale, își pierde cunoștința și urmează să fie consultat de un medic de specialitate ori internat de urgență într-o unitate medicală etc. În doctrina de specialitate s-a arătat că astfel de situații ipotetice pot dura o perioadă scurtă, interval în care este firesc ca Președintele al cărui mandat a expirat să rămână în funcție pentru a asigura continuitatea acesteia.⁴¹ Contextul social și, totodată, juridic în care Curtea a emis Hotărârea nr. 32/2024 exclude însă cu desăvârșire astfel de situații obiective, pe care Legiuitorul constituant prevăzător le-a avut în vedere atunci când a adoptat art. 83 alin. (1).

Nefinalizarea alegerilor prezidențiale și reluarea procedurii de alegere a Președintelui României nu sunt reglementate constituțional, dar o soluție de avarie exista și anume, convocarea rapidă a Camerelor nou-alese, constituirea legală a acestora și asigurarea interimatului funcției de Președinte al României, concomitent cu încetarea mandatului Președintelui Iohannis. Nu este o soluție pe deplin corectă, dar în lipsa unei reglementări constituționale exprese, se poate apela la principiul rațiunii de stat: asigurarea continuității activității unei autorități publice ce presupune exercitarea suveranității statului român.

4. Concluzii

În opinia noastră, prin unele decizii pe care le-a pronunțat cu privire la raporturile dintre puteri și, mai ales, prin inovarea unor competențe considerabile ale Președintelui României, Curtea a revizuit fraudulos Constituția României, imprimând regimului semiprezidențial trăsături ale regimului politic prezidențial, care sunt, însă, incompatibile cu cadrul constituțional originar.

Aceste exemple arată că oamenii politici, ca și cetățenii, de altfel, uită sau ignoră un adevăr despre care s-a vorbit în Adunarea Constituantă și pe care îl găsim înscris în toate tratatele de drept constituțional: nu atât tipul de republică asigură prin el însuși valoarea unui regim politic, ci modul în care sunt înfăptuite normele constituționale și cum este asigurat controlul exercitării lor.⁴² Așadar, ceea ce

⁴¹ C. Ionescu, *Comentariul art.83 din Constituție*, în C. Ionescu, C.A. Dumitrescu, *op. cit.*, p. 886

⁴² A se vedea *Geneza Constituției României. 1991...*, cit. supra., p. 489.

trebuie să prevaleze în orice instituție democratică este existența unor sisteme de control constituțional suficient de eficiente pentru a asigura exercițiul democratic corect al atribuțiilor încredințate.⁴³ De modul în care normele de rang constituțional sunt sau nu aplicate în practică în litera și spiritul lor, depinde dacă după o vreme de la adoptarea constituției respective, vom avea, așa cum am spus deja, două constituții: una publicată în gazeta oficială a statului și o alta – o constituție materială ilegitimă (o cutumă *contra legem*) – rezultată din deformarea în activitatea propriu-zisă, a instituțiilor politice normelor constituționale formale.

Partidele parlamentare, ca și liderii politici, nu s-au acomodat încă cu procedurile constituționale impuse de funcționarea democratică a regimului semiprezidențial. Parlamentul a rămas de obicei în coada cursei pentru putere. Camerele legislative au funcționat mai mult ca mașină de vot a unor guverne agresive pe plan legislativ, decât ca instanțe de decizie legislativă și control parlamentar. Grupurile parlamentare au întreținut și întrețin în continuare migrația deputaților și senatorilor de la un grup la altul, modificând majoritățile inițiale, rezultate din votul popular. S-a ajuns, astfel, și la o lipsă de acomodare a multor deputați și senatori cu valorile regimului parlamentar.⁴⁴

Regimul politic semiprezidențial a căpătat cu timpul aspecte de prezidențialism, în special în legislatura 2004–2012, continuate și după alegerile prezidențiale din 2014, ceea ce nu a întârziat ca acesta să fie criticat, ca și când, cadrul juridic în care regimul a funcționat cu derapaje voluntare, i-ar fi afectat valențele. Cert este că, referindu-ne doar la aspectele funcționării regimului semiprezidențial, în viața publică se exprimă tot mai multe propuneri pentru revenirea la un regim parlamentar.⁴⁵

O republică parlamentară la începutul secolului al XXI-lea nu presupune, însă, micșorarea importanței atribuțiilor președintelui. Dimpotrivă, într-un astfel de regim, Președintele României și mai ales Guvernul trebuie să aibă atribuții de substanță pentru a găsi și aplica soluții rapide și eficiente la provocările interne și internaționale, dar sub controlul real și eficient al Parlamentului. În general, puterea autorităților publice trebuie întărită pentru satisfacerea Binelui Comun al cetățenilor, iar aceștia trebuie să beneficieze de pârgii sporite de control și de participare în forme noi, larg democratice la procesul de guvernare.

Problema asupra căreia legiuitorii constituuanți ar merita să reflecteze este reconfigurarea unor pârgii de echilibru între Președintele României și Parlament, astfel încât forul legislativ să poată corecta la timp și eficient excesele de putere fie ale Președintelui Republicii, fie ale Guvernului.⁴⁶

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ *Ibidem*.

⁴⁵ C. Ionescu, „Comentariul art. 103 din Constituție”, în C. Ionescu, C.A. Dumitrescu, *Constituția României. Comentarii și explicații*, Editura C.H. Beck, București, 2017, p. 1065.

⁴⁶ *Ibidem*.

**COD PENAL ÎNTRE UTOPIE ȘI DISTOPIE.
INDIVIDUALIZAREA PEDEPSEI**

[Criminal Code Between Utopia and Dystopia. Individualization of Punishment]

Prof. univ. dr. Lavinia-Valeria LEFTERACHE*

Abstract: *The utopia in the matter of the individualization of punishment is related to the desires that society always links to a new code, to reduce the number and severity of crimes, to reduce the severity of the violation of the victims' rights. The dystopia comes from the way some related provisions have been interpreted or applied, from the differences between the purpose of the law and its implementation. The content of the analysis, however, is not polemical. It brings out the living law meaning of jurisprudence, as well as the importance of defense arguments in a criminal trial. The current penal code, like any other previous penal code, is interpreted by those who apply it or ensure its constitutional consistency, which allows the application of legal texts for a long period of time, without legislative interventions. The arguments for the present analysis assume that we have a solid base in the current code to evolve from. Law evolves through questions and answers. Through the questions sometimes raised in the courtroom, sometimes asked to ourselves, through the answers given in the court decisions or through the answers given through the decisions of the constitutional court of Romania, or the Strasbourg Court or the Luxembourg Court. In drafting legal texts from the special part of the criminal code, or the rules of the criminal procedure code or special laws, it would be required, in order to give the same legal efficiency, to use the notions or expressions from the general part of the criminal code, to the notions/expressions/terminology of the general part are repeated in the special part, if the meaning of the terms is to be consistent. However, the legislator does not always use the same technique, as it would seem obvious, so it is up to the interpretation to determine whether the terminological differences lead to divergent or convergent criminal policy solutions to those established in the general part of the criminal code.*

Keywords: *The Individualization of Punishment; Law Implementation; Criminal Code; Law Interpretation.*

1. Utopia faptului că excesul de reglementare poate apărea mai eficient societatea/drepturile victimelor. Dystopia redactării textelor de lege.

Două norme de incriminare, introduse recent în codul penal în materia infracțiunilor contra libertății și integrității sexuale¹, art. 218¹ C. pen. și art. 219¹ C. pen., modifică sistemul tradițional de legiferare, conform căruia individualizarea

* Profesor Universitar Doctor, Universitatea din București, Facultatea de Drept, Departamentul de drept penal, lavinia.lefterache@drept.unibuc.ro

¹ Legea nr. 217/2023 pentru modificarea și completarea Legii nr. 286/2009 privind Codul penal, a Legii nr. 135/2010 privind Codul de procedură penală, precum și a Legii audiovizualului nr. 504/2002, M.Of. nr. 634 din 11 iulie 2023.

legală, indiferent de natura infracțiunii, are ca punct de plecare pedeapsa principală prevăzute pentru persoana fizică. Atât în ceea ce privește amenda în cazul persoanei fizice [art. 61 alin. (4) C. pen.], ori în ceea ce privește pedeapsa principală în cazul persoanei juridice [prin art. 137 alin. 4 lit. a)–e) C. pen.], cât și în ceea ce privește măsurile educative prevăzute de lege în cazul minorilor [prin art. 114 alin. (2) lit. b) C. pen., art. 125 alin. (2) C. pen.], sau în materia tratamentului sancționator în cazul participăției improprie (art. 52 C. pen.) limitele sancțiunii sunt stabilite în raport cu „pedeapsa prevăzută de lege pentru infracțiunea săvârșită”.

Legea nr. 217/2023 a folosit două tehnici de redactare diferite în materia individualizării legale a sancțiunilor pentru infracțiuni comise de minori. În opoziție cu reglementarea individualizării legale în ceea ce îi privește pe minori, și anume prin raportare la limitele pedepsei prevăzute de lege pentru infracțiunea săvârșită, legea care a modificat materia infracțiunilor contra libertății și integrității sexuale, introducând cele două incriminări la care face referire prezenta secțiune, a prevăzut atât aplicarea de măsuri educative pentru infracțiunile având ca subiect activ un minor [art. 218¹ alin. (1¹) C. pen.], cât și pedepse, pentru aceeași ipoteză a subiectului activ [art. 218¹ alin. (3) C. pen., art. 219¹ alin. (1¹) C. pen., art. 219¹ alin. (2) C. pen.].

La o primă vedere ar părea că prevederea de măsuri educative este legată de situația subiectului activ, minor, căruia nu îi pot fi aplicate alte sancțiuni decât cele prevăzute de art. 114 C. pen., astfel încât referirea la acestea ar apărea ca fiind determinată și ca fiind absolut necesară în considerarea sistemului sancționator aplicabil minorilor, în codul penal în vigoare. S-ar putea susține și că referirea la prevederile art. 114 C. pen. rezolvă situația individualizării măsurilor educative privative de libertate.²

Primul argument în favoarea tehnicii legislative utilizate în redactarea textelor citate mai sus [art. 218¹ alin. (1¹) C. pen.], este infirmat chiar de către legiuitor care, în situația identică a infracțiunilor comise de minori [art. 218¹ alin. (3) C. pen., art. 219¹ alin. (1¹) C. pen., art. 219¹ alin. (2) C. pen.], prevede pedepse. A renunțat oare legiuitorul la aplicarea măsurilor educative atunci când a ales să nu stabilească măsurile educative ca sancțiune incidentă, în cazul art. 218¹ alin. (3) C. pen., art. 219¹ alin. (1¹) C. pen., art. 219 alin. (2) C. pen., din moment ce acestea nu sunt mai prevăzute în mod expres ca în cazul art. 218¹ alin. (1¹) C. pen.? În mod evident răspunsul este negativ, dar tehnica de redactare a textelor de lege enumerate în cele ce preced, creează dificultăți de interpretare a limitelor legale ale sancțiunilor. În situații identice, pentru cazul subiectului activ minor, tehnica diferită de redactare a textelor de lege (fie menționarea măsurilor educative ca sancțiuni, fie menționarea pedepselor ca sancțiuni), face ca inconsecvența legislativă să producă efecte asupra tuturor instituțiilor de drept a căror legală aplicare depinde de o pedeapsă prevăzută

² G.-C. Ioan, *Infracțiunile de viol săvârșit asupra unui minor și agresiune sexuală săvârșită asupra unui minor – comentarii „necritice”*. Încadrarea juridică a faptelor și stabilirea sancțiunilor penale (28.03.2024), AUBD, seria Drept, Forum Juridic, nr.1/2024, pp. 213–238 <https://drept.unibuc.ro/documente/2024/AUBD/1,%202024,%2017.%20George-Cristian%20Ioan%20-%20Violul%20savsarit%20asupra%20unui%20minor-29.03.2024.pdf>

de lege. Rolul pedepsei prevăzute de lege, pentru situația infracțiunilor comise de minori, este acela de a orienta sancțiunea complicilor sau instigatorilor majori, de a permite aplicarea unor măsuri educative privative de libertate în conformitate cu prevederile legale din art. 114 alin. (2) lit. b) C. pen., ori de a stabili limitele legale ale măsurii educative privative de libertate, ca în cazul art. 125 alin. (2) C. pen.

Pedeapsa prevăzută de lege este și o condiție legală de aplicare a unei măsuri educative privative de libertate în art. 114 alin. (2) lit. b) C. pen., orientând limitele măsurii educative privative de libertate din art. 125 alin. (2) C. pen. Referirea la art. 114 C. pen. nu suplinește toate condițiile prevăzute de lege pentru aplicarea unei măsuri educative privative de libertate. Chiar referirea la art. 114 C. pen., astfel cum legiuitorul procedează în art. 218¹ alin. (1¹) C. pen., presupune aplicarea unei măsuri educative în condițiile prevăzute de acest text de lege, care include între cerințele sale și pe aceea a unei anumite gravități abstracte a conduitei minorului, exprimată de legiuitor prin pedeapsa prevăzută de lege. Nu ar putea fi respectată cerința și nu s-ar putea considera că simpla referire la art. 114 C. pen. suplinește condiția și permite aplicarea unei măsuri educative privative de libertate în cazul prevăzut de art. 114 alin. (2) lit. b) C. pen., altfel spus nu ar putea să fie respectată cerința „în condițiile art. 114 C. pen. ”, atunci când condiția de la litera b), care se referă la pedeapsa prevăzută de lege nu este îndeplinită.

Aplicarea măsurilor educative privative de libertate în condițiile art. 114 C. pen., este prevăzută de lege ca depinzând de unul dintre cele două criterii de gravitate a infracțiunii comise: cel al gravității concrete a conduitei minorului, prin perseverența de care acesta dă dovadă [art. 114 alin. (2) lit. a) C. pen.] și cel al gravității abstracte a conduitei minorului, în considerarea atingerii aduse valorii sociale ocrotite, evaluată de legiuitor prin pedeapsa prevăzută de lege [art. 114 alin. (2) lit. b) C. pen.].

În considerarea condiției din art. 114 alin. (2) lit. b) C. pen., atunci când legea nu prevede o pedeapsă, nu este posibilă aplicarea legală a niciuneia dintre cele două măsuri educative privative de libertate. În absența îndeplinirii chiar a uneia dintre prevederile legii, referirea la art. 114 C. pen., nu ar permite doar o aplicare trunchiată a acestui text de lege, și anume doar referirea la posibilitatea aplicării măsurărilor educative privative și neprivative de libertate, deoarece în același text sunt descrise și condițiile care pot conduce la o măsură educativă privativă de libertate. Nu este vorba despre o simplă formalitate. O interpretare contrară ar conduce la aplicarea legii prin analogie în defavoarea persoanei condamnate, deoarece aplicarea măsurii educative privative de libertate în considerarea gravității abstracte a conduitei minorului nu ar putea fi în același timp conformă cu art. 114 C. pen. și contrară art. 114 alin. (2) lit. b) C. pen., dacă cerința de la litera b) nu este îndeplinită.

În considerarea aplicării măsurii educative privative de libertate în condițiile de la art. 114 alin. (2) lit. a) C. pen. măsurile educative privative de libertate pot fi dispuse, însă măsura educativă din art. 125 alin. (2) C. pen., are o durată limitată între 2 și 5 ani, iar cele două intervale prevăzute de acest text (2 și 5 ani, respectiv 5 și 15 ani) fiind interpretate ca sancțiuni alternative. Pentru ca textul de lege să poată fi

totuși aplicat, ar putea fi interpretat în sensul că internarea pentru perioada de la 2 la 5 ani este regula aplicabilă în toate cazurile care nu se încadrează în excepția situației în care pedeapsa prevăzută de lege pentru infracțiunea săvârșită este închisoarea de 20 de ani sau mai mare ori detențiunea pe viață. Astfel, dacă sunt întrunite condițiile din art.114 alin.(2) lit.a) C.pen., ar fi posibil, în cazul art. 218¹ alin. (1¹) C. pen., să se aplice o măsură educativă privativă de libertate ca cea din art. 125 C. pen., ale cărei limite să fie cele din art. 125 alin. (2) teza I C. pen., și anume de la 2 la 5 ani.

Imposibilitatea aplicării agravantei de la art. 218¹ alin. (5) C. pen., este o altă consecință a unei tehnici legislative neobișnuite. În redactarea textului agravantei legiuitorul a ales să se refere la limitele pedepsei, care însă nu sunt prevăzute de lege în cazul art. 218¹ alin. (1¹) C. pen. Folosirea unor tehnici de legiferare diferite pentru situații juridice similare, uneori în cadrul aceluiași articol [ca în cazul art. 218¹ C. pen. la alin. (1¹), și respectiv la alin. (5) și alin. (6)], face ca individualizarea legală a sancțiunilor prevăzute pentru infracțiuni al căror subiect activ este minor, fie să deroge de la tehnica de legiferare din codul penal anterior preluată și de codul penal în vigoare, fie să continue modul tradițional de reglementare a acestei chestiuni în toate celelalte texte de lege.

Prevederea de sancțiuni cu o natură juridică diferită, în cazul infracțiunilor comise de minori, fie pedepse, fie măsuri educative, nu are o explicație logică, dar are consecințe în ceea ce privește individualizarea legală în concordanță cu importanța valorii sociale protejate și gravitatea conduitei incriminate și chiar consecințe legate de respectarea egalității în fața legii. Inconsecvențele tehnicii de legiferare conduc la contrariul scopului urmărit, excluzând, de exemplu, sancționarea unor acte de participație (actele de participație penală ale subiectului major nu sunt sancționate în toate ipotezele actelor comise de minor). În consecință, absența unei pedepse prevăzute de lege pentru această infracțiune, viol comis asupra unui minor [art. 218¹ alin. (1¹) C. pen.], influențează atât modul de individualizare a măsurilor educative cât și sancționarea participanților majori ori a unei persoane juridice (care pot avea calitatea de complice sau cea de instigator).

Absența pedepsei prevăzute de lege în cazul art. 218¹ alin. (1¹) C. pen. este și o veritabilă cauză de nepedepsire pentru instigatorul ori complicele major sau în cazul persoanei juridice, posibil participant în calitate de instigator ori de complice la săvârșirea infracțiunii de către minor. Incriminarea din art. 219² C. pen., determinarea sau înlesnirea întreținerii de acte sexuale sau de natură sexuală între minori³, face referire la sancționarea în limitele prevăzute de lege în art. 218¹ C. pen.

³ Denumirea marginală în cazul art. 219² C. pen. lasă să se înțeleagă că au fost incriminate, ca infracțiune de sine stătătoare, actele instigatorului (determinarea întreținerii de acte sexuale) și cele ale complicei (înlesnirea întreținerii de acte sexuale), la infracțiunea de viol comis asupra unui minor sau la infracțiunea de agresiune sexuală săvârșită asupra unui minor, comise de un participant major. Elementul material al laturii obiective a conținutului infracțiunii se referă însă doar la determinare, astfel încât există o diferență între denumirea marginală și conținutul incriminării, mai restrâns decât lasă să se anticipeze denumirea marginală. (LV Lefterache, *Efectul modificărilor legislative în materia infracțiunilor contra libertății și integrității sexuale asupra consecințelor răspunderii penale a minorilor*, în „CDP” nr. 4/2023, pp. 9–23)

care în cazul alin. (1¹) lipsesc și fac astfel imposibilă pedepsirea participantului major ori persoanei juridice. Nu ar putea fi găsită o soluție legislativă în art. 49 C. pen., deoarece și în acest caz legiuitorul a procedat consecvent tehnicii legislative care stabilește pedepsele ca reper al individualizării legale, referindu-se la „pedeapsa prevăzută de lege pentru autor”, deci la un criteriu pe care forma art. 218¹ alin. (1¹) C. pen. îl face imposibil de aplicat.

În consecință, deși măsurile educative sunt singurele sancțiuni prevăzute de lege pentru minorii care comit infracțiuni, în mod paradoxal, prevederea unei măsuri educative ca sancțiune, în norma care incriminează conduita, în opoziție cu modul în care măsurile educative sunt individualizate din punct de vedere juridic, și anume prin raportare la limitele pedepsei prevăzute de lege, reprezintă situația atipică prin care se deschid controverse cu privire la modul în care se sancționează alți participanți la săvârșirea infracțiunii (subiecții care au depășit vârsta minorilor), cu privire la respectarea egalității în fața legii (între subiecții minori și subiecți care au împlinit vârsta de 18 ani la data săvârșirii infracțiunii), fie cu privire la coerența legislativă în ierarhia sancțiunilor sau cu privire la rezultatul interpretării textelor legale care, în unele situații, conduce la apariția unei cauze veritabile de nepedepsire a unora dintre participanți (complici care au împlinit vârsta de 18 ani la momentul săvârșirii infracțiunii).⁴

2. Situația opusă celei ce precede, utopia aplicării mai previzibile a normei legale prin înlăturarea dintr-un text de lege a unei sintagme, distopia consecințelor posibile asupra legalității sancțiunilor.

Situația opusă, a invocării absenței criteriilor de individualizare, pentru o perioadă, în raport cu configurarea art. 137 alin. (3) C. pen.⁵ (începând cu 07 decembrie 2021, data publicării deciziei Curții Constituționale nr. 708/din 28 octombrie 2021, prin care s-a constatat că este neconstituțional art. 137 alin. (3) teza a II-a C. pen., cu referire la sintagma „cifra de afaceri”, și până la 14 iulie 2023, data intrării în vigoare a legii nr. 214/2023 prin care textul de lege a fost modificat).

Ne punem întrebarea dacă relevanța criteriilor de individualizare a pedepsei este legată de conceptul de pedeapsă prevăzută de lege, determinând deci caracterul legal al sancțiunii, sau de conformitatea sancțiunii cu scopul urmărit, determinând caracterul său

⁴ *Ibidem.*

⁵ În decizia Curții Constituționale a României nr. 708/2021 referitoare la excepția de neconstituționalitate privind art. 136 alin. (2) și art. 137 alin. (3) teza a doua, cu referire la sintagma „cifra de afaceri” din Codul penal, invocată de apărare, s-a reținut că: „(...)19 (...) alături de celelalte criterii generale de individualizare a pedepsei, la individualizarea amenzii penale aplicabile persoanelor juridice se au în vedere repere financiare în funcție de care se va stabili cuantumul final al amenzii, cum ar fi capacitatea economică a persoanei juridice, precum și valoarea câștigului urmărit sau obținut prin comiterea infracțiunii, repere care se regăsesc, de altfel, în legea penală în vigoare, la art. 137 alin. (3) și (5) C. pen. (...) 32.(...) Curtea constată că prevederile art. 137 alin. (3) teza a doua, cât privește sintagma «cifra de afaceri», nu respectă exigențele constituționale referitoare la calitatea legii, respectiv nu întrunesc condițiile de claritate, precizie și previzibilitate, fiind contrare dispozițiilor art. 1 alin. (5) din Constituție”. (M. Of, nr. 1160 din 07 decembrie 2021).

fondat. În raport cu răspunsul dat acestei chestiuni, absența unor criterii de individualizare prevăzute de lege ar determina absența caracterului legal al pedepsei individualizate în concret, care ar putea fi invocat inclusiv în căile de atac extraordinare, ca de exemplu, recursul în casație [art. 438 alin. (1) pct. 12 C. proc. pen.].

