



DISTRIBUIRE GENERALĂ
OCDE /GD(97)167

No. 10/1997

Support pentru Consolidarea Administrației și Managementului în Țările Europene Centrale și de Est

**PROCEDURILE ADMINISTRATIVE
ȘI SUPRAVEGHEREA ADMINISTRAȚIEI
ÎN UNGARIA, POLONIA, BULGARIA,
ESTONIA ȘI ALBANIA**

Documente SIGMA: Nr. 17



- Traducerea acestor materiale a fost posibilă cu suportul Inițiativei pentru Reforma Serviciului Public și Guvernelor Locale afiliată Open Society Institute, Budapesta, Ungaria.

The translation of these materials has been possible with the support of Local Government and Public Service Reform Initiative (affiliated with the Open Society Institute, Budapest, Hungary).

- Traducerea acestui document a fost efectuată de către Centrul de Inovații Sociale, Chișinău, Moldova în cadrul unui Proiect finanțat de către NISPAcee, Bratislava, Republica Slovacă.

The translation of this document has been performed by Social Innovation Center, Kishinau, Moldova within a Grant awarded by the NISPAcee, Bratislava, Slovak Republic.

- Se aduc mulțumiri NISPAcee (Rețeaua de Instituții și Școli pentru Administrare Publica din Europa Centrală și de Est) și SIGMA/OECD pentru susținerea acordată la organizarea proiectului în cauză.

We express our acknowledgement to NISPAcee (The Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe) and SIGMA/OECD for organisational support to the Project concerned.

- Traducere din limbile engleză și/sau franceză care sunt limbile oficiale ale acestei publicații intitulate "PROCEDURILE ADMINISTRATIVE ȘI SUPRAVEGHEREA ADMINISTRĂȚIEI ÎN UNGARIA, POLONIA, BULGARIA, ESTONIA ȘI ALBANIA", drept de autor, OECD, Paris 1997. OECD nu poartă răspundere de calitatea traducerii acestui document.

Translation from the English and/or French texts, which are the official versions of this publication entitled "ADMINISTRATIVE PROCEDURES AND THE SUPERVISION OF ADMINISTRATION IN HUNGARY, POLAND, BULGARIA, ESTONIA AND ALBANIA", copyright, OECD, PARIS 1997. OECD cannot be responsible for the translation of this document.

PROGRAMUL SIGMA

SIGMA — Suport pentru consolidarea administrației și managementului în țările Europei Centrale și de Est — reprezintă o inițiativă comună a Centrului pentru Cooperare Economică cu Țările în Perioada de Tranziție ale OECD și Programul Phare al Uniunii Europene. Inițiativa în cauză sprijină eforturile de reformare a administrațiilor publice din treisprezece țări în perioada de tranziție și este finanțată în principal de către Phare.

Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OECD) reprezintă o organizație interguvernamentală având în componența sa 29 de țări democratice dezvoltate, cu o economie de piață avansată. Centrul orientează asistența și suportul său consultativ într-un șir larg de domenii din sfera economică spre țările în proces de reformare din Europa Centrală și de Est, din fosta Uniune Sovietică. Phare acordă donații financiare pentru a sprijini țările-parteneri din Europa Centrală și de Est până acestea din urmă vor fi gata să-și asume obligațiile de membru al Uniunii Europene.

Phare și SIGMA lucrează pentru aceleași țări: Albania, Bosnia-Herzegovina, Bulgaria, Republica Cehă, Estonia, Macedonia, Ungaria, Letonia, Lituania, Polonia, România, Slovacia și Slovenia.

Fiind fondată în 1992, SIGMA activează în cadrul Serviciului de Management Public al OECD, acesta oferind informații și investigații de expert în managementul public persoanelor care se ocupă de elaborarea politicilor și facilitează contactul și schimbul de experiență între managerii antrenați în sectorul public. SIGMA oferă țărilor beneficiare accesul la o rețea de administratori publici cu experiență, precum și informație comparativă și cunoștințe tehnice conectate la Serviciul de Management Public.

SIGMA are drept scop:

- să sprijine țările beneficiare în căutările unor sisteme adecvate de administrare, astfel încât să fie posibilă sporirea eficienței administrative și promovarea aderării cadrelor antrenate în sectorul public la valorile democratice, etice și supremația legii;
- să ajute la dezvoltarea unor capacități autohtone la nivelul administrației centrale pentru ca aceasta să poată face față problemelor internaționalizării și planurilor de integrare ale Uniunii Europene;
- să sprijine inițiativele Uniunii Europene și ale altor donatori în acordarea asistenței țărilor beneficiare în ce privește reforma administrației publice și să contribuie la coordonarea activităților de suport financiar.

În cadrul activității efectuate, inițiativa acordă o înaltă prioritate facilitării de cooperare între guverne. Această practică include asigurarea suportului logistic necesar pentru formarea în Europa Centrală și de Est a rețelelor de practicieni din administrația publică, dintre acești practicieni și omologii lor din alte țări democratice dezvoltate.

SIGMA lucrează în cinci domenii tehnice: Reforma Administrativă și Strategiile Naționale, Managementul Procesului decizional, Managementul Cheltuielilor, Managementul Serviciului Public și Supravegherea Administrativă. Plus la toate, există o unitate pentru servicii de informare care are menirea să difuzeze materiale curente și publicate tratând subiecte ce țin de managementul public.

Viziunile exprimate în această publicație nu reprezintă opiniile oficiale ale Comisiei, ale țărilor-membre ale OECD sau ale țărilor din Europa Centrală și de Est participante în cadrul Programului. Opiniile aparțin autorilor respectivi.

CUVÂNT ÎNAINTE

SIGMA publică acest raport pentru a face informația comparativă a legii administrative și a supravegherii administrative din țările Europei Centrale și de Est mai ușor accesibilă, precum și de a scoate în relief anumite legături cu realizările în acest domeniu din Europa de Vest. Deși fiecare țară își are istoria și tradițiile sale de abordare a acestor probleme, în același timp, apare un model comun și larg acceptat despre modalitatea de conducere a lor în statele democratice. Acest raport trebuie să prezinte un interes deosebit pentru funcționarii publici, oficialitățile guvernamentale, parlamentari și alte persoane interesate în dezvoltarea procedurilor administrative și a instituțiilor de supraveghere.

Numeroase persoane individuale din cele cinci țări studiate au contribuit la proiectul atunci de-abia schițat, care apoi a condus la publicarea lui. Câteva persoane ne-au pus la dispoziție informația, care altfel nu putea fi accesibilă; alte persoane au fost de-acord să fie interviuate, sacrificându-și timpul; în timp ce alții citeau și ofereau liniștit comentariile lor în vederea raportului schițat. Acest grup include oficialități, juriști, parlamentari, judecători și savanți din diferite regiuni ale Europei Centrale și de Est. Ei ne-au acordat un ajutor foarte mare în explicarea diferenței, câteodată foarte mari, dintre prevederile legii și modalitatea de aplicare a lor în practică.

Profesorul Denis Galligan, Director, Universitatea Centrului de Studii Socio-Legale din Oxford (Colegiul Wolfson), a făcut cercetări și a scris acest raport. Opiniile exprimate în raport aparțin Dumnealui. Da. Agnes Munkacs, jurist al Parlamentului ungar la un program de instruire OECD din cadrul Secretariatului SIGMA, a servit drept coordonator de proiect, contribuind în mare măsură la proiect. Trebuie să țineți minte, că legile și practicile se schimbă repede în regiune, schimbări intervenind și în unele domenii discutate aici. Textul se bazează pe informația de care puteam dispune în octombrie 1996.

Staffan Synnestrom, Consilier Superior în Conducerea Serviciului Public din cadrul Secretariatului SIGMA, a înființat proiectul la începutul lui 1996, supraveghind evaluările lui de mai departe, până când la SIGMA a aderat Dl Kjell Larsson, Consilier Superior pentru Controlul Administrativ, care și-a asumat această responsabilitate. Larsson mai este responsabil și de organizarea atelierelor viitoare care vor folosi acest raport ca bază. Dumnealui poate fi contactat la Secretariatul SIGMA pentru a obține mai multe detalii despre subiectele tratate în acest raport, precum și despre lucrul desfășurat de către SIGMA în domeniul supravegherii administrative.

Procedurile Administrative și Supravegherea Administrării în Ungaria, Polonia, Bulgaria, Estonia și Albania mai sunt accesibile și în limba franceză, având denumirea de La procedure administrative et le controle de l'administration en Hongrie, Pologne, Bulgarie, Estonie et Albanie.

Raportul acesta este publicat cu consimțământul Secretarului General al OECD.

SIGMA-OECD
2, rue Andre-Pascal
75775 Paris Cedex 16, France
Tel (33.1) 45.24.13.00 sau 45.24.13.94

SUMAR EXECUTIV

Documentul SIGMA se referă la legea și instituțiile administrative din Ungaria, Polonia, Bulgaria, Estonia și Abania. Aceste țări reprezintă diferite grupuri geografice, culturale și istorice. Documentul constă din două părți. Prima parte examinează procedurile administrative din țările menționate, iar a doua se referă la diversele forme de supraveghere judecătorească și nejudicătorească ale administrațiilor țărilor date. Ambele părți au scopul de a descrie situația din fiecare țară studiată și de a identifica domeniile care se necesită a fi studiate mai profund de către guvernele acestor țări.

Toate țările Europei Centrale și de Est recunosc, că construirea sau reconstruirea, în dependență de situație, a unei administrări publice profesionale și stabile, constituie un element vital în crearea unei societăți moderne și democratice. Realizarea obiectivului dat depinde de crearea unor instituții administrative potrivite, în cadrul căror planurile de guvernare pot fi implementate în mod efectiv și economic.

În timp ce realizarea obiectivului general necesită o planificare de lungă durată și angajarea unor resurse substanțiale, mai trebuie de ținut cont și de faptul, că guvernarea administrării are dimensiuni legale. Cele trei aspecte ale dimensiunii legale sunt: i) administrarea trebuie să fie efectuată în cadrul legii; ii) legătura dintre autoritatea administrativă și cetățeni nu trebuie să depindă de dorința sau capriciile autorității, dar să fie mediată de principiile legale; și iii) fiecare autoritate administrativă trebuie să fie supusă unei supravegheri de către alte autorități.

Partea I a raportului identifică însușirile principale ale procedurilor, conturează istoria țărilor și constată schimbările intervenite în ultimii ani. Această parte conține, că cele cinci țări studiate, amplasate în regiune după cum sunt și având o istorie foarte diferită, se află la etape foarte diferite de dezvoltare a legii administrative. Fiecare din ele s-au încadrat într-un program de reformare pentru a-și aduce sistemele sale în corespundere cu modelul de proceduri administrative, acceptat acum în întreaga Europă. Mai departe, există o contradicție clară dintre regimurile de procedură ale perioadei comuniste și cele care sunt mai potrivite pentru sistemul democratic, de supremație al legii.

Partea II adresează nu numai supraveghere judecătorească, dar și supraveghere din partea altor organe, inclusiv ombudsman, inspectorate și comisii speciale, procurorul și comisiile parlamentare. În timp ce supravegherea judecătorească de către tribunalele independente reprezintă platforma centrală a reformării celor cinci țări, aceasta se încadrează în spectrul de probleme legale. Care ar fi cele mai potrivite forme de supraveghere a conținutului și meritelor acțiunilor administrative? Aceasta este o problemă discutabilă, aici expunându-se diferite păreri.

Sperăm, că raportul de față va trezi interesul oficialităților, legislatorilor și reformatorilor de lege din țările studiate. Analizele critice oferite în text s-au făcut cu scopul de a fi utile și constructive și trebuie înțelese în contextul acelor realizări importante, produse în majoritatea țărilor Europei Centrale și de Est pe parcursul anilor 1990.

CUPRINS

PROGRAMUL SIGMA	1
CUVÂNT ÎNAINTE	2
SUMAR EXECUTIV	3
INTRODUCERE	8
Procedurile administrative	8
Supravegherea administrării	9
Fundalul studiului	10
PARTEA 1: PROCEDURILE ADMINISTRATIVE ȘI SUPRAVEGHEREA ADMINISTRĂRII ÎN UNGARIA, POLONIA, BULGARIA, ESTONIA ȘI ALBANIA	11
1. Introducere	11
1.1. Obiectivele legii și procedurii administrative	11
1.2. Legea și procedura administrativă în Europa Centrală și de Est	14
1.3. Obiectul și spectrul raportului	17
1.4. Proceduri de creare a legilor	18
1.5. Materia și procedura	19
1.6. Părțile terțe și grupurile interesate	19
2. Ungaria	19
2.1. Bazele fundamentale legale	19
2.2. Factorii constituționali	20
2.3. Prezentare generală a procedurilor administrative	20
2.4. Spectrul actelor administrative	21
2.5. Principiile fundamentale	23
2.6. Cursul acțiunii administrative	24
2.7. Franchețea și transparența	25
2.8. Participarea: avizul, dezvăluirea și audierea	26
2.9. Reprezentarea legală	29
2.10. Pierderea independenței și partinitatea	29
2.11. Constrângeri ale procesului de luare a deciziilor	29
2.12. Argumentarea	31
2.13. Recurgere: reexaminare, apel, revizuire	31
2.14. Concluzii și întrebări pentru considerare	33
3. Polonia	34
3.1. Tradițiile legale ale Poloniei	34
3.2. Fundalul legii administrative	34
3.3. Principiile Constituționale	35
3.4. Prezentare generală a procedurilor administrative	35
3.5. Principiile fundamentale	36
3.6. Spectrul acțiunilor administrative	36
3.7. Evaluarea procesului administrativ	37
3.8. Participarea: avizarea, dezvăluirea și audierea	38
3.9. Reprezentarea legală	39

3.10.	Partinitatea și imparțialitatea	40
3.11.	Constrângeri ale procesului decizional	40
3.12.	Prezentarea motivelor	41
3.13.	Plângerile și cererile	41
3.14.	Apelurile administrative	42
3.15.	Concluzii și întrebări pentru considerare	43
4.	Bulgaria	44
4.1.	Tradiția legală a Bulgariei	44
4.2.	Fundalul legii administrative	44
4.3.	Principiile constituționale	45
4.4.	Prezentare generală a procedurilor administrative	46
4.5.	Spectrul de aplicare al APA	46
4.6.	Principiile fundamentale	47
4.7.	Cursul actului administrativ	48
4.8.	Participarea: avizarea, dezvăluirea și audierea	48
4.9.	Reprezentarea legală	50
4.10.	Imparțialitatea și lipsa de partinitate	50
4.11.	Constrângeri asupra procesului decizional	50
4.12.	Prezentarea motivărilor	50
4.13.	Apelurile administrative	51
4.14.	Concluzii și probleme pentru considerațiune	53
5.	Estonia	54
5.1.	Fundalul legii administrative	54
5.2.	Cădrul constituțional	55
5.3.	Privire generală a procedurilor administrative	56
5.4.	Starea actuală a procedurilor administrative	56
5.5.	Actul de proceduri administrative preconizat	57
5.6.	Acte legislative subordonate	57
5.7.	Apelurile administrative	58
5.8.	Concluzii și probleme pentru considerațiune	59
6.	Albania	60
6.1.	Fundalul legii administrative	60
6.2.	Factorii constituționali	61
6.3.	Procedurile administrative	62
6.4.	Concluzii	63
7.	Comparări și sumarizări	63
7.1.	Similarități ale Codurilor de Procedură	64
7.2.	Neglijența actelor normative	64
7.3.	Corespondența structurii generale a codurilor	64
7.4.	Protejarea cetățenilor	65
7.5.	Accesul la informație	65
7.6.	Scutirea de a dezvălui	65
7.7.	Franchetea și transparența	65
7.8.	Procese corespunzătoare și proceduri corecte	66
7.9.	Reglarea discreției administrative	66
7.10.	Formele de recurs	66