În ceea ce privește pedeapsa incidentă în cazul persoanei juridice, chiar ulterior deciziei Curții Constituționale, au existat însă atât limite prevăzute de lege pentru amendă, cât și criterii de individualizare judiciară prevăzute de lege în Codul penal, dar și în Constituția României. Astfel, ca urmare a deciziei Curții Constituționale nr. 708/2021 au rămas în vigoare criteriile generale de individualizare din art. 74 C. pen., cu referire la numărul zilelor-amendă, dar și criteriul obligațiilor persoanei juridice, cu referire la cuantumul sumei corespunzătoare unei zile-amendă, pentru persoanele juridice cu scop lucrativ. De asemenea, deoarece pedeapsa reprezintă restrângerea exercițiului unor drepturi, art. 53 din Constituția României este aplicabil și reprezintă baza legală a stabilirii oricărei sancțiuni, inclusiv în cazul amenzii sub forma zilelor-amendă pentru persoana juridică, prevăzând deci criterii de individualizare legală, dar și judiciară: „apărarea securității naționale, a ordinii, a sănătății ori a moralei publice, a drepturilor și a libertăților cetățenilor; desfășurarea instrucției penale; prevenirea consecințelor unei calamități naturale, ale unui dezastru ori ale unui sinistru deosebit de grav, caracterul necesar într-o societate democratică, proporționalitatea cu situația care a determinat-o, caracterul nediscriminatoriu, interdicția unei atingeri asupra existenței dreptului sau a libertății.”

În consecință, chiar în absența unor criterii prevăzute în Codul penal, urmare a declarării neconstituționale a unor texte de lege, Constituția României prevede criterii de individualizare a pedepsei care dau stabilirii acesteia un caracter legal.

3. Utopia concordanței denumirii marginale cu conținutul textului de lege și distopia, aparentă, provenind din absența denumirii marginale.

Deși au existat decizii ale Curții Constituționale a României prin care inclusiv absența denumirii marginale⁶ a fost un reper al stabilirii caracterului neconstituțional al textului de lege, iar cele ce preced au arătat diferențe între denumirea marginală și conținutul normei ca în cazul determinării sau înlesnirii întreținerii de acte sexuale sau de natură sexuală între minori (art. 219² C. pen.), absența stabilirii explicite și integrale a întregii naturi juridice a unei instituții juridice nu conduce la absența clarității textului de lege, atunci când mecanismul aplicării respectivelor dispoziții legale este neechivoc.

Uneori legiuitorul nu specifică natura juridică a instituției reglementate, care, în considerarea efectelor sale, poate fi o cauză de agravare, o circumstanță agravantă sau

⁶ „Nu în ultimul rând, (...) constată că, în ce privește textul legal criticat, în partea generală a Codului penal, titlul III, capitolul V, secțiunea II intitulată «Circumstanțe atenuante și agravante», legiuitorul s-a limitat la adăugarea acestui articol, fără a-i da o denumire marginală. Acest aspect este de natură a crea serioase controverse cu privire la natura juridică a instituției, putând fi circumstanțe atenuante; împrejurări care pot constitui circumstanțe atenuante; cauze de reducere a pedepsei; cauze de înlocuire a răspunderii penale ori cauze de împiedicare a punerii în mișcare a acțiunii penale potrivit art. 10 alin. (1) lit. b¹) din Codul de procedură penală coroborat cu art. 18¹ din Codul penal”. (CCR, Decizia nr. 573/2011 referitoare la admiterea excepției de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 74¹ C.pen., M.Of. nr. 363 din 25 mai 2011).

o sancțiune alternativă. De exemplu, în cazul stabilirii amenzii [art. 61 alin. (5) C. pen.], respectiv în cazul amenzii care însoțește pedeapsa închisorii (art. 62 C. pen.), se prevede majorarea cu o treime a limitelor speciale, dacă prin infracțiune se urmărește obținerea unui folos patrimonial. Efectul produs asupra sancțiunii nu conduce prin el însuși la identificarea naturii juridice a instituției. În cazul circumstanțelor agravante, legea prevede o majorare facultativă a maximului special, astfel încât efectul acestora nu se produce și asupra limitei minime a pedepsei, ca în cazul art. 61 alin. (5) C. pen. și art. 62 C. pen. În ipoteza unor cauze de agravare, efectul se produce de exemplu, fie asupra limitelor pedepsei (ca în cazul recidivei postexecutorii), fie asupra maximului pedepsei (ca în cazul infracțiunii continuate), astfel că, date fiind efectele diferite stabilite de lege în funcție de sursa fiecărei cauze de agravare, nici pentru această situație nu putem extrage, prin compararea efectelor, o concluzie certă cu privire la natura instituției din art. 61 alin. (5) C. pen. și art. 62 C. pen. Instituțiile nu sunt enumerate expres nici în art. 79 C. pen., astfel că am afirmat anterior că natura juridică a instituției din art. 61 alin. (5) C. pen. este aceea de sancțiune alternativă, o instituție pe care am regăsit-o în codurile anterioare.⁷

Independent de natura juridică a instituției, sancțiune specială și alternativă în cazul anumitor categorii de infracțiuni sau cauză de agravare specială, consecințele sale sunt clare în sensul agravării sancțiunii, iar modul de aplicare a textului de lege din art. 61 C. pen. și art. 62 C. pen., clarifică caracterul său agravant și mecanismul individualizării,⁸ astfel că absența unei clarificări provenind din denumirea marginală nu produce niciun efect asupra clarității și previzibilității textului de lege.

4. Utopia limitelor legale generale, distopia depășirii acestora de către legiuitor?

Odată stabilite limite generale ale pedepselor, ar părea că acestea îndrumă deopotrivă legiuitorul, în individualizarea legală, și judecătorul, în individualizarea judiciară, ambii fiind ținuti să le respecte, pentru considerente ce țin de caracterul legal al sancțiunilor. Față de posibilitatea explicită a derogării de la dispozițiile părții generale a Codului penal,⁹ se naște întrebarea legată de limitele acestor derogări: ar putea să se deroge și cu privire la maximul general al pedepsei, astfel cum este reglementat în partea generală a Codului penal, ori doar cu privire la conținutul

⁷ Diferența dintre cele două ipoteze de la art. 79 C. pen. și reglementarea explicită a situațiilor juridice în care se agravează pedeapsa, fără posibilitatea de a adăuga la textul de lege, nu este doar una terminologică, ci, în raport cu una sau alta dintre cele două instituții, se vor produce efecte, fie în considerarea art. 78 C. pen., fie în considerarea art. 79 C. pen.

Calificarea unei instituții ca aparținând circumstanțelor agravante sau cauzelor de agravare produce consecințe asupra efectelor, respectiv ordinii în care acestea operează: (pedeapsa se agravează o singură dată, indiferent de numărul circumstanțelor agravante, iar cauzele de agravare își produc efectele succesiv. (LV Lefterache, *Drept penal. Partea generală. Curs pentru studenții anului II, ediția a 4-a*, Editura Hamangiu, București, 2024, pp. 234–235).

⁸ LV Lefterache, *op. cit.*, pp. 304–307.

⁹ „Dispozițiile părții generale a Codului penal, precum și dispozițiile generale ale prezentei legi se aplică și faptelor sancționate penal prin legi speciale, în afară de cazul în care legea dispune altfel.” (art. 236 din Legea nr. 187/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 286/2009 privind Codul penal, M. Of., nr. 757 din 12 noiembrie 2012).

sanctiunilor sau și în ceea ce privește regimul sancționator aplicabil anumitor categorii de destinatari ai legii penale, ori doar în materii care nu influențează legalitatea incriminării și pedepsei în limitele stabilite de partea generală a Codului penal.¹⁰

Legiuitorul a folosit posibilitatea derogării în materia individualizării legale, în mai multe situații care produc efecte diverse asupra aplicării unitare a normelor și legalității sancțiunilor. De exemplu, în ceea ce privește pedeapsa principală prevăzută de lege în cazul persoanei juridice, legiuitorul a menținut caracterul derogatoriu față de dispozițiile părții generale a Codului penal, fie reglementând o pedeapsă care nu mai este prevăzută de Codul penal în vigoare (se prevede pedeapsa amenzii și nu pedeapsa amenzii sub forma zilelor-amendă¹¹), fie derogând de la dispozițiile părții generale atunci când a stabilit suma corespunzătoare unei zile-amendă,¹² fie prin pedepse complementare prevăzute de Codul Muncii ce au un conținut diferit de cele din Codul penal, prin drepturile al căror exercițiu este limitat [art. 265 alin. (4) lit. a), c) Codul Muncii], ori prin durată [art. 265 alin. (4) lit. b), d) Codul Muncii].¹³ Dacă în ceea ce privește cuantumul pedepsei amenzii sub forma zilelor-amendă, caracterul său legal decurge din art. 236 din Legea nr. 187/2012, iar normele speciale permit executarea pedepsei, în ceea ce privește pedepsele diferite de Codul penal ca natură sau prin drepturile al căror exercițiu este limitat, se pune

¹⁰ LV Lefterache, *op. cit.*, pp. 249–250.

¹¹ O.U.G. nr. 77/2009 privind organizarea și exploatarea jocurilor de noroc (M. Of. nr. 439 din 26 iunie 2009), care, în art. 30 alin. (1), prevede pedeapsa amenzii de la 10.000 de lei la 100.000 de lei și dizolvarea persoanei juridice

¹² De la 1.000 de lei la 25.000 de lei, pentru infracțiunile de la art. 73¹ și art. 73² din Legea nr. 278/2013 privind emisiile industriale (M. Of. nr. 671 din 1 noiembrie 2013) sau de la 500 de lei la 25.000 de lei, pentru infracțiuni prevăzute în Partea specială a Codului penal [nerespectarea regimului materialelor nucleare sau al altor materii radioactive – art. 345 alin. (6), infectarea apei – art. 356 alin. (3) C. pen.] ori în legi speciale [art. 49 alin. (5) din Legea nr. 17/1990 privind regimul juridic al apelor maritime interioare, al mării teritoriale, al zonei contigue și al zonei economice exclusive ale României (republicată în M. Of. nr. 252 din 08 aprilie 2014); art. 92 alin. (6) din Legea apelor nr. 107/1996 (M. Of. nr. 244 din 08 octombrie 1996); art. 271 alin. (3) din Codul vamal al României (M. Of. nr. 350 din 12 aprilie 2006); art. 98 alin. (9) din O.U.G. nr. 195/2005 privind protecția mediului (M. Of. nr. 1196 din 30 decembrie 2005); art. 52 alin. (3) din O.U.G. nr. 57/2007 privind regimul ariilor naturale protejate, conservarea habitatelor naturale, a florei și faunei sălbatice (M. Of. nr. 442 din 29 iunie 2007); art. 66 alin. (4) din O.U.G. nr. 92/2021 privind regimul deșeurilor (M. Of. nr. 820 din 26 august 2021) (pe larg în G.Al. Lazăr, *Sistemul sancționator aplicabil persoanelor juridice*, Editura Universul Juridic, București, 2021); art. 9 alin. (2) din Legea nr. 120/2024 privind stabilirea cadrului instituțional și a unor măsuri pentru punerea în aplicare a managementului gazelor fluorurate cu efect de seră (M. Of. nr. 414 din 07 mai 2024)].

¹³ „pierderea totală sau parțială a dreptului angajatorului de a beneficia de prestații, ajutoare ori subvenții publice, inclusiv fonduri ale Uniunii Europene gestionate de autoritățile române, pentru o perioadă de până la 5 ani; interzicerea dreptului angajatorului de a participa la atribuirea unui contract de achiziții publice pentru o perioadă de până la 5 ani; recuperarea integrală sau parțială a prestațiilor, ajutoarelor ori subvențiilor publice, inclusiv fonduri ale Uniunii Europene gestionate de autoritățile române, atribuite angajatorului pe o perioadă de până la 12 luni înainte de comiterea infracțiunii; închiderea temporară sau definitivă a punctului ori a punctelor de lucru în care s-a comis infracțiunea sau retragerea temporară ori definitivă a unei licențe de desfășurare a activității profesionale în cauză, dacă acest lucru este justificat de gravitatea încălcării”. (G.Al. Lazăr, *Sistemul sancționator aplicabil persoanelor juridice*, Editura Universul Juridic, București, 2021; D. Herinean, *Pluralitatea de făptuitori în cazul infracțiunilor comise de persoane juridice. Pluralitatea societară de făptuitori*, Editura Universul Juridic, București, 2024).

problema eficienței dreptului penal, în absența normelor care să permită executarea acestora.

Situația pedepselor prevăzute de lege în cazul persoanei juridice nu este singurul caz în care se derogă prin legi speciale de la dispoziții din partea generală a Codului penal, care stabilesc limite generale ale pedepsei sau categorii de pedepse. Dacă în cazul pedepselor incidente pentru persoanele juridice distopia provine din absența unor dispoziții care să permită punerea în executare în condițiile legii, în ceea ce privește o situație similară, în care se derogă de la normele părții generale, însă în materia circumstanțelor agravante, este adus în discuție efectul acestora de a agrava sancțiunea o singură dată. Atunci când efectele circumstanțelor agravante sunt diferite de cel din art. 78 C. pen., (agravarea limitelor pedepsei sau agravarea maximului închisorii pe o durată mai mare decât cea prevăzută de partea generală a codului), se pune problema armonizării unor texte de lege care prevăd efecte diferite cu cel care prevede pedepse o singură dată, indiferent de numărul circumstanțelor agravante. Un asemenea caz apare atunci când ar coexista circumstanțe prevăzute de partea generală a Codului penal ori din art. 13 alin. (1) lit. a)–b), d)–e) cu cea din art. 13 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 143/2000 privind prevenirea și combaterea traficului și consumului ilicit de droguri ale cărei efecte sunt prevăzute de art. 13 alin. (2) din aceeași lege (la maximul special prevăzut de lege se poate adăuga un spor care nu poate depăși 5 ani în cazul închisorii sau maximul general în cazul amenzii), respectiv coexistența unor circumstanțe prevăzute de partea generală a Codului penal cu cea din art. 222¹ C. pen., ale cărei efecte sunt în sensul că limitele speciale ale pedepsei se majorează cu o treime. Problema de drept nu apare din prevederea unor circumstanțe agravante speciale sau din prevederea unor efecte diferite, ci din regula conținută de art. 78 alin. (2) C. pen., mai exact din absența unei coordonări legislative ale unor efecte diferite prevăzute pentru instituții cu aceeași natură juridică, circumstanțe agravante, cu norma generală care reglementează situația incidenței mai multor circumstanțe agravante, respectiv agravarea sancțiunii o singură dată, conform art. 78 alin. (2) C. pen.

Efectul unei situații juridice în care sunt incidente atât circumstanțe agravante ale căror efecte sunt prevăzute în partea generală a Codului penal, cât și circumstanțe agravante speciale ale căror efecte sunt diferite de cele prevăzute de art. 78 alin. (1) C. pen., și deci care presupun un tratament sancționator derogator, pune în discuție mecanismul de stabilire a pedepsei: fie agravarea sancțiunii în raport cu fiecare categorie de circumstanțe agravante și deci, agravarea sancțiunii o singură dată doar în cadrul aceluiași tip de circumstanțe agravante (cele care produc același efect asupra pedepsei) cu ceea ce ar conduce însă la o agravare succesivă a sancțiunii, fie agravarea pedepsei o singură dată, în limitele prevăzute de norma specială mai severă. Având în vedere absența unei reglementări legale, credem că orice interpretare care derogă de la singurul text de lege care guvernează materia efectelor circumstanțelor agravante, art. 78 alin. (2) C. pen., ar conduce la încălcarea caracterului legal al sancțiunii, astfel că, față de insistența cu care legiuitorul stabilește efecte derogatorii de la prevederile

părții generale a Codului penal, ar fi de dorit o reglementare explicită a consecințelor reținerii unor circumstanțe agravante care produc efecte diferite asupra pedepsei.

5. Utopia unei interdicții a aplicării unei pedepse complementare în Codul penal. Distopia prevederii într-o lege specială a restrângerii exercițiului drepturilor interzise de Codul penal.

Prezenta secțiune analizează fractura intervenită în protecția drepturilor față de situațiile în care anumite pedepse sunt interzise pentru categorii speciale de subiecți activi ai infracțiunilor, însă ingerința asupra drepturilor, interzisă în Codul penal, este permisă în alte ramuri de drept. De exemplu, în considerarea importanței unor drepturi și libertăți recunoscute de Constituția României (art. 30 – libertatea de exprimare, art. 40 – dreptul de asociere), Codul penal interzice aplicarea unor pedepse complementare care fie să limiteze, fie să interzică dreptul însuși ori exercitarea dreptului. Astfel, pedepse complementare ca dizolvarea ori suspendarea activității persoanei juridice nu pot fi aplicate instituțiilor publice, partidelor politice, sindicatelor, patronatelor și organizațiilor religioase ori aparținând minorităților naționale, constituite potrivit legii, sau persoanelor juridice care își desfășoară activitatea în domeniul presei (art. 141 C. pen.). Deși acest tip de ingerință în drepturile persoanelor este interzis explicit de Codul penal, indiferent de gravitatea infracțiunii comise, prin legi speciale, măsurile pot fi dispuse în cazul unor fapte de o gravitate mai mică: pentru activități ilicite, *lato sensu*, este prevăzută expres dizolvarea partidelor politice; conform art. 43 lit. a), b) din Legea partidelor politice nr. 14/2003 în ipotezele menționate la art. 45 din aceeași lege¹⁴ ori, pentru o altă categorie de subiecți de drept, revocarea sau suspendarea licenței de emisie în cazul posturilor de televiziune ori a celor de radio, conform art. 65 și art. 65¹ din Legea audiovizualului nr. 504/2002 sau retragerea licenței audiovizuale în cazul art. 95¹ din aceeași lege.¹⁵

Dacă în cazul audiovizualului măsura are o denumire diferită de cea din codul penal, chiar dacă finalitatea sa concretă este similară, în ceea ce privește partidele politice, măsura are aceeași denumire și aceeași finalitate cu pedeapsa complementară a cărei aplicare este interzisă de Codul penal. Nu avem în vedere ipoteza dizolvării unui partid politic în considerarea inactivității sale, când scopul însuși pentru care a fost creat nu mai subzistă, astfel că nu mai există interesul ocrotirii unei asemenea situații juridice [art. 45 alin. (1) lit. e) și art. 46 din Legea

¹⁴ „Un partid politic se dizolvă pe cale judecătorească în următoarele condiții: (...) b) când scopul sau activitatea partidului politic a devenit ilicită ori contrară ordinii publice; c) când realizarea scopului partidului politic este urmărită prin mijloace ilicite sau contrare ordinii publice; (...)” (art. 45 alin. (1) lit. b) și c) din Legea partidelor politice nr. 14/2003, republicată, M. Of. nr. 408 din 10 iunie 2015).

¹⁵ „Consiliul poate decide retragerea licenței audiovizuale sau a dreptului de furnizare a serviciului media audiovizual la cerere, în cazul săvârșirii repetate de către furnizorul de servicii media a uneia dintre următoarele fapte: a) incitarea publicului la ură națională, rasială sau religioasă; b) incitarea explicită la violență publică; c) incitarea la acțiuni care au drept scop disoluția autorității de stat; d) incitarea la acțiuni teroriste.” (art. 95¹ din Legea audiovizualului nr. 504/2002, M. Of. nr. 534 din 22 iulie 2002).

nr. 14/2003], ci situația comiterii unei fapte ilicite, care poate fi și infracțiune, caz în care conform codului penal nu poate fi dispusă dizolvarea, dar măsura este incidentă conform legii speciale.

Anterior, Curtea Constituțională a apreciat că este neconstituțională o reglementare a unui regim sancționator specific infracțiunilor, pentru situații aflate în afara ilicitului penal.¹⁶ Dacă principiul constituțional, stabilit prin decizia menționată anterior, este cel al interdicției de a fi prevăzute sancțiuni care, prin finalitate, sunt identice cu cele din materia penală, pentru subiecții în cazul cărora nu sunt incidente dispozițiile din materia penală, reglementarea, printr-o lege specială, a unor sancțiuni interzise de legea penală, nu respectă standardul de constituționalitate.

6. Utopia clarității și folosirii aceluiași termenii pentru asigurarea caracterului uniform al înțelesului terminologiei în materia penală. Situația unei terminologii diferite în procedura penală față de partea generală a Codului penal. Consecințe ale interpretării în jurisprudență. Procedura recunoașterii învinuirii. Importanța noțiunii de pedeapsă prevăzută de lege.

Folosirea unei terminologii unitare în Codul penal sau în Codul penal și Codul de procedură penală ori în Codul penal și în legile speciale este de natură să asigure previzibilitatea interpretării și aplicarea unitară a legii. De aici și prevederea unui titlu distinct în partea generală a Codului penal (Titlul X – înțelesul unor termeni sau expresii în legea penală), prin care sunt explicate noțiuni de bază frecvent folosite în legile cu caracter penal.

Scopul unificării terminologiei legislative, în cazul unor termeni explicați conform art. 172 C. pen.,¹⁷ nu este împiedicat de o interpretare diferită de cea a Codului penal, pentru unele noțiuni sau sintagme asemănătoare, dar nu identice, cu cele al căror înțeles este explicat în Codul penal. De aceea, cu precădere în ceea ce privește situațiile în care interpretarea conformă Codului penal, pentru termeni folosiți de legiuitor în sintagme sau expresii asemănătoare, dar nu identice cu cele din Codul penal, se naște întrebarea dacă o atare interpretare nu este de natură să restrângă drepturile persoanei acuzate, în absența unui temei legal.

Astfel, în cazul sintagmei „infracțiune care se pedepsește cu detențiune pe viață” din art. 349 alin.(2) și art. 374 alin. (4) C. proc. pen., ar trebui să fie folosită

¹⁶ „reglementarea așa-numitelor măsuri educative reproduce în întregime prevederile art. 102–106 din Codul penal (n.n Codul penal din 1969) referitoare la: mustrare, libertatea supravegheată, internarea într-un centru de reeducare și internarea într-un institut medical-educativ. Aceste măsuri educative aplicabile minorilor care răspund penal sunt însă sancțiuni de drept penal, la fel ca și pedepsele, alcătuind împreună un sistem sancționator special pentru minori, care funcționează paralel cu sistemul sancționator pentru majori.”(CCR, d. nr. 47/1999 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 23–30 cuprinse în cap. III din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 26/1997 privind protecția copilului aflat în dificultate, republicată, M. Of. nr. 264 din 09 iunie 1999).

¹⁷ „Ori de câte ori legea penală folosește un termen sau o expresie dintre cele arătate în prezentul titlu, înțelesul acesteia este cel prevăzut în articolele următoare, afară de cazul când legea penală dispune altfel.”(art. 172 C. pen.)

interpretarea noțiunii de „pedeapsă prevăzută de lege” din art. 187 C. pen., pentru a se stabili care sunt situațiile în care este exclusă procedura recunoașterii învinuirii. De asemenea, folosirea în norma adusă în discuție a unei terminologii diferite de cea din Codul penal (diferită de sintagma „pedeapsă prevăzută de lege” explicată de art. 187 C. pen.) permite o altă interpretare. Altfel spus, interpretând noțiunea de „infracțiune care se pedepsește” din art. 374 alin. (4) C. proc. pen. ar trebui ca sensul său să fie cel din art. 187 C. pen. al pedepsei prevăzute de lege, chiar dacă expresia din procedura penală diferă de cea din partea generală a Codului penal? Consecințele unui răspuns pozitiv se produc în cazul unei tentative la infracțiunea de omor calificat, nu numai asupra limitelor pedepsei (care sunt stabilite, succesiv, urmare a reținerii tentativei și a procedurii recunoașterii învinuirii), ci și asupra procedurii de urmat (o procedură simplificată interzisă însă în cazul unei infracțiuni consumate de omor calificat, în considerarea pedepsei prevăzute de lege).

Procedura recunoașterii învinuirii este interzisă de legiuitor în cazurile în care acțiunea penală vizează o infracțiune care se pedepsește cu detențiune pe viață, de exemplu, așa cum precizăm, în cazul infracțiunii de omor calificat (art. 189 C. pen.). Problema apare în cazul săvârșirii unei tentative la infracțiunea de omor calificat, pentru care legea nu prevede pedeapsa detențiunii pe viață. Conform art. 33 alin. (2) teza a doua C. pen., când „pentru infracțiunea consumată legea prevede pedeapsa detențiunii pe viață, iar instanța s-ar orienta spre aceasta, tentativa se sancționează cu pedeapsa închisorii de la 10 la 20 de ani”. În consecință, nu ar fi incidentă cauza de excludere a procedurii recunoașterii învinuirii decurgând din reținerea unei infracțiuni care se pedepsește cu detențiunea pe viață, deoarece pedeapsa însăși nu este prevăzută de lege în cazul unei tentative, fiind înlocuită cu pedeapsa închisorii.

Credem că nu ar putea fi extinsă interpretarea dată noțiunii de pedeapsă prevăzută de lege în art. 187 C. pen. în detrimentul persoanei condamnate, pentru o situație juridică în care legiuitorul se referă la o infracțiune care se pedepsește cu detențiunea pe viață. Interpretarea din art. 187 C. pen. nu ar putea fi aplicată prin analogie în detrimentul persoanei condamnate și extinsă astfel încât să interzică o reducere a limitelor pedepsei pentru o infracțiune care, în concret, în considerarea formei tentate a omorului calificat, se pedepsește, conform legii, cu pedeapsa închisorii de la 10 la 20 de ani și nu cu pedeapsa detențiunii pe viață (care ar fi înlăturat procedura recunoașterii învinuirii). Același mod de interpretare, diferit de noțiunea din art. 187 C. pen., a fost stabilit de Înalta Curte de Casație și Justiție în ceea ce privește însă maximul pedepsei prevăzute de lege¹⁸ („maximul special al pedepsei prevăzute de lege pentru infracțiunea consumată, redus sau înlocuit conform dispozițiilor privind tratamentul sancționator al tentativei”).

¹⁸ „În aplicarea legii penale mai favorabile după judecarea definitivă a cauzei potrivit art. 6 alin. 1 din Codul penal, în cazul tentativei, limita maximă a pedepsei ce trebuie avută în vedere este maximul prevăzut de lege pentru forma tentată (maximul special al pedepsei prevăzute de lege pentru infracțiunea consumată, redus sau înlocuit conform dispozițiilor privind tratamentul sancționator al tentativei).” (ÎCCJ, CDCD, Decizia nr. 6/2014 M. Of. nr. 471 din 26 iunie 2014).

În consecință, considerente care țin de asemenea, de unificarea terminologiei, de data aceasta prin intermediul jurisprudenței, ar conduce la concluzia că, în cazul unei tentative la infracțiunea de omor calificat, procedura recunoașterii învinuirii este permisă de lege, și efectele sale se produc inclusiv asupra pedepsei stabilite conform art. 33 alin. (2) C. pen., limitele pedepsei închisorii între 10–20 ani, urmând să fie reduse cu o treime, conform art. 396 alin. (10) C. proc. pen.

7. Utopia Codului penal. De la terra incognita la terror incognitus. Dincolo de pedeapsă. În loc de concluzii.

Două recente decizii pronunțate în unificarea practicii judiciare¹⁹ aduc în actualitate însăși utopia discutării unor chestiuni care țin de individualizarea sancțiunilor în condițiile în care, fie pe cale de interpretare, fie prin promovarea unor proiecte de acte normative care tind să refacă un conținut al normei de incriminare, aplicarea dispozițiilor de individualizare este din ce în ce mai restrânsă.

Extinderea domeniului de aplicare a prescripției răspunderii penale, care pare să curgă concomitent cu acte ale infracțiunii [ca în cazul infracțiunii de luare de mită (art. 289 C. pen.) începută în modalitatea „pretinderii ori acceptării promisiunii de bani sau alte foloase care nu i se cuvin”, continuată cu primirea respectivelor foloase ori în ceea ce privește infracțiunea de abuz în serviciu (art. 297 C. pen.) începută în modalitatea în care funcționarul „nu îndeplinește un act prevăzut de o lege”, dar continuată cu îndeplinirea aceluiași act „cu încălcarea unei dispoziții cuprinse într-un astfel de act normativ”], produce efecte inclusiv asupra soluționării acțiunii civile sau asupra măsurilor de siguranță. În ambele dispoziții enumerate anterior, dacă o conduită ulterioară primului act ar fi plasată în afara semnificației penale, efectele unui atare raționament s-ar produce și asupra modului de soluționare a acțiunii civile,

¹⁹ A) „În interpretarea și aplicarea unitară a art. 174 și a art. 154 alin. (2) din Codul penal, prin data săvârșirii infracțiunii și, implicit, data de la care începe să curgă termenul de prescripție a răspunderii penale în cazul infracțiunilor unice prevăzute de art. 289–292 din Codul penal, în ipoteza în care sunt realizate, la date diferite, mai multe modalități normative ale elementului material, se înțelege data comiterii primei modalități alternative independent de realizarea subsecventă, ulterioară, a mai multor modalități alternative din conținutul infracțiunii și indiferent de intervalul de timp care se interpune între data săvârșirii primei modalități alternative și comiterea unei alte modalități alternative ori între actele care compun acțiunea caracteristică uneia din modalitățile normative de săvârșire a faptei, respectiv data comiterii primului act dintr-o succesiune de acte corespunzătoare unei singure modalități normative.” (ÎCCJ, RIL, d. nr. 1/2025, <https://www.iccj.ro/structuri-jurisdictionale/completul-pentru-solutionarea-recursurilor-in-interesul-legii-g/comunicate-privind-deciziile-pronuntate-in-recurs-in-interesul-legii-in-cadrul-completurilor-pentru-solutionarea-recursurilor-in-interesul-legii/>).

B) „În cazul infracțiunii de conducere a unui vehicul sub influența substanțelor psihoactive, prevăzută de art. 336 alin. (2) din Codul penal, pentru realizarea condiției esențiale atașată elementului material al laturii obiective, aceea ca inculpatul să se fi aflat sub influența unor substanțe psihoactive, este necesar să se constate atât prezența în probele biologice a substanței psihoactive, cât și aptitudinea acesteia de a putea determina afectarea capacității de a conduce a autorului faptei.” (ÎCCJ, CDCD, d. nr. 25/2025, publicată pe site-ul ÎCCJ <https://www.scj.ro/1093/Detalii-jurisprudenta?customQuery%5B0%5D.Key=id&customQuery%5B0%5D.Value=222147#highlight=##%20%22chestiuni%20de%20drept%20%C3%AEn%20materie%20penal%C4%83%22>)

respectiv asupra soluției privind măsura de siguranță a confiscării speciale. De exemplu, într-o asemenea interpretare, în cazul infracțiunii de abuz în serviciu nu s-ar putea acorda despăgubiri în procesul penal, deoarece actele materiale subsecvente primei conduite par a nu face parte din conținutul infracțiunii, iar în cazul infracțiunii de luare de mită, dacă sunt lăsate în afara conținutului infracțiunii, conduitele ulterioare pretinderii sau acceptării banilor sau foloaselor care nu i se cuvin, această interpretare s-ar reflecta și asupra posibilității de a fi dispuse măsuri de siguranță, de tipul confiscării speciale, pentru sumele/foloasele primite ulterior acceptării promisiunii.

Soluția previzibilă pentru reîntregirea semnificației juridice a conduitei care face parte din acuzație și care este incriminată de lege, și anume schimbarea încadrării juridice și reținerea formei continuate a infracțiunii, ar permite atât protejarea drepturilor părții civile, cât și a interesului ca săvârșirea unei infracțiuni să nu producă îmbogățirea celui condamnat. O atare soluție este însă pusă sub semnul întrebării de o altă solicitare de interpretare a dispozițiilor legale, de data aceasta din procedura penală,²⁰ care se referă la limitele schimbării de încadrare juridică în procesul penal, atunci când conform încadrării date prin rechizitoriu, termenul de prescripție a răspunderii penale s-a împlinit ori este pe cale să se împlinească.

Încadrarea juridică este condiția decisivă de care depinde termenul de prescripție a răspunderii penale. În absența unei încadrări juridice certe, termenul de prescripție a răspunderii penale este incert, astfel încât credem că nu s-ar putea discuta despre împlinirea acestuia anterior stabilirii încadrării juridice de către instanța de judecată. Deși durata termenului de prescripție a răspunderii penale nu ar putea fi stabilită în absența clarificării încadrării juridice, posibilă chiar și în cazul în care cauza este soluționată în procedura de la art. 396 alin. (10) C. proc. pen., astfel că în ordinea de stabilire a priorității instituțiilor de drept, încadrarea juridică precede stabilirii termenului de prescripție a răspunderii penale, un răspuns contrar ar radia și asupra problemei de drept a începutului curgerii termenului de prescripție a răspunderii penale, respectiv limitelor soluționării acțiunii civile în procesul penal sau asupra posibilității de a confisca sume de bani și bunuri care provin în mod neîndoielnic din săvârșirea infracțiunilor, pentru care vinovăția inculpatului este dovedită, dată fiind rezolvarea deja dispusă cu privire la această problemă de drept.²¹

O altă problemă, apărută subsecvent dezlegării unei recente chestiuni de drept în materia infracțiunii de conducere a unui vehicul sub influența substanțelor psihoactive, pune în discuție restrângerea sferei de aplicare a textelor de lege, urmare a promovării unor proiecte de acte normative care ar propune un prag al cantității de substanțe psihoactive. Necesitatea promovării unui proiect de lege care să prevadă o

²⁰ Întrebarea face obiectul dosarului nr. 2941/1/2024 și are următorul conținut: „Dacă se poate dispune schimbarea încadrării juridice într-o infracțiune mai gravă, care atrage un termen al prescripției răspunderii penale mai mare, într-un moment procesual în care se împlinise deja termenul prescripției răspunderii penale pentru infracțiunea mai ușoară vizată de art. 386 Cod procedură penală, și inculpatul nu a solicitat continuarea procesului penal, conform art. 18 Cod procedură penală”.

²¹ ÎCCJ, RIL, d. nr. 1/2025, citată anterior.

asemenea condiție în conținutul infracțiunii din art. 336 alin. (2) din Codul penal, nu rezultă din decizia menționată.²² Dacă o lege care prevede modificarea conținutului infracțiunii în sensul stabilirii unui prag, ar fi adoptată de Parlament, o atare modificare legislativă este echivalentă cu adăugarea unei condiții noi în conținutul infracțiunii, pe care legea în varianta anterioară nu a prevăzut-o și care conduce la dezincriminarea *ex tunc* a tuturor infracțiunilor care nu îndeplinesc acea condiție, anularea condamnărilor anterioare indiferent de data pronunțării acelor decizii, respectiv achitarea celor trimiși în judecată în cauze aflate încă pe rol.

Altfel spus, tehnica legislativă și interpretarea textelor de lege pot reprezenta atât mijlocul prin care se asigură utilitatea socială, stabilitatea, claritatea și previzibilitatea unei norme de drept, dar pot conduce și la contrariul scopului lor, făcând trecerea de la *terra incognita* a textelor de lege anterior interpretării sau modificării acestora la *terror incognitus* asupra efectelor modificării legii, respectiv interpretării normei. Rămâne ca atât legiuitorul, cât și cei care interpretează legea să procedeze astfel încât să scadă pericolele unei lipse de coerență sau de contrarietate cu scopul urmărit prin legea penală, și să accentueze utilitatea dreptului penal în protejarea drepturilor cetățenilor.

²² ÎCCJ, CDCD, d. nr. 25/2025, citată anterior.

**O.U.G. NR. 62/2024 – „LOVITURĂ DE TEATRU” SAU O EVOLUȚIE
FIREASCĂ A MECANISMULUI DE UNIFICARE A PRACTICII JUDICIARE**
[Emergency Ordinance no. 62/2024 – “Theatrical Coup” or a Natural Evolution of
the Mechanism for Unifying Judicial Practice]

Av. dr. Daniela CONSTANTIN-VOROVENCI*

***Abstract:** At the national level, under art. 126 para. (3) of the Romanian Constitution, the mechanism of prior notification is regulated in the Code of Civil Procedure, with clear, precise rules and with general applicability. Nevertheless, the legislator understood through the GEO no. 62/2024, to regulate a derogatory regime for certain categories of disputes, as well as the referral procedure, expressly detailed therein. The present material aims to reveal the importance that the legislator must attach, firstly, to the establishment of an objective reality, secondly, to focus on precisely regulating all the elements necessary to conduct a process and, thirdly, to draw attention to the fact that the excessive use of the regulation of legal norms, which make the prerogative of organic laws employing an emergency ordinance, in particular, when the intrinsic and extrinsic conditions for such regulation are not met, do nothing but undermines the sovereign justice of law and the virtues on which it is built. As a result of researching the arguments and results brought by the doctrine and jurisprudence, regarding, on the one hand, the mechanism of prior notification and, on the other hand, the role of the judge in the correct and uniform interpretation and application of the law, we concluded that the solution adopted by the legislator through art. 2 of GEO no. 62/2024 is not an optimal way to achieve the desired goal used by it, namely "the administration of justice equally and ensuring equality before the law, as well as on socio-economic relations", but, at most, a temporary solution for the protection of budget funds, this regulation representing the proper instrument for limiting the fundamental rights and freedoms of citizens.*

Keywords: Law; Rule of Law; Legislator; Role of The Judge; Interpretation; Legal Certainty; Legitimate Expectation; Access to Justice; Predictability; Unification of Practice.

1. Considerații preliminare

Potrivit art. 126 din Constituția României, justiția se realizează prin Înalta Curte de Casație și Justiție și prin celelalte instanțe judecătorești stabilite de lege. După cum s-a arătat în doctrină,¹ „justiția reprezintă fără îndoială cel mai eficace remediu față de acte sau fapte de încălcare a drepturilor subiective – inclusiv a celor fundamentale – sau a intereselor legitime”.

* Doctor în drept, avocat în Baroul București: daniela.constantin@dcvlaw.ro

¹ Ion Deleanu, *Instituții și proceduri constituționale – în dreptul român și în dreptul comparat*, Editura CH Beck, București, 2006, p. 543.

Realizarea practică a drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, remodelarea statutului juridic al personalității este o operă și un proces dificil. O lege, oricât de avansată ar fi, poate rămâne doar o declarație de bune intenții, dacă nu va fi completată, concretizată și realizată printr-un mecanism juridic efectiv și o atmosferă socială constructivă.

Accesul liber la justiție, astfel cum se prezintă la art. 21 din Constituția României, recunoscut ca fiind un drept de garanție, reprezintă totodată un drept fundamental, de la care nu se poate deroga, astfel că, „orice persoană se poate adresa justiției pentru apărarea drepturilor, a libertăților și a intereselor sale legitime”.

Această concluzie se desprinde și din lecturarea preambulului Convenției Europene, care „reafirmă atașamentul profund al statelor semnatare față de libertățile fundamentale, care constituie temelia însăși a justiției și a păcii în lume și a căror menținere se bazează în mod esențial, pe de o parte, pe un regim politic cu adevărat democratic, iar pe de altă parte, pe o concepție comună și un respect comun drepturilor omului din care acestea decurg”. Mai departe, se arată că „revine cu prioritate Înaltelor Părți Contractante, în conformitate cu principiul subsidiarității, să garanteze respectarea drepturilor și libertăților definite în prezenta Convenție și în Protocoalele sale și că, în acest scop, beneficiază de o marjă de apreciere, sub supravegherea Curții Europene a Drepturilor Omului, înființată prin prezenta Convenție”.²

În privința conținutului dreptului de acces liber la justiție, în lipsa unei definiții în Constituția României, acesta se impune a fi interpretat și aplicat în conformitate cu dispozițiile cuprinse în Convenția Europeană. Astfel, printre exigențele care intră în conținutul dreptului privind accesul liber la justiție, așa cum au fost interpretate de jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, dar și de Curtea Constituțională, identificăm: (i) principiul securității raporturilor juridice în materia accesului la justiție și (ii) accesul la instanță.

Referitor la această din urmă exigență, doctrina a afirmat că „accesul la instanță presupune existența unor instanțe reglementate prin lege și a unor reguli procedurale clare, accesibile și previzibile, dar și accesul efectiv la jurisdicția acestor instanțe în privința oricăror acte adoptate de autorități”³.

În acest sens, Curtea Constituțională,⁴ în jurisprudența sa constantă, a statuat că „principiul accesului liber la justiție implică, între altele, adoptarea de către legiuitor de reguli de procedură clare, în care să se prescrie cu precizie condițiile și termenii în care justițiabilii își pot exercita drepturile lor procesuale”.

Per a contrario, când regulile de procedură nu sunt clare sau nu sunt reglementate cu precizie toate elementele necesare desfășurării unui proces, se încalcă principiul accesului liber la justiție.

² Convenția Europeană a Drepturilor Omului, disponibilă pe https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_ron

³ I. Muraru, Elena Simina Tănăsescu, Constituția României, comentariu pe articole, ed. 2, Editura C.H. Beck, p. 161

⁴ Decizia Curții Constituționale nr. 189/2006, publicată în M. Of. nr. 307 din 5 aprilie 2006.

În plus, potrivit statuărilor judecătorului constituant, dar și a celui european, preeminența dreptului, deși este asigurată formal prin norme juridice, nu poate funcționa fără un mecanism de control, care să asigure un echilibru eficient, rolul atribuit acestui mecanism aparținând judecătorului, atribuția acestuia, în principal, fiind aceea de a concretiza soluțiile legislative.

Raportat la statutul judecătorului, în mod tradițional, acesta era „considerat un interpret profesionist al aplicării dreptului pozitiv, strict limitat în operațiunea sa rațională de interpretare a unei legi sau a unui text juridic național, astăzi, prin noua dezvoltare a dreptului (regional și internațional), precum și prin universalizarea valorilor esențiale protejate de normele juridice privind condiția omului și a societății, a crescut considerabil complexitatea rolului judecătorului de exeget al legii, ceea ce îi conferă un nou statut constituțional și legal, competențe și responsabilități mult mai cuprinzătoare”.⁵

Prin urmare, rolul judecătorului este acela de a transforma opera de interpretare a legii într-o „creație intelectuală, de îmbogățire și aprofundare a dreptului aflat într-o permanentă schimbare și adaptare la dinamica realităților sociale și tehnologice. Considerentele și raționamentele din hotărârile și deciziile judecătorului care aplică dreptul viu în fiecare cauză pot fi, atât pentru legiuitor, cât și pentru omul de știință, un izvor de inspirație în receptarea realității juridice obiective. Așadar, în noile condiții, judecătorul dobândește un pronunțat rol preponderent creator în interpretarea și aplicarea dreptului”.⁶

Cu toate acestea, este de notorietate că dreptul este în dinamică, ceea ce atrage după sine și adaptarea la condițiile actuale a mecanismelor de interpretare, tocmai pentru a se asigura scopul pentru care au fost reglementate. În acest context, stabilirea competențelor și/sau a abilităților de interpretare și aplicare a legii sunt cele care îi oferă judecătorului posibilitatea de a face față noilor provocări. Nu mai punem în discuție și existența noii ordini juridice, care impune judecătorului, în plus, sarcina de a identifica regulile de drept aplicabile.

Astfel că, în mod judicios, s-a reținut în doctrină⁷ că „o jurisprudență coerentă nu face altceva decât să crească standardul de protecție a drepturilor fundamentale și să consolideze securitatea juridică pe care toți cetățenii Europei o prețuiesc. În aceste condiții, jurisprudența devine esențială pentru însăși substanța dreptului. Putem spune, într-un sens metaforic, că jurisprudența acționează ca o inimă care pompează sângele dreptului viu în arterele cunoașterii și reflecției științei dreptului pentru formularea de noi teorii și chiar doctrine juridice mai adaptate realității. Astfel, creația judecătorului asigură viața dreptului în societate, trecerea legii de la potențialul ei la actul efectiv de aplicare și realizare a scopului ei, precum și, la nivelul societății, modelează implicit sau explicit educația și conștiința juridică a cetățenilor”.

⁵ Marian Enache, *Creația judecătorului asigură viața dreptului în societate*, articol disponibil pe <https://www.juridice.ro/essentials/8096/creatia-judecatorului-asigura-viata-dreptului-in-societate>.

⁶ Idem 5.

⁷ Idem 6.

În practica și doctrina analizată, s-a pus întrebarea dacă putem vorbi despre o estetică, o frumusețe a dreptului, în care rolul predominant îl are judecătorul. S-a dat și un răspuns, acela că frumusețea dreptului constă în etica lui, în lupta pentru ideea de drept și dreptate, dreptatea ca suverană a celorlalte virtuți, așa cum era statornicit în credința atenienilor în idealul de justiție.

Deși ceea ce am enunțat *supra* reprezintă un ideal, față de fenomenul inflației legislative și a mutațiilor din sfera de înțelegere a sistemului de valori al societăților, întrebarea care se ridică este dacă instrumentul care îi conferă judecătorului rolul principal în opera de interpretare a legii reglementat în dreptul național este suficient *per se* sau se impune adaptarea acestuia față de contextul realității sociale?

Răspunsul la această întrebare vom încerca să-l extragem pe baza unei analize aplicate asupra dispozițiilor cuprinse în OUG nr. 62/2024 referitoare la unele măsuri pentru soluționarea proceselor privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice, precum și a proceselor privind prestațiile de asigurări sociale⁸, care, în esență, reglementează reguli derogatorii în materia sesizării Înaltei Curți de Casație și Justiție în materia dispozițiilor privind asigurarea unei practici judiciare unitare, reguli care, în opinia noastră, aduc atingere rolului judecătorului în opera de interpretare.

Față de obiectul actului normativ pe care îl avem în vedere, respectiv OUG nr. 62/2024, fără a considera a avea un caracter exhaustiv, dorim să precizăm că această lucrare tratează numai instrumentul privind sesizarea ICCJ în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile pentru dezlegarea unor chestiuni de drept; astfel că, în cele ce urmează, în cadrul unei cercetări incipiente, mai întâi vom încerca să clarificăm câteva concepte legate de hotărârile prealabile, astfel cum acestea sunt reglementate în Codul de procedură civilă, pentru ca în final să verificăm dacă și în ce măsură acestea pot fi compatibilizate cu noile reguli impuse prin OUG nr. 62/2024, precum și dacă acestea reprezintă o evoluție firească a mecanismului de unificare a practicii judiciare.