PARTEA II: SUPRAVEGHEREA JUDECĂTOREASCĂ ȘI CEA NEJUDECĂTOREASCĂ A PROCESELOR ADMINISTRATIVE..... 68

A. FORMELE ȘI OBIECTIVELE SUPRAVEGHERII..... 68

1.	Introducere	68
2.	Formele și instituțiile de supraveghere	71

2.1.	Apelul judecătoresc și revizuirea.....	71
2.2.	Rolul Procurorului	74
2.3.	Apelul sau revizuirea asupra valorii	75
2.4.	Invenția ombudsman	78
2.5.	Procedurile plângerilor interne	81
2.6.	Inspectoratele și organele similare care exercită supravegherea generală.....	82
2.7.	Supravegherea parlamentară	83
2.8.	Obiectivele și importanța supravegherii.....	83
B. FORMELE DE SUPRAVEGHERE ÎN UNGARIA, POLONIA, BULGARIA, ESTONIA ȘI ALBANIA.....		85
1.	Introducere.....	85
2.	Obiective și metode.....	85
3.	Ungaria	87
3.1.	Prezentare generală.....	87
3.2.	Revizuirea judecătorească	87
3.3.	Apelurile asupra valorilor.....	89
3.4.	Procurorul.....	89
3.5.	Procedurile plângerilor interne	90
3.6.	Ombudsman.....	91
3.7.	Inspectoratele, comisiile și alte forme de supraveghere specială	93
3.8.	Supravegherea parlamentară	93
3.9.	Concluzii și probleme pentru considerare	94
4.	Polonia	95
4.1.	Prezentare generală.....	95
4.2.	Revizuirea judecătorească	96
4.3.	Apelele asupra valorilor	98
4.4.	Procurorul	98
4.5.	Ombudsman: Comisarul pentru Drepturile Cetățenilor.....	99
4.6.	Inspectoratele, comisiile și formele de supraveghere.....	101
4.7.	Supravegherea parlamentară	101
4.8.	Concluzii și probleme pentru considerare	102
5.	Bulgaria	103
5.1.	Prezentare generală.....	103
5.2.	Revizuirea judecătorească a acțiunii administrative.....	103
5.3.	Procurorul	106
5.4.	Apelurile asupra valorilor.....	107
5.5.	Ombudsman și alte proceduri de cercetare a plângerilor	107
5.6.	Supravegherea parlamentară	108
5.7.	Concluzii și probleme pentru considerare	109
6.	Estonia	110
6.1.	Prezentare generală.....	110
6.2.	Revizuirea judecătorească	110
6.3.	Cancelarul Legal.....	112
6.4.	Apelul către Tribunalele în vederea valorilor acțiunii administrative.....	113
6.5.	Ombudsman.....	113
6.6.	Supravegherea de către organele administrative	113
6.7.	Cancelaria de Stat.....	114
6.8.	Supravegherea parlamentară	115
6.9.	Concluzii și probleme pentru considerare	115
7.	Albania.....	116
7.1.	Prezentare generală.....	116
7.2.	Revizuirea judecătorească	117

7.3.	Procurorul	118
7.4.	Ombudsman	119
7.5.	Inspectoratele și alte forme de supraveghere generală	120
7.6.	Supravegherea parlamentară	120
7.7.	Concluzii și probleme pentru considerare	120
8.	Comparări și evaluări	121
8.1.	Introducere	121
8.2.	Revizuirea judecătorească	122
8.3.	Procurorul	123
8.4.	Revizuirea valorilor acțiunii administrative	123
8.5.	Locul Ombudsman	123
8.6.	Parlamentul și comitetele parlamentare	124

.....

.....

.....

.....

.....

INTRODUCERE

Raportul ce urmează conține două studii separate, dar legate între ele: al legii administrative și al instituțiilor administrative în cinci țări ale Europei Centrale și de Est: Ungaria, Polonia, Bulgaria, Estonia și Albania. Studiile au fost îndeplinite în cadrul programului SIGMA. În prima parte a raportului se examinează procedurile administrative în țările menționate, în timp ce partea a doua ține de diverse forme de supraveghere jurisdicțională și nejurisdicțională a administrării de stat. Obiectivul general în ambele părți este de a descrie poziția actuală în fiecare din țări și de a identifica domeniile, care vor fi examinate mai profund în țările respective. Astfel de sarcină presupune cercetarea inevitabilă a cadrului legii administrative și al instituțiilor administrative din regiune, chiar dacă aceasta se face într-o formă scurtă și superficială. Totodată este greu de evitat efectuarea câtorva comparații dintre cele cinci țări, unde combinarea experienței împărtășite în istoria recentă, de altfel, cu tradiții istorice și culturale foarte diferite, trezește un interes deosebit.

Acestea sunt niște timpuri interesante și importante pentru țările Europei Centrale și de Est. Toate țările recunosc că construcția sau reconstrucția unei administrări publice profesionale, stabile și efective, este un element vital în crearea unei societăți moderne și democratice. Realizarea acestui obiectiv depinde fundamental de faptul de a avea o administrare publică bine pregătită, independentă și profesională, obligată să-și dea darea de seamă organelor juridice și celor politice. Realizarea obiectivului mai depinde și de crearea instituțiilor administrative convenabile, în cadrul cărora planurile de guvernământ pot fi implementate într-un mod efectiv și economic. Acesta, în schimb, depinde de acumularea unor resurse adecvate, precum și de posedarea de către funcționarii publici a unor cunoștințe satisfăcătoare în domeniu.

Ținând cont de faptul că realizarea obiectivului general necesită o planificare de lungă durată, precum și o asigurare cu resurse substanțiale, să nu uităm că guvernul administrativ ține de aspectul juridic. Un principiu fundamental este că *administrarea trebuie realizată în cadrul legii*. Orice minister, departament sau agenție, trebuie creată prin lege, să aibă putere și obligațiuni bine definite de lege și trebuie să răspundă în fața legii. Ideea că ministerele, departamentele sau agențiile au puterea de la sine, sau putere nelimitată de lege, sau că ele pot exercita astfel de putere după cum gândesc ele, nu corespunde principiilor legale și reprezintă o anatemă a principiului de bază al guvernării conform legii.

Al doilea aspect important, care ține de natura juridică a administrării este *legătura dintre organele administrative, pe de o parte, și cetățeni pe de altă parte*. Această legătură nu trebuie să depindă de dorința sau capriciul autorităților, dar trebuie, în mod obligatoriu, să corespundă prevederilor legii. Codurile procedurii administrative, care reprezintă subiectul primei părți a raportului, pun la dispoziție un set de astfel de principii.

Al treilea aspect juridic, care are o importanță deosebită, se referă la ideea, că *fiecare autoritate administrativă trebuie să fie supravegheată de alte autorități*, atât juridice, cât și nejuridice. Supravegherea judiciară joacă un rol hotărâtor în asigurarea, că administrația se conduce de lege și în corespundere cu principiile juridice stabilite. Alte forme de supraveghere din partea instituțiilor nejudiciare, cum ar fi ombudsman, consilii sau inspectorate speciale și comitete parlamentare, au de asemenea o importanță mare în menținerea unei calități înalte în vederea primirii deciziilor care este de asemenea un proces deschis, transparent și sincer. Faptul dacă aceste valori juridice sunt aplicate în practică sau nu, depinde foarte mult de gradul de competență și instruire atât al persoanelor responsabile de administrarea primară, cât și al persoanelor în funcție de supraveghere al acestora; dar oricât de imperfectă ar fi valoarea juridică în viață (practică), ea este o parte componentă importantă în crearea unei administrări publice legitimate.

Procedurile administrative

Acest raport examinează două aspecte ale valorii juridice. În prima parte procedurile administrative ale fiecărei țări, din cele cinci, sunt analizate. Aceasta înseamnă identificarea însușirilor, subliniind procedurile,

conturând cadrul fiecărei țări și menționând schimbările care s-au produs în ultimii ani. Cele mai importante din diversele concluzii, care au fost făcute, vor fi expuse pe scurt în lucrarea aceasta.

Primul punct, care iese la iveală este, că *cele cinci țări studiate, cuprinse în această regiune, având cadre juridice foarte diferite, sunt la diferite stadii de dezvoltare a legii administrative* și la un nivel mult mai diferit de proceduri administrative. În timp ce astfel de țări ca Ungaria și Polonia au tradiții puternice în acest domeniu, care au evoluat și în perioada comunistă, alte țări, așa ca Albania și Estonia, se află la etapa inițială de dezvoltare. Se pare că acest model este un lucru specific pentru regiune.

În al doilea rând, odată cu sfârșitul comunismului, *toate cele cinci țări au inițiat un program de reformare* pentru a aduce sistemele lor respective în corespundere cu modelul procedurilor administrative, care a ajuns să fie acceptat nu numai în Europa de Vest, dar și în cea de Est. Ar putea fi prematur să vorbim despre o concepție europeană de lege administrativă, dar înaltul nivel de consens, care iese la iveală în rezultatul unui studiu comparativ al sistemelor naționale, sugerează, că ideea nu este deloc fantastică. Acest consens este reflectat în abordarea comună a procedurilor, care trebuie să guverneze crearea actelor și deciziilor administrative, precum și a principiilor care trebuie să reglementeze relațiile dintre organele administrative și părțile afectate de către acțiunile acestora. Acceptând variațiile locale și diferitele niveluri de dezvoltare, consensul în vederea chestiunilor fundamentale este stabil.

Al treilea punct general care reiese din studiul ce urmează al procedurilor administrative este, că există o *contradicție sigură dintre procedurile regimului perioadei comuniste și al celor care sunt mai potrivite* pentru un sistem democratic în care guvernează legea. Această contradicție se vede mai bine în trei țări - Bulgaria, Ungaria și Polonia, care au adoptat coduri de procedură administrativă pe parcursul perioadei comuniste, iar apoi, pur și simplu, le-au modificat, pentru a le face potrivite unui sistem democratic, în care guvernează legea. Această apropiere treptată creează o impresie de continuitate și sporire a adaptării, dar nu este exclus, că sarcinile celor două perioade sunt atât de diferite, încât ar putea necesita o schimbare completă a codurilor de procedură.

Supravegherea administrării

În a doua parte a raportului se vorbește despre supravegherea administrării. Supravegherea de către instanțele judecătorești ocupă o parte substanțială a analizei, iar ideea este de a cuprinde la maximum modul de supraveghere, efectuat de către alte organe, inclusiv ombudsman, inspectorate și comisii speciale, procuratură și alte comitete parlamentare. Ca și în cazul procedurilor, etapele de dezvoltare a celor cinci state diferă mult, dar din nou, pare să fie mai puțin acord în ceea ce privește metodele și instituțiile necesare pentru a oferi o supraveghere adecvată administrării.

Odată ce supravegherea judiciară de către instanțele judecătorești independente reprezintă platforma centrală în reformarea celor cinci țări, aceasta este limitată doar la chestiuni legale. Care sunt cele mai potrivite forme de supraveghere a conținutului și meritelor acțiunilor administrative, aceasta este o problemă discutabilă, în chestiunea dată fiind expuse diferite păreri. Deviza ombudsman a fost adoptată în Ungaria și Polonia, și pare că lucrează bine, dar, totuși n-a câștigat susținere în alte țări. În fiecare din aceste țări se mizează mult pe inspectorate și comisii speciale, organul suprem de Audit fiind unul din cele mai importante forme de supraveghere, deși studiarea detaliată a multiplelor forme pe care le folosesc aceste organe nu reprezintă scopul acestui studiu. Similar, fiecare țară a creat o rețea extensivă de comitete parlamentare, deși în majoritatea cazurilor comitetele de-abia încep să funcționeze în calitate de forme efective de cercetare a administrării. În sfârșit, în timp ce majoritatea țărilor au păstrat postura de procuror cu unele funcții legale publice, nu este foarte clar care ar fi rolul lor, mai ales în lumina amplificării invocației de către cetățeni a supravegherii judiciare.

Fundalul studiului

Dacă e să ne distragem de la obiectul de studiu, ar trebui să facem câteva comentarii despre fundalul și contextul studiului. Mai întâi de toate, cauza de ce au fost selectate aceste cinci țări se explică detaliat în raport, dar, probabil, ar trebui să menționăm aici, că ele pot fi luate ca țări, ce reprezintă diferite grupuri geografice, culturale și istorice. Ele sunt, de asemenea, țări în care autorul deja efectua cercetări în domeniul legii și organelor administrative.

În al doilea rând, poate apărea întrebarea, care ar fi aplicarea în practică a acestui studiu. La întrebările de felul acesta întotdeauna este greu de răspuns, dar sperăm că raportul despre fiecare țară va trezi interesul oficialităților, juriștilor și al reformatorilor de legi în țara respectivă. De asemenea sperăm, că elementul comparativ va prezenta un interes deosebit, deoarece nu întotdeauna este ușor pentru o țară în regiune să știe ce fac vecinii ei. Și, în sfârșit, raportul trebuie să trezească interesul cititorilor din alte societăți democratice, deoarece pune la dispoziție informația de bază despre țările Europei Centrale și de Est, care, de altfel, n-a fost colectată și generalizată.

Alt punct general, pe care vrem să-l ilucidăm de la bun început, este faptul, că studiile de această natură mai au și menirea de a descrie ce se întâmplă în fiecare din țările examinate și să ofere o critică constructivă problemelor, care trebuie studiate și revăzute. În opinia autorului studierea legii și a organelor administrative în regiune este întotdeauna o problemă surprinzătoare, schimbările care intervin prezentând un mare interes. Datorită analizei critice pe care o conține, sperăm ca raportul să fie util și constructiv, iar când se va citi, trebuie să se țină cont de realizările destul de impresionante obținute în majoritatea țărilor regiunii numai în decurs de câțiva ani. Ar trebui să se țină cont de faptul, că un studiu similar și al țărilor Europei de Vest ar dezvălui, la fel, părțile puternice și cele slabe ale procedurilor administrative și ale formelor de supraveghere a administrării.

PARTEA 1 : PROCEDURILE ADMINISTRATIVE ȘI SUPRAVEGHEREA ADMINISTRĂRII ÎN UNGARIA, POLONIA, BULGARIA, ESTONIA ȘI ALBANIA

1. Introducere

1.1. *Obiectivele legii și procedurii administrative*

Printre diversele scopuri ale legii administrative și ale procedurii administrative, două din ele, având o importanță deosebită, pot fi evidențiate. Primul scop este de a ajuta organele administrative în îndeplinirea sarcinilor puse în fața lor de către guvern. Al doilea scop este de a asigura, ca persoanele care sunt afectate de acțiunile și deciziile organelor administrative să fie tratate corect și cinstit. Primul scop poate fi numit *administrarea efectivă*, al doilea — *respectarea drepturilor și intereselor persoanelor*.

1.1.1. *Administrarea efectivă*

Administrare efectivă înseamnă că fiecare departament, agenție, autoritate locală sau alt organ public își exercită puterea în corespundere cu scopurile și standardele definite de lege într-un mod economic și eficient. Legea specifică puterile conferite fiecărei autorități și stabilește parametrii, în cadrul cărora aceste puteri pot fi folosite. Această imagine a guvernului administrativ nu este, desigur, singura imagine plănuită, dar este unica, compatibilă cu obligațiunea supremației legii. Deoarece supremația legii susține principiul, că toate organele administrative, cu puține excepții, trebuie să se bazeze pe lege și să fie definite tot de lege.

În cadrul legal, autoritățile administrative pot avea o discreție considerabilă în ceea ce privește modalitatea de îndeplinire a sarcinilor, dar dacă să admitem că discreția este exercitată în măsura limitelor, aceasta nu contravine supremației legii. Legea și procedura administrativă nu numai stabilesc parametrii în cadrul cărora autoritățile publice trebuie să acționeze, dar, de asemenea, contribuie la calitatea primirii deciziilor. Standardele care cer sinceritate, audiențe, colectare de dovezi, argumentare și susținere a recursului pot fi considerate drept căi de îmbunătățire a calității rezultatelor, și, respectiv, al efectivității administrației de guvernare.

1.1.2. *Respectarea drepturilor și intereselor persoanelor*

Administrația de guvernare are, totuși, atribuție nu numai la efectivitate, dar și la forma în care sunt tratate persoanele. Orice autoritate administrativă, fie minister, departament de stat, guvern local sau alte organe speciale statutare, exercită o putere mare asupra cetățenilor. Multe din bunurile de bază din societate, cum ar fi indemnizațiile materiale, locuințele, locurile pentru școli și subsidiile, sunt distribuite prin intermediul administrațiilor. Multe activități, ce reies din practica unei profesii, prin desfășurarea diferitor activități de afacere, în construirea unei clădiri, pot fi îndeplinite numai dispunând de licența sau permisiunea eliberată de organul administrativ. Acestea sunt doar câteva exemple care ilustrează cum viața unei societăți și activitatea cetățenilor acestei societăți este reglată și controlată de guvernul administrativ.

Unele societăți sunt mai reglate și mai controlate decât altele, și s-ar părea că micșorarea gradului de reglare din partea statului ar fi un scop dorit spre care ar trebui să tindă societățile democratice moderne. Totuși, relativ un grad înalt de reglare din partea administrației de guvernare este o trăsătură indispensabilă a unei

societăți pașnice, stabile și bine guvernate. Administrarea publică și reglarea vieții cetățenilor pe care o desfășoară aceasta constituie nu numai un element dorit, dar și necesar al unei societăți normale.