2. Mecanismul sesizării prealabile în dreptul național

Este de notorietate că alături de recursul în interesul legii, mecanismul sesizării plângerii prealabile instituie un mijloc procedural reglementat cu scopul de a contribui la asigurarea aplicării și interpretării unitare a legii de către instanțele judecătorești. Concret, potrivit art. 519 C. proc. civ., „dacă, în cursul judecății, un complet de judecată al Înaltei Curți de Casație și Justiție, al curții de apel sau al tribunalului, investit cu soluționarea cauzei în ultimă instanță, constatând că o chestiune de drept, de a cărei lămurire depinde soluționarea pe fond a cauzei respective, este nouă și asupra acesteia Înalta Curte de Casație și Justiție nu a statuat și nici nu face obiectul unui recurs în interesul legii în curs de soluționare, va putea solicita Înaltei Curți de Casație și Justiție să pronunțe o hotărâre prin care să se dea

⁸ Publicată în M. Of. nr. 559 din 14 iunie 2024.

rezolvare de principiu chestiunii de drept cu care a fost sesizată”. Mai departe, potrivit art. 520 C. proc. civ., este reglementată procedura de judecată, precum și efectele pe care cererea de sesizare prealabilă le produc, atât pentru cauza pendinte, cât și pentru celelalte cauze cu același obiect sau unul similar, care se află pe rolul altor instanțe de judecată.

După cum s-a arătat în doctrină,⁹ „ca mecanism juridic, sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile pentru dezlegarea unor chestiuni de drept nu are loc în vederea realizării controlului judiciar de reformare sau de retractare. Așa fiind, acest mijloc procedural nu reprezintă o cale de atac, ci un incident procedural prin care se soluționează o problemă de drept ivită într-un proces aflat în curs de desfășurare și de care depinde dezlegarea pe fond a cauzei”. Așadar, acest instrument este destinat să preîntâmpine orice eroare în interpretarea și aplicarea unui act normativ.

În vederea utilizării acestui instrument, legiuitorul a trasat condiții exprese pentru admisibilitatea unei cereri de sesizare a judecătorului suprem pentru pronunțarea unei hotărâri prealabile, condiții ce se desprind din textul de lege mai sus indicat, respectiv:

- (i) *Existența unei chestiuni de drept;*
- (ii) *Problema de drept să se ridice în cadrul unui litigiu aflat pe rolul unui complet de judecată al instanței supreme, al curții de apel sau al tribunalului, investit în soluționarea cauzei în ultimă instanță;*
- (iii) *Chestiunea de drept să fie esențială, în sensul că, de lămurirea acesteia să depindă soluționarea pe fond a cauzei pendinte în care aceasta se ridică;*
- (iv) *Chestiunea de drept să fie nouă și asupra acesteia Înalta Curte de Casație și Justiție să nu fi statuat și nici să nu facă obiectul unui recurs în interesul legii în curs de soluționare.*

Deși toate condițiile sunt importante și necesită un studiu asupra conținutului acestora, față de obiectivul urmărit, în prezenta lucrare, vom analiza prima condiție, respectiv existența unei chestiuni de drept. Și aceasta întrucât, după cum am precizat deja, prin OUG nr. 62/2024 au fost instituite reguli derogatorii care introduc chestiuni sensibile, în opinia noastră, strâns legate de această condiție.

Astfel, pentru a fi îndeplinită condiția – „Existența unei chestiuni de drept”, în jurisprudența sa constantă¹⁰, Înalta Curte de Casație și Justiție, a statuat că problema de drept trebuie să fie una veritabilă, în sensul că există posibilitatea unor interpretări diferite din diverse cauze, fie din cauză că textul de lege are o formulare neclară, fie este incomplet, fie nu este corelat cu alte norme legale, fie nu mai este în vigoare.

⁹ G. Boroș, Mirela Stancu, *Drept procesual civil. 2 Judecata în căile de atac. Proceduri speciale. Executare silită*, ediția a 6-a, revizuită și adăugită, Editura Hamangiu, București, 2023, p. 244.

¹⁰ A se vedea, printre altele, Decizia nr. 24/2015, publicată în M. Of. nr. 820 din 4 noiembrie 2015, Decizia nr. 41/2017, publicată în M. Of. nr. 560 din 14 iulie 2017, Decizia nr. 62/2017, publicată în M. Of. nr. 797 din 9 octombrie 2017, Decizia nr. 50 din 11 noiembrie 2019, publicată în M. Of. nr. 82 din 5 februarie 2020 și Decizia nr. 35 din 17 iunie 2024, publicată în M. Of. nr. 632 din 4 iulie 2024.

Tot în jurisprudența instanței supreme pentru dezlegarea unor chestiuni de drept s-a apreciat că, pentru a fi în prezența unei veritabile chestiuni de drept, care să justifice în mod real recurgerea la mecanismul hotărârii prealabile, este necesar să se constate „caracterul complex sau, după caz, precar al reglementării, de natură a conduce, în final, la interpretări diferite, precum și a dificultății completului în a-și însuși o anumită interpretare”.¹¹

Rezultă așadar că în procesul de interpretare și aplicare a normelor legale de a căror lămurire depinde soluționarea pe fond a cauzei, „rolul Înaltei Curți de Casație și Justiție rămâne unul excepțional și subsecvent, el putând fi îngăduit numai atunci când, în mod real, o chestiune de drept determinantă pentru soluționarea pe fond a cauzei nu apare ca fiind, prin raportare la dispozițiile legale din care aceasta derivă sau în care este conținută, îndeajuns de clară, generând dificultăți veritabile de înțelegere a ei și, din acest motiv, având vocația de a conduce la o jurisprudență neunitară”.¹²

Or, câtă vreme un text de lege nu ridică niciun fel de dificultate, fiind vorba despre o normă de drept clară, ușor inteligibilă, completă, nesusceptibilă de interpretări contradictorii, o chestiune supusă analizei nu poate reprezenta o problemă de drept și, cu atât mai puțin, o problemă veritabilă, suficient de dificilă pentru a reclama o rezolvare de principiu din partea Înaltei Curți de Casație și Justiție – Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept.

În concluzie, este esențial să reținem că procedura sesizării prealabile urmărește asigurarea unei interpretări în drept, cu caracter de principiu, asupra unei norme de drept îndoielnice, neclare, dar nu are rolul de a stabili, în locul instanței judecătorești, care este dispoziția legală incidentă, aptă să ducă la dezlegarea raportului litigios, o atare atribuție rămânând în sfera de competență exclusivă a instanței de judecată legal investite cu soluționarea procesului.

Tocmai de aceea opinăm la soluția judecătorului suprem,¹³ „procedura pronunțării hotărârii prealabile nu a fost reglementată de legiuitor în scopul de a înlătura dreptul și obligația instanței investite cu soluționarea cauzei de a indica norma juridică aplicabilă litigiului dedus judecății. Așa fiind, în măsura în care se pune problema alegerii normei juridice aplicabile, respectiv a normei speciale sau a celei generale, o atare atribuție aparține exclusiv instanței judecătorești investite cu soluționarea cauzei, deoarece judecătorul este cel care indică dreptul aplicabil. Înalta Curte de Casație și Justiție – Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept nu se poate substitui judecătorului cauzei pentru a determina legea aplicabilă și nici pentru a aplica în cazul concret principiul conform căruia specialul derogă de la general”.

¹¹ Decizia nr. 2 din 22 ianuarie 2018, publicată în M. Of. nr. 178 din 26 februarie 2018.

¹² A se vedea Decizia ICCJ nr. 4/2024, publicată în M. Of. nr. 220 din 15 martie 2024.

¹³ Decizia nr. 35 din 17 iunie 2024, *jurisprudență citată*.

3. Armonizarea art. 2 din OUG nr. 62/2024 cu mecanismul sesizării prealabile

(1) Dacă în cursul judecării proceselor prevăzute la art. 1, completul de judecată investit cu soluționarea cauzei în primă instanță sau în calea de atac, verificând și constatând că asupra unei chestiuni de drept, de a cărei lămurire depinde soluționarea pe fond a cauzei respective, Înalta Curte de Casație și Justiție nu a statuat și aceasta nici nu face obiectul unui recurs în interesul legii în curs de soluționare, va solicita Înaltei Curți de Casație și Justiție să pronunțe o hotărâre prin care să se dea rezolvare de principiu chestiunii de drept cu care a fost sesizată.

(2) Odată cu comunicarea către Înalta Curte de Casație și Justiție, încheierea de sesizare se transmite, în copie, prin poștă electronică, de către instanța de trimitere și celorlalte instanțe judecătorești competente să soluționeze, în primă instanță sau în calea de atac, procese de natura celui în care aceasta a fost formulată. Președinții instanțelor judecătorești competente, de îndată ce primesc copia încheierii de sesizare, iau măsurile necesare pentru informarea judecătorilor din secțiile corespunzătoare ale acelor instanțe.

(3) Cauzele similare, aflate pe rolul instanțelor judecătorești, vor fi suspendate până la pronunțarea hotărârii prealabile pentru dezlegarea chestiunii de drept.

(4) Sesizările prevăzute la alin. (1) având același obiect sau al căror obiect se află în strânsă legătură se conexează.

(5) Sesizările prevăzute la alin. (1) se judecă cu prioritate, în cel mult 60 de zile de la data investirii Înaltei Curți de Casație și Justiție.

(6) Decizia se motivează în termen de cel mult 15 zile de la pronunțare și se publică în cel mult 5 zile de la motivare în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Din simpla lecturare a prevederilor art. 2 din OUG nr. 62/2024 se observă că sunt instituite reguli derogatorii de la mecanismul privind sesizarea ICCJ în vederea pronunțării hotărârilor prealabile pentru dezlegarea unor chestiuni de drept.

În acest context, ceea ce ne interesează este să evidențiem dacă și în ce măsură, față de jurisprudența conturată pe marginea condiției – existența unei chestiuni de drept, prin această reglementare, rolul judecătorului în opera de interpretare a legii este limitat, fiind astfel adusă o atingere asupra dreptului la acces la justiție.

În plus, având în vedere cauza (declarată de legiuitor) care a stat la baza adoptării acestui act normativ, centrată, în esență, pe „unificarea practicii judiciare și o asigurare a stabilității raporturilor juridice”, se poate susține că această problemă este (re)cunoscută la nivel legislativ. În aceste circumstanțe mai apare o întrebare, anume, dacă mecanismul sesizării prealabile, astfel cum acesta este reglementat în Codul de procedură civilă, reprezintă *per se* mecanismul pentru rezolvarea combaterii practicii judiciare divergente pentru toate situațiile ivite în practică, iar, dacă răspunsul este unul negativ, în ce măsură modificările aduse prin OUG nr. 62/2024 reprezintă acel instrument menit să preîntâmpine și să rezolve problemele pe care legiuitorul a înțeles să le soluționeze?

În legătură cu prima chestiune, premisa o reprezintă dispozițiile art. 1 alin. (4) din Legea nr. 303/2022 privind statutul judecătorilor și procurorilor,¹⁴ „judecătorii sunt independenți și se supun numai legii. Judecătorii soluționează cauzele în baza legii, cu respectarea drepturilor procesuale ale părților, fără constrângeri, influențe, presiuni, amenințări sau intervenții directe sau indirecte din partea oricărei persoane sau autorități”.

Din aceste dispoziții legale reiese cu evidență că judecătorul poate să-și impună puterea de control nu numai în raport cu cetățenii, ci și cu puterea legislativă și executivă. Astfel că datorită specificului activității sale, judecătorului trebuie să i se asigure garanții față de celelalte puteri, garanții care se pot rezuma la independența și imparțialitatea judecătorilor.

Cu privire la cele enunțate *supra*, doctrina¹⁵ a rezumat creația judecătorului ca fiind aceea care „asigură viața dreptului în societate, trecerea legii de la potențialul ei la actul efectiv de aplicare și realizare a scopului ei, precum și, la nivelul societății, modelează implicit sau explicit educația și conștiința juridică a cetățenilor”.

Referitor la cea de-a doua problematică, asigurarea unei practici unitare are valențe constituționale, potrivit art. 126 alin. (3) din Constituția României, „Înalta Curte de Casație și Justiție asigurând (n.a.) interpretarea și aplicarea unitară a legii de către celelalte instanțe judecătorești, potrivit competenței sale”.

După cum s-a reținut în doctrina de autoritate¹⁶, această atribuție este „esențială pentru înfăptuirea justiției deoarece asigură egalitatea în fața ei a justițiabililor prin realizarea unei practici unitare la nivelul întregii țări”. Mai departe, același autor a subliniat că ”acest lucru se poate realiza însă numai pe calea recursului, cale de atac extraordinară, prin care se exercită controlul judiciar asupra hotărârilor definitive, deci dacă Înalta Curte de Casație și Justiție ar judeca toate recursurile”.

Or, după cum este bine cunoscut, prin Legea nr. 310/2018 a fost modificat Codul de procedură civilă și astfel instanța supremă, ca instanță de drept comun în materie de recurs, a rămas un deziderat, atrăgând după sine imposibilitatea realizării rolului esențial al Înaltei Curți de Casație și Justiție.¹⁷

Pornind de la aceste repere principiale, susținem că prin art. 2 din OUG nr. 62/2024, puterea legiuitoare limitează dreptul, și totodată obligația judecătorului, de a soluționa cauzele cu care este investit, potrivit legii și propriilor sale convingeri, pentru următoarele considerente juridice:

În primul rând, instituirea expresă a unor categorii de litigii supuse regimului derogatoriu de la dreptul comun în materia sesizării Înaltei Curți de Casație și Justiție în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, respectiv pentru cauzele:

¹⁴ Publicată în M. Of. nr. 1102 din 16 noiembrie 2022.

¹⁵ Marian Enache, *articol cit.*

¹⁶ I. Muraru, Elena Simina Tănăsescu.

¹⁷ Pentru o radiografie completă a acestei problematice, a se vedea Marian Nicolae, *Teoria recursului în casație. Pentru recuperarea funcției naturale a casației civile sau despre posibilitatea unei reforme imposibile*, Editura Solomon, București, 2022.

- „privind stabilirea și/sau plata drepturilor salariale sau de natură salarială ale personalului plătit din fonduri publice, inclusiv cele privind obligarea la emiterea actelor administrative sau privind anularea actelor administrative emise pentru acest personal sau/și cele privind raporturile de muncă și de serviciu ale acestui personal;
- privind stabilirea și/sau plata drepturilor la pensie, inclusiv cele rezultate din actualizarea/recalcularea/revizuirea drepturilor la pensie sau/și cele privind alte prestații de asigurări sociale pentru aceste categorii de personal.”

Cauzele generează o situație discriminatorie față de celelalte cauze care au ca obiect fie stabilirea drepturilor salariale, fie a drepturilor la pensie, dar nu sunt plătite din fonduri publice.

Analiza actului normativ criticat nu deoalează motivul pentru care aceste cauze trebuie să deroge de la regimul general, mai cu seamă că, după cum am arătat *supra*, mecanismul sesizării prelabile este unul general, aplicabil tuturor situațiilor ivite în practică, nicidecum particularizat în raport cu părțile sau obiectul unui litigiu, în special cele în strânsă legătură cu bugetul de stat.

În *al doilea rând*, mascat sub deviza „justiția reprezintă un factor esențial de echilibru și stabilitate socială într-un stat de drept și că în realizarea deplină a acestui rol se impun o unificare a practicii judiciare și o asigurare a stabilității raporturilor juridice, inclusiv în domeniul stabilirii drepturilor salariale ale personalului plătit din fonduri publice”, legiuitorul, deși nu există nicio particularitate în astfel de litigii, introduce și noi reguli în vederea sesizării Înaltei Curți de Casație și Justiție.

Astfel, potrivit măsurilor adoptate, dacă în cursul judecării proceselor mai sus-amintite, completul de judecată investit cu **soluționarea cauzei în primă instanță sau în calea de atac**, verificând și constatând că asupra unei chestiuni de drept, de a cărei lămurire depinde soluționarea pe fond a cauzei respective, ICCJ nu a statuat și aceasta nici nu face obiectul unui recurs în interesul legii în curs de soluționare, va solicita Înaltei Curți de Casație și Justiție să pronunțe o hotărâre prin care să se dea rezolvare de principiu chestiunii de drept cu care a fost sesizată.

În același timp, odată cu comunicarea către Înalta Curte de Casație și Justiție, încheierea de sesizare a acestei instanțe se transmite, în copie, prin poștă electronică, de către instanța de trimitere și celorlalte instanțe judecătorești competente să soluționeze, în primă instanță sau în calea de atac, procese de natura celui în care aceasta a fost formulată. Totodată, președinții instanțelor judecătorești competente, de îndată ce primesc copia încheierii de sesizare, vor lua măsurile necesare pentru informarea judecătorilor din secțiile corespunzătoare ale acelor instanțe.

Se mai prevede că toate litigiile similare, aflate pe rolul instanțelor judecătorești, vor fi suspendate până la pronunțarea hotărârii prelabile pentru dezlegarea chestiunii de drept și că sesizările prevăzute la alin. (1), având același obiect sau al căror obiect se află în strânsă legătură se conexează.

Considerăm că prin această reglementare se încalcă un principiu fundamental, conform căruia independența judecătorului trebuie să existe atât față de conducătorul instanței, de colegi cât și în raport cu instanțele superioare. Invocarea în cadrul actului normativ criticat a existenței, „în anumite categorii de litigii, a unui fenomen

generalizat de practică judiciară neunitară” nu este suficientă, în sine, pentru a rezuma statutul judecătorului la un simplu funcționar, care trebuie să sesizeze instanța supremă cu toate posibilele chestiuni de drept, fiind cunoscut că la nivelul primei instanțe situațiile în practică sunt particulare, individuale, specifice fiecărei cauze.

Nu trebuie omis nici faptul că, potrivit practicii statornicite de Înalta Curte de Casație și Justiție, opozabilitatea acestor categorii de cereri este asigurată de către instanța supremă. Mai exact, încheierile de sesizare sunt publicate pe pagina de internet a acestei instanțe, scopul fiind acela de a oferi posibilitatea tuturor instanțelor de a lua cunoștință despre existența sesizării, tocmai pentru a se evita eventuale sesizări repetitive și, în funcție de circumstanțele cauzei, respectând independența judecătorului, de a suspenda judecarea cauzelor aflate pe rolul acestora până la soluționarea cauzei.

Așadar, prin forma reglementată în Codul de procedură civilă, legiuitorul a înțeles să respecte toate prescripțiile constituționale privitoare la imparțialitatea și independența judecătorului.

Totodată, analiza notei de fundamentare a OUG nr. 62/2024 relevă că limitarea independenței judecătorului este întemeiată pe motive de ordin bugetar, anume „soluțiile pronunțate au impact direct și considerabil asupra bugetului general consolidat, efect augmentat prin necesitatea asigurării egalității de tratament juridic, imperativ confirmat în practica Curții Constituționale din perspectiva principiului egalității în fața legii”.

Or, în astfel de situații legiuitorul are posibilitatea (deși este o obligație constituțională!) de a adopta norme juridice cu respectarea procesului legislativ, normelor de tehnică legislativă și a principiului securității juridice, tocmai pentru a diminua costurile cuprinse în bugetul general consolidat, nicidecum în a interfera în activitatea judecătorului și cu precăderea asupra rolului acestuia, dat fiind că interpretarea și aplicarea corectă și unitară este întotdeauna condiționată de existența în fondul legislativ a unor norme clare, precise și previzibile.

În al treilea rând, recunoscând întemeierea unor argumente contrare sau nuanțate, de principiu, nu negăm *de plano* necesitatea acordării priorității cuvenite principiului asigurării unei practici judiciare unitare – manifestare a principiilor înfăptuirii justiției în mod unic, imparțial și egal, și, în general, al egalității în fața legii, dar, în egală măsură, considerăm că măsurile legislative care pot influența pozitiv activitatea instanțelor judecătorești trebuie să respecte principiul securității juridice, sub aspectul clarității, preciziei și previzibilității – atât în componența conținutului normei juridice cât și din perspectiva procedurii de elaborare a actelor normative, pentru că, potrivit acestuia, un text de lege trebuie să se aplice fără intervenția unor etape intermediare, cum ar fi clarificarea unor chestiuni de drept.

Nu în ultimul rând, considerăm că actul normativ analizat nu respectă nici normele de tehnică legislativă, dar nici principiile și normele constituționale, prevederile acestuia fiind contrare Constituției României, rezultat întemeiat pe următoarele argumente juridice:

Primo, sunt încălcate dispozițiile art. 1 alin. (4) și (5), art. 73 alin. (3), art. 115 alin. (5) și art. 124 alin. (3) din Constituția României, astfel:

„Configurația actuală a mecanismului hotărârii prealabile pentru dezlegarea unor chestiuni de drept prevede obligativitatea deciziilor pronunțate în această procedură, subliniind rolul esențial al unui astfel de instrument juridic, mai ales preventiv, în realizarea obiectivului asigurării unei practici judiciare unitare, în deplin acord cu îndatorirea constituțională a Înaltei Curți de Casație și Justiție în această materie”

Se motivează că introducerea art. 2 din OUG nr. 62/2024 este o chestiune de tehnică legislativă însă, în realitate, prin acest articol se denaturează statutul judecătorului și principiile după care acesta acționează, în special, independența și faptul că acesta se supune numai legii. Concret, Constituția României prevede expres că normele legale cu privire la organizarea și funcționarea Consiliului Superior al Magistraturii, a instanțelor judecătorești, a Ministerului Public și a Curții de Conturi se reglementează **prin lege organică**, fiind de notorietate că acestei categorii de legi i s-a recunoscut o importanță deosebită.

Deopotrivă este adevărat că prin Decizia nr. 314/2014,¹⁸ Curtea Constituțională a statuat că interdicția de a emite ordonanțe în domeniul legii organice vizează exclusiv ordonanțele adoptate în domeniul legii de abilitare, nu și ordonanțele de urgență, deoarece cazul excepțional ce impune **adoptarea unei măsuri urgente** pentru salvarea unui interes public ar putea reclama instituirea unei reglementări în domeniul legii organice care dacă ar fi interzisă, interesul public avut în vedere ar fi sacrificat, ceea ce este contrar finalității constituționale a delegării legislative.

Așadar, este necesar realizarea testului îndeplinirii condițiilor cu privire la existența unei situații extraordinare și a urgenței proclamante de necesitatea adoptării acestei măsuri.

Cu privire la justificarea existenței situației extraordinare, a urgenței reglementării, precum și cele privind interzicerea afectării drepturilor, libertăților și îndatoririlor constituționale, Curtea Constituțională¹⁹ a arătat că pentru îndeplinirea cerințelor prevăzute de art. 115 alin. (4) din Constituție este necesară existența unei stări de fapt obiective, cuantificabile, independente de voința Guvernului, care pune în pericol un interes public. De altfel, situația excepțională se poate raporta și la evenimente sau situații neprevăzute, apărute intempestiv, dar nu impune cu necesitate atributul ineditului sau o anumită particularitate necunoscută până la momentul reglementării prin ordonanța de urgență.²⁰

¹⁸ Publicată în M. Of. nr. 538 din 21 iulie 2014.

¹⁹ A se vedea în acest sens, Decizia Curții Constituționale nr. 255/2005, publicată în M. Of. nr. 511 din 16 iunie 2005, Decizia Curții Constituționale nr. 1008/2009, publicată în M. Of. nr. 507 din 23 iulie 2009, Decizia Curții Constituționale nr. 14/2011, publicată în M. Of. nr. 266 din 15 aprilie 2011, Decizia Curții Constituționale nr. 42/2014, publicată în M. Of. nr. 210 din 25 martie 2014.

²⁰ Decizia Curții Constituționale nr. 60/2020, publicată în M. Of. nr. 369 din 8 mai 2020.

Cu privire la criteriul obiectiv necesar pentru aprecierea situației extraordinare, prin Decizia nr. 255 din 11 mai 2005, Curtea Constituțională a reținut că invocarea elementului de oportunitate, prin definiție de natură subiectivă, căruia i se conferă o eficiență contributivă determinantă a urgenței, ceea ce, implicit, îl convertește în situație extraordinară, impune concluzia că aceasta nu are, în mod necesar și univoc, caracter obiectiv, ci poate da expresie și unor factori subiectivi, de oportunitate.

Întrucât factorii subiectivi nu sunt cuantificabili, afirmarea existenței situației extraordinare, în temeiul lor sau prin convertirea lor într-o asemenea situație, conferă acestora un caracter arbitrar, de natură să creeze dificultăți insurmontabile în legitimarea delegării legislative.

S-ar alege, astfel, ca un criteriu de constituționalitate – situația extraordinară – a cărui respectare este prin definiție supusă controlului Curții Constituționale, să fie, practic, sustras unui atare control, ceea ce ar fi inadmisibil. De asemenea, prin decizia precitată, judecătorul constituțional a statuat că situațiile extraordinare exprimă un grad mare de abatere de la obișnuit sau comun, aspect întărit și prin adăugarea sintagmei „a căror reglementare nu poate fi amânată”. Mai mult, prin Decizia nr. 784/2009,²¹ Curtea Constituțională a reținut că nu se constituie într-o situație extraordinară cazurile cu implicații financiare legate de punerea în executare a hotărârilor judecătorești, aceste aspecte ținând de oportunitatea reglementării.

Analizând dispozițiile art. 2 din OUG nr. 62/2024, se observă că, formal, nu este invocată existența unei situații de urgență, iar, pe fond, măsura vizează funcționarea normală a sistemului judiciar și aspectele legate de impactul direct și considerabil asupra bugetului general consolidat. Or, reglementarea funcționării normale a sistemului judiciar, în lipsa unei situații excepționale, este de apanajul Parlamentului – unica putere legiuitoare a statului, pe calea procedurii obișnuite de legiferare.

În ceea ce privește urgența reglementării, ca regulă generală, Curtea Constituțională nu o echivalează cu existența unei situații excepționale, ci reprezintă o consecință a acesteia²² și nu poate fi motivată de utilitatea reglementării²³ sau de oportunitatea și rațiunea acesteia,²⁴ reglementarea operativă putându-se realiza și pe calea procedurii obișnuite de legiferare.²⁵

Raportat la actul normativ criticat, atât din preambulul ordonanței de urgență, cât și din nota de fundamentare, rezultă că urgența constă în „necesitatea asigurării de urgență a unei practici judiciare uniforme și unitare – care să elimine diferențierile în materia stabilirii/plății drepturilor salariale ale personalului plătit din fonduri

²¹ Publicată în M. Of. 466 din 7 iulie 2009

²² A se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 60/2020, jurisprudență citată.

²³ A se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 255/2005, jurisprudență citată

²⁴ A se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 109/2010, publicată în M. Of. nr. 175 din 18 martie 2020.

²⁵ A se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 421 din 9 mai 2007, publicată în M. Of. nr. 367 din 30 mai 2007.

publice –, care își răsfrânge beneficiile atât pe planul înfăptuirii justiției în mod egal și al asigurării egalității în fața legii, cât și asupra raporturilor socio-economice”. Se mai arată că „este imperios necesară acordarea priorității cuvenite principiului asigurării unei practici judiciare unitare – manifestare a principiilor înfăptuirii justiției în mod unic, imparțial și egal, și, în general, al egalității în fața legii, ținând seama de faptul că măsurile legislative propuse pot influența pozitiv activitatea instanțelor judecătorești, în condițiile în care, încă dintr-o etapă incipientă, s-ar asigura clarificarea unor chestiuni dificile de drept”.

Din această perspectivă, analizând motivele declarate care au stat la baza adoptării acestei măsuri, se observă că nici această condiție nu este îndeplinită. Și aceasta, după cum am arătat la punctul 2, Codul de procedură civilă, Cartea a II-a, Titlul III – „Dispoziții privind asigurarea unei practici unitare”, reglementează instrumentele necesare corectării divergențelor de interpretare, inclusiv cel avut în vedere de legiuitorul ordonanței de urgență criticată, respectiv *pronunțarea hotărârii prealabile pentru dezlegarea chestiunii de drept*.

Din analiza motivelor care au stat la baza elaborării OUG nr. 62/2024 nu rezultă în ce constă caracterul de urgență în cazul litigiilor ce au ca obiect stabilirea și/sau plata drepturilor salariale sau de natură salarială ale personalului, precum și stabilirea și/sau plata drepturilor la pensie, inclusiv cele rezultate din actualizarea/recalcularea/revizuirea drepturilor la pensie sau și cele privind alte prestații de asigurări sociale pentru aceste categorii de personal, cauzele, plătite din fonduri publice, inclusiv cele referitoare la obligarea emiterii actelor administrative sau privind anularea actelor administrative emise pentru acest personal sau și cele privind raporturile de muncă și de serviciu ale acestui personal.

Considerăm că motivul legat de impactul negativ asupra bugetului general consolidat și stabilității socioeconomice nu poate fi calificat ca având caracter urgent, câtă vreme, la data adoptării ordonanței de urgență, hotărârile judecătorești pronunțate în litigiile de muncă și prestațiile de asigurări sociale erau deja executorii. Astfel că, la data adoptării actului normativ nu exista o noutate cu implicații asupra impactului bugetar, legiuitorul având pentru astfel de situații alte instrumente la îndemână.

De altfel, utilizarea ca motiv: „efecte negative derivate din impactul practicii judiciare neunitare asupra bugetului statului”, care, în esență, apar din cauza neclarității textului de lege interpretat, în justificarea de către legiuitor a adoptării unor măsuri pripite pentru corectarea unor măsuri anterioare, prin limitarea atribuțiilor judecătorului, echivalează cu recunoașterea încălcării de către acesta a principiului securității juridice și, implicit, a art. 1 alin. (5) din legea supremă.

Așadar, câtă vreme condițiile prevăzute la art. 115 alin. (5) din Constituția României nu sunt întrunite, în lipsa unei situații excepționale și a unei urgențe a măsurii, nu se poate reglementa pe calea unei ordonanțe de urgență în materia legilor organice, întrucât se încalcă art. 73 alin. (3) din aceeași lege.

Secundo, sunt încălcate dispozițiile art. 1 alin. (5) din Constituția României, cu referire la principiul legalității și securitatea juridică, întrucât, deși se motivează

formal că introducerea art. 2 are ca obiectiv asigurarea unei practici judiciare unitare, în deplin acord cu îndatorirea constituțională a Înaltei Curții de Casație și Justiție în această materie, în realitate, prin acest articol se denaturează soluția legislativă avută în vedere de legiuitor în forma prevăzută în art. 519 Codul de procedură civilă.

După cum am detaliat *supra*, pentru a putea forma obiectul unei sesizări în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, norma disputată trebuie să fie îndoielnică, imperfectă, lacunară sau neclară, fiind necesar ca problema legată de chestiunea de drept supusă dezbaterii să fie legată de posibilitatea de a interpreta diferit un text de lege, fie din cauză că un text de lege este neclar, fie că nu ar mai fi în vigoare.²⁶

Nu toate normele de drept material reglementate într-o anumită materie pot formula obiectul acestei proceduri, ci doar acele norme de drept noi care ridică probleme de interpretare din cauza unor motive clar determinate.

Or, prin regulile noi, instituite prin intermediul art. 2 din OUG nr. 62/2024, orice interpretare a unei norme juridice poate formula obiectul unei cereri de sesizare în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, chestiune ce atrage după sine și trenarea soluționării cauzei cu care a fost instanța investită.

Totodată, textul de lege criticat nu respectă nici normele de tehnică legislativă. Astfel, potrivit art. 63 din Legea nr. 24/2000 reglementează expres că pentru instituirea unei norme derogatorii se va folosi formula „prin derogare de la...”, urmată de menționarea reglementării de la care se derogă. **Derogarea se poate face numai printr-un act normativ de nivel cel puțin egal cu cel al reglementării de bază.**

Însă, deși art. 2 din OUG nr. 62/2024 reglementează un regim derogatoriu de la regula consacrată în Codul de procedură civilă, textul de lege (i) nu menționează actul normativ de la care derogă (i.e. art. 520 C. proc. civ.) și (ii) nu prevede expres faptul că măsura suspendării judecății cauzei se aplică și în dosarul în care s-a dispus sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție.

În ce privește cerința „derogarea se poate face numai printr-un act normativ de nivel cel puțin egal cu cel al reglementării de bază” este încălcată deoarece ordonanța de urgență nu are natura juridică a legilor organice. Prin urmare, nerespectarea normelor de tehnică legislativă invocată *supra* atrage după sine nerespectarea art. 1 alin. (5) din Constituția României și astfel art. 2 din OUG nr. 62/2024 este neconstituțional și din această perspectivă.

Ajunși la finalul acestei cercetări, în raport cu toate argumentele juridice enunțate *supra*, considerăm că suntem în măsură să răspundem la problema de drept ridicată în analiză. Astfel, la întrebarea dacă mecanismul sesizării prealabile reglementat în Codul de procedură civilă este suficient *per se* sau se impune o adaptare a acestuia față de contextul realității sociale, răspunsul este afirmativ.

²⁶ A se vedea și Decizia ICCJ nr. 52 din 18 septembrie 2023 referitoare la interpretarea dispozițiilor art. 488 alin. (1) pct. 2 din Codul de procedură civilă, publicată în M. Of. nr. 930 din 16 octombrie 2023.

Anume, din punctul nostru de vedere Codul de procedură civilă cuprinde reguli clare, cu aplicabilitate generală, cu privire la instrumentul analizat, modificările aduse prin OUG nr. 62/2024 fiind superfluu și totodată menite să soluționeze pe termen scurt chestiuni de ordin bugetar, reglementare ce se opune principiilor care guvernează atât procesul civil, cât și drepturile și libertățile fundamentale.

În schimb, este adevărat că la nivel național se impune reglementarea corectă a unui mecanism care să asigure o practică unitară, soluția fiind pe deplin conturată de profesorul Marian Nicolae în lucrarea sa de referință: *Teoria recursului în casație. Pentru recuperarea funcției naturale a casației civile sau despre posibilitatea unei reforme imposibile*; astfel că legiuitorul, dacă dorește eliminarea acestei grave probleme pe care a identificat-o, are la îndemână și toate instrumentele necesare, cu precizarea că se impune o atenție deosebită asupra respectării principiilor generale de drept, în special, a principiului securității juridice, și a normelor de tehnică legislativă, principii și reguli foarte des încălcate, ce atrag după sine tocmai aplicarea mecanismului analizat.

4. Concluzii

În urma examinării doctrinei de autoritate, precum și a jurisprudenței de referință, cristalizate pe marginea mecanismului sesizării prealabile, apreciem că regimul derogatoriu de la cel general în vederea asigurării unei practici judiciare numai pentru o anumită categorie de litigii, strâns legate de bugetul statului, nu aduce o îmbunătățire a sistemului judiciar și nu poate fi privit ca o evoluție firească a mecanismului de unificare a practicii judiciare.

Dimpotrivă, regimul derogatoriu poate fi văzut ca un regres al sistemului judiciar, deoarece reglementarea analizată interferează cu activitatea judecătorului, sub aspectul independenței și imparțialității, în final, drepturile și libertățile fundamentale fiind astfel limitate. Această concluzie ne-a amintit de un citat al profesorului Deleanu,²⁷ care reda un adevăr de actualitate, în strânsă legătură cu obiectul cercetării și, care, în opinia noastră, rezumă realitatea prin care legiuitorul cultivă o lovitură de teatru în creionarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor.

Astfel, potrivit domnului profesor, „este un truism constatarea inutilității drepturilor și libertăților fundamentale dacă ele se află numai în retorică, nu chiar în instituții, la fundamentul cărora să se constituie garanții reale, efective și eficiente. Minciuna în acest domeniu, al drepturilor și libertăților fundamentale, este mai condamnată, mai pernicioasă și mai pestilențială decât afirmarea fățișă a inexistenței drepturilor și libertăților”.

²⁷ Ion Deleanu, *Instituții și proceduri constituționale – în dreptul român și în dreptul comparat*, Editura CH Beck, București, 2006, p. 538.

**MODALITĂȚI DE EXPRIMARE A BUNEI-CREDINȚE
ÎN DREPTUL CONTRACTUAL ROMAN**
[Ways of Expressing Good Faith in Roman Contract Law]

Lect. univ. dr. Ionuț CIUTACU*

Abstract: *Good faith is an advanced concept of legal technique, which highlights the relationship between law, morality and religion. Although in ancient times law was strongly influenced by religion, the express manifestation of good faith in contractual relations was not necessary, because it was known that heads of families, as priests of the family cult, could not commit acts outside of religion and morality. At the beginning of ancient times, legal acts were rare, and the Romans, having no legal experience, did not know the principles of the real will of the parties and good faith. However, the development of society required the participation of more people in legal relations, including sons of the family and foreigners. The former had access to civil law acts and were under the authority of the sons of the family, unlike the latter, who could not do this. Therefore, the co-contractors no longer had, in full, the guarantee of the morality of the heads of families. The problem was solved by creating contracts and actions of good faith, which had the effect of enshrining the principle of the real will of the parties and contributed to the development of "Roman business law".*

Keywords: *Bona Fides; Strict Law Contracts; Strict Law Actions; Good Faith Contracts; Good Faith Actions.*

Buna-credință este un concept complex, care constituie mobilul raporturilor juridice și produce efecte în diverse domenii ale dreptului. Ea se produce la nivelul psihicului și produce efecte care trebuie să fie conforme cu normele morale¹ și să se materializeze într-un sentiment de responsabilitate față de propria conduită.²

Cicero, cel mai mare avocat al antichității, a definit buna-credință drept sinceritatea în cuvinte și fidelitatea în angajamente³. Pornind de la această definiție, putem afirma că faptele care stau la baza acestui concept exprimă atât conformitatea între gândire și afirmații, precum și cea dintre declarațiile noastre și conduita pe care o adoptăm. Așadar, conformitatea menționată este una de natură logică. Însă, pentru a genera buna-credință, conformitatea între gândire și afirmații trebuie să aibă în vedere relația dintre faptul exprimat prin cuvinte și scopul urmărit. Faptele exprimate

* Cadru didactic asociat, Academia de Studii Economice, Facultatea de Drept; ionuciutacu@yahoo.com

¹ Se referă la anumite momente importante din viața conștientă a subiectului de drept.

² *Dicționarul limbii române moderne*, Editura Academiei RPR, București, 1958, p. 181.

³ Cicero, *De officiis*, LI, § 7.

prin cuvinte îmbracă forma conștiinței datoriei ce trebuie îndeplinită. În schimb, scopul urmărit îmbracă forma intenției, adică starea de spirit ce stă la baza rezultatelor urmărite. Nu întâmplător, sinceritatea afirmațiilor și fidelitatea angajamentelor creează o intenție „dreaptă”, conformă moralei și justiției.

„Dreapta” intenție echivalează cu onestitatea, deoarece unul dintre principiile fundamentale ale dreptului era „a trăi în mod onorabil”,⁴ în conformitate cu morala și rațiunea. Acest lucru încadra onestitatea în categoria preceptelor juridice. Separarea ulterioară a dreptului de morală și de religie a separat conceptul juridic de bună-credință⁵ de noțiunea de „onestitate”,⁶ cu toate că cele două noțiuni sunt echivalente.

Onestitatea are patru valori morale: loialitatea, prudența, ordinea și temperanța.⁷ Din motivul afirmat mai sus, cele patru valori morale ale onestității se reflectă în plan juridic prin intermediul dreptei intenții, diligenței, liceității și abținerea de la a vătăma pe altul. Dreapta intenție este corespondentul loialității și urmărește înlăturarea oricărei îndoieli. Diligența este corespondenta prudenței și determină săvârșirea unor fapte cu prevederea rezultatului prevăzut de lege. Liceitatea este fațeta morală a ordinii și se referă la săvârșirea unei fapte prevăzute de lege, iar abținerea de la a vătăma pe altul este echivalentul temperanței, ce reflectă un alt principiu fundamental al dreptului, *alterum non laedere*.⁸

La începutul epocii vechi, romanii au aplicat conceptul de bună-credință în mod indirect. Vechiul drept civil era marcat de un puternic formalism, determinat, pe de o parte, de faptul că actele juridice erau încheiate în formă solemnă, și, pe de altă parte, de faptul că condițiile materiale de existență din epoca veche a dreptului roman erau specifice unei economii primitive, în care actele juridice se încheiau ocazional. Subliniem că forma solemnă a actelor juridice se datora puternicei legături dintre dreptul roman și religie, care impunea încheierea actelor juridice prin încheierea unor ritualuri și prin pronunțarea corectă a unor cuvinte solemne ce erau de natură să declanșeze bunăvoința sau oprobiul divinității.

Chiar dacă acordul de voință al părților nu prezenta importanță în privința încheierii actelor juridice, forma solemnă a acestuia și calitatea de *pater familias* a subiectelor raporturilor juridice împiedicau vicierea voinței uneia dintre părți.⁹

Pentru a înțelege mai bine aceste afirmații, vom prezenta pe scurt particularitățile anumitor contracte încheiate în formă solemnă: *sponsio religiosa*, *ius iurandum liberti*, *sponsio laica*, stipulațiunea, *nexum*, contractul *litteris*. În aceste

⁴ *Honeste vivere*.

⁵ *Bona fides*.

⁶ *Honestum*.

⁷ Loialitatea înseamnă îndeplinirea cu cinste a obligațiilor asumate. Prudența se referă la calitatea unei persoane de a prevedea și evita greșelile și pericolele. Ordinea se referă la respectarea regulilor de conduită, iar temperanța este virtutea ce îndepărtează de la excese. Pentru detalii, a se vedea *Dicționarul limbii române moderne*, Editura Academiei RPR, București, 1958.

⁸ Dumitru Gherasim, *Buna-credință în raporturile juridice civile*, Editura Academiei RSR, București, 1981, pp. 7–10.

⁹ Lévy-Bruhl, *Revue historique de droit français et étranger*, 1961, p. 471.

ipoteze, buna-credință rezulta fie din natura religioasă a actului juridic, fie din autoritatea lui *pater familias*.

Sponsio religiosa era un contract marcat de o puternică ideologie religioasă, ce se încheia prin rostirea unor cuvinte solemne și a unor jurăminte ce determinau implicarea divinității¹⁰. Nu întâmplător, în epoca foarte veche dreptul era de origine divină, iar actele juridice puteau fi încheiate doar de persoane care exercitau atribuții religioase. În acea epocă, doar șefii de familie participau la încheierea actelor juridice, deoarece exercitau acte religioase și aveau capacitate juridică.¹¹

La Roma, *pater familias* era preotul religiei casnice. Cultul casnic roman avea două componente: cultul morților și focul sacru. Regulile referitoare la cultul morților prevedeau că fiecare familie săvârșește actele de cult pentru rudele lor. Străinii nu erau admiși la săvârșirea unor asemenea acte, deoarece prezența lor tulbura spiritele strămoșilor. Fiecare familie avea mormântul său, unde trebuiau să fie îngropate rudele decedate și unde se celebrau ceremoniile și aniversările. În timpurile vechi, mormântul era chiar pe proprietatea familiei, astfel încât strămoșul rămânea în mijlocul rudelor sale, purtându-le de grijă. În schimb, focul sacru aparținea unei singure familii. El era asemenea unui zeu casnic, care îi întruchipa pe strămoși.

Cultul familial nu avea caracter public, deoarece ceremoniile religioase se săvârșeau în cadrul familiei. Religia casnică nu avea un caracter uniform. Actele de cult difereau de la o familie la alta și erau exercitate de *pater familias*; nici măcar *pontifex maximus* nu avea dreptul să îi solicite efectuarea anumitor acte de cult. *Pater familias* era singurul interpret al voinței strămoșilor. El putea transmite acest cult doar fiului de familie.¹² În calitate de preot al religiei casnice, putem considera că *pater familias* avea reprezentarea binelui și a răului și putea trăi și încheia acte juridice în mod onorabil. Acest fapt poate fi demonstrat și de calitatea originară de membru al Senatului pe care o avea *pater familias*. La origine, Senatul era un „sfat al bătrânilor”, format din șefii de familie, care aveau experiență socială, juridică și religioasă. Nu întâmplător, aceste calități îi făceau pe șefii de familie să fie păstrători ai tradițiilor și moravurilor poporului roman¹³ și creau prezumția că actele pe care le înfăptuiau nu îi vătămau pe alții.

Ius iurandum liberti era jurământul libertului. Jurisconsultul Gaius ne informează că „tot astfel contractează o obligație cel care promite, vorbind numai el singur, «chiar și fără interogarea altuia; așa ar fi când libertul¹⁴ a jurat că va trimite patronului daruri, ori unele atenții, sau că va presta unele servicii», măcar că aceasta este singura împrejurare în care se contractează sub jurământ. Evident că în nicio altă

¹⁰ Emil Molcuț, *Drept privat roman. Terminologie juridică*, ediție revăzută și adăugită, Editura Universul Juridic, București, 2011, p. 259; André Magelan, *Jus imperium auctoritas. Études de droit romain*, École française de Rome, Roma, 1990, p. 714.

¹¹ *Pater familias* deținea cele trei elemente ale personalității: calitatea de om liber (*status libertatis*), calitatea de cetățean roman (*status civitatis*) și calitatea de șef al unei familii romane (*status familiae*).

¹² Foustel de Coulanges, *Cetatea antică*, în românește de A.G. Alexianu, Editura Librăriei Socec & Co S.A., București, p. 32 și urm.

¹³ Ionela Cuciureanu, *Drept roman*, Editura ASE, București, 2021, p. 32.

¹⁴ Sclavul dezrobit.

împrejurare oamenii nu se obligă prin jurământ, cel puțin când e vorba de dreptul [cetățenilor] romani. Cercetând însă sistemele juridice ale fiecărei cetăți în parte, pentru a vedea ce fel de drepturi există la peregrini, am putea constata că «aici este aplicabil un drept, dincolo altul»¹⁵

După eliberare, sclavul devenea membru inferior al familiei stăpânului, dovadă că numele său era format din numele pe care îl avusese ca sclav, *nomen gentilicium* al stăpânului și cuvântul *libertus*.¹⁶ El devenea libert, iar stăpânul devenea patron. Așadar, libertul depunea jurământul menționat în calitate de om liber. În felul acesta, el recunoștea atât autoritatea religioasă a lui *pater familias*, cât și autoritatea civilă a acestuia.