Oricât de bine ar acționa puterea administrativă în interesul bunei guvernări, ea atinge probleme importante, legate de faptul cum oamenii vor fi tratați. Pentru că oricând ar apărea disensiuni referitor la distribuirea beneficiului sau la impunerea de sarcini asupra persoanelor, întotdeauna se va ține cont de problema drepturilor și corectitudinea tratării persoanelor. Într-o societate bazată pe supremația legii, este important ca astfel de puteri (care se referă la titlul general de "puteri administrative") trebuie să reiasă din autoritatea legală a constituției sau a unor prevederi parlamentare, și că ele trebuie să fie constatate cu o siguranță și o claritate rezonabilă. Dar în timp ce autoritatea legală corectă este o condiție necesară pentru exercitarea puterilor administrative, ea, totuși, nu este suficientă. Cu alte cuvinte, nu este suficient de arătat că puterile administrative sunt derivate dintr-o sursă legitimă, pentru că sunt necesare alte principii pentru a demonstra că în utilizarea acestor puteri, persoanele sunt tratate corect și cinstit în procesul administrativ.

1.1.3. Principiile de conturare ale administrării

Principiile adăugătoare sunt prevăzute de către legea și procedura administrativă și trebuie să includă astfel de calități, cum ar fi sinceritatea și franchețea în conducerea administrării, participarea la proces a celor persoane, drepturile și interesele cărora sunt în joc, corectitudinea din partea administratorilor, specificarea criteriilor de luare a deciziilor - decizii rezonabile - și dezvăluirea argumentelor. Unde este discreție conform legii, trebuie să fie specificat prin directive, care indică cum trebuie aplicată discreția; ea trebuie folosită în scopuri corecte, ținându-se cont de factorii importanți și într-un mod rezonabil. Trebuie să fie prevederi pentru părțile interesate, pentru a avea acces la consultații legale sau de altă natură și pentru a le da dreptul la recurs în instanțele judecătorești sau tribunale independente împotriva unei decizii incorecte.

Unele din aceste principii pot proveni de la același principiu al egalității. Însăși ideea, că o autoritate nu are putere să acționeze în afara contextului și modalităților autorizate de lege, provine din principiul egalității. Standardele legale care guvernează modalitatea de funcționare a autorității, trebuie să fie aplicate corect. Faptul că, standardele care guvernează exercitarea funcțiilor de către autorități trebuie să fie corecte și conștiincioase și că procedurile și instituțiile trebuie să fie create în acest scop, reiese din principiul legalității. Principiul legalității cuprinde legile directe care guvernează sfera activității administrative. Principiul poate include constituția țării care deseori mai conține și principiile de coordonare și limitare a procesului administrativ.

Exemplele arată că persoanele trebuie tratate cu aceeași atitudine și respect și să nu fie discriminate; că o anumită informație trebuie să fie pusă la dispoziția lor și că deciziile trebuiesc făcute în corespundere cu cerințele unor procese și proceduri sincere. În plus, la constituție pot fi adăugate legi care constată principiile generale de administrare. Legile vizând libertatea informației și protecția privațiunii formează un set de legi, iar codurile de procedură administrativă formează alt set. Și, în sfârșit, judecătorii superioare pot fi ele însele o sursă importantă de principii legale generale de administrare. Atât *Conseil d'Etat* francez, cât și Judecătoria Supremă Britanică, joacă un rol important general în crearea și extinderea principiilor generale ale legii, care coordonează și constrânge procedurile administrative.

1.1.4. Drepturile în vederea administrării

Principiile, ce provin din aceste surse diverse, pot fi înscrise în compartimentul drepturilor. Prima sursă de drepturi este Constituția țării. Acestea sunt, de obicei, drepturi, care garantează respectarea anumitor valori importante în toate domeniile legii și ale administrării. Astfel de drepturi sunt, de exemplu, prevederile, că toate persoanele trebuie să fie egale în fața legii, că nici o persoană să nu fie discriminată, că o anumită informație trebuie să fie pusă la dispoziția tuturor, că deciziile trebuie să fie luate, ținându-se cont de datele obiective ale procesului respectiv și de prevederile corecte ale procedurii. A doua sursă de drepturi este legea primită de către legislativ sau de către altă autoritate care creează legi. Acestea pot cuprinde un număr nelimitat de probleme, începând de la ajutoarele materiale, eliberarea licențelor la desfășurarea diferitor

activității și terminând cu dreptul copilului de a avea un loc în școală. În măsura, în care legile substanțiale de acest fel sunt pentru binele persoanelor individuale, iar persoanele, la rândul lor, au dreptul la acest beneficiu. De aici rezultă, că cetățeanul are dreptul ca aceste legi să fie aplicate corect și corespunzător cazului.

Nu este nimic misterios în cazul dreptului legal, deoarece a avea un drept nu este altceva, decât a avea să ai obiectul unei revendicări într-o anumită situație, în care această revendicare se creează și se protejează de lege. Dacă după statut unei persoane trebuie să i se elibereze o licență pentru a desfășura o activitate oarecare, pentru a iniția o afacere sau pentru a practica o profesie, dacă corespunde cerințelor stabilite, atunci persoana care corespunde acestor criterii, are dreptul la licență. Persoana nu trebuie să apeleze la bunătatea sau decența persoanei oficiale sau a autorității, dar dimpotrivă, cere ca fiecare membru al societății să-și onoreze obligațiunile, conform legii. Orice persoană, interesele căreia sunt în joc, are dreptul ca legea, stabilită de către societate, să fie aplicată exact și corect în fiecare caz.

În al treilea rând, exercitând puterea de inspecție judiciară a administrării, tribunalele singure pot crea principii de guvernare a administrării, care, de altfel, constituie baza tuturor drepturilor. Despre rolul tribunalelor în jurisdicțiile occidentale s-a vorbit mai sus. Se poate observa că aceeași inițiativă judiciară este și în unele țări ale Europei Centrale și de Est. În al patrulea și în ultimul rând, drepturile legate de administrare, mai pot proveni și din tratatele internaționale, cele mai importante în plan european fiind Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

Trebuie să menționăm, că drepturile nu se produc și nu apar pur și simplu; ele depind de faptul dacă vor fi recunoscute și aplicate de organele respective. La cel mai înalt nivel, tribunalele au ultimul cuvânt. În relațiile de zi cu zi drepturile depind, totuși, de educație, instruire și de atitudinea oficialităților.

1.1.5. Legalitatea

Principiul legalității este piatră de temelie a legii administrative. Multe din câte s-au spus în acest compartiment, țin de principiul legalității. Dar o scurtă reexaminare a componentelor principale va fi utilă. În forma cea mai simplă principiul înseamnă: (i) toate autoritățile administrative și executive sunt create prin lege și au numai astfel de puteri și obligațiuni, care le-au fost conferite de lege; (ii) în exercitarea puterilor și obligațiunilor sale aceste autorități trebuie să acționeze conform legii și orice acțiune sau decizie care nu corespunde intereselor autorității legale său încalcă legea în mod esențial, nu trebuie să aibă efect legal. Desori se consideră că aceste două elemente sunt suficiente, dar eu cred că pentru a fi complet, trebuie să mai adăugăm al treilea element: (iii) legalitatea oricărei acțiuni administrative trebuie să fie deschisă pentru a putea fi revăzută de un tribunal independent la solicitarea unei persoane sau a unui grup care au interes în problema dată, sau în alte cazuri la solicitarea unei persoane oficiale publice, cum ar fi procurorul, care are, conform legii, autoritatea de a acționa în interes public.

Pentru a determina care legi corespund principiului egalității, trebuie studiate diverse surse. Sursele pot fi divizate în grupuri mari în felul următor:

- i. Constituția poate conține principii importante, care limitează și constrâng puterile autorității administrative. Astfel de principii pot fi speciale pentru autoritate (limitarea puterii președintelui sau a unui ministru, de exemplu), sau general, ca în cazul principiului de tratare și protecție egală, sau al principiului de taxare.
- ii. Legea de bază, promulgată de parlament sau de adunarea națională (posibil că și cu consimțământul președintelui), conferă puteri și obligațiuni autorităților administrative. Astfel de legi sau statute constituie esența legalității și definesc natura, conținutul și spectrul autorității legale a instituției administrative.
- iii. Codurile generale de proceduri administrative reprezintă a treia sursă de regulament și principii legale, după cum demonstrează paginile următoare ale acestui raport. Astfel de coduri reprezintă o îmbinare de reguli de procedură detaliată pe de o parte, și principii

generale de procedură pe de altă parte. Pentru a ilustra cele spuse, același cod poate combina reguli exacte în vederea limitării în timp a verificării unei acțiuni administrative dacă corespunde sau nu prevederilor principiului general, ca părțile interesate să aibă posibilitatea de a participa la toate stadiile.

- iv. În al patrulea rând, tribunalele care exercită inspectarea acțiunilor administrative, pot elabora principii generale care trebuie respectate de către autoritățile administrative. Într-adevăr, după cum se spune în acest raport, într-un șir de jurisdicții din țările Europei de Est și celei de Vest, tribunalele au emis numeroase principii și, în general, exercită o influență creativă în dezvoltarea legii administrative.
- v. În sfârșit, câteva cuvinte despre tratatele internaționale, în calitate de surse ale drepturilor, deci ele pot conține principii, care atribuie înțeles și conținut principiului legalității. În context european, Convenția Europeană asupra Drepturilor Omului are o importanță deosebită, deoarece majoritatea țărilor Europei Centrale și de Est devin membre ale acestui document. Printre diversele prevederi ale Convenției în vederea procedurilor administrative, menționăm articolul 6(1), în care se definește principiul de procedură al procesului planificat.

1.2. Legea și procedura administrativă în Europa Centrală și de Est

1.2.1. Selectarea țărilor

Acesta este un studiu al legii și procedurii administrative în țările selectate ale Europei Centrale și de Est. Țările studiate sunt: Ungaria, Polonia, Bulgaria, Estonia și Albania. Fiecare țară are un cadru cultural și istoric diferit, care este reflectat în sistemul legal. Un factor comun este, că toate 5 au fost state comuniste relativ până nu demult și fiecare din ele a fost influențată într-o măsură diferită, dar esențială de către dominarea Uniunii Sovietice. În cadrul grupului, dezvoltarea legii administrative diferă mult. Atât Polonia, cât și Ungaria au coduri ale legii administrative, care sunt în exercițiu încă din anii 1950 și 1960 și care, deși au fost modificate substanțial în ultimii ani, totuși, și-au menținut multe din principiile de tratare și structurale. În raportul ce urmează se face o analiză detaliată, dar trebuie să menționăm aici, că ambele țări au sisteme avansate ale legii administrative, în comparație cu țările Europei de Vest. În același timp, fiecare poartă ștampila unei atitudini speciale față de lege și administrare, caracteristice perioadei comuniste.

Codul de procedură administrativă din Bulgaria, promulgat inițial în 1970, provine din perioada comunistă, deși în anii post-comuniști el a fost supus unor amendamente esențiale. Atât Estonia cât și Albania nu au coduri de legi administrative și este adevărat, că sistemele lor de legi administrative sunt mult sub nivelul de dezvoltare. Deși în ambele țări se fac eforturi de a crea instituții administrative moderne și să de a înnoi legea administrativă, lucrurile se schimbă încet.

Au fost selectate anume aceste cinci țări pentru studiul dat, ținându-se cont de mai multe considerente. Mai întâi de toate, fiecare din ele reprezintă diferite tradiții istorice și așezări geografice, cuprinzând țările Baltice, fostul Imperiu Austro-Ungar, regiunea Balcanică, Albania reprezentând extrema Mediteraneană a Europei de Est. Al doilea factor în efectuarea selecției l-a constituit nivelul diferit de dezvoltare al țărilor. După cum s-a menționat mai sus, decalajul dintre Ungaria și Polonia la o extremă, și Albania la cealaltă, având la centru Bulgaria și Estonia, este foarte considerabil. Al treilea factor, care ne-a determinat într-o oarecare măsură să facem această selecție l-a constituit faptul, că autorul acestui raport era deja angajat în cercetarea legii administrative în patru din cele cinci țări. Cercetările respective, fiind niște materiale utile, se conțin într-o măsură oarecare în acest studiu.

1.2.2. *Legea administrativă în timpul perioadei comuniste*

Ar fi util să comentăm pe scurt faptul că legea administrativă în timpul perioadei comuniste a avut un caracter deosebit¹.

Sunt câteva elemente ale acestui caracter deosebit. Primul: administrarea publică a fost sub controlul executivei și al partidului, fiind tratat ca un instrument de realizare al obiectivelor. Criteriul administrării bune constă în faptul cât de bine a reușit administrația în realizarea obiectivelor. Sistemele de scrutin și de calculare, dacă și existau, erau o problemă internă numai a administrației. Astfel de sisteme aveau scopul principal de a satisface mai întâi cerințele partidului și ale executivei, iar mai apoi de a corespunde standardelor puse de către organele externe.

În al doilea rând, în timp ce crearea formelor și instituțiilor de scrutin independente de administrare reprezintă o trăsătură specifică perioadei post-comuniste, astfel de control independent n-a existat în timpul perioadei comuniste.

În multe țări nici nu se știa, iar în altele se realiza rar inspectarea acțiunilor administrative de către tribunale independente, acest fapt considerându-se a fi drept cerință esențială a unui sistem eficient al legii administrative. Alte forme de control din afară, cum ar fi ombudsman, comitetele parlamentare, inspectoratele și alte forme de organe speciale, în plan mare pur și simplu nu existau, cel puțin până nu demult, înainte de prăbușirea comunismului.

A treia trăsătură a legii administrative în timpul perioadei comuniste era tendința în multe țări de a adopta coduri generale de procedură administrativă, care se aplicau la majoritatea autorităților administrative, și care, de obicei, expuneau detaliat procedurile de care trebuiau să se conducă în primirea deciziilor administrative individualizate. Pentru fostele țări comuniste nu existau coduri administrative unice, ci numai caracterul acelor coduri, deoarece ele nu numai că confirmau natura închisă a guvernării administrative, dar de asemenea mai demonstrau încă doi factori specifici: în primul rând, că relațiile cetățenilor cu administrația n-au fost caracterizate în contextul drepturilor; în al doilea rând, că mijloacele de recurgere la o decizie primară a organelor administrative intern erau mai superioare, decât cele ale organelor independente externe, așa cum ar fi tribunalele.

Ultima trăsătură caracteristică a legii administrative în perioada comunistă era puterea procurorului. Procurorul era mult mai important decât tribunalele, și avea putere extensivă, practic pentru a dovedi că organele administrative, organizațiile neguvernamentale și cetățenii particulari — toți au încălcat legea. Procurorul putea iniția acțiuni împotriva unui organ administrativ din dorința sa proprie, sau putea răspunde la plângerile cetățenilor. Puterea exactă a procurorului varia de la o țară la alta, dar majoritatea țărilor din regiune au urmat modelul stalinist, conform căruia, procurorul, care era responsabil direct în fața partidului, deținea o putere foarte mare asupra tuturor părților societății.

1.2.3. *Modul de abordare al legii administrative în regiune*

Înainte de a studia mai aproape fiecare din țări, este important să schițăm un mod de abordare, care ne va permite să înțelegem problemele cu care se confruntă țările Europei Centrale și de Est, astfel, încât să fie de folos pentru persoanele încadrate în reformarea sistemului existent în fiecare din țările date. Eu propun o abordare la două niveluri. La primul nivel, sarcina este de a identifica cele mai importante trăsături ale sistemului administrativ. Aceasta înseamnă determinarea valorilor și standardelor, care trebuie să persiste la crearea unei guvernări administrative într-o țară modernă, democratică și liberă, iar apoi de constatat ce fel de instituții, doctrine și proceduri trebuie pentru a traduce în viață acele valori și standarde. Această activitate se referă, în special, la construirea unui cadru legal eficient, care ar lucra bine în practică.

¹ Această idee este expusă mai detaliat în D.J. Galligan, C.Nicondrou și R. Langan (eds.), *Justiția Administrativă în Europa Centrală și de Est (1997)*.

Numai pentru a descrie, fără a face o critică constructivă sistemului existent din țările Europei Centrale și de Est, noi trebuie să avem în minte un model de lege administrativă. Aici pot apărea obiecții în sensul, că orice model poate fi unul din câteva variante posibile, așa că alegerea unei sau altei variante este arbitrară. Deoarece este un grăunte de adevăr în această opinie, aș dori să sugerez ideea că, un model destul de clar de lege administrativă poate fi legea țărilor Vest Europene și a câtorva țări din Europa Centrală și de Est. Modelul se dezvoltă cu multă energie și imaginație de către Curtea Europeană de Justiție și informează lucrările Consiliului Europei, a Curții Europene și a Comisiei asupra Drepturilor² Omului.