Nexum era un contract încheiat în formă autentică. Era utilizat de persoana care știa că nu poate plăti datoria la scadență. Pentru a nu fi chemat în judecată și condamnat, debitorul insolubil îi spunea creditorului că dorește să muncească în contul datoriei un anumit număr de zile. În acest fel, creditorul declara în fața magistratului că debitorul va presta o muncă pentru un anumit număr de zile¹⁷ în schimbul unei datorii ajunse la scadență. Ulterior acestui moment, părțile utilizau actul juridic al mancipațiunii. Contractul prin aramă și balanță necesita prezența creditorului și a debitorului, cinci martori cetățeni romani¹⁸ și a lui *libripens*. Cu această ocazie, creditorul pronunța o formulă solemnă care conținea și cuvântul *damnatio*. Acest cuvânt era de origine greacă. El avea o puternică încărcătură magico-religioasă, care sublinia intenția debitorului de a se supune creditorului. După aceea, creditorul remitea lui *libripens* o bară de aramă care, după ce se cântărea, era remisă debitorului.¹⁹

¹⁵ „Item uno loquente et sine interrogatione alii promittente contrahitur obligatio, si libertus patrono aut donum aut munus aut operas se daturum esse iuravit, etsi haec sola causa est, ex qua iureiurando contrahitur obligatio. Sane ex alia nulla causa iureiurando homines obligantur, utique cum quaeritur de iure Romanorum. Nam apud peregrinos quid iuris sit, singularum civitatum iura requirentes aliud intellegere poterimus in aliis valere” – Paul Frederic Girard, *Textes de droit romain*, publié et annotés, Librairie Nouvelle de Droit et de Jurisprudence Arthur Rousseau Éditeur, Paris, 1890, p. 242. A se vedea și Gaius, *Instituțiunile*, traducere, studiu introductiv, note și adnotări de Aurel N. Popescu, Editura Academiei RSR, București, 1982.

¹⁶ Nicolae Lascu, *Cum trăiau romanii*, Editura Științifică, București, 1965, p. 324.

¹⁷ Emil Molcuț, *Drept privat roman. Terminologie juridică romană*, Editura Universul Juridic, București, 2011, p. 267.

¹⁸ Ei simbolizau cele cinci categorii sociale în care era împărțit poporul roman.

¹⁹ Aceste afirmații se bazează pe efectele produse de principiul simetriei formelor. În dreptul roman, o obligație născută prin utilizarea unui act juridic se stinge prin aceeași formă, întrebuintată în sens invers. Gaius ne informează printr-un paragraf din a treia carte a Instituțiilor că „sunt aduși nu mai puțin de cinci martori și un libripens. Apoi, cel care se liberează trebuie să spună așa: întrucât eu sunt obligat prin judecată față de tine la atâtea mii de sesterți mă plătesc și mă liberez de tine în forma aceasta, cu acest ban și cu această balanță de aramă. Pe această primă și ultimă libră eu ți-o plătesc conform legii publice. Lovește după aceea balanța cu un as, pe care îl dă în chip de plată aceluia de care se liberează (Adhibentur non minus quam quinque testes et libripens; deinde is, qui liberatur, ita oportet loquatur: QVOD EGO TIBI TOT MILIBVS SESTERTIORVM IVDICATVS vel DAMNATVS SVM EO NOMINE ME A TE SOLVO LIBEROQVE HOC AERE AENEAQVE LIBRA. HANC TIBI LIBRAM PRIMAM POSTREMAMQVE EXPENDO SECVNDVM LEGEM PVBLICAM. Deinde asse percutit libram eumque dat ei, a quo liberatur, veluti soluendi causa)”. – Paul Frederic Girard, *op. cit.*, pp. 252–253. A se vedea și Gaius, *Instituțiunile*, traducere, studiu introductiv, note și adnotări de Aurel N. Popescu, Editura Academiei RSR, București, 1982, p. 248.

Și de această dată, formulele solemne magico-religioase și ritualul mancipațiunii țineau locul voinței reale a părților și garantau, într-o primă fază, buna-credință a debitorului. Din păcate, *nexum* a fost deturnat de la scopul urmărit de către creditor, care au început să abuzeze de *nexum* pentru a-i aservi pe plebei și să îi țină în această stare un număr mai mare de zile decât cel stabilit, tratându-i, uneori, mai rău decât pe sclavi. În acest sens, istoricul Titus Livius ne dă ca exemplu situația în care ajunsese un fiu de familie, care devenise *nexus* din cauza datoriilor tatălui său. Calitățile sale fizice îl determinaseră pe creditor să îi facă avansuri imorale. Deoarece el respinsese avansurile cămătarului, fusese bătut cu nuiiele.²⁰ Acest caz și altele de acest fel au determinat desființarea contractului încheiat în formă autentică și efectuarea unui pas suplimentar în vederea consacării principiilor bune-credințe și voinței reale a părților.

Sponsio laica și stipulațiunea erau contracte încheiate verbal, prin întrebare și răspuns.

Primul contract era accesibil cetățenilor romani și necesita utilizarea cuvântului solemn *spondeo*,²¹ care se traducea prin a se angaja solemn, a promite, a se obliga față de zei. Angajarea solemnă necesară nașterii *sponsio laica* rezulta din puterea pe care o exercita *pater familias*. Deși desprinderea dreptului de religie începuse să fie vizibilă în societate, *pater familias* continua să invoce bunăvoința zeilor. El era singurul care putea participa la încheierea raporturilor juridice.

În schimb, al doilea contract era un act de drept al ginților. Stipulațiunea fusese inspirată de *sponsio*²², era accesibilă peregrinilor și necesita rostirea altor

²⁰ Constantin St. Tomulescu, *Manual de drept privat roman*, Editura Litografia și Tipografia Învățământului, București, 1958, p. 587.

²¹ Dar, obligația aceasta verbală: „făgăduiești tu solemn că va fi dat? Făgăduiesc solemn! este proprie cetățenilor romani; celelalte, în schimb, sunt de dreptul ginților și ca atare sunt valabile între toți oamenii, fie cetățeni romani, fie peregrini; și chiar dacă vorbele au fost rostite în limba greacă (...) ele încă au valoare între cetățenii romani, aceasta, bineînțeles, dacă cunosc limba greacă: și invers, chiar dacă vorbirea s-a făcut în limba latină, ele vor fi valabile și între peregrini, numai dacă aceștia înțeleg limba latină. Dar obligația verbală: făgăduiești tu solemn că va fi dat? Făgăduiesc solemn! până-ntr-atât este accesibilă cetățenilor romani, încât cuvântul făgăduiesc solemn, în traducerea corectă, nici nu poate fi redat în limba greacă, deși se zice că el ar fi fost imaginat după un cuvânt grecesc (*Sed haec quidem uerborum obligatio DARI SPONDES? SPONDEO propria civium Romanorum est; ceterae vero iuris gentium sunt, itaque inter omnes homines, sive cives Romanos sive peregrinos, valent. Et quamvis ad Graecam vocem expressae fuerint, velut hoc modo (...), etiam hae tamen inter cives Romanos valent, si modo Graeci sermonis intellectum habeant; et e contrario quamvis Latine enuntientur, tamen etiam inter peregrinos valent, si modo Latini sermonis intellectum habeant. At illa uerborum obligatio DARI SPONDES? SPONDEO adeo propria civium Romanorum est, ut ne quidem in Graecum sermonem per interpretationem proprie transferri possit, quamvis dicatur a Graeca voce figurata esse*)”. – a se vedea Paul Frederic Girard, *op. cit.*, p. 241; Gaius, *Instituțiunile*, traducere, studiu introductiv, note și adnotări de Aurel N. Popescu, Editura Academiei RSR, București, 1982, p. 220.

²² *Obligationum firmandarum gratia stipulationes inductae sunt, quae quadam uerborum sollemnitate concipiuntur, et appellatae, quod per eas firmitas obligationum constringitur stipulum enim veteres firmum appellaverunt.*

cuvinte: *dabo, promitto, fidepromitto*.²³ După crearea acestui contract, *sponsio laica* a continuat să fie accesibilă cetățenilor. Însă generalizarea ulterioară a stipulațiunii a transformat *sponsio* într-o aplicație a sa. Așa se explică faptul că juriștii romani ajunseseră să desemneze contractul încheiat prin întrebare și răspuns prin termenul *stipulatio*, indiferent de cuvintele utilizate. Nu întâmplător, stipulațiunea era sinonimă cu conceptul de contract, iar a contracta echivala cu a stipula.²⁴ Și acest contract exprima ideea de putere pe care o exercita *pater familias*. Un argument în favoarea acestei teorii ne aduce și jurisconsultul clasic Paul, care considera că termenul „stipulațiune” își are originea în latinescul *stipulus*, care se traduce prin cuvântul „tare”.²⁵ De aici rezultă faptul că stipulațiunea apărea ca o manifestare a ideii de putere, ce dădea tărie juridică voinței părților și garanta seriozitatea și buna-credință a celor care participau la încheierea contractului.

Din păcate, trecerea timpului a afectat mentalitatea romanilor. Faptul că doi *patres familiae* erau subiecte ale unui raport juridic nu mai garanta faptul că acestea se aflau pe picior de egalitate. *Patres familiae* nu mai erau patricienii care fondaseră Roma. Aceștia puteau proveni și din rândul plebeilor, care aveau o altă mentalitate. Accesul treptat al plebeilor la viața politică și juridică, în pofida lipsei de experiență, a dus la săvârșirea de abuzuri, ce aveau ca efect deturnarea actelor juridice de la finalitățile urmărite și subminarea prestigiului de care se bucura șeful de familie în societate.

Aceste realități au fost dublate de dezvoltare economică fără precedent de la sfârșitul Republicii. Celeritatea cu care se desfășurau actele de comerț impunea crearea unui drept al afacerilor, ale cărui acte juridice trebuiau eliberate de forma rigidă a contractelor solemne. Vremurile noi necesitau soluții noi, complexe în raport cu cele de la începutul epocii vechi. Actele juridice trebuiau să se perfecționeze, atât sub aspectul formei, cât și în privința efectelor produse. În acest context, o parte din străvechile operațiuni juridice și-au adaptat formele de realizare la noile realități. Pe lângă ele au apărut și operațiuni juridice noi, care reflectau spiritul practic al juriștilor romani.

Dinamica relațiilor sociale nu mai permitea exercitarea monopolului pe care șefii de familie îl dețineau asupra actelor juridice. Acestea nu mai puteau fi încheiate

²³ „O obligație verbis se încheie solemn printr-o întrebare și un răspuns, precum: făgăduiești tu solemn că va fi dat? Făgăduiesc solemn! Vei da? Voi da! Promiți? Promit! Promiți cu bună-credință? Promit cu bună-credință! Te legi? Mă leg! Vei face? Voi face! (*Verbis obligatio fit ex interrogatione et responsione, uelut DARI SPONDES? SPONDEO, DABIS? DABO, PROMITTIS? PROMITTO, FIDEPROMITTIS? FIDEPROMITTO, FIDEIVBES? FIDEIVBEO, FACIES? FACIAM*)”. – Gaius, *Instituțiunile*, traducere, studiu introductiv, note și adnotări de Aurel N. Popescu, Editura Academiei RSR, București, 1982, p. 220; Paul Frederic Girard, *op. cit.*, p. 241.

²⁴ Teoria romană referitoare a stipulațiune a trecut și în dreptul contemporan, dovadă că stipulațiune înseamnă clauza contractuală.

²⁵ Acest lucru rezultă și dintr-un paragraph al cărții a treia a Institutelor lui Iustinian, potrivit căruia „cuvântul stipulație derivă dintr-un cuvânt arhaic, *stipulus*, ce înseamnă tare, care la rândul său derivă probabil din *stipes* – trunchi de copac (*Quae hoc nomine inde utitur, quia stipulum apud veteres firmum appellabatur, forte a stipite descendens*)”. În acest sens, a se vedea *Iustiniani Institutiones. Instituțiile lui Iustinian*, text latin și traducere în limba română, cu note și studiu introductiv de prof. dr. Vladimir Hanga, Editura Lumina Lex, București, 2002, p. 210.

doar de *patres familiae*, care, adeseori se îndepărtau de la tradițiile și moravurile poporului roman, care garantau securitatea raporturilor juridice. Realitățile sociale de la sfârșitul mileniului I î. Hr. i-au transformat pe *patres familiae* în oameni de afaceri, care erau obligați de împrejurări să încheie contracte cu străinii, cu sclavii sau cu fiii de familie. Uneori, ei ar fi trebuit să fie în același timp, în locuri diferite, pentru a face afaceri. Întrucât acest lucru era imposibil, le permiteau fiilor de familie sau sclavilor să participe la circuitul juridic. Din păcate, noii participanți la raporturile juridice nu mai aveau seriozitatea vechilor romani, ci urmăreau îmbogățirea cu orice preț de pe urma tranzacțiilor comerciale, fapt care ar putea afecta proporționalitatea intereselor părților.

Pentru a evita asemenea consecințe, juriștii romani au creat contractele de bună-credință și acțiunile de bună-credință, care sancționau obligațiile născute din aceste contracte. Acțiunile menționate au permis judecătorilor să interpreteze actele juridice dincolo de litera acestora, pentru a stabili care fusese intenția reală a părților și elementele care determinaseră voința acestora²⁶. Pentru realizarea acestui lucru, pretorul trebuia să introducă expresia „ex fide bona” în *intentio* a formulei. De ce în *intentio* și nu în altă parte principală a formulei? Deoarece *intentio* cuprindea pretențiile reclamantului, iar, cu ajutorul acestora, se puteau afla și analiza motivele care determinaseră părțile să încheie actul juridic.

În concluzie, romanii au găsit întotdeauna o cale prin care se asigurau că cocontractanții „nu îi vătămau pe alții și dădeau fiecăruia ce era al său”. Chiar dacă par primitive, puterea pe care o exercita șeful de familie și atribuțiile sale religioase au fost, într-o primă fază, un instrument care garantau buna-credință și voința reală a părților. Delimitarea dreptului de morală și religie au determinat identificarea unor procedee juridice noi. Și de data aceasta, firea practică a romanilor s-a manifestat prin intermediul pretorului, care a venit în sprijinul dreptului material, demonstrând, odată în plus, că edictul acestuia era vocea vie a dreptului roman al afacerilor.

²⁶ Grigore Dimitrescu, *Curs de drept roman predate în anul I licență 1932–1933*, vol. I, Editura Lito. „Scrisul Studențesc”, București, 1933, p. 768.

**European Journal of Criminology, volumul 21, numărul 6 noiembrie 2024,
ISSN 1477-3708, Editura Sage, 160 pag.**

Conf. univ. dr. Aura PREDA*

Alături de Editura Sage, Societatea Europeană de Criminologie continuă o tradiție valoroasă prin publicarea a șase numere pe an pentru revista European Journal of Criminology. Aceasta reușește să reunească în filele sale rezultatele unor echipe de cercetători sau ale unor autori individuali din mai multe ramuri foarte bine conexate: criminologie, victimologie și penologie/drept execuțional penal.

În ceea ce privește cuprinsul acestui număr, redăm pentru început titlurile lucrărilor și numele autorilor, pentru a le analiza în ordine cronologică, ulterior.

Articolele din numărul curent sunt :

1. *Estimarea efectului de incapacitate în rândul infractorilor încarcerați pentru prima dată*, autor Enes Al Wewasi;

2. *Amenințarea imigranților; percepția de nesiguranță și articularea politică a imigrației și multiculturalismului în țările europene*, autori Laisa F. Abreu Rivera și Sylwia J. Piatkowska;

3. *Factorii de risc și de protecție pentru intrarea în grupuri criminale organizate și asocierea lor cu diferite mecanisme de intrare: o revizuire sistematică folosind ASReview*, autori Ida Adamse, Veroni Eichelsheim, Arjan Blokland și Linda Schoonmade;

4. *Explorarea factorilor care influențează statutul schemei de stimulente ale inchișorii în rândul bărbaților adulți: un studiu longitudinal prospectiv*, autori Michelle Butler, Catherine B. McNamee și Dominic Kelly;

5. *În lumea alunecoasă a traficului de anghile de sticlă: lecții învățate din Spania pentru a preveni comerțul ilegal cu anghile europene*, autor Monica Pons-Hernandez.

6. *Punitivitatea societății și politica penală în șase țări din Europa Centrală*, autori

Paweł Ostaszewski, Andrzej Uhl, Katarzyna Witkowska-Rozpara și Dagmara Woźniakowska.

* Cercetător științific grad III, Institutul de Cercetări Juridice „Acad. Andrei Rădulescu” al Academiei Române; aurapreda7@yahoo.ro, aura.preda@icj.ro

Primul articol privind **Estimarea efectului de incapacitate în rândul infractorilor încarcerați pentru prima dată**, îi aparține autoarei suedeze Enes Al Wewasi, de la Universitatea din Stockholm. Acesata a avut ca obiectiv estimarea numărului de infracțiuni care sunt evitate prin incapacitatea de a comite infracțiuni pentru infractorii încarcerați având pedepse de doi ani sau mai puțin. Din punct de vedere metodologic vorbim despre provocarea factuală de a estima actele penale care ar fi fost comise dacă infractorul nu ar fi fost încarcerat, ceea ce a presupus utilizarea unui „design de potrivire”, adică o potrivire a scorului de tendință. Concret, datele au fost colectate pentru toți infractorii condamnați în Suedia în 2018, iar ulterior au fost comparate pe un vector de covariabile stabile în timp și variabile în timp, extrase dintr-un set extins de registre suedeze. Fiecare infractor încarcerat este asociat cu un infractor neîncarcerat a cărui frecvență a infracțiunii este utilizată pentru a deduce efectul de incapacitate. Sunt furnizate estimări complete ale eșantionului, precum și estimări de subgrup pentru bărbați, femei și diferite grupuri de risc.

Punctul focal de interes în acest studiu a fost efectul de incapacitate, dar încarcerarea are, din perspectivă socială și politică, o multitudine de justificări. Pe lângă descurajarea generală și repararea prejudiciilor victimei și a comunității, încarcerarea are, de asemenea, potențialul de a ajuta infractorii expuși riscului la reabilitare, ceea ce poate duce la o reducere a stilului de viață bazat pe comiterea de infracțiuni.

Efectul de descurajare specific al închisorii a fost în general criticat, dar închisoarea poate avea pentru unele persoane un efect de inhibare/de reducere a criminalității, dincolo de incapacitate, adăugând complexitate problemei. După cum a arătat acest studiu, încarcerarea are un efect de incapacitate, efect deloc surprinzător, având în vedere că deținuții sunt izolați fizic în închisoare.

Ceea ce este remarcabil, totuși, este că efectul de incapacitate identificat în acest studiu este, în medie, modest. Practic, chiar și atunci când au fost clasificați infractorii în grupuri de risc, s-a observat o eterogenitate substanțială. Dintr-o perspectivă politică, efectul sugerat de incapacitate constatat pentru infractorii, cu risc scăzut, încarcerați pentru prima dată, poate justifica în continuare o sancțiune cu închisoarea. Cu toate acestea, Suedia are unul dintre cele mai înalte niveluri de cheltuieli per deținut, iar utilizarea crescută a încarcerării a ridicat, alături de supraaglomerare și probleme de securitate, îngrijorări cu privire la constrângerile fiscale și temeri legate de deteriorarea capacității de a reabilita infractorii pe măsură ce numărul deținuților crește.

Efectul oarecum limitat de prevenire a criminalității produs de incapacitatea infractorilor cu risc scăzut, încarcerați pentru prima dată, ridică cel puțin întrebarea importantă dacă sancțiunile neprivative de libertate ar putea fi o alternativă pentru unii deținuți, fără a crea un risc pentru costuri substanțiale?

Ca principale rezultate s-a constatat că efectul anual de incapacitate pentru infractorii care au fost încarcerați pentru prima dată este estimat la 0,53 atunci când

este măsurat ca număr de condamnări evitate și 1,14 când este măsurat ca numărul de infracțiuni evitate care ar fi dus la o condamnare. Un alt rezultat numeric se referă la variabila gen: la bărbați, numărul anual de condamnări evitate prin incapacitate este de 0,51, iar pentru femei 0,37.

Pentru grupul cu cel mai mare risc, numărul anual de condamnări evitate este de 1,22, iar numărul de infracțiuni evitate care au ca rezultat condamnarea este de 2,55, în timp ce pentru infractorii din grupurile cu risc scăzut spre mediu, cifrele corespunzătoare sunt de aproximativ 0,31 condamnări evitate și aproximativ 0,68 infracțiuni evitate.

Concluzia pe scurt ar fi că pentru infractorii care au fost încarcerați pentru prima dată, efectul de incapacitate este modest, iar efectele eterogene găsite în diferite grupuri de risc justifică luarea în considerare dacă efectul de prevenire a criminalității este suficient de mare pentru deținuții cu risc scăzut și dacă sancțiunile neprivative de libertate ar putea constitui o alternativă care ar ușura supraaglomerarea fără a produce un risc considerabil pentru recidivă.

Un alt articol privește o problemă prezentă și în multe țări din Europa, respectiv fenomenul migrației care uneori generează criminalitate în țările de destinație, chiar și în cele de tranzit. Este vorba despre „Amenințarea imigranților, percepția de nesiguranță și articularea politică a migrației și multiculturalismului în țările europene,” studiu elaborat în coautorat de Laisa F. Abreu Rivera și Sylwia J. Piatkowska, ambele de la Universitatea de Stat din Florida, SUA.

O mare parte a lucrării a examinat relația dintre componența populației și *riscul de victimizare*. Ele au evidențiat că cercetările anterioare au sugerat că natura retoricii politice poate avea un impact profund asupra amenințării percepute, fricii de criminalitate creând panică morală. Acest studiu constituie prima încercare de a examina relațiile dintre articularea politică negativă atât a migrației, cât și a multiculturalismului de către partidele de extremă dreapta și, deopotrivă, percepția riscului de nesiguranță în țările europene.

Utilizând date din Sondajul Social European (ESS) din 2018, pe care le-au combinat cu datele din Setul de date *Manifesto Project*, adică un set de date comparative privind declarația politică, rezultatele arată următoarele :

- persoanele care locuiesc în țări cu niveluri mai ridicate de articulare politică negativă a migrației și multiculturalismului exprimă o mai mare nesiguranță percepută;
- nivelurile mai ridicate de amenințare percepută a imigranților amplifică relația dintre articularea politică negativă a migrației și nesiguranța percepută;

De asemenea, expunerea la știri amplifică efectul articulației politice negative a migrației asupra percepției de nesiguranță atunci când amenințarea percepută de către imigranți este mai mare.

Descoperirile acestora subliniază astfel, importanța contextului politic și potențialul elitelor politice de a modela percepțiile publice, inclusiv percepția privind nesiguranța. Concret, efectele contextuale ale articulării politice operează dincolo de influența contextuală a amenințării percepute de imigranți.

De fapt, pot exista și alți factori la nivel micro și macro care interacționează prin efectele lor asupra nesiguranței percepute. De exemplu, cercetările anterioare au sugerat că anumite comunități sunt caracterizate de un sentiment de alienare și neîncredere socială. Aceste condiții pot crește sentimentul general de nesiguranță și susceptibilitatea generală a mediului la articularea politică. Investigarea ulterioară a acestor efecte este cu siguranță justificată în studiile viitoare.

De asemenea, autoarele menționează că, în mod ideal, s-ar dori să se folosească datele de înaltă calitate din seria temporală furnizate atât de ESS, cât și de setul de date de proiect *Manifesto* pentru a modela relațiile de interes în timp. În plus, utilizarea rundelor anterioare ale ESS ar permite testarea atât a efectelor amenințărilor criminale, cât și pe cele ale expunerii la informațiile furnizate prin televiziune care sunt incluse în aceste runde. Cu toate acestea, recunosc autoarele, indicatorii propuși, respectiv ai discursului politic privind imigrația și pluralismul multicultural sunt încă măsuri/variabile noi în datele *Manifesto*-ului. În plus, articularea politică a imigrației ca problemă devine din ce în ce mai răspândită, astfel încât utilizarea datelor mai recente cu măsuri mai directe de articulare politică a imigrației și multiculturalismului pare a fi mai pertinentă.