Accentul aici se pune pe perspective clare europene, dar trebuie să menționăm, că un model similar subliniază legea administrativă a Statelor Unite și a adus reforme contemporane în Australia, Noua Zelandă și alte țări ale Comunității Britanice. Ar fi prematur de vorbit despre așa o concepție de lege administrativă, aspectul general și universal al căreia pare să fie indiscutabil în vederea drepturilor omului, dar fundamentul a fost pus cu siguranță și analogia cu drepturile omului nu este o fantezie totală. În raportul dat scopul nu este de a analiza detaliat acest model de lege administrativă, dar multe caracteristici ale lui vor fi identificate în studiul ce urmează, vizând cele cinci țări.

Deși crearea unui cadru viabil de legi și instituții legale în democrațiile apărute este un lucru foarte important, aceasta nu este suficient. La fel de important este faptul, ca îmbunătățirea calității procesului de luare a deciziilor administrative la prima instanță să fie un obiectiv primar. Unii juriști susțin cum că în vederea securității administrative ar fi suficient de a adopta un cod potrivit de legi administrative, iar apoi de asigurat tribunalele independente cu diverse metode de apelare și inspectare. Fără a micșora importanța acesteia, realitatea este că marea majoritate a acțiunilor administrative nu trec mai departe de prima instanță³. Din studiile empirice noi știm că formele de apelare și revizuire, chiar dacă sunt neoficiale și ușor accesibile, au o eficacitate limitată în corectarea greșelilor sau abuzului de la prima instanță⁴. Pentru majoritatea oamenilor afectați de către acțiunile administrative, prima operațiune sau decizie este și ultima, de aceea calitatea acestor acțiuni și decizii are o importanță vitală atât în interesele bunei guvernări, cât și pentru justiția administrativă.

Nu este o soluție exactă în vederea modalității de îmbunătățire a calității proceselor administrative, aceasta fiind o problemă complexă. Pare că cei mai importanți factori sunt: nivelul de educație și instruire al persoanelor oficiale; posedarea uneori surse adecvate de informare, care ar permite de a studia minuțios și corect orice chestiune, înainte de a primi decizia asupra cazului; crearea unor forme diverse de supraveghere și scrutin; și, probabil, cel mai important factor — cultivarea generală a unui spirit caracteristic, care s-ar infiltra în procesul administrativ la toate nivelurile. Legea administrativă nu poate de una singură să satisfacă toate aceste condiții, ci poate, doar, ajuta într-o măsură oarecare. Standardele clare de conducere a procesului decizional, obligațiunea de franchețe în administrare, angajamentul de a audia procesul înaintat de către părțile interesate, disponibilitatea de a dezvălui părților mărturiile și documentele referitoare la problema dată, argumentarea, crearea mecanismelor de scrutin intern și extern, acces ușor la formele de apelare și revizuire - iată câteva modalități de contribuire al codului de proceduri administrative la realizarea unei calități înalte a deciziilor din partea autorităților.

Dacă să sumăm, accentul aici se pune pe faptul, că reformarea legii administrative trebuie să se facă în două niveluri diferite, dar legate între ele. Obiectul primului nivel este de a crea un cadru de standarde legale, iar apoi de a instaura tribunalele și alte instituții necesare ca acele standarde să funcționeze. Crearea unui astfel de cadru este o trăsătură necesară a unei societăți moderne și democratice, în care se recunoaște că guvernarea trebuie să fie exercitată în corespundere cu legea și să fie respectate drepturile persoanelor individuale și a grupurilor sociale. Crearea acestui cadru se face conform unei teorii politice normative și

² Ideea unei abordări europene, dacă nu universale, a legii administrative se conține în manualul de lege administrativă, pregătit pentru publicare de către Consiliul Europei.

³ Pentru examinarea mai profundă a problemei date vezi: D.J.Galligan, *Procese corespunzătoare și proceduri cinstite* (Clarendon, Oxford, 1996); J.Baldwin, N.Wikeley și R.Young, *Judecări asupra securității sociale* (Clarendon, Oxford, 1994).

⁴ vezi: Baldwin și alții, *Judecări asupra securității sociale* (Clarendon, Oxford 1992).

legale, care este acceptată de către națiunile civilizate drept valoare generală și universală. Obiectul etapei a doua este absolut compatibil cu obiectul primei etape, însă el merge mai departe și reflectă realitatea socială a organizărilor administrative, atenționând asupra unor fapte empirice despre lucrul de zi cu zi al acestor organizații, încercând, apoi, să modeleze legea și instituțiile legale în corespundere cu acele fapte. În cazul în care posibilitățile financiare sunt restrânse, persoanele oficiale fiind deseori slab instruite, etosul acceptabil al guvernării administrative fiind la o etapă inițială de dezvoltare, capacitatea de a îmbunătăți administrarea publică este foarte limitată. Cu toate acestea, dacă ne concentrăm asupra procesului lent de construire al unei culturi administrative, atunci legea și procedura administrativă poate aduce o contribuție modestă, dar reală. Această cale de abordare a reformării legii administrative este, desigur, destul de idealistă. În viață, mai ales în țările în care se creează instituțiile de bază, natura și calea de reformare se caracterizează prin influențarea diferitor factori, începând de la principii mari și terminând cu interes personal.

1.3. *Obiectul și spectrul raportului*

Obiectul principal al acestui raport este de a descrie starea actuală a procedurii administrative din țările Europei Centrale și de Est menționate mai sus. Făcând aceasta, eu mă voi concentra asupra:

- identificării și descrierii legilor, care guvernează procesele administrative;
- prezentării unei descrieri succinte a fundalului acestor legi;
- indicării unor propuneri actuale de a realiza niște schimbări, ținând cont de aceste împrejurări;
- efectuării unei analize comparative a celor cinci țări în vederea celor mai importante trăsături ale procedurilor administrative.

Pentru a crea o structură legală eficientă în democrațiile apărute în Europa este absolut necesar de a înțelege cum funcționează legile în practică. Aceasta voi încerca s-o fac în acest raport în măsura în care am avut acces la informație. Desigur, este mare diferența dintre codurile scrise în cărți și ceea ce se întâmplă în viața de toate zilele în agențiile și departamentele de guvernare. Odată ce legea se consideră a fi o instrucțiune cum de acționat în practică, ea trebuie aplicată exact așa cum sunt prevederile ei. Aceasta nicicând nu poate fi realizat într-un mod perfect, dar dacă și se poate, atunci numai dacă se va încerca a înțelege ce se întâmplă în realitatea socială în diferite organe administrative. Aceasta nu înseamnă că legea și realitatea socială sunt concepții diferite și incompatibile, ci dimpotrivă, legea este o parte componentă a realității sociale și exercită o influență mare asupra modului de percepere a împrejurărilor sociale de către oficialități și partide. Problema principală în reformarea legii sau în crearea unor noi abordări legale este de a înțelege contextul social astfel, încât legea să corespundă și să poată exercita o influență mai mare asupra acestuia.

Pentru a înțelege mai deplin cum funcționează legea și procedura administrativă, ar fi utile niște studii empirice majore, care, spre regret nu există nici în țările Europei de Vest, nici în ale celei de Est. Totuși, în ultimii ani interesul cercetărilor în acest domeniu a sporit, organizându-se niște studii empirice în unele domenii particulare. Eu voi vorbi despre studiile în cauză în raportul de față. Mă voi referi de asemenea și la un studiu care se desfășoară sub conducerea mea, organizat de Centrul pentru Studii Social-Legale al Universității din Oxford și de Centrul pentru Politica Constituțională și Legislativă (COLPI) de la Budapesta. Studiul se numește *Justiția Administrativă în Europa Centrală și de Est* (la care ne vom referi ca *Proiectul Justiției Administrative*)⁵.

Scopul acestui studiu este de a studia cum funcționează legile administrative, procedurile și instituțiile în țările selectate ale Europei Centrale și de Est. Aceasta se face prin studierea a șase cazuri în fiecare țară cu diferite procese administrative, ideea fiind că fiecare caz ne va demonstra niște trăsături interesante și importante ale legii și practicii administrative. Țările care se studiază sunt: Bulgaria, Estonia, Ungaria, Polonia și Ucraina. În timp ce primele patru țări reprezintă subiectul acestui raport, câteva aspecte ale

⁵ Studiul va fi publicat în 1997 în felul următor: D.J. Galligan, C.Nicondrou și R.Langan (eds.), *Justiția Administrativă în Europa Centrală și de Est*.

Proiectului pentru Justiția Administrativă vor fi expuse când vom ajunge la unele îndoieli în vederea modului de funcționare în practică al legii administrative.

Materialele principale pe care eu m-am bazat în pregătirea acestui raport sunt legile și regulamentele fiecăreia din țări. Legile și regulamentele celor cinci țări, care au atribuție la procedurile administrative, cu puține excepții, au fost colectate și traduse în limba engleză la oficiile Secretariatului SIGMA din Paris. În afară de interesul față de raport, colectarea și traducerea acestor legi reprezintă un produs secundar valoros al acestui proiect.

În timp ce analiza legilor și regulamentelor constituie baza acestui raport, materialele secundare în formă de articole sau rapoarte cu atribuție la problemele de procedură, sunt de asemenea utile. Analiza legilor și regulamentelor a fost urmată de o serie de interviuri pe care eu le-am făcut în fiecare din cele cinci țări. Persoanele intervievate de obicei erau funcționari superiori de la Ministerul Justiției și alte ministere. S-au făcut interviuri de asemenea și cu judecători de la diverse tribunale, deși fără accent asupra cazurilor administrative. Au fost purtate discuții și cu juriști, profesori universitari și studenți, inclusiv cu alte persoane relevante domeniului. Intervierile se efectuau eventual în limba engleză, iar uneori în limba maternă a persoanei intervievate prin intermediul traducătorului. Din motivul timpului limitat am reușit intervierea a unui număr mic de persoane interesate din fiecare țară. Persoanele cu care am discutat aceste probleme și-au sacrificat timpul său personal, ajutându-mă să înțeleg mai bine problemele procedurii administrative din fiecare țară.

1.4. Proceduri de creare a legilor

Procedurile administrative incluse în acest studiu se referă în general la acțiunile administrative de natură particulară și individualizată; ele nu se referă la procesul de creare a legilor, în sensul, că legea este creată de organele administrative și cele executive. Temeiul pentru această distincție și excluderea celui de-al doilea este o chestiune importantă, despre care se vor da unele explicații.

Mai întâi de toate trebuie să fie clar, că funcția de creare a legilor de către parlament sau de adunarea legislativă nu este inclusă în procedurile administrative. Procedurile parlamentare, de obicei, se exprimă prin ordine, dispoziții sau reguli ale parlamentului, care în mod normal cuprinde procesul de creare al legilor. Noi nu ne vom referi aici la procedurile acestea. Ceea ce prezintă interes din punct de vedere al legii administrative, este procesul secundar al legilor, care se poate contura în mod diferit.

În primul rând, este un lucru obișnuit pentru persoanele superioare, cum ar fi președintele, consiliul de miniștri, câteodată, miniștri aparte și guvernul local, de a avea putere constituțională pentru a crea legi prin elaborarea regulamentelor, decretelor sau ordinelor. În al doilea rând, dreptul de a crea legi, de natură secundară, poate fi conferit unui ministru, departament sau agenții conform statutului sau prin lege. Natura și spectrul unei astfel de puteri va fi determinat de legea primară. A treia formă de creare a legilor poartă un caracter mai mult neoficial; ea apare atunci, când o autoritate formulează direcțiile principale și politica de exercitare a unei puteri discreționale. Legislația neoficială de acest fel este un lucru obișnuit în administrare și abordează probleme interesante și importante.

Punctul general al scopului nostru, pe care vrem să-l menționăm, este că procesul de creare a legilor în aceste sensuri secundare nu se înscrie în spectrul codului de proceduri administrative din Europa Centrală și de Est. Sunt legi ocazionale, care tratează problemele de procedură, dar trebuie să menționăm că nici în una din țări ale regiunii nu s-a atras atenția cuvenită procesului de creare a legilor administrative, sau creării actelor normative, dacă e să folosim terminologia jurisprudenței continentale. Ce fel de proceduri trebuie să guverneze asupra procesului de creare al legilor de către organele administrative este o problemă discutabilă; totodată aceasta este problema, în vederea căreia jurisdicțiile occidentale au proceduri bine organizate. Aceasta nu se examinează de loc în acest studiu, dar problema în cauză atinge niște aspecte importante, care trebuiesc luate în considerație în plan regional.

1.5. *Materia și procedura*

În studiu accentul se pune pe procedurile acțiunilor administrative, ceea ce înseamnă că ea este legată de procedurile pe care autoritățile administrative trebuie să le respecte în procesul de elaborare al actelor și de luare al deciziilor. Procedurile administrative trebuie deosebite de legile substantive, care se aplică în diferite contexte. Legile substantive stabilesc puterile și obligațiunile autorităților administrative și deseori impun o rețea complexă de reguli legale despre modalitatea de exercitare al acestor puteri și obligațiuni.

Distincția dintre legile substantive și cele de procedură este foarte importantă, deși nu este un lucru foarte clar și precis. Eu n-o să analizez legătura dintre ele, ci doar o să menționez două puncte generale. Primul: codurile de proceduri administrative exprimă reguli generale care se referă la un șir de autorități și categorii de acțiuni administrative. Regulile conținute în ele sunt destul de generale și abstracte și trebuie completate cu proceduri detaliate. Detalii adiționale deseori sunt expuse în legea substantivă, care guvernează o problemă particulară. Respectiv, nu este un lucru neobișnuit să întâlnești prevederi legate de procedură în legile substantive. Codul de procedură deseori reprezintă punctul inițial care este expus detaliat în legea substantivă. Al doilea: în acele domenii ale acțiunilor administrative care sunt excluse din codurile de proceduri (și noi vom vedea că nici un cod nu este suficient de cuprinzător), procedurile deseori vor fi incluse în legea substantivă. Totuși trebuie să ținem cont, că într-un șir impunător de probleme procedurile sunt lăsate aproape în întregime la discreția autorității administrative.

1.6. *Părțile terțe și grupurile interesate*

Una din trăsăturile procedurilor administrative examinate aici este, că ele tind să se concentreze destul de unilateral în competența acelor persoane, care sunt subiectul direct al acțiunii administrative. Cu excepția unor cazuri importante, codurile nu au atribuție la situația părților terțe care pot avea interese într-o acțiune administrativă fără a fi subiect direct. Iar dacă să ne gândim la aceasta, părțile terțe deseori au interes real și iată de ce ele ar trebui să aibă posibilitatea de a participa la proces prin diverse căi. Problema devine deosebit de importantă odată cu sporirea numărului de grupuri interesate ca parte a regenerării societății civile în regiune. Și iarăși, eu nu pot investiga această problemă mai profund în studiul dat, dar trebuie de ținut cont, că dacă e să recunoaștem în mod adecvat grupurile interesate și părțile terțe, atunci trebuie să modificăm substanțial procedurile administrative.

2. *Ungaria*

2.1. *Bazele fundamentale legale*

Ungaria are o tradiție îndelungată de legi bine dezvoltate și instituții legale, care au început mult timp în urmă conținând idei și practici ale imperiului Austro-Ungar. Caracteristicile luminoase și progresiste ale perioadei mai târzii a imperiului au influențat și au schițat ideile și instituțiile ungare într-un mod esențial și trainic. Legea administrativă era unul din elementele cele mai avansate ale imperiului și ungurii vorbesc cu mândrie despre natura avansată a legii administrative și a instituțiilor administrative, care a durat timp de o sută de ani până la cel de-al doilea război mondial. Când a început perioada comunistă în anul 1945, în atitudinea oficială s-au produs niște schimbări, în rezultatul cărora legea administrativă a devenit mai puțin importantă, multe din principiile și procedurile sale încetând de a mai fi utilizate. În special, scrutarea externă a administrației de către tribunale era considerată inutilă, dreptul cetățenilor de a cere revizuire judiciare, stabilit rezonabil până la 1945, practic decăzând. Fiecare sferă de activitate administrativă își avea procedurile sale și, chiar dacă se cerea o supraveghere, se considera, că ar fi exercitată cel mai bine de către înseși administrație.