Literatura de specialitate anterioară a folosit adesea variabile *proxy* pentru a surprinde politizarea imigrației. În acest studiu, autoarele au valorificat noi colectări de date și au inclus o măsură mai directă a articulării politice. O sarcină importantă pentru cercetările viitoare este de a examina efectele acestei măsuri în timp.

Studiile viitoare pot extinde munca prin explorarea altor variabile de rezultat, inclusiv sprijin pentru politicile de control ale criminalității sau alte percepții și atitudini față de imigranți.

ESS oferă alte variabile relevante, cum ar fi indicatorii de punitivitate și frica de criminalitate. Având în vedere că aceste variabile au fost în general măsurate doar în valuri mai vechi ale ESS, ele ar putea fi combinate cu alți indicatori de articulare politică incluși istoric în baza de date *Manifesto* (de exemplu, indicatori ai naționalismului, legii și ordinii). Acest studiu oferă însă perspective importante asupra unui corp de studii despre politizarea imigrației, iar autoarele speră ca aceste constatări să aducă lumină asupra influențelor adverse ale retoricii politice.

Cel de-al treilea articol, propus de mai mulți autori din Olanda – Ida Adams, Veroni Eichelsheim (Institutul Olandez pentru Studiul Criminalității și Aplicarea Legii – NSCR), Țările de Jos: Universitatea din Groningen, Arjan Blokland (Institutul Olandez pentru Studiul Criminalității și Aplicarea Legii – NSCR; Universitatea Leiden), Linda Schoonmade (Vrije Universiteit Amsterdam) se numește – „Factorii de risc și de protecție pentru intrarea în grupuri criminale organizate și asocierea lor cu diferite mecanisme de intrare: o revizuire sistematică folosind ASReview.”

Așa cum anunță autorii, scopurile actualei revizuri sistematice sunt de a oferi o imagine de ansamblu asupra dovezilor disponibile cu privire la factorii de risc și de protecție pentru intrarea în grupurile criminale organizate (OCG), pentru a explora ce mecanisme de intrare în OCG se disting în literatura de specialitate, dar și pentru

a evalua dacă ar putea fi identificate diferite seturi de risc și factori de protecție pentru fiecare dintre aceste mecanisme de intrare. Pentru a atinge aceste obiective, până la 19 aprilie 2021 a fost efectuată o căutare sistematică a literaturii de specialitate pentru studii calitative, cantitative, dar și cu metode mixte. În acest sens, cerințele erau ca studiile să fie de natură empirică și publicate fie în engleză, fie în olandeză. Acest proces de verificare și selecție a referințelor din studiile identificate și toate studiile incluse în recenziile anterioare pe acest subiect au fost verificate, iar numărul acestora a ajuns la 51 (de studii incluse).

Studiile relevante și caracteristicile eșantionului, informațiile despre factorii de risc și de protecție și mecanismele de intrare indicate au fost derivate din studiile incluse. În conformitate cu recenziile anterioare, s-au găsit dovezi relativ puternice că, fiind bărbat, intrarea în OCG are loc prin intermediul a patru prieteni diferiți, care reprezintă riscul de recrutare.

Intrarea într-un grup de crimă organizată (OCG) pare să fie asociată cu o creștere a frecvenței infracțiunilor, o agravare a infracțiunilor comise, dar și cu o creștere a probabilității de rănire, traumă și chiar pierdere de viață omenescă. Unii indivizii par să fie mai susceptibili la implicarea în criminalitatea organizată (OC) decât alții. Pentru a preveni cu succes ca unii oameni să intre într-un OCG, este deci esențial să se înțeleagă care sunt factorii de risc și de protecție asociați cu procesul de intrare. Literatura existentă poate sugera că anumite persoane pot pătrunde în OCG din proprie inițiativă, alții pot fi recrutați în mod activ sau chiar presiuni să devină membri. Această analiză tematică își propune să determine măsura în care diferitele mecanisme de intrare într-un OCG sunt asociate cu seturi specifice de factori de risc și de protecție.

Pentru a atinge acest scop, din punct de vedere metodologic, autorii prezintă mai întâi o generalizare a factorilor de risc și de protecție pentru intrarea într-un OCG, derivată din literatura existentă. În al doilea rând, cele mai comune mecanisme de intrare în OCG sunt derivate din studiile incluse. În sfârșit, studiile incluse sunt sintetizate pentru a explora măsura în care factorii de risc și de protecție par a fi condiționate de diferitele mecanisme de intrare prin care oamenii se implică în OCG.

Ca premise, ei propun abrevierea DC, un termen general, care poate cuprinde diferite tipuri de infracțiuni (de exemplu, comerțul cu droguri și contrabanda internațională) și diferite tipuri de grupuri criminale (de exemplu, traficul de droguri).

Examinarea factorilor de risc pentru intrarea în OCG se îndepărtează de ipoteza că acești factori de risc sunt oarecum diferiți de cei pentru implicarea în forme mai generale de criminalitate. Analiza actuală propusă, constată, totuși, că factorii de risc pentru intrarea în OC îi oglindesc în mare măsură pe cei pentru implicarea criminală generală. Parțial, acest lucru poate reflecta și disponibilitatea generală a indivizilor de a încălca regulile, practic o condiție prealabilă atât pentru criminalitatea generală, cât și pentru cea organizată. Având în vedere, totuși, că nu toți infractorii se implică în OC și nu toți indivizii implicați în OC au antecedente penale, este probabil ca factorii generali care semnalează tendința criminală să nu fie

suficienți. Cu toate acestea, specialiștii olandezi, susțin că cercetările existente ar putea să nu aibă nivelul de detaliu necesar pentru a face astfel de distincții cu granulație fină. Acest lucru se poate aplica în mod similar factorilor de risc și de protecție asociați cu mecanisme multiple de intrare. Unii factori, cum ar fi cei care arată dorința de a se angaja în OC, sunt probabil asociați cu toate mecanismele de intrare distinse, cel puțin într-o oarecare măsură. Puterea asocierilor în aceste grupuri ar putea, totuși, să varieze în funcție de mecanismul de intrare. A avea anumite abilități sau cunoștințe, de exemplu, poate crește probabilitatea ca individul să fie recrutat mai mult decât probabilitatea ca individul să solicite calitatea de membru. De asemenea, alți factori precum problemele financiare și/sau a avea membri ai familiei implicați în activități criminale, pot crește în mod diferențial probabilitatea de a solicita calitatea de membru și respectiv de a deveni. Cu toate acestea, cercetările existente nu permit încă să se facă astfel de distincții. Majoritatea studiilor care menționează mecanismele de intrare în OCG au fost publicate începând cu 2016, arătând un interes din ce în ce mai mare pentru subiect, iar dacă această tendință ar continua, s-ar putea contura o imagine mai completă.

Concluzia generală în urma revizuirii sistematice arată că actualului set de studii îi lipsește atât nivelul de detaliu, cât și rigoarea metodologică necesare pentru a trage concluzii cu privire la asocierea dintre factorii de risc și de protecție pentru intrarea într-un OCG și mecanismele de intrare în OCG.

Pentru a înțelege pe deplin complexitatea OC și procesul de intrare în OCG, cercetările viitoare ar trebui să efectueze cercetări longitudinale pe scară largă, în care o mare varietate de indivizi sunt urmăriți de-a lungul timpului. Factorii de risc și de protecție trebuie identificați înainte de orice implicare în criminalitatea (organizată) și ar trebui monitorizat cine, când, cum, de ce și în ce roluri acești indivizi nu intră în OCG.

Studiile ar putea include și o abordare prospectivă a grupurilor expuse riscului, cum ar fi delincvenții minori din cartierele cu OC înalt. În plus, studii retrospective detaliate ar putea fi efectuate asupra infractorilor OC condamnați, de exemplu, folosind calendare/jurnale de istorie a vieții. Alte surse de date, precum relatările biografice ale membrilor OCG pot fi, de asemenea, explorate. Coautoarele atrag atenția că este important să se efectueze și teste statistice adecvate, dar să se ia ca reper și contextul în care trebuie interpretate rezultatele.

„Explorarea factorilor care influențează statutul schemei de stimulente ale închisorii în rândul bărbaților adulți: un studiu longitudinal prospectiv”, este titlul următorului articol propus de coautori din Marea Britanie: Michelle Butler, Universitatea Queen din Belfast, Catherine B. McNamee, Universitatea Queen din Belfast și Dominic Kelly, Serviciul Penitenciarului din Irlanda de Nord, Regatul Unit.

În ciuda impactului său asupra închisorii, niciun studiu cantitativ nu a examinat factorii legați de statutul persoanelor în schemele de stimulare a penitenciarului. Acest studiu abordează acest decalaj prin utilizarea datelor

administrative pentru a explora factorii legați de statutul a 405 de bărbați într-un sistem de stimulare a închisorii. Rezultatele au evidențiat că cei care au trecut testele antidrog în închisoare la momentul 1 și au petrecut mai mult timp în închisoare în perioada de urmărire, aveau mai multe șanse să se afle la cel mai înalt nivel al schemei un an mai târziu, la momentul 2.

În schimb, cei care au avut antecedente de implicare anterioară în comportament greșit, trimeri pentru autovătămare gravă/tentativă de sinucidere în închisoare, nu au fost reținuți în detenție. Aceștia sunt mai predispuși să se afle la nivelurile inferioare ale schemei la momentul 2. Sunt discutate potențialele implicații pentru teorie, politică și practică.

Ca atare, este necesar un sprijin de specialitate care urmărește să abordeze motivele care stau la baza comportamentului lor de apărare. Concentrându-se în special pe regimul Standard, constatările arată că, ponderea testelor antidrog efectuate în închisoare și a zilelor petrecute în detenție în perioada de urmărire au fost semnificative, în timp ce perioadele de custodie au fost marginal semnificative ($p < 10$). O posibilă explicație este că persoanele care sunt întemnițate mai des, pot executa perioade mai scurte de detenție și nu sunt motivate să obțină un statut îmbunătățit, deoarece este posibil să nu fie eligibile pentru a fi luate în considerare pentru progres sau nu cred că stimulentele sunt suficient de atractive. Într-adevăr, această sugestie corespunde lucrărilor anterioare care susțin că cei închiși pentru perioade scurte de timp nu sunt motivați să se angajeze, deoarece adesea nu sunt închiși suficient de mult pentru a beneficia de stimulentele oferite. Se demonstrează că bărbații cu mai multe trimeri SPAR la momentul 1 au fost, de asemenea, mult mai probabil să fie în regimul standard în comparație cu regimul îmbunătățit la momentul 2. Deși motivele din spatele acestei constatări sunt neclare, ea ridică posibilitatea ca cei care s-au autovătămat grav în timp ce erau închiși, au încercat să-și ia viața sau s-au considerat expuși riscului de a avea nevoi speciale de auto-vătămare sporită. Cei expuși riscului de sinucidere au avut tendința de a avea nevoi mari și de a găsi dificilă implicarea în aspectele formale ale regimului și, prin urmare, nu respectau ceea ce le cerea politica (comportament strategic și autocontrolat).

Această cercetare susține ideea că s-ar putea lupta să se angajeze într-o schemă de stimulente, dar, spre deosebire de Liebling (2008) care a raportat că își găsesc drumul către regimul de bază, această cercetare nu a găsit nicio relație între trimerile SPAR și regimul de bază. De aceea, au fost exprimate îngrijorări cu privire la serviciile și sprijinul oferit celor cu trimeri SPAR (CJINI, 2023). În consecință, furnizarea de servicii și sprijin suplimentar acestui grup poate fi benefică.

Ca și concluzie, această cercetare oferă o contribuție nouă, oferind prima investigație empirică a factorilor legați de statutul viitor într-o schemă de stimulare a penitenciarului. În timp ce lucrările anterioare au ridicat îngrijorări că anumiți factori ar putea afecta progresul, acest studiu îmbogățește cunoștințele prin examinarea cantitativă a relației potențiale dintre acești factori și statutul viitor într-o schemă de stimulare a penitenciarului.

Cercetarea oferă câteva perspective importante pentru teorie, politică și practică. În primul rând, nu a fost observată nicio relație între statutul viitor al bărbaților în sistemul de stimulare a penitenciarului și rasa/etnia sau religia lor. Acest lucru sugerează că, deși grupurile minoritare pot fi suprareprezentate în schemele de stimulare a penitenciarului, atunci când comportamentele în închisoare, istoria infracțională și timpul petrecut în detenție au fost controlate, rasa/etnia sau religia nu au fost variabile în această ecuație.

Apreciem diversitatea studiilor și detaliile prezentate de acestea, ca sursă de inspirație, dar ca și teme de reflecție atât pentru profesioniștii din sistemul juridic și nu numai, cât și pentru studenți, masteranzi și doctoranzi din științele conectate acestei tematici generoase.

Alain BAUER, *ABC de la Criminologie*,
ed a II-a les Editions du CERF, 2024, 300 p.

Conf. univ. dr. Aura PREDA*

Alain Bauer este un renumit criminolog francez contemporan, profesor titular al Catedrei de Criminologie la Conservatorul Național de Arte și Meserii (din 2009), director al masteratului în Științe Penale și Criminologie, director științific și vicepreședinte al Consiliului Științific al Centrului de Securitate a Apărării al Conservatorului Național de Arte și Meserii. Este, de asemenea, Senior Research Fellow la Centrul de Terorism de la John Jay College of Criminal Justice din New York (Statele Unite) și la Universitatea de Drept și Științe Politice Chineze din Beijing. De asemenea, este profesor asociat la Universitatea Fudan din Shanghai, dar și titular al Catedrei de Poliție și Științe Criminale a MBA-ului Specializat în Managementul Securității (Paris II, HEC, EOGN). Deopotrivă, acesta este și editor al Revistei Internaționale de Criminologie, membru al Comitetului Editorial al PRISM (National Defense University Washington), membru al Comitetului Științific al Revistei Franceze de Criminologie și Drept Penal (Paris).

Această lucrare este a doua ediție, prima fiind din 2016. Încă de la începutul acestei lucrări, ne anunță care este scopul volumului, dar și modul în care a structurat materialul. Așadar, în prima parte, autorul oferă o panoramă epistemologică și contextuală a criminologiei. Partea a doua se prezintă ca un dicționar de termeni criminologici, considerați esențiali, prezentați în ordine alfabetică.

Aceeași ordine alfabetică este menținută și pentru ultima parte, în care faimosul criminolog propune o antologie de lucrări de reper începând cu secolul al XVIII-lea până astăzi, urmând și ordinea cronologică.

Deși ideile care încercau să explice infracțiunea, criminalul și criminalitatea datează din antichitate, prof. Bauer pornește periplul criminologiei ca disciplină, de la lucrările lui Cesare Lombroso (1876), Enrico Ferri (1881), Raffaele Garofalo (1885), ale căror idei s-au dezvoltat prin numeroase congrese internaționale de antropologie criminală (Roma, 1885; Paris, 1881–1892; 1896; Amsterdam, 1901; Torino, 1906, Köln, 1911), a căror tradiție a fost reluată de congresele internaționale de criminologie (Roma, 1938; Paris, 1955).

* Cercetător științific grad III, Institutul de Cercetări Juridice „Acad. Andrei Rădulescu” al Academiei Române; aurapreda7@yahoo.ro, aura.preda@icj.ro

Un moment de cotitură în predarea criminologiei l-a reprezentat *Conferința agențiilor specializate și a organizațiilor internaționale neguvernamentale* interesate de prevenirea criminalității și de tratarea infractorilor, reunită la Geneva sub auspiciile Națiunilor Unite, care a recomandat:

1. ca universitățile să organizeze predarea criminologiei și a disciplinelor criminologice, conform tradițiilor, posibilităților și aptitudinilor locale;
2. ca această educație să fie obligatorie pentru cei care intenționează să intre în profesii judiciare și parajudiciare;
3. ca această învățătură folosește, în cel mai larg mod, exerciții clinice.

Așadar, necesitatea predării criminologiei nu a fost susținută doar de criminologii înșiși, ci de toți cei care cooperau în prevenirea criminalității și intrau în contact/erau implicați în tratarea infractorilor. Într-adevăr, în majoritatea țărilor lumii, există o tendință a opiniei publice care cere o transformare/reformă a justiției și a administrației penale. Deopotrivă, ofițerii de poliție, magistrații și funcționarii închisorilor de pretutindeni simt că trebuie să-și reînnoiască modul de a gândi și acționa. Datele/rezultatele criminologice trebuie, prin urmare, să fie luate în considerare în dezvoltarea statului de drept, în modificările legislației penale. Aceasta înseamnă că juriștii trebuie să fie la curent cu progresul criminologiei.

Un aspect controversat în timp privește definiția criminologiei. Pentru italianul Enrico Ferri, criminologia a constituit o „știință sintetică”, știință unitară și autonomă, bazată pe antropologia și sociologia criminală. Din punct de vedere metodologic, cele mai apreciate prin valențele gnoseologice erau și sunt metoda clinică și cea experimentală. În continuare se arată că există diferențe în structura, organizarea și ierarhia titlurilor academice dintre universitățile anglo-saxone și cele continentale, diferențe care au repercusiuni asupra predării la nivel universitar a criminologiei. Sistemul anglo-saxon nu este la fel de omogen ca cel de tip continental, iar cel al Regatului Unit diferă de cel al Statelor Unite, unde coexistă elemente ale ambelor sisteme.

Iată câteva scurte observații în continuare:

- o diferență importantă care influențează predarea criminologiei se datorează caracterului de stat sau privat al universităților;
- universitățile cu o administrație foarte controlată de stat pot oferi mai ușor instruire penală funcționarilor din sistemul penal, ofițerilor de poliție sau funcționarilor din probațiune și personalului penitenciar;
- ierarhia titlurilor academice diferă mult în cele două sisteme;
- existența unui număr considerabil de cursuri de criminologie în afara universităților, în Marea Britanie și Statele Unite;
- ambele sisteme sunt profund înrădăcinate și, în general, nu este posibil să le echivalăm între ele;
- Institutele de criminologie își propun să grupeze într-o singură instituție predarea criminologiei, științele criminologice, științele auxiliare și, de asemenea, uneori și predarea dreptului penal. Aproape toate institutele universitare sunt atașate

facultăților de drept. În țările anglo-saxone, criminologia a devenit puternic integrată, ca sociologie criminală, în departamentele de științe sociale sau sociologie.

Organizarea predării criminologiei și științelor criminologice ridică probleme multiple: condițiile de acces, costul studiilor, numărul de studenți, ciclul de învățământ (durata studiilor, examene, diplome) și oportunități de carieră.

Alături de științele sociale, criminologia este o știință complexă, care se distinge prin următoarele caracteristici:

1. este situată la o răscruce de științe cu care nu se confundă, dar cu care are legături multiple;

2. nu poate fi pur teoretică, are sens doar prin aplicarea sa practică [...];

3. nu este nici exclusiv general, nici numai particular, ci mai degrabă oferă o mișcare constantă de la general la particular și de la particular la general [...];

4. funcționează nu numai cu concepte științifice, ci și cu concepte care exprimă judecăți de valoare;

5. se caracterizează printr-un scop etic autonom: prevenirea criminalității mai degrabă, decât nevoia de a o pedepsi.

În concluzie, criminologia poate fi definită ca o știință multidisciplinară al cărei scop este analiza globală și integrată a fenomenului social cauzat de acțiunile infracționale, în geneza și dinamica lor, sub dubla dimensiune individuală și socială, din punctul de vedere al infractorului, precum și al victimei, în scopuri de prevenire și tratament. O altă definiție ar fi: criminologia este „studiul științific al fenomenului infracțional și al răspunsurilor pe care societatea le oferă sau le poate oferi”.

Trei niveluri de intervenție criminologică sunt ușor identificabile:

– în primul rând, programe de prevenire a tuturor formelor de vulnerabilitate, corespunzătoare diverselor profesii, menite să reducă factorii de risc la care sunt expuși copiii și adolescenții aflați în pericol, programe menite să consolideze factorii de protecție și promițătoare de (re)integrare armonioasă;

– în al doilea rând, și în cazul eșecului prevenirii, intervenția pe întregul lanț infracțional a profesioniștilor care posedă cunoștințe critice bazate pe experiență și comparație cu munca de cercetare, ale căror competențe pot acționa asupra efectelor violenței suferite, prevenind victimizarea secundară.

Din partea a II-a vom selecta anumiți termeni, considerați relevanți dintre cei propuși de criminologul Bauer, în ordine alfabetică.

De exemplu, conceptul de **anomie** este introdus de Durkheim în lucrarea sa *Despre diviziunea muncii sociale* și reluat în *Suicide*. Anomia se referă la situațiile în care aceste norme se găsesc slăbite și incapabile să-și joace rolul. Societatea nu mai este capabilă să ofere codurile culturale necesare funcționării ei. Ștergerea sistemului de valori face apoi relațiile instabile, duce la tensiuni și provoacă conflicte. Reluând opera lui Durkheim, Robert Merton, în articolul său „Social structure and anomie”, 1938, a făcut din anomie un concept central în analiza sa asupra societății americane. El distinge două componente: structura culturală, care conține valori organizate în jurul obiectivelor de atins și a mijloacelor de realizare a

acestora, și structura socială, care se referă la relațiile și pozițiile sociale. Analiza anomiei făcută de Merton implică un factor de tensiune (deformare).

Teoria **asocierii diferențiate** este legată de lucrările lui Edwin Sutherland, în special de *Principiile criminologiei* publicate în 1939 și revizuite în 1947. El abordează criminalitatea dintr-un punct de vedere strict sociologic, propune asociere diferențiată, prin care înțelege că nu ne naștem infractori, ci devenim astfel, urmare a unor asocieri diferențiate ce intervin de la vârste fragede cu anumite grupuri/anturaje nocive sau personalități criminale de prestigiu. Conduita criminală este înainte de toate efectul transmiterii culturale. Se dobândește prin asociere intimă cu persoane sau organizații cu caracter criminal. Prin contactul cu aceștia, individul învață nu numai tehnicile, ci și motivele și atitudinile care susțin comportamentul criminal. Mai exact, există o asociere în cercurile criminale în jurul unei interpretări favorabile încălcării legii.

Teoriile biosociale susțin luarea în considerare a datelor/aspectelor biologice atunci când ne raportăm la criminalitate, recunoscând în același timp importanța mediului social. Este vorba despre tendințe de a răspunde într-un anumit fel într-un mediu dat. Aici se încadrează teoria alienării, iar Ernest Dupré, inventatorul conceptului de mitomanie, a propus apoi o nouă explicație: „perversitatea constituțională”, adică inversarea altruismului, dorința perversă de a-și face aproapele să sufere. Perspectiva deschisă de Dupré va fi preluată și extinsă pe tot parcursul secolului XX. Putem remarca ca repere morfo-caracterologia lui Ernst Kretschmer, 1925, care distinge diferite tipuri umane, opera lui Olof Kinberg, 1935, tipologia rasială a lui Earnest Albert Hooton, 1939, somato-psihologia lui William Herbert Sheldon, care a prezentat diferitele sale tipologii fizice, 1940, dar și teoria constituției delincvente a lui Benigno Di Tullio, 1951, pentru care există un set de predispoziții fizice și psihologice asociate cu criminalitatea. În fine, în aceeași linie a *teoriilor psihosociale*, se încrie Hans Jürgen Eysenck care își va propune, în lucrarea sa *Crimă și personalitate*, 1964, să analizeze personalitatea în funcție de trei dimensiuni: extroversiunea (tendențele impulsive), nevrotismul (anxietatea, instabilitatea emoțională), psihotismul (izolarea, agresivitatea, absența empatiei). Elementele indicate în aceste trei dimensiuni, de natură biologică, pot afecta procesul de condiționare socială și pot favoriza apariția comportamentului infracțional.

Școala cartografică, debutează în Europa cu André-Michel Guerry care nu a fost doar primul ce a folosit statisticile pentru analiză, ci și primul care a cartografiat criminalitatea, trasând o localizare geografică națională a criminalității. Ulterior, Școala din Chicago (Robert Ezra Park, Ernest Burgess) va lega strâns geografia urbană a marilor orașe americane de fenomenul criminal. Apoi, în cadrul acestor orașe, s-au concentrat pe anumite zone (Clifford Shaw și Henry McKay) și pe anumite cartiere. Abordarea geografică a făcut posibilă relevarea distribuției criminalității, dar ne interesează spațiul însuși ca dimensiune a faptei infracționale. În 1979, Marcus Felson a cerut ca locația să fie luată în considerare ca factor determinant, iar Ronald V. Clarke, în 1983, și-a publicat cercetările despre prevenirea

situațională în care intervine și amenajarea locului ca element determinant. Lawrence W. Sherman, în articolul său din 1989, „Hot Spots of Crime and Criminal Carrers of Places”, notează că criminalitatea este concentrată în câteva puncte fierbinți și că este mai fiabil să prezicem *unde* se va produce crima decât *cine* o va comite. În cele din urmă, în 1991, Paul și Patricia Brantingham în lucrarea *Criminologia Mediului*, au introdus locația și configurația spațială, designul, ca factor în comiterea faptei criminale.

Criminologia clasică are ca punct de pornire lucrarea lui Cesare Beccaria (*Tratat despre crime și pedepse*) ce pleacă de la o critică a sistemului penal în vigoare atunci, considerat arbitrar, barbar și ineficient, și militează pentru instituirea unui nou sistem. La rândul său, (Jeremy Bentham) consideră omul ca o ființă rațională, care caută să-și atingă interesele lui. Înzestrat cu liber arbitru, omul este capabil să estimeze câștigurile și pierderile. Prin urmare, stabilirea pedepselor care să fie proporționale cu infracțiunea ar putea avea rol de descurajare, prevenire generală și specială.

Criminalitatea „gulerelor albe” este un concept introdus de Edwin Sutherland în 1949 în lucrarea sa *Criminalitatea cu guler alb* unde definește acest tip de infracțiune ca fiind o infracțiune comisă de o persoană respectabilă, cu un statut social înalt în exercitarea atribuțiilor sale. Această definiție este unică prin faptul că nu precizează conținutul faptei penale sau motivațiile acesteia, ci se raportează la statutul și condițiile unui sector. Pentru el, criminalitatea gulerelor nu este diferită de criminalitatea obișnuită și se învață în același mod, urmând același proces de asociere diferențială. Lumea afacerilor este plină de atitudini și comportamente criminale.

Teoria *conflictelor* este promovată de cei care consideră că societatea este un loc de conflict și că statul reprezintă interesele și valorile grupurilor capabile să o controleze. În această viziune, este mai probabil să ajungem la infracțiune dacă facem parte dintr-un grup exclus sau suntem departe de sursa de putere. Încă din 1938, Sellin subliniază faptul că societățile complexe sunt societăți conflictuale. El distinge între conflictele culturale primare. Atunci când mai multe culturi se ciocnesc în cadrul aceleiași societăți (colonialism, imigrație) apar și conflicte culturale secundare, mai ales dacă o societate are mai multe subculturi. În aceste condiții, legea reprezintă normele statului dominant, normalitatea; iar dacă normele pe care se bazează intră în armonizare cu normele unei a doua culturi, aceste norme vor apărea ca deviante. În 1955, Albert Cohen a modificat teoria lui Sellin, legând delinvența juvenilă de o subcultură adolescentină. Această abordare va fi reluată ulterior, dar din perspectivă structurală, și nu culturală. La sfârșitul anilor 1950, George Vold (*Criminologie teoretică*, 1958), bazându-se pe principiul că bărbații acționează în și prin grupuri, a considerat societatea și crima, ca un spațiu conflictual care se opune mai multor grupuri ce urmăresc interese divergente. În anii 1960, 1970, teoriile de inspirație marxistă vor prelua noțiunea de conflict, interpretând-o în termeni de clase, în timp ce alții vor extinde perspectiva pluralistă a lui Vold. În orice caz, întrebarea nu se mai pune: „De ce unii comit crime?”, ci: „De ce anumite fapte sunt definite ca fiind penale?”

Teoria controlului social schimbă paradigma interogațiilor, propunând întrebarea: „De ce oamenii nu comit crime?”. Este vorba despre identificarea factorilor care împiedică majoritatea oamenilor, de cele mai multe ori, să încalce legea și codurile sociale. Aceste teorii presupun că motivația criminală este larg răspândită (cel puțin, într-o analiză moștenită de la Hobbes), căci oamenii ar căuta să-și satisfacă interesele indiferent de cost. Dacă nu se comportă în acest fel, este pentru că sunt urmăriți/condiționați de un întreg sistem de controale care le configurează limitele libertății. Factorul-cheie al criminalității este, prin urmare, absența controlului. Această abordare, de asemenea, poate fi parte din criminologia clasică, prin aceea că oamenii sunt considerați ființe raționale capabile să calculeze și să aleagă, dar trebuie să fie supuși unui control social. Cel mai important reprezentant este **Travis Hirschi**, care discută despre aceste aspecte în lucrarea sa, *Cauzele delincvenței* (1966). Hirschi enumeră patru tipuri de legături (BONDS) care leagă adolescentul de societatea convențională: *atașament* (legături sociale, în special legături familiale, care neagă sensibilitatea față de nevoile și interesele celorlalți), *angajament* (recunoașterea beneficiilor derivate dintr-o existență convențională), *implicare* (gradul de implicare în activități convenționale în timpul zilei) și *sentimentul* de legătură cu societatea convențională. Toate aceste legături produc procesul de socializare. Dacă una sau mai multe dintre aceste legături sunt slăbite, controlul este slăbit, iar adolescentul este mai expus ispitelor activităților criminale.

Criminologia critică este înțeleasă în opoziție cu criminologia tradițională. Abordarea criminalității poate pleca de la persoana criminalului, așa cum propunea criminologia clasică sau pozitivistă, dar poate lua ca punct de plecare interacțiunile sociale dintre indivizi, precum teoria controlului social, la fel cum se poate baza pe considerații structurale, precum teoriile anomiei și a conflictelor. „Criminologie critică”, care a apărut în anii 1970, este un termen generic care acoperă diverse doctrine precum neomarxismul, feminismul critic, aboliționismul (vezi Louk Hulsman) etc., care au în comun premisa că structurile sociale sunt produsul muncii umane și că prin demitizarea lor le-am putea schimba, căci aceste doctrine văd criminalitatea ca pe o construcție socială. Reprezentanții refuză să ia în considerare infractorul fără să ia în considerare și societatea care l-a condus în această situație. Ei critică ordinea actuală care produce inegalități, fie că acestea sunt rodul capitalismului, al ordinii patriarhale, al rasismului etc. Ele pun sub semnul întrebării funcționarea justiției, văzută ca un exercițiu al puterii. În cele din urmă, dincolo de reforma justiției, aceste teorii solicită o revizuire a societății în ansamblu.

Criminologia culturală este o nouă abordare. În 1988, Jack Katz a publicat *Seduction of Crime*, unde a introdus o schimbare de perspectivă în modul de abordare a criminalității prin îndreptarea atenției către experiența crimei, dar și sentimentele și senzațiile care ar putea să o însoțească. Reluând această abordare, Jeff Ferrell și Clinton R. Sanders au publicat volumul *Cultural Criminology* în 1995. Pornind de la observația că lumea noastră este saturată de mass-media, de circulația

informațiilor și de imagine, distincția dintre fapte și ficțiune uneori dispare. Ceea ce-i este caracteristic este că abordează criminalitatea ca pe o experiență colectivă, împărtășită în multiple moduri, implicând simboluri, semnificații, stiluri, senzații, emoții etc.

Ea nu urmărește, ca și criminologia convențională, să identifice cauzele criminalității, ci să analizeze reprezentarea acesteia și modul în care este construită social. Înlocuiește cerințele științifice cu cerințele de interpretare.

Iar, spre deosebire de criminologia critică, aceasta nu urmărește producția de sens ca izvorând din structurile sociale, ci ca reieșind din interacțiunile dintre indivizi. În acest sens extinde tradiția studiilor calitative deja prezente în criminologie, opusă studiilor cantitative bazate pe date statistice, care favorizează analiza călătoriilor individuale și a modului în care fiecare persoană trăiește realitatea socială.

Doctrina *apărării sociale* este prefigurată în 1910, când Adolphe Prins a publicat articolul „Densitatea socială și transformările dreptului penal”. Îndepărtându-se de pozițiile de pozitivitate, insistă asupra pericolului și a necesității unei sentințe nedeterminate. În Italia, ideea este reluată/preluată după 1945, de Filippo Gramatica. În *Principiile de apărare socială*, el nu propune nimic mai puțin decât să renunțe la sistemul de pedepse și să considere infractorul ca o ființă antisocială care trebuie mai presus de toate să fie resocializată, în afara sistemului penal. Așadar, dacă Gramatica se află la originea „noii apărări sociale”, un alt reprezentant în Franța va fi Marc Ancel. Proiectul pe care Marc Ancel îl propune este diferit de cel al lui Gramatica. Este vorba, într-o reflecție umanistă și pragmatică, de promovarea reabilitării criminalului în societate. Din această perspectivă, dreptul penal nu are ca scop pedepsirea sau sancționarea unei infracțiuni, ci protejarea societății; această protecție trebuie implementată prin mijloace extralegale care să permită înlăturarea sau tratarea infractorului; va pune accent pe prevenire și va căuta reabilitare insistând asupra unei abordări umane a infractorului. Ancel sugerează chiar să distingem două momente în judecată. Pe de o parte, procesul clasic care examinează faptele și stabilește vinovăția; pe de altă parte procesul de apărare socială care examinează personalitatea infractorului și determină sancțiunea. Pentru el se cuvine, înainte de toate, să se ia în considerare individul, mai mult decât era cazul atunci, cu ajutorul special din resursele științelor umane

Școala de la Chicago se naște ca doctrină la începutul secolului al XX-lea, la Departamentul de Sociologie al Universității din Chicago care a devenit centrul cercetării privind criminalitatea și devianța. Punctul de plecare este o reflecție asupra orașului și ecologiei urbane. În 1925, Robert Ezra Park, Ernest Burgess, Louis Wirth, Roderick McKenzie au publicat o colecție de articole intitulată: *The City, Chicago in this case*, oraș care a cunoscut o creștere exponențială și a întâmpinat multiple probleme, în special cea a integrării populațiilor de imigranți. Primele studii empirice arată o rată a criminalității mai mare în zona cea mai săracă, cea cu cele mai degradate condiții de sănătate și sociale; ele mai arată că această rată rămâne stabilă

de-a lungul anilor indiferent de fluxul de populații din această zonă. Prin urmare, criminalitatea pare legată de condițiile urbane și sociale, independent de oameni. Analiza criminalității trebuie, deci, să abandoneze perspectiva personalității criminale, dominantă în criminologia pozitivistă, și să adopte o privire sociologică, căutându-i cauzele în dezorganizare, conflicte culturale, tensiuni, în mediu etc.

Școala de la Chicago, care acoperă autori foarte diverși (Clifford Shaw, Henry McKay, Thorsten Sellin, Edwin Sutherland, Albert K. Cohen etc.) și teorii foarte diverse, totuși împărtășește ideea că o comunitate poate dezvolta diferite caracteristici, făcându-o să semene cu un organism individual, și că mai multe grupuri pot dezvolta relații de simbioză în care fiecare își găsește avantajul. Imaginea rezultată a orașului are înfățișarea nu a unui teritoriu sau spațiu geografic, ci a unui super-organism; o unitate simbiotică a comunităților individualizate. În plus, ecologia botanică se confruntă cu un proces dinamic de ocupare a spațiului articulat în jurul invaziei și apoi dominației unor noi specii care le înlocuiesc pe cele vechi. În mod similar, dinamica orașului, a zonelor sau cartierelor sale, este analizată în termeni de invazie, dominație și substituție externă (valuri de emigrare), precum și intern (dezvoltarea activității economice).

Teoria etichetării mută accentul pe societate, adică fapta criminală implică nu numai infractorul, ci și societatea. Având în vedere că criminologia a luat în considerare doar o parte a problemei, ocupându-se exclusiv cu infractorii, această nouă abordare își propune să completeze tabloul concentrându-se pe răspunsul societății. Din această perspectivă, criminalitatea este văzută, prin urmare, mai puțin ca o încălcare a normelor și mai mult ca o interacțiune socială între cei care sunt considerați infractori și restul societății. Frank Tannenbaum a fost, în 1938, cu lucrarea *Crima și comunitatea*, primul care a insistat asupra faptului că prima arestare marchează un moment crucial în constituirea identității criminale printr-o dramatizare a răului. Respingerea infractorului va rezona în el și va încuraja construirea unei personalități deviante. Judecățile externe vor plasa treptat persoana în cauză într-o situație de devianță care, dacă durează, ajunge să fie interiorizată și să conducă la o carieră criminală. Din acest punct de vedere, controlul social însuși este cel care dă naștere devianței. Și, pentru această teorie, oamenii devin stabili în rolul lor de criminali atunci când sunt etichetați ca atare și stigmatizați, fiind îndepărtați de rolurile convenționale. În 1963, Howard Becker a oferit o versiune extinsă în *Outsiders*. Devianța nu este nici o realitate naturală, obiectivă, nici scrisă în genele anumitor oameni, ci este generată de societate care stabilește norme și care caracterizează comportamentul anumitor indivizi ca fiind deviant.

Prevenirea situațională este definită de legiuitorul francez, în 2002: *Prevenirea situațională acoperă toate măsurile urbanistice, arhitecturale sau tehnice menite să prevină săvârșirea de fapte infracționale sau să le facă mai puțin rentabile*. Până la acest moment consemnăm că, în 1961, Jane Jacobs, în lucrarea sa de referință *Decline and Survival of Great American Cities*, a stabilit o legătură între securitate și planificare urbană. În 1972, arhitectul și urbanistul Oscar Newman a scris

Defensible Space. Potrivit acestuia, reducerea faptelor infracționale, precum și sentimentul de nesiguranță, pot fi controlate prin arhitectură și urbanism. La rândul său, profesorul de criminologie, Ronald V. Clarke a completat această teorie cu cea a „alegerii raționale” conform căreia un infractor ia în considerare mai mulți factori pentru a-și îndeplini sau nu acțiunea răuvoitoare. Modelele de alegere rațională preiau conceptul economic de utilitate așteptată: oamenii iau decizii raționale în măsura în care fac alegeri pentru a maximiza profiturile, reducând la minimum pierderile. Această perspectivă împrumută din doctrina clasică a utilitarismului.

Justiția restaurativă este un concept propus în 1989, de John Braithwaite care a publicat lucrarea *Crime, Shame and Reintegration*. Autorul, preluând teoriile etichetării, constată că rușinea adusă infractorului, de societate, este de fapt o stigmatizare. Această rușine are însă ca efect nu numai izolarea criminalului, ci, indirect, întărirea criminalității prin respingerea infractorului astfel stigmatizat, și apropierea de subculturile criminale. Cu toate acestea, spre deosebire de anumite abordări, Braithwaite nu crede că ar trebui să renunțăm la ideea de sancțiune, ci mai degrabă ar trebui să fie concepută diferit. Premisele ar fi: omul este necesar unei comunități, așadar permite iertarea. Dar pentru aceasta nu trebuie să mai fie stigmatizat, ci trebuie să se reintegreze. Soluția permite infractorului să se întoarcă în societate. Această perspectivă implică, așadar, o altă viziune a justiției, prezentând o alternativă la justiția tradițională și pilonii ei: răzbunarea și descurajarea. Această nouă abordare va fi numită justiție restaurativă. Practic, infracțiunea este considerată ca un atac la adresa oamenilor și a comunității, care trebuie mai degrabă reparat decât pedepsit. Repararea se va baza pe un dialog între toate părțile interesate într-un proces, care vizează acoperirea prejudiciului adus victimei și comunității, conducând la o decizie colectivă care va permite reconcilierea. Ideea centrală este ca infractorul să recunoască prejudiciul pe care l-a provocat, să treacă prin experiența rușinii și să accepte repararea prejudiciului cauzat.

Teoria rutinei sau a activității rutiniere, spre deosebire de alte teorii, nu este interesată de motivele faptei criminale. Aceasta urmărește să explice mai degrabă, situația de victimizare decât comportamentul criminal și se concentrează pe mediul și evenimentele care au determinat crima. Aspecte ale mediului în care se trăiește, unde se lucrează, condițiile structurale ale acestor locuri etc., precum și stilul de viață pe care îl are victima, unde merge, ce face etc., devin, așadar, elemente importante în analiza și predicția situației infracționale. În această perspectivă, criminalitatea este interpretată ca parte a unui set mai larg de activități de rutină. În 1972, Oscar Newman a publicat *Defensible Space*, o lucrare în care considera dezvoltarea mediului urban, în special a orașelor, ca un element ce poate încuraja sau, dimpotrivă, descuraja delincvența.

În 1979, Marcus Felson și Lawrence Cohen și-au publicat articolul: „Social Change and Crime Rate Trends: A Routine Activity Approach.” Ei explică că infracțiunea apare atunci când, la un moment și un loc dat, există un infractor motivat, o țintă atractivă și o absență a supravegherii (care poate fi un polițist, dar

mai general un simplu cetățean a cărui prezență la fața locului în calitate de martor este suficientă pentru a descuraja un atacator, sau chiar un obiect precum o lumină aprinsă, o cameră de securitate etc. Este conjuncția acestor trei date care permite/favorizează producerea infracțiunii. În schimb, modificarea oricăruia dintre acești trei factori este suficientă pentru a preveni criminalitatea. Cel mai bun mod de a reduce criminalitatea este, prin urmare, să nu se concentreze asupra infractorului, ci să se reducă oportunitățile de a comite o infracțiune.

Termenul „victimologie” datează de la conferința (susținută în 1947), în care avocatul penalist român Benjamin Mendelsohn, îl introduce în circuitul academic. Tocmai cu articolul lui Hans von Hentig: „Infractorul și victima sa” din 1948, criminologia începe să se intereseze de situația victimei crimei, iar din anii 1980 au început să se amplifice cercetările în domeniu.

Putem discerne trei abordări ale victimologiei. Prima, reprezentată de Ezzat Fattah, consideră victimologia ca o ramură a criminologiei și este interesată de victimele infracțiunilor. A doua, reprezentată de John Dussich, extinde sfera victimelor prin includerea victimelor accidentelor sau dezastrelor naturale. A treia, propusă de Robert Elias, ia ca punct de reper drepturile omului și include genocidul, tortura și sclavia.

Această disciplină încă tânără este împărțită, de altfel, în două perspective care nu sunt întotdeauna articulate. O abordare care își propune să fie științifică și o abordare mai degrabă asemănătoare acțiunii sociale în beneficiul victimelor. Indiferent de perspectivă, victimologia încearcă să înțeleagă de ce și cum anumite grupuri de oameni devin victime și ce impact are victimizarea suferită asupra vieții lor.

Teoria „ferestrelor sparte” este datată tot la sfârșitul secolului trecut. În 1982, James Q. Wilson și George L. Kelling și-au publicat articolul „Broken window”. Autorii pleacă de la principiul că un cartier poate deveni o zonă de risc în urma unui proces în trei etape în care este observat mai întâi un comportament necivilizat. Aceste comportamente nu sunt criminale, dar împing populația „civilă” să părăsească cartierul, lăsând în al doilea moment, locuri publice invadate de populații necivilizate. De acolo, cartierul devine pradă delincvenților crezând că pot funcționa fără a răspunde. Acesta este sensul metaforei „ferestrei sparte”. Dacă, într-o casă, un geam nu este reparat, această neglijență trimite un semnal: nimănui nu-i pasă de ceea ce se întâmplă. Spargerea geamului nu are nicio consecință, dar, dacă fereastra nu este reparată foarte repede, alte ferestre se vor sparge. Și aceasta situație, acest semnal de abandon duce la consecințe dezastruoase. Din această perspectivă, criminalitatea nu este atribuită unor cauze precum sărăcia, ci inegalității, adică se datorează unei căderi a moralității. Soluția pentru prevenirea acesteia presupune un răspuns viguros la infracțiunile minore din zonele dezorganizate. Printr-o neînțelegere, această strategie a ajuns să fie identificată cu politica „toleranței zero”. Ceea ce susțineau autorii cărții „Ferestre sparte” a fost într-adevăr toleranța zero față de incivilitate, dar care avea să fie realizată prin alte mijloace decât represiunea criminală, în timp ce politica „toleranței zero” a procedat în sens invers, prin penalizarea incivilității denunțate în special de George Kelling.

Lawrence W. Sherman, în lucrarea *Provocarea, descurajarea și relevanța pedepsei* propune o nouă teorie: teoria provocării. Provocarea este creșterea netă a frecvenței, incidenței sau gravității infracțiunilor viitoare împotriva comunității sancționatoare, și asta din cauza unei reacții de mândrie care neagă rușinea inerentă administrării unei sancțiuni penale.

Provocarea specifică sau individuală este reacția unei persoane la pedeapsa care i se impune. Provocarea generală este reacția unui grup sau a unei comunități la pedeapsa impusă unuia sau mai multor membri ai săi. Provocarea directă este o infracțiune comisă împotriva unui funcționar ce sancționează. Provocarea indirectă este o infracțiune pur și simplu inadecvată comisă împotriva unei ținte, reprezentând agenții de sancționare ce au provocat furia. Aceste reacții constituie și un indicator mult mai puternic pentru infracțiunile împotriva persoanei și infracțiunile de violență, decât pentru infracțiunile de asociere infracțională. Provocarea necesită patru condiții la fel de importante:

1. Infractorul consideră că o sancțiune penală este abuzivă.
2. Legăturile dintre infractor și agentul sancționator sau comunitatea pe care o reprezintă aceasta sunt slabe sau inexistente.
3. Infractorul consideră că sancțiunea stigmatizează și respinge o persoană, și nu o faptă/ un comportament de încălcare a legii.
4. Infractorul neagă sau refuză să recunoască rușinea pe care i-a provocat-o efectiv sancțiunea.

În concluzie, apreciem lucrarea ca fiind valoroasă atât pentru juriști, cât și pentru celelalte categorii de profesioniști care interacționează cu infractori/victime de diferite vârste, cu statut social diferit etc., dar, deopotrivă este un instrument și o sursă bibliografică pentru studenți, masteranzi, doctoranzi etc.