În 1957, un an după răscoală și cinci ani după primirea Codului de Proceduri Civile, promulgarea *Regulilor Generale ale Procedurilor Administrării de Stat*⁶ a marcat o reformă majoră a legii administrative. Unele din idei de până la 1945 au fost reînviată, dar adoptarea codului general de proceduri pentru actele și deciziile administrative a constituit o inovație marcantă. Un obiect al codului de procedură (la care mă voi referi ca *Regulile Generale*) a fost de a consolida multiplele proceduri speciale într-un set de proceduri generale. Nu se intenționa ca *Regulile Generale* să fie atotcuprinzătoare, de aceea câteva domenii de acțiuni administrative au fost excluse din spectrul lor. Al doilea obiect al *Regulilor Generale* era de a face ca administrația singură să fie responsabilă pentru reglementarea și supravegherea tot de ea exercitată, având dreptul să apeleze la autoritățile exterioare numai în cazuri excepționale. Metoda preferată de apel în raport cu persoanele nemulțumite de acțiunile unui organ administrativ era de a examina apelul către o autoritate mai superioară tot în cadrul administrației date.

Parlamentul ungar a introdus amendamente în *Regulile Generale ale Procedurilor Administrării de Stat* cu numeroase ocazii. Unul din efectele amendamentelor substanțiale primit în 1981 era de a deschide calea pentru revizuri juridice limitate ale acțiunilor administrative, amendamentele de mai departe urmând a fi făcute în perioada post-comunistă, începând cu 1990. În rezultatul unor modificări majore din 1991 făcute în constituție și în *Regulile Generale*⁷, revizuirea juridică a administrației a fost instaurată în mod sigur și poate deveni cea mai importantă formă de supraveghere.

2.2. Factorii constituționali

Constituția ungară, adoptată în 1949, dar modificată esențial în perioada post comunistă, conține câteva articole referitoare la legea administrativă. În primul rând, ea cere să fie o armonie între sistemul legal ungar și obligațiunile asumate de Ungaria conform legii internaționale⁸.

Unul din efecte este de introdus în legea ungară principiile *Convenției Europene asupra Drepturilor Omului*, prevederile procesului corespunzător de procedură al căruia au o importanță mare pentru legea administrativă.

În al doilea rând, Articolul 57.5 al *Constituției* conferă tuturor persoanelor pe teritoriul Ungariei dreptul de a cere remediu împotriva autorității administrative care a încălcat drepturile acestora sau interesele legale. Referitor la aceasta obligațiunea se impune asupra tribunalelor, conform articolului 50, de a revizui legalitatea deciziilor administrației publice. Această clauză are o importanță mare în sensul acordării unei baze constituționale dreptului cetățenilor la scrutări juridice a acțiunilor administrative deschizând calea pentru amendamente la *Regulile Generale* menționate mai sus.

În al treilea rând, *Constituția* creează o Curte Constituțională, care are jurisdicția de a determina dacă legile sau acțiunile sunt constituționale⁹. Mai sunt prevederi, de asemenea, de a crea prin lege tribunale speciale în unele domenii speciale de activitate¹⁰. Acest articol reprezintă o autorizație adecvată pentru crearea unor tribunale administrative speciale, dar nu este planificat de făcut aceasta în prezent. Revizuirea juridică a administrației se efectuează de către o diviziune specială a tribunalelor civile obișnuite.

2.3. Prezentare generală a procedurilor administrative

Regulile Generale ale procedurii administrative se aplică, în general, la acte și decizii individualizate elaborate de organele administrative. Regulile exprimă foarte detaliat procedurile care trebuiesc respectate la

⁶ Actul IV din 1957.

⁷ Actul XXVI din 1991.

⁸ Articolul 7.

⁹ Articolul 32A.1.

¹⁰ Articolul 45.2.

prima instanță, ceva mai rezervat expunându-se apelările sau revizuirile înaintate către autoritățile administrative mai superioare. Se prevede ca părțile interesate să fie avizate și să participe la proces. Mai sunt prevederi ca părțile să aibă acces la documente și alte informații referitoare la caz, având unele restricții în vederea securității naționale. Autoritatea administrativă poate proceda cum găsește de cuviință, colectând informația necesară și audiind martorii până când va fi abilă să decidă asupra faptelor în mod corect și după merite. În unele cazuri pot fi audiate procese mai oficiale, dar aceasta, relativ, nu este un lucru obișnuit. *Regulile Generale* cuprind probleme ce țin de imparțialitate, reprezentare legală, de folosire a experților și de argumentare.

Prevederi extensive sunt făcute pentru recurgere la decizia primei instanțe. Accentul în *Regulile Generale* se pune pe apelul către o autoritate mai superioară, având posibilitatea de a apela mai departe la tribunal în privința problemelor de lege. Procedurile care trebuie respectate în caz de apel nu sunt tratate de loc în *Regulile Generale*, dar sunt guvernate de către *Codul Procedurilor Civile*. În conformitate cu această prezentare generală, acum eu voi examina mai detaliat câteva din problemele expuse.

2.4. *Spectrul actelor administrative*

Regulile Generale constituie un set de standarde de procedură, care trebuie respectate de către autoritățile administrative în exercitarea puterilor sale. Primul punct general pe care-l menționăm este, că aceste standarde trebuie înțelese doar ca niște cerințe minimale care pot fi, și într-adevăr deseori vor fi, completate cu proceduri mai detaliate și exacte în unele domenii anumite ale administrării. Pentru a schița o imagine mai deplină a procedurilor administrative ar fi util să examinăm fiecare domeniu de administrare. Al doilea punct general este, că deși *Regulile Generale* se referă în general la toate felurile de acte și decizii administrative, sunt anumite limitări ale spectrului lor. Limitările sunt prezentate mai jos.

Spectrul de aplicare al *Regulilor Generale* este limitat în câteva feluri: (i) una din căile de limitare se bazează pe caracterul actului; (ii) altă limitare este, că diverse probleme pot fi excluse prin lege din spectrul *Regulilor Generale*; și (iii) a treia limitare ține de natura singură a organului administrativ.

2.4.1. *Caracterul actelor administrative*

Ca și normele existente anterior, *Regulile Generale* se aplică la organizațiile de administrare publică "când efectuează o procedură de administrare de stat"¹¹. Deși această expresie stângace nu se conține în *Regulile Generale*, ea poate fi acceptată pentru a reda șirul întreg de acte și decizii ale organelor administrative în procesul de tratare a unor cazuri individualizate. Unica călăuză specifică dată spectrului unei proceduri de administrare publică este, că anumite categorii de acte sunt declarate a fi în cadrul ei. Aceste exemple sunt mai degrabă niște ilustrări ale principalelor instanțe ale procedurii administrării publice, decât o definiție exclusivă. Principalul caz este cum o organizație de stat identifică un drept sau o obligațiune în fața unei părți.

Poate că cuvântul "*identifică*" nu este o traducere bună din limba ungară, dar ideea principală pare să fie, că unde sunt afectate drepturile sau obligațiunile unei persoane de către o procedură administrativă, acolo se aplică *Regulile Generale*. Spectrul practic al *Regulilor Generale* depinde de interpretarea dată condiției ca drepturile sau obligațiunile să fie afectate. Într-o construcție strictă, *Regulile Generale* nu se vor aplica la acțiunile administrative, în care în joc se pun mai degrabă interesele, decât drepturile. Acesta poate fi cazul în multe domenii ale administrării, mai ales acolo, unde sunt afectate interesele unui șir întreg de diverse persoane și grupuri, cum ar fi mediul înconjurător, de exemplu. Spectrul *Regulilor Generale* ar fi sechestrat esențial, dacă să-l interpretăm în acest sens îngust. Într-adevăr, unul din domeniile, în care *Regulile Generale*

¹¹ Secțiunea 1, subsecțiunea 1, secțiunea 3.

necesită o reexaminare minuțioasă, este acela care se referă la persoane și grupuri (inclusiv grupurile interesate) care au interes într-o problemă, dar nu sunt părți implicate direct în ea¹².

Alte cazuri, în care se prevede în mod expresiv de a fi aplicate, Regulile Generale sunt situațiile în care organizațiile certifică datele, păstrează înregistrări sau efectuează revizuri oficiale¹³. Ultima din aceste activități, revizuirea oficială, se referă la puterile, pe care autoritățile le au, de a cerceta afacerile unei părți când aceasta este necesar pentru autoritate de a-și îndeplini funcțiile¹⁴.

2.4.2. Acte administrative de natură legislativă

O limitare importantă a spectrului *Regulilor Generale* este, că ele nu se aplică la activitățile legislative ale guvernului și administrației. În cadrul sistemului legal ungar, puteri legislative sunt conferite unui șir de instituții și oficialități, inclusiv Președintelui, Cabinetului, Prim-ministrului și altor miniștri, subsecretarilor de departamente guvernamentale și guverne locale. În afară de aceste puteri legislative oficiale mai sunt un șir întreg de autorități, care creează reguli neoficiale, pe care le exercită la discreția sa¹⁵. Procedurile de elaborare a *actelor normative*, după cum se referă la procesul legislativ în sistemul legal continental, pot fi găsite, dacă ele și există, în unele legi parlamentare speciale, conform cărora se face delegarea. În timpul anchetării n-a fost posibil de a examina procedurile de creare al actelor normative. Totuși, în baza informației obținute în rezultatul intervierii diferitor persoane oficiale, s-a dovedit că situația diferă de la un domeniu al legii la altul, și că în general, procedurile legate de actele normative sunt relativ nedezvoltate.

O încercare de a crea o lege generală de guvernare a procedurilor în acest context reprezintă *Actul despre legislație*¹⁶. Aceasta este o lege foarte interesantă și importantă, care necesită o analiză mai profundă decât ași putea eu s-o fac în studiul prezent, dar la câteva prevederi merită să ne referim. În secțiunea a 19-a se spune, că cetățenii direct sau prin intermediul unor organizații reprezentative trebuie să participe la pregătirea și promulgarea legilor legate de condițiile lor de viață. Organele administrative, organizațiile neguvernamentale și grupurile interesate trebuie să fie implicate în proiectarea oricărei legi¹⁷ de acest fel. Cu proiectele decretelor ministeriale trebuie să fie familiarizate organizațiile non-guvernamentale și grupurile interesate înainte de a fi finalizat¹⁸ textul lor. Care sunt efectele acestor sau al altor prevederi în practică, aceasta este o întrebare importantă, care necesită o examinare aparte.

2.4.3. Actele excluse de Regulile Generale

Revenind la spectrul acțiunilor individualizate, trebuie să menționăm, că procedurile care implică infracțiuni mici și probleme de cetățenie, sunt excluse din *Regulile Generale*¹⁹. Există o lege specială, în vederea penalităților administrative, care funcționează din 1968 și care actualmente este în proces de revizuire²⁰. Mai mult decât atât, nu este clar dacă *Regulile Generale* se aplică la procesele de investigare efectuate de către organele administrative în domenii anumite, cum ar fi investigarea afacerilor unei companii, bănci sau companii de asigurări. Astfel de procese de investigare deseori nu se finalizează cu o decizie definitivă,

¹² În traducerea engleză a *Regulilor Generale* se folosește termenul "client" pentru a se referi la persoanele, care sunt supuse direct unei acțiuni administrative și termenul "parte" pentru a se referi la o persoană, interesele căreia pot fi afectate într-un fel de către aceasta. Se sugerează că fi mai bine de folosit forma generică "parte," pentru a cuprinde ambele categorii.

¹³ Secțiunea 3.1.

¹⁴ Secțiunile 54-57.

¹⁵ Un set de studii din *Proiectul de Justiție Administrativă* examinează crearea regulilor legislative neoficiale de către autoritățile administrative.

¹⁶ Actul nr. XI din 1987, după cum a fost modificat.

¹⁷ Secțiunea 20.

¹⁸ Secțiunea 29.

¹⁹ Secțiunea 3.7.

²⁰ vezi *Legea despre penalitățile administrative* (Actul 1 din 1968).

necătând la faptul, că poate ridica întrebări importante de procedură²¹. Testul *Regulilor Generale*, s-a dovedit a fi limitat, dacă drepturile sau obligațiile unei persoane fizice sau juridice sunt afectate de către investigație.

2.4.4. Acțiunile excluse de lege

A doua limitare a spectrului de aplicare al *Regulilor Generale* reprezintă situația, când anumite acțiuni administrative pot fi excluse prin prevederi legale expresive, adică prin legi speciale ale parlamentului. Aceste domenii²² sunt: apărarea națională, comerțul exterior, securitatea administrativă și socială, organizarea de piețe inechitabile, stabilirea prețurilor, probleme de impozitare și percepție. Unele din aceste domenii de scutiri posibile, ar avea sens bun, dar astfel de probleme ca securitatea socială, impozitarea și percepția, nu sunt evidente și par anormale. În practică, totuși, această cale de excludere este rar invocată. Toate celelalte domenii ale administrării sunt supuse *Regulilor Generale*, dacă nu se conține o specificare specială de excludere din acestea²³.

2.4.5. Categoriile de autorități din afara *Regulilor Generale*

A treia categorie de limitare a aplicării *Regulilor Generale* este natura de acțiune sau a primii decizii a autorității administrative. Principiul general este că *Regulile Generale* se aplică la "organizațiile de administrare publică"²⁴. Perioada nu este explicată în act, dar poate fi luată pentru a include șirul întreg de organe administrative, de la departamentele centrale până la guvernele locale. *Regulile Generale* mai specifică, că anumite "entități", care nu sunt parte a administrării publice, sunt supuse *Regulilor Generale*, dacă ele sunt autorizate prin lege să efectueze o procedură administrativă de stat²⁵. Ideea este de a mări rețeaua de organe în afara de organele obișnuite de guvernământ, pentru a cuprinde alte categorii de organe care să exercite funcții administrative.

2.5. Principiile fundamentale

Procedurile administrative se efectuează în corespundere cu *Constituția*. În articolul 7 se constată, că sistemul legal ungar trebuie să țină cont de legile internaționale și să asigure ca legile naționale să corespundă celor internaționale. Drepturile fundamentale ale omului se declară a fi recunoscute în Articolul 8 și se impune datoria de a instaura astfel de drepturi în legile ungare. Obligațiunea de a respecta drepturile omului este impusă organelor administrative, precum și altor departamente guvernamentale. *Constituția* garantează fiecărei persoane dreptul de a cere revendicări juridice împotriva unei decizii guvernamentale sau administrative, care încalcă drepturile fundamentale²⁶.

Regulile Generale încep cu constatarea principiilor de bază, care guvernează comportamentul guvernului și al administrației. Unele principii au un caracter foarte general:

- datoria organelor administrative de a instaura principiul respectării legii, democrației și umanismului în procedurile²⁷ sale;
- datoria acestor organe de a facilita respectarea drepturilor, îndeplinirea obligațiilor și

²¹ Pentru analiza problemelor de procedură în acest context, vezi D.J. Galligan, *Corespunzător proceselor și procedurilor sincere*. Procesele de investigație au constituit la fel una din problemele examinate în *Proiectul de Justiție Administrativă*.

²² Secțiunea 1, subsecțiunea 1; și Secțiunea 3, subsecțiunea 6.

²³ Secțiunea 1, subsecțiunea 8.

²⁴ Secțiunea 1.

²⁵ Secțiunea 1, subsecțiunea 2.

²⁶ Articolul 70K.

²⁷ Secțiunea 2.1.

întărirea disciplinei publice²⁸;

- angajamentul de a implica cât mai activ participarea populației²⁹;
- cooperarea dintre autorități, părți și alte organizații sau persoane, care participă la o procedură³⁰;
- angajamentul de a face ca procedurile³¹ să fie operative și simple;
- Alte principii au semnificație practică mai directă:
- se garantează egalitate în fața legii³² tuturor persoanelor implicate în procedura administrativă;
- tuturor persoanelor implicate li se asigură garanții împotriva discriminării sau a părtinirii³³;
- părțile unei proceduri administrative au dreptul să fie informate despre drepturile și obligațiile sale și să fie audiate³⁴;
- părțile la procedură au dreptul să recurgă la decizia³⁵ inițială.

Unele principii din cadrul categoriei a doua conțin considerațiuni mai detaliate în clauzele mai târzii ale *Regulilor Generale*; altele, în special cele ale primei categorii, sunt mai degrabă niște aspirații sau idealuri pentru o administrare bună, decât principii legale justificate.

2.6. *Cursul acțiunii administrative*

Organul administrativ are obligațiunea de a examina orice problemă, care intră în jurisdicția³⁶ sa. Dacă organul administrativ nu reușește să-și îndeplinească această datorie, atunci poate intervine organul de supraveghere, care cere implementarea acestor obligațiuni³⁷.

Prima sarcină a organului administrativ care vrea să-și îndeplinească obligațiunile conform prevederilor legii, este de a se clarifica, dacă dispune sau nu de autoritatea legală și competența corespunzătoare de a trata problema în cauză. În *Regulile Generale* sunt prevederi extensive pentru specificarea spectrului de autoritate al oricărei agenții și pentru soluționarea disputelor în vederea unor astfel de probleme³⁸. Aceste prevederi sunt expuse în mod foarte detaliat și complex, prezentând dificultăți vădite de a le respecta; pentru a putea trata astfel de probleme, ele trebuie să fie expuse mai clar și mai simplu.

Orice acțiune administrativă poate fi inițială ori în mod *ex officio* de către organul administrativ, sau de către o parte³⁹. În cazul al doilea, cererea poate fi expusă oral sau în scris⁴⁰. Formele de inițiere a acțiunii pot fi stipulate de lege⁴¹. Legea mai poate specifica, ca partea să fie avizată despre inițierea sau continuitatea unei

²⁸ Secțiunea 2.2.

²⁹ Secțiunea 2.4.

³⁰ Secțiunea 2.4.

³¹ Secțiunea 2.7.

³² Secțiunea 2.5.

³³ Secțiunea 2.5.

³⁴ Secțiunea 2.6.

³⁵ Secțiunea 2.6.

³⁶ Secțiunea 4, subsecțiunea 1.

³⁷ *ibid.*

³⁸ Paragraful II. Astfel de probleme, vizând, competența nu vor fi discutate aici.

³⁹ Paragraful III, subsecțiunea 1.

⁴⁰ Paragraful III, subsecțiunea 1, secțiunea 15

⁴¹ Secțiunea 16, subsecțiunea 1.

proceduri. Regula generală prevede ca acțiunea să se desfășoare în decurs de 30 de zile de la primirea cererii sau a inițiativei *ex officio* a procedurii⁴².

Organul administrativ poate chema diferite persoane să se prezinte pentru a depune mărturii, indicând data și locul audierii⁴³. În cazul când procesul a fost inițiat *ex officio* de către organul administrativ, puterea de a chema martorii se extinde și asupra chemării părților pentru a depune mărturii; în cazul, când procesul a fost inițiat de către o parte, aceasta mai degrabă va fi invitată și nu chemată⁴⁴. Experții de asemenea pot fi chemați, conform legii, pentru a depune mărturii⁴⁵.

Înainte de inițierea audierilor, organul administrativ trebuie să facă aprecierile corespunzătoare în vederea faptelor care se mai necesită a fi determinate pentru soluționarea definitivă a problemei în cauză. În lumina aprecierilor respective, organul administrativ poate primi decizia de a-și colecta singur mărturii în domeniile care consideră că este necesar, sau dacă este solicitată de a proceda astfel de către una din părți⁴⁶. Organul administrativ mai are puterea de a cerceta orice obiect sau materiale dacă este necesar pentru aprecierea faptelor legate de caz⁴⁷.

Audierea martorilor și a experților poate fi organizată de organul administrativ din când în când, pe bază treptată, pe parcursul desfășurării procedurii. Alternativ, poate fi inițiată examinarea cazului de judecată, la care martorii vor fi audiați, iar mărturiile depuse. Aceasta se poate întâmpla, dacă procesul de judecată este prevăzut conform legii, sau dacă oficialitățile consideră, că conform faptelor cazului aceasta este necesar⁴⁸. Însă, după cum am menționat mai sus, procesele de judecată sunt un fenomen rar.

2.7. Franchețea și transparența

Franchețea și transparența proceselor administrative pot fi tratate drept unele din cele mai importante obiective care se tind a fi realizate în legea administrativă modernă. Virtutea francheței (acest termen îl voi folosi în sens general, care include și transparența) este, că procesele de natură secretivă, devin supuse unei cercetări din afară. În schimb, aceasta are câteva avantaje, ceea ce înseamnă, că părțile implicate în proces vor putea ști ce se întâmplă, vor putea examina legea, faptele și mărturiile pe care se bazează, și vor putea participa destul de inspirat la proces. Franchețe mai înseamnă, că scrutarea și supravegherea, de către alte autorități, a organului decizional primar, este facilitată și mai efectivă. Și în sfârșit, necesitatea de a funcționa în condiții de franchețe, știind că acțiunile lor sunt deschise pentru scrutare, poate influența autoritățile primare să primească decizii mai calitative. Franchețea poate fi realizată utilizând diverse mecanisme, câteva din care vor fi examinate în compartimentele următoare, când vom aprecia situația din Ungaria.

2.7.1. Legile vizând libertatea informației

Unul din mecanismele de realizare a francheței constă în faptul de a impune unei autorități datoria de a face anumite categorii de informație pur accesibile, sau la solicitarea unei părți interesate. Astfel de informație, în mod normal va include dezvăluirea criteriilor, conform cărora deciziile vor fi luate. Legile de natură mai oficială, fie promulgare statutară, decret sau regulament, vor fi, în mod normal, dar nu întotdeauna, publicate și, în mod rezonabil, accesibile. Legile cu caracter neoficial, cum ar fi liniile generale, exprimările politice, circularele, etc., deseori se exercită în mod discret, unde nu sunt proceduri de guvernare a modului lor de creare și nici obligațiuni de a le face cunoscute publicului. Franchețea cere ca toate criteriile de acest gen să

⁴² Paragraful III, subsecțiunea 1, secțiunea 15.

⁴³ Secțiunea 22.

⁴⁴ Secțiunea 27.

⁴⁵ Secțiunea 32.

⁴⁶ Secțiunea 26.

⁴⁷ Secțiunea 31.

⁴⁸ Secțiunea 36.

fie constatate și publicate⁴⁹. Obligațiunile de a publica acest gen de informație nu există conform legilor ungare.

În plus, trebuie să fie dezvăluită informația privitor la anumite probleme de interes public despre agenții sau departamente sau care a fost colectată de către agenție sau departament - rapoarte, documente politice și tactice, documente auxiliare etc. Informația accesibilă se va extinde, în mod normal, și asupra unor detalii sau înregistrări personale, deținute de către agenție sau departament în vederea persoanelor particulare. Informații de acest gen, în mod normal, pot fi dezvăluite numai unor persoane speciale, și vor cuprinde așa date ca înregistrările medicale, detalii ale securității sociale, date criminalistice etc.

Acestea sunt categoriile de probleme, cu care deseori se confruntă țările occidentale, în condițiile legislației de informație liberă. Legea ungară *Despre protejarea datelor personale și dezvăluirea datelor de interes public*⁵⁰ cuprinde câte ceva din aspectul dat. Principalele elemente ale documentului sunt: primul - de a permite persoanelor individuale să aibă un anumit control asupra datelor personale, deținute sau colectate de către alții; și al doilea: să asigure acces cetățenilor la anumite date de interes public, aceasta și prezentând interes în raportul dat. Date de interes public înseamnă orice informație deținută de autorități în procesul de îndeplinire a funcțiilor sale de administrare locală sau de stat, sau de îndeplinire a altor funcții publice specificate de lege⁵¹. Astfel de date nu cuprind informații personale.

Autoritățile publice în Ungaria au datoria de a promova dezvăluiri prompte ale informației corecte. Sensul exact al acestei obligațiuni este destul de vag, în timp ce obligațiuni mult mai specifice sunt impuse asupra autorităților de a publica sau de a asigura accesul fiecăruia la informația legată de activitatea autorității publice. Aceasta este o prevedere generală, dar apoi este făcută o referință expresivă datelor în ceea ce privește activitățile sale, competența, structura organizațională, categoriile de date deținute, precum și regulile legale ce guvernează operarea⁵² sa.

Excepții se fac pentru secrete oficiale și de stat. Alte legi specifice de asemenea pot limita accesul la informație din multe alte considerente, inclusiv apărarea națională, secrete de stat, cercetări criminalistice și relații internaționale. Altă lege a fost adoptată în 1955 - *Despre secretele de stat și cele oficiale*, în care se dezvăluie concepția secretelor de stat și a celor oficiale. Ea cuprinde astfel de probleme, cum ar fi: cine poate efectua clasificarea, ce fel de date pot fi clasificate astfel, precum și procedura acestora. Eu nu pot să analizez aceste prevederi în raport, dar câteva neîncrederi au fost exprimate în interviuri, vizând faptul, cum aceste legi funcționau în practică.

2.7.2. Franchețea în procesele administrative

Alt set de mecanisme îndreptat spre realizarea francheții se referă la procese administrative speciale. Principiul de bază este, că deciziile administrative trebuie să fie făcute în condiții de franchețe: principiul acesta poate fi realizat prin punerea la dispoziția părților a unei informații excesive vizând procesul în cauză, care ar permite acestora să participe, prezentându-le explicațiile și justificările autorității în vederea unei decizii, iar când e posibil să desfășoare procesiunile în public. După cum arată studiul care urmează, aceste probleme sunt expuse într-o măsură oarecare în *Regulile Generale* ungare.

2.8. Participarea: avizul, dezvăluirea și audierea

⁴⁹ Una din tehnicile de realizare a cerințelor francheții este reflectată în abordarea australiană conform căreia autoritățile administrative pot acționa în bază de astfel de criterii neoficiale numai dacă ele sunt publicate: *Actul vizând libertatea informației (Cth al Australiei) 1982, Secțiunea 3.*

⁵⁰ Actul LXIII din 1992 după cum a fost modificat

⁵¹ Secțiunea 2.3.

⁵² Secțiunea 19.

Problemele importante de participare, în general, și de avizare, dezvăluire și audiere, mai în special, sunt expuse, mai întâi, ca principii generale, apoi, în al doilea rând, în prevederi mai detaliate.

2.8.1. Participarea și implicarea

Organele administrative au o datorie generală de a implica părțile în procesele administrative. În *Regulile Generale* se conține: organele administrative "își îndeplinesc funcțiile prin intermediul implicării cât mai active a populației. Procedurile administrării de stat se bazează pe cooperarea efectivă dintre autorități, clienți și alte organizații și persoane care participă la proces"⁵³.

Acesta poate fi tratat drept principiul general de participare și implicare, semnificația și conținutul căruia sunt expuse mai precis în compartimentele mai târzii ale *Regulilor Generale*, după cum se constată mai jos. Principiul general trebuie să reprezinte baza, în care tribunalele pot elabora reguli mai specifice de participare, dar nu este clar, dacă, în acest context, tribunalele ungare vor adopta un rol activ.

2.8.2. Avizul

În *Regulile Generale* se conțin prevederi generale în ceea ce privește avizarea, deși obligațiunea de a proceda astfel are o calificare⁵⁴ importantă. Aviz se face când procesul a fost inițiat de autoritate, dar evident, că nu se cere atunci când partea singură a inițiat procesul. Calificarea este, că datoria generală de a trimite aviz se aplică numai în cazurile, când aceasta se cere conform unor legi specifice, care guvernează cazul. În acest studiu n-a fost posibil să examinăm întregul spectru de legi pentru a determina dacă prevederile despre anunțuri sunt incluse în general; dar din intervierile mele cu oficialitățile este clar, că aceste prevederi nu sunt incluse în calitate de obiect de studiu. În practică, însă, în diferite domenii ale acțiunii administrative prevederea de anunțare nu se aplică. În cazurile, în care acțiunile preconizate afectează un număr mare de părți, anunțul se face în formă de aviz public.

Odată ce în aplicație este un proces administrativ, părțile afectate trebuie să fie informate despre audierea martorilor sau experților, efectuarea de cercetări sau examinarea unor procese de judecată⁵⁵. Anunțul trebuie să conțină informația, că partea este intitulată, dar nu rugată, de a se prezenta și a participa.

2.8.3. Dezvăluirea

Dezvăluirea părților de către autoritatea administrativă a unor fapte sau materiale, care vor avea atribuție la deciziile sale, constituie un element important al francheții. Principiul general trebuie să fie, că cu excepția unor cazuri, cum ar fi secretele de stat, toate informațiile deținute de către autorități trebuie să fie dezvăluite. Cererile de dezvăluire în *Regulile Generale* nu se conturează într-un principiu clar. Ca și orice prevedere generală, dezvăluirea depinde de principiul general de cooperare și participare⁵⁶, împreună cu datoria administrației de a informa părțile despre drepturile și îndatoririle⁵⁷ lor. Aceste două principii, foarte abstracte, pot duce la crearea unei obligațiuni generale de dezvăluire a unei legi, fapte sau mărturii importante; deși nu sunt suficiente și nu pot crea o bază satisfăcătoare pentru dezvăluire. Este un lucru absolut important, ca să fie adăugată o obligațiune clară de aplicare generală.

O obligațiune mai specifică se impune în secțiunea 26 a *Regulilor Generale*, care stipulează, că autoritatea administrativă trebuie să clarifice faptele necesare pentru a formula un regulament. Aceasta presupune, pare-se, că dezvăluirea acelor fapte se va face în raport cu părțile. Așa interpretare se reconfirmă în Secțiunea 26.2, care obligă oficialitățile de a informa părțile înainte ca ele să-și exercite dreptul de a fi audiate. Această

⁵³ Secțiunea 2.4.

⁵⁴ Secțiunea 13.2 și 25.

⁵⁵ Secțiunea 25.

⁵⁶ Secțiunea 2.4.

⁵⁷ Secțiunea 2.6.

obligatiune are scopul de a lărgi spectrul de informație pe care-l primesc părțile în vederea unor legi importante, dar, iarăși, nu corespunde nici pe departe principiului general de dezvoltare.

Autoritatea administrativă are obligațiunea să facă un proces verbal sau înregistrări în vederea procesului, inclusiv audierea părților, a martorilor și al experților⁵⁸. Procesul verbal trebuie să mai includă declarațiile și concluziile esențiale făcute în vederea cazului⁵⁹. Ideea este că procesul verbal sau înregistrările trebuie să fie accesibile părților, deși, aceasta nu este expus destul de clar în reguli. Prevederi exprese sunt făcute pentru o parte, care solicită și (pare-se) care este asigurată cu un raport avansat în vederea examinării unui proces de judecată sau al unei cercetări.

Unica exprimare clară și directă a dezvoltării se aplică la documente⁶⁰. O parte sau reprezentantul său are dreptul de acces la orice document, creat în timpul procesului, și de a face copii. Acest drept se extinde și asupra altor persoane interesate, care nu sunt părți la proces. Cu toate acestea, într-un studiu de procese administrative, legat de verificarea poluării apei s-a descoperit, că oficialitățile exercitau o discreție substanțială când se decidea dacă să se facă sau nu accesibile dosarele, în special pentru persoanele, interesele cărora erau în joc, dar care nu erau părți⁶¹. Reiese, că dreptul de a avea acces nu se extinde asupra altor documente, care n-au fost create pentru proces, dar pe care se bazează organul administrativ.

2.8.4. Audierea

De la dreptul general de a fi implicat și de a participa la un proces administrativ nu este departe până la a cere ca partea să fie audiată. Prevederi exprese mai sunt făcute în vederea dreptului și în Articolul 27 al *Regulilor Generale*: în subsecțiunea 2 se face referință la drept în general, în timp ce în subsecțiunea 1 se constată, că dreptul poate fi exercitat printr-o declarație scrisă sau orală. De asemenea este expus clar în aceeași clauză, că o parte poate refuza de a face declarații.

Mai departe se fac referințe în vederea dreptului de a fi audiat în Articolul 36 al *Regulilor Generale*, în care se constată, că organul administrativ trebuie să procedeze la examinarea proceselor de judecată în cazurile prevăzute de lege, sau când pentru soluționarea mai adecvată a problemei este necesar ca diversele părți implicate în proces să fie audiate concomitent. La procesele de judecată, se audiază⁶² părțile, martorii și experții. La orice audiere partea sau reprezentantul său poate comenta asupra celor spuse⁶³. Partea poate să invite martori și să prezinte mărturiile sale⁶⁴.

Nu este ușor de spus exact ce fel de formă va obține audierea în diferite contexte sau cât de bine ea lucrează. În studierea procesului de acordare a licenței pentru deschiderea școlilor particulare, s-a constatat, că audierea era un element vital în proces, nu numai pentru a da părților posibilitatea de a prezenta argumente în favoarea sa și împotriva concurenților, dar și ca o cale de a adăuga informație extrem de importantă la cererea inițială. Aceasta mai este și un prilej pentru oficialități să explice părților problemele în cauză, dacă ele nu sunt clare, după cum se și întâmplă deseori. Acesta este important mai ales în lipsa consultărilor legale. Și într-adevăr, cel puțin în acest domeniu de administrare oficialitățile desfășurau audierile mai mult în calitate de posibilitatea de a avea consultări neoficiale cu părțile, decât de procedură⁶⁵ oficială. În acest fel, de la consultări la elemente de negocieri neoficiale, care intră în proces, este un pas mic. S-a dovedit, că negocierile neoficiale erau un lucru obișnuit, conform studiului desfășurat în cadrul *Proiectului de Justiție Administrativă*.

⁵⁸ Secțiunea 17.1.

⁵⁹ Secțiunea 17.2.

⁶⁰ Secțiunea 41.

⁶¹ *Proiectul de Justiție Administrativă: Studiul de control al scurgerilor de efluenți al fabricilor în râuri.*

⁶² Secțiunea 36.2.

⁶³ Secțiunea 36, subsecțiunea 2.

⁶⁴ *ibid.*

⁶⁵ *Proiectul de Justiție Administrativă: Studiul procesului de licențiere al școlilor private.*

2.9. Reprezentarea legală

În timp ce *Regulile Generale* nu tratează expresiv reprezentarea legală, în ele se conține cerința pentru "reprezentarea legitimă sau procură"⁶⁶. Se dovedește că aceasta include reprezentarea legală. Reprezentarea legală, oricum, pare să fie destul de rar întâlnită pentru majoritatea părților implicate în procesele administrative. Trebuie să menționăm, că consultația legală sau a oricărui alt specialist influențează esențial și pozitiv modul de comportare al părților în orice context de luare a deciziilor⁶⁷.

2.10. Pierderea independenței și partinitatea

Principiul general că o oficialitate sau un organ administrativ nu trebuie să fie implicat în cazurile sale se constată în secțiunea 19.1 al *Regulilor Generale*. În sistemele legale occidentale, această idee destul de îngustă a fost folosită foarte creativ, în calitate de bază pentru diverse doctrine de protejare împotriva pierderii independenței din partea oficialității⁶⁸. Pierderea independenței poate obține mai multe forme, dar cea mai obișnuită este partinitatea sau suspiciunea de partinitate din partea oficialității.

Această idee este dezvoltată în secțiunea următoare a *Regulilor Generale*, care interzice funcționarului public de a fi implicat într-o afacere, datorită căreia nu se poate aștepta, ca oficialitatea să aprecieze obiectiv cazul⁶⁹. Mai sunt prevederi pentru a asigura ca oficialitatea implicată la prima instanță, să nu participe la examinarea aceleiași chestiuni la un nivel mai superior. Deși principiul aprecierii obiective este o cale acceptabilă de exprimare a cerinței de independență și imparțialitate, el, totuși rămâne un principiu destul de abstract, care trebuie alcătuit mult mai detaliat. Dacă o parte a obiectului codului de proceduri administrative constă în a educa și a conduce acțiunile oficialităților, atunci este important, ca standardele de conducere să fie expuse clar și cât se poate de detaliat pentru standardele generale. Iarăși, acesta este un domeniu, în care tribunalele ungare, exercitând revizuri judecătorești, poate crea un sens mai deplin pentru noțiunile de partinitate și lipsă de independență, dar este prea mult de spus despre astfel de detalii pentru a fi incluse chiar în cod.

2.11. Constrângeri ale procesului de luare a deciziilor

Regulile generale nu tratează un șir întreg de aspecte, care în sistemele occidentale de legi administrative se consideră a fi niște constrângeri importante ale procesului de luare a deciziilor, în special, când puterea administrativă în cauză poartă un caracter discret. Astfel de probleme includ stabilirea direcțiilor neoficiale și interdicția restrângerii discreției; principiile generale împotriva abdicării, delegării sau cedării puterii de către o oficialitate sau autoritate în favoarea alteia; constrângerile de semnare a contractelor, care restrâng spectrul de activitate al autorității așa cum consideră că ar fi mai bine la momentul dat.

Astfel de principii deseori sunt divizate de către tribunale când exercită revizuri judecătorești. Formarea principiilor reprezintă concepția legalității, după cum se interpretează de către tribunale, esența lor fiind de a constitui temeiul, în baza căruia acțiunea administrativă poate fi interogată în cadrul tribunalelor. Nu întotdeauna se recunoaște atât de clar, că temei pentru revizuire mai sunt și principiile, care trebuie să

⁶⁶ Secțiunea 18.1.

⁶⁷ vezi: H. și Y. Genn, *Efectivitatea reprezentării în fața tribunalelor* (Departamentul Lorzilor Cancelari, Londra 1989).

⁶⁸ Pentru examinarea pierderii independenței, vezi D.J. Galligan, *Procese corespunzătoare și proceduri sincere* (Clarendon, Oxford, 1996).

⁶⁹ Secțiunea 19.2.

conducă exercitarea puterilor⁷⁰ administrative. Iată de ce se poate considera, că astfel de principii au fost incluse în codul de proceduri administrative în mod corect.

În acest context apare o întrebare, care trebuie menționată: problema discreției și modalitatea de ținere sub control a acesteia. La acest capitol putem face două comentarii. Primul se referă la atitudinea deseori întâlnită în sistemele legale ale țărilor Europei Centrale și de Est, că discreția sau este în afara legii și ilegală, sau că fiind în cadrul legii, ea reprezintă un fel de cutie neagră, în vederea căreia legea nu se aplică. În sistemele legale occidentale s-au făcut eforturi inițiale de a plasa discreția în cadrul legii, apoi de a deschide cutia neagră prin studierea modalității de funcționare a discreției și prin divizarea tehnicilor legale pentru a ridica gradul de dirijare⁷¹. Principiile expuse mai sus reprezintă câteva din tehnicile de realizare ale acestui rezultat.

Al doilea comentariu este că discreția apare nu numai când este conferită expresiv, dar deseori este implicită în interpretarea și aplicarea standardelor și regulamentelor. În rezultatul studierii procesului de licențiere a școlilor private în Ungaria s-a constatat, că discreția implicită a constituit o parte majoră a modalității de luare a deciziilor și că în lipsa controalelor legale utilizarea ei varia mult de la un raion la altul. S-a mai constatat, că oficialitățile mizau mult pe discreție mai ales în directivele⁷² neoficiale. S-ar putea spune mult mai mult despre aceste lucruri interesante, aceste comentarii scurte doar confirmând necesitatea de a studia problema discreției în cadrul legii administrative.

Nu numai principiile menționate mai sus dirijează și constrâng exercitarea discreției. Este un lucru obișnuit de a găsi în legea administrativă alt set de principii care afectează procesul de luare a deciziilor în cazurile când persistă elementul discreției. Conform unuia din principii, autoritatea trebuie să acționeze corect. Aceasta nu este stipulat foarte expresiv în *Regulile Generale* ale Ungariei, deși s-ar cere o astfel de prevedere a obligațiunii generale pentru autorități de a acționa numai în cadrul legii⁷³. Conform altui principiu, puterea administrativă trebuie folosită numai în scopul cu care a fost conferită, ținându-se cont numai de factorii ce se înscriu în acest context și respingându-se orice alți factori, care nu se înscriu. Conform altui principiu, legat de cel expus mai sus, exercitarea puterii nu trebuie să fie irațională în sensul unei iraționalități mari și serioase. Iraționalitatea poate fi atribuită principiului proporționalității, dezvoltat în ultimii ani de către Curtea Europeană de Justiție, precum și de către tribunalele câtorva țări, în calitate de principiu spre a fi respectat în procesul de luare a deciziilor.

Regulile Generale ale Ungariei nu tratează astfel de probleme în mod direct, faptul că aceste principii sunt dezvoltate la cel mai înalt nivel de către tribunale în exercitarea revizuirilor judecătorești constituind o întrebare discutabilă. Acesta a fost un model de care s-au condus multe jurisdicții occidentale, în care principiile de revizuire au fost create și exercitate de către tribunale administrative în Franța, și de către tribunale superioare obișnuite în Regatul Unit. Ideea principală este principiul legalității; dar acesta, ca și orice alt principiu abstract, trebuie să fie interpretat și re-interpretat în așa mod, ca să aibă sens și conținut. Pentru țările Europei Centrale și de Est, în care revizuirea judecătorească, ca pârghie importantă de supraveghere a administrării, se află la etapa inițială de dezvoltare, necesitând scurgerea încă a mulți ani până la crearea unei jurisprudențe mature, ar fi binevenită încorporarea principiilor generale discutate mai sus în cadrul codului de proceduri administrative.

⁷⁰ O încercare de a prezenta principiile generale în calitate de bază pentru revizuire poate fi găsită în legislația Australiei: Decizii Administrative (Actul despre Revizuire Judiciară) (Comunitatea Britanică de Națiuni, 1977).

⁷¹ Vedeti K.C.Davis, Justiție Discreționară (1969) și D.J.Galligan, Puteri Discreționale (Clarendon, Oxford 1986).

⁷² Proiectul Justiției Administrative.

⁷³ Secțiunea 2.1.

2.12. Argumentarea

La actele și deciziile administrative trebuie să se anexeze un set de explicații⁷⁴. În afară de numeroasele cerințe formale, argumentarea trebuie să includă faptele și argumentele de care s-a ținut cont, precum și legea aplicată. Acest compartiment mai trebuie să conțină explicații de ce argumentele și mărturiile prezentate de către una din părți n-au fost acceptate.

Ce constituie argumente adecvate întotdeauna a fost o problemă dificilă pentru legea administrativă în privința căreia deseori se solicită rezoluția tribunalelor. În jurisdicțiile occidentale au fost elaborate doctrine întregi de stipulare ce anume cuprinde acest capitol, astfel de prevederi urmând să apară, fără îndoială, și în tribunalele ungare.

Un studiu de licențiere efectuat în cadrul, *Proiectului de Justiție Administrativă*, confirmă opinia, conform căreia argumentările pot fi mai mult sau mai puțin informative și că conținutul lor va fi determinat foarte mult din context. Decizia de a licenția școlile private reprezintă un exemplu bun. Odată ce refuzul de acordare a licenței în Ungaria va trezi interes pentru mas-media, astfel de decizie pare să fie documentată suficient, aceasta semnificând⁷⁵ și prezența unor argumente excesive. Deciziile, care nu trezesc interesul publicului, par a fi justificate mai modest. Cu regulamentele administrative trebuie să fie informate imediat părțile; în cazul când se afectează mai multe părți, se prevede de a se recurge la avizuri publice sau publicarea regulamentului⁷⁶.

2.13. Recurgere: reexaminare, apel, revizuire

Sunt câteva modalități de recurgere la un act sau decizie administrativă: (i) cererea poate fi depusă chiar la instanța inițială; (ii) se poate face apel la un organ administrativ mai superior; și (iii) se poate apela, în continuare, la tribunale în probleme de lege.

2.13.1. Cererea de reexaminare

Primul dintre acestea nu se descrie în Regulile Generale ca apel, dar ca cererea unei părți adresată autorității de a reexamina o decizie, motivându-se că ea contravine legii⁷⁷. Recepționând o cerere, autoritatea își poate modifica sau rechema regulamentul, în scopul protejării părților terțe, interesele cărora au fost afectate. Autorității i se permite de a-și schimba regulamentul numai o singură dată în termen de un an de la elaborarea sa. Puterea de a modifica sau de a retrage poate fi restrânsă de către lege.

2.13.2. Apelarea la o instanță mai superioară

A doua formă de recurgere este apelarea propriu-zisă. Aici vom evidenția două momente. Primul: dreptul la recurgere se conferă părților la un proces administrativ și persoanelor care nu sunt părți, dar interesele lor sunt afectate de către o decizie⁷⁸. Ambele categorii de apelanți pot proceda la recurgere prin câteva modalități. Al doilea moment: în general apelul are efectul unei operațiuni întârziate a actului sau deciziei inițiale, dacă conform ordinului autorității inițiale are efect⁷⁹ imediat. Autoritățile pot emite astfel de ordine în câteva situații, inclusiv când legea sau decretul permite efectul imediat. Apelul se adresează autorității inițiale. În mod normal el trebuie depus în decurs de 15 zile de la primirea actului sau deciziei, numai dacă

⁷⁴ *Regulile Generale*, Secțiunea 43.1.

⁷⁵ Detalii se conțin în *Proiectul de Justiție Administrativă*.

⁷⁶ Secțiunea 43 și 45

⁷⁷ Secțiunea 61.

⁷⁸ Secțiunea 62 și 72

⁷⁹ Secțiunea 63

legea nu prevede altfel. Autoritatea inițială trebuie să prezinte apelul la autoritățile de supraveghere în decurs de opt zile, având posibilitatea de a retrage, modifica, corecta sau adăuga ceva la regulamentul⁸⁰ în cauză. Organul de supraveghere, de obicei, este o autoritate administrativă mai superioară; de exemplu, un minister este organul, care supraveghează problemele, ce țin de competența conducătorilor de guverne locale la prima instanță, sau de administrația orășenească a Budapestei, în timp ce organul de supraveghere al ministerului este aparatul ministrului.

Apelantul poate prezenta fapte și mărturii noi, procedurile de audiere ale apelului fiind similare cu cele ale deciziei primare. În audierea apelului autoritatea de supraveghere poate confirma, schimba sau anula regulamentul⁸¹. Autoritatea trebuie să aibă la dispoziție toate documentele care au atribuție la cazul respectiv; dacă, însă, se necesită mai multe mărturii sau materiale pentru soluționarea corectă a cazului, organul apelat poate ori singur să colecteze informația, ori să întoarcă dosarul instanței inițiale cu instrucțiunea de a revedea problema din nou⁸². În apel se pot conține probleme despre merite, materiale și legalitate. În cazul, când actele sau deciziile inițiale se dovedesc a fi nelegitime, organul apelat poate modifica sau anula regulamentul ori poate adresa dosarul înapoi autorității inițiale pentru redeterminare⁸³. Această ultimă putere este expusă conform unor calificări anumite care se conțin în Regulile Generale, precum și în alte legi⁸⁴.

Dreptul de a apela la un organ de supraveghere are anumite limitări⁸⁵. Una din situații când nu se permite de a face apel este, dacă în acțiunea primară a fost implicat guvernul sau vreun ministru, adică membru al guvernului. Altă situație de această natură este atunci, când legea prevede să se apeleze la judecătoria.

2.13.3. Revizuirea de către judecătorii

A treia formă de recurgere este adresarea unei părți la judecătoria pentru a se revizui problema legalității, dar nu a meritelor substanțiale, al actelor sau deciziilor⁸⁶. Această formă de revizuire judecătorească poate fi aplicată numai dacă apelantul folosise anterior dreptul de a apela la un organ administrativ⁸⁷. Înaintarea cererii de revizuire instanțelor judecătorești nu suspendează automat operațiunea deciziei⁸⁸ administrative inițiale. Situația este complicată: autoritatea administrativă poate declara că decizia trebuie să aibă efect imediat; partea care cere revizuire poate solicita suspendarea deciziei, în acest caz problema fiind soluționată de către instanța judecătorească la discreția acesteia. Dacă, pe de altă parte, autoritatea administrativă nu declară astfel, înregistrarea unei cereri de revizuire va avea efect de suspendare a puterii deciziei.

Dacă se constată că decizia a fost nelegitimă, judecătoria trebuie să o declare nevalabilă⁸⁹. Judecătoria poate, de asemenea, să ceară autorității administrative să-și reexamineze decizia, astfel, încât să corespundă hotărârii judecătorești. Judecătoria are putere chiar să declare nelegitim regulamentul în cauză și să ceară modificarea lui în cazurile prevăzute de lege. Jurisdicțiile și puterile instanțelor judecătorești de a exercita revizuirea acțiunilor administrative nu vor fi examinate minuțios în acest compartiment, acest set de probleme constituind subiectul Părții a doua a raportului. Partea nemulțumită de hotărârea judecătorească a primei instanțe poate, în mod normal, apela la judecătoria mai superioară conform procedurii judecătoriilor obștești.

⁸⁰ Secțiunea 65

⁸¹ Secțiunea 66.2

⁸² Secțiunea 66.3

⁸³ Secțiunea 71.1.

⁸⁴ Secțiunea 71.2.

⁸⁵ Secțiunea 64.

⁸⁶ Secțiunea 72.1.

⁸⁷ Secțiunea 72.2.

⁸⁸ Secțiunea 72.3. și 4

⁸⁹ Secțiunea 73.1.

2.13.4. Comentarii

În intervierile avute cu oficialitățile și juriștii ungari, întotdeauna se accentua, că sistemul de apelare este prea complicat. În multe cazuri se aplică trei metode de recurgere, două în cadrul sistemului administrativ și unul către instanțele judecătorești; în timp ce chiar în cadrul sistemului judecătoresc sunt, de obicei, prevederi pentru apele secunde. Aici se mai adaugă și complicațiile care rezultă din diversele consecințe legate de faptul cui a fost adresat apelul, organului administrativ superior, sau instanțelor judecătorești. Ar fi cazul, desigur, de a precăuta altă abordare față de recurgere, una mai simplă și mai sistematică.

Al doilea moment care trebuie menționat aici este relația dintre apelările interne și cele adresate instanțelor judecătorești. Când *Regulile Generale* au fost promulgate prima dată în 1957, esența ei era de a realiza ca administrația să se autosupravegheze prin intermediul apelărilor administrative interne. De atunci, oricum, politica s-a schimbat, făcându-se câteva modificări cu scopul de a extinde rolul instanțelor judecătorești în vederea supravegherii administrațiilor. Drept rezultat, apelarea la instanțele judecătorești constituie acum o parte fundamentală a *Regulilor Generale*; totuși nu este clar care ar trebui să fie rolul celor două forme de recurgere în regimul administrativ nou. În prezent, recurgerea la instanțele judecătorești este posibilă numai după ce au fost epuizate toate apelările interne, sau atunci când recurgerea directă este posibilă conform prevederilor unor legi speciale. Această abordare diferă de modalitatea utilizată de către alte țări din regiune, unde supravegherea de către instanțele judecătorești reprezintă o alternativă a apelărilor administrative interne.

Deși, conform prevederilor oficiale, supravegherea instanțelor judecătorești poate doar relua apelurile interne. Din discuțiile purtate cu oficialitățile și juriștii ungari reiese, că în practică tot mai mult crește rolul supravegherilor judecătorești. În acele discuții s-a mai spus, că începând cu anul 1990, când au fost adoptate amendamentele vizând extinderea supravegherilor judecătorești, calitatea și numărul de apele interne au scăzut esențial. Situația actuală este nesatisfăcătoare, cerându-se o abordare mai chibzuită și mai sistematică.

2.14. Concluzii și întrebări pentru considerare

Când *Regulile Generale* au fost adoptate în 1957, acest document a constituit un pas mare înainte în istoria justiției administrative și a legii administrative în Ungaria. Deși dispunem de puține date vizând funcționarea regulilor în practică pe parcursul anilor reușiți, un lucru este cert, că *Regulile Generale* erau luate în serios de către oficialități și că ele au constituit un angajament de a crea o cultură administrativă în care administrarea efectivă era temperată de către faptul de a ține cont de interesele cetățenilor individuali. Angajamentul acesta s-a intensificat puternic în ultimii ani prin adoptarea unor amendamente substanțiale, care nu numai că au modificat aspectele de procedură, dar și deschid calea de a apela la instanțele judecătorești.

Cu toate acestea, patruzeci de ani după promulgarea inițială, *Regulile Generale* necesită revizuirii generale. Ele sunt complexe, prea detaliate în unele probleme, prea superficiale în altele; limba (cel puțin în traducere) este pretențioasă și artificială, abordarea generală care se conține în cadrul regulilor, purtând amprentele mișcărilor social-politice din Ungaria mai mult ale anului 1957, decât ale anului 1996. Ungaria a fost prima în 1957 dintre țările Europei Centrale și de Est, care a adoptat codul de proceduri administrative; acum este cazul ca ea să preia iarăși conducerea, inventând un cod nou care ar corespunde cerințelor pentru ca administratorul ce activează într-o societate democratică să asigure protejarea deplină a drepturilor cetățenilor.

În afară de specificul provenienței și vârsta codului de proceduri administrative mai sunt numeroase întrebări specifice, care necesită a fi reexaminat. Câteva din aceste aspecte noi le-am analizat mai sus, iar altele necesită analize mult mai profunde, decât am putea face în prezentul raport. Unele din întrebări, asupra cărora se cer considerațiuni, sunt următoarele:

- i. conținutul *Regulilor Generale* și spectrul de activități cuprins de ele;

- ii. excluderea domeniilor de administrare din *Regulile Generale*;
- iii. situația părților terțe care sunt afectate de către o acțiune administrativă fără a fi obiectul direct al acesteia;
- iv. franchețea și transparența procesului administrativ, în special în vederea dezvoltării informației privitor la acte sau decizii;
- v. corectitudinea regulilor de avizare și de audiere;
- vi. consecințele actelor și deciziilor în caz de înaintare a apelului, fie în cadrul administrației sau al instanțelor judecătorești;
- vii. rolul general, scopul și spectrul apelului intern;
- viii. legătura dintre apelul intern și revizuirea din partea instanțelor judecătorești; și
- ix. lipsa unui sistem general de proceduri în crearea actelor normative.

3. Polonia

3.1. Tradițiile legale ale Poloniei

Polonia și-a pierdut independența în 1795, când țara a fost împărțită între Rusia, Prusia și Austria. În 1918, după războiul mondial, Polonia și-a recăpătat independența, devenind țară aparte. Până la 1918 legea administrativă aplicată în Polonia varia în dependență de cele trei divizări. După independență, reconstituirea sistemului legal național a fost influențat esențial de către cele trei sisteme ale statelor între care Polonia a fost atâta timp împărțită; în domeniul legii administrative influența austriacă a fost foarte puternică.

3.2. Fundalul legii administrative

Primul cod polonez de proceduri administrative, bazat pe modelul austriac, a fost adoptat în 1928. De asemenea au fost introduse judecătoriile administrative, deși ele nu erau un lucru absolut nou pentru țară. Odată cu invazia germană din 1939, codul de proceduri administrative a încetat de a fi utilizat, fiind reintrodus în 1945. Totuși, sistemul de judecătoria administrative, n-a fost inclus în reforme, rămânând în suspensie până în 1980, când a fost restabilit printr-o lege aparte. În privința codului de proceduri administrative, multe părți ale legii n-au fost aplicate în practică după 1945. În 1960 a fost adoptată o versiune nouă și mai modernă de cod; denumirea lui oficială este *Codul de Proceduri Administrative*⁹⁰, în continuare CPA. Era mai bun în sensul că modelul său corespundea mai adecvat, decât predecesorul său, realităților sistemului comunist, în care organizațiile obștești jucau un rol important, considerându-se că plângerile ar fi mai bine precăutate în cadrul administrației decât de către instanțele judecătorești sau alte organisme independente.

În perioada post-stalinistă sistemul de instanțe judecătorești administrative a fost introdus din nou, având menirea de a aduce apelurile în afara administrației la o instanță judecătorească, deși avea o bază destul de limitată. În scopurile născocirilor comuniste din Polonia, CPA a suferit diverse amendamente, deși păstrează multe din structura esențială creată în 1960. În 1995 a fost introdusă o reformă majoră a sistemului judecătorec administrativ, având drept scop extinderea substanțială a competenței jurisdicției instanței judecătorești asupra actelor și deciziilor.

⁹⁰ Actul din 1960

3.3. *Principiile*⁹¹ *Constituționale*

Constituția Poloniei constă din două părți: prima fiind *Constituția* din 1952 cu toate amendamentele, cele mai importante fiind cele din 1989; a doua este *Actul*⁹² *Constituțional*, care se mai numește și "*Mica Constituție*". *Constituția* din 1952 cu toate amendamentele conține un șir de prevederi legate de legea și procedura administrativă. Republica Polonă este declarată de a fi un stat democratic "condus de lege"⁹³; toate autoritățile administrative au obligațiunea fundamentală de a respecta și a se conduce de legile Poloniei⁹⁴. A fost creată Comisia pentru Drepturile Cetățenilor unde persoanele au dreptul să depună plângerile față de organele⁹⁵ administrative.

3.4. *Prezentare generală a procedurilor administrative*

CPA în Polonia are în mare măsură aceleași obiective ca și codul ungar și cel bulgar. Deși adoptat în 1960, pe timpurile comuniste, *CPA* arată modern, ideile și concepțiile fiind exprimate într-un limbaj simplu și clar. Fiind supus unor modificări importante pe parcursul ultimilor ani pentru a fi adus în conformitate cu ideile contemporane ale legii administrative, el reflectă o abordare progresistă a subiectului. *CPA* conține un șir de reguli generale și principii, care sunt examinate mai jos, în ceea ce privește participarea și implicarea cetățenilor în procesele care-i afectează, argumentarea deciziilor, formele de apel și revizuire. Modalitatea abordării problemelor procedurii de stat se aseamănă mult cu cea ungară, modalitatea bulgară fiind foarte diferită. O trăsătură interesantă reprezintă faptul că în *CPA* se conține o informație foarte detaliată despre dreptul și modul de înaintare de către o persoană a plângerilor în vederea utilizării neadecvate a puterilor de către o autoritate sau alta, sau a cererii de îmbunătățire a autorității în vederea unui din aspectele de îndeplinire⁹⁶ a funcțiilor sale. În *CPA* se mai conțin prevederi detaliate despre soluționarea de către autoritățile administrative a disputelor dintre cetățeni, organe de stat sau organizații obștești, cerând respectarea contractelor semnate între ele; cu toate acestea, se pare că aceasta în practică deseori nu se respectă⁹⁷.

CPA descrie puterile și obligațiunile Procurorului de a interveni în procesele⁹⁸ administrative. Altă trăsătură care prezintă un interes deosebit reprezintă prevederile extensive făcute în *CPA* pentru organizațiile obștești, care de fapt înseamnă grupurile interesate, de a fi implicate în procesele⁹⁹ administrative prin inițierea sau participarea la acestea. În problemele de recurgere împotriva unei decizii la instanța inițială, se pune accent pe organele administrative mai superioare. Acest model bine cunoscut de abordare al țărilor foste comuniste a fost într-o măsură oarecare distrus de către recentul *Act*¹⁰⁰ *al Judecătoriei Administrative Supreme*, care extinde considerabil competența supravegherii¹⁰¹ judecătorești.

⁹¹ În timpul completării și publicării raportului prezent în Republica Polonă a fost adoptată o nouă Constituție. Referințele în text se fac la situația care prevala până la acest eveniment.

⁹² Legea nr. 84 din 1992

⁹³ Articolul 1.

⁹⁴ Articolul 3.

⁹⁵ Articolul 86.7.

⁹⁶ Despre aceasta se vorbește în paragrafele 2 și 3 ale *CPA*

⁹⁷ Vezi Articolul 28 și paragraful 8.

⁹⁸ Paragraful IV.

⁹⁹ Articolul 31.

¹⁰⁰ Actul nr. 74 din 1995.

¹⁰¹ Rolul Judecătoriei Administrative Supreme este examinat în partea II a raportului.

3.5. *Principiile fundamentale*

CPA explică un șir de principii ale planului doi care se consideră că dirijează acțiunile organelor administrative. Principiul constituțional al legalității se reconstată în Articolul 7 al CPA, care impune datoria organelor administrative de a salvagarda respectarea legii. În articolele 7-13 se conțin obligațiunile de a:

- întreprinde tot pentru a elucida faptele și a ajunge la concluzia corectă;
- țină cont de interesele societății și ale cetățenilor ei;
- conduce procesele în așa mod, încât să reafirme încrederea în cetățeni și să ridice conștiinciozitatea lor legală și cultura;
- informa părțile despre faptele și legile legate de recunoașterea drepturilor și a obligațiilor lor;
- asigura, ca părțile la procesele administrative să cunoască și să înțeleagă legile respective;
- asigura participarea activă a părților la fiecare etapă a acțiunii;
- permite părților să-și exprime opiniile în vederea mărturiilor și a materialelor de care dispune autoritatea decizională;
- explica părților argumentările autorității pentru a le încuraja să implementeze deciziile fără a fi impuse s-o facă;
- acționa atent și prompt, folosind cele mai simple căi de soluționare a problemelor;
- încuraja părțile unui disput implicate într-o acțiune administrativă să soluționeze
- iferendele prin înțelegere.

Unele din aceste principii conțin prevederi detaliate în CPA, altele fiind expuse prea vag și nedeterminat pentru a avea vreo valoare în utilizarea în practică; ele, totuși, ajută la definirea unei abordări anumite față de justiția administrativă.

3.6. *Spectrul acțiunilor administrative*

Principiul general de guvernare al spectrului de aplicare al CPA este că el se aplică la procese individualizate, conduse de către organele administrative, care au fost finalizate prin luarea de decizii¹⁰². CPA se mai aplică și în multe alte cazuri, inclusiv audierea plângerilor și cererilor de către organele administrative după cum e descris în compartimentul 3.4 de mai sus¹⁰³.

O definiție largă dau categoriilor de autorități deciziile, cărora se înscriu în cadrul CPA; ele includ în principal, instituțiile guvernului central în toate formele sale, inclusiv ministerele, autoritățile locale și cele raionale¹⁰⁴. Anumite categorii de acte sunt excluse din CPA, un exemplu important fiind impunerea penalităților în cazurile de taxare. Cerința ca procesele să rezulte la o decizie poate crea impresia la prima vedere, că anumite acțiuni ale administrației, cum ar fi cercetarea, iese în afara spectrului de activitate al acesteia. Totuși se dovedește că concepția unei decizii se interpretează pentru a include acțiuni administrative generale. Excluderea posibilă a unor domenii de acțiune administrativă din spectrul CPA a fost discutată cu

¹⁰² Articolul 1.

¹⁰³ Articolul 2.

¹⁰⁴ Articolul 2 și 5.2.

oficialitățile și juriștii polonezi, dar pare-se, nu vor apărea nici un fel de dezavantaje, dacă codul va fi restrâns numai la decizii¹⁰⁵.

O categorie de acțiuni administrative care iese în afara spectrului CPA se referă la organizarea internă și ierarhică a autorităților administrative¹⁰⁶. CPA de asemenea mai exclude și anumite acte de rutină, cum ar fi introducerea în registru a unei anumite informații. De exemplu, introducerea în registru a unei școli private, odată ce a fost acordată permisiunea necesară. Acordarea permisiunii reprezintă un act administrativ în cadrul CPA, dar înregistrarea - nu. Dacă, însă, oficialitatea refuză să facă înregistrarea, acest fapt va constitui, deja, un act¹⁰⁷ administrativ.

În multe cazuri distincția dintre acțiunile administrative, care se înscriu în cadrul CPA și cele care nu se înscriu, poate fi ușor determinată. Totuși, situația se poate complica, având o parte de elemente ale activității administrative definită, iar cealaltă nu. O ilustrare bună a acestei complexități poate fi văzută într-un studiu recent în Polonia, de inspectare a restaurantelor în probleme¹⁰⁸ de sănătate și securitate.

CPA nu se aplică la crearea actelor normative (adică la procedura secundară de creare a regulamentelor legislative). Procedurile care guvernează actele normative, dacă și se specifică, atunci numai în statute particulare, deși *Actul Guvernului Local din 1996* stabilește procedurile generale de creare a regulamentelor de către guvernele locale. Comentariile făcute mai sus în vederea *Regulilor Generale* din Ungaria se referă exact la aceasta; mai în scurt, este un moment potrivit de constatare a procedurilor generale care guvernează crearea legislației de subordonare sau secundare.

3.7. Evaluarea procesului administrativ

Un proces administrativ poate fi inițiat de către autoritatea respectivă din inițiativa sa proprie sau a unei părți¹⁰⁹. Orice persoană, interesul legal sau obligațiunea căreia sunt afectate de către proces, sau care cere de a se întreprinde o anumită acțiune de către autorități în legătură cu un interes legal sau obligațiune, poate deveni parte¹¹⁰. Termenul "parte" include atât organizațiile sociale, cât și persoane fizice; organizațiile sociale sunt, de fapt, grupuri interesate. Odată ce o acțiune a fost inițiată, se impun diferite condiții de către CPA în legătură cu astfel de probleme, cum ar fi trimiterea avizelor diferitor persoane și organizații interesate, colectarea mărturiilor și citarea martorilor, conflictele de jurisprudență și competență, probleme de intermediere sau interlocutori, precum și perfectarea tuturor formalităților (sau protocoalelor) la fiecare etapă a procesului.

Martorii trebuiesc examinați din când în când în prezența părților, la solicitarea acestora, iar în unele cazuri poate fi inițiat un proces de judecătorie, pentru a avea posibilitatea de a-i aduna pe toți martorii împreună. De asemenea se mai conțin prevederi pentru părțile implicate în proces de a ajunge la un acord comun, deși această procedură nu se invocă deseori.

Odată ce decizia a fost luată, una din părți poate înainta apelul împotriva acesteia, adresându-se la o autoritate¹¹¹ administrativă mai superioară. În unele cazuri, când decizia a fost făcută de către o autoritate mai superioară, nu se poate face apel împotriva acesteia. Forma de recurgere în acest caz este adresarea cererii față de același organ superior pentru a-și revedea decizia¹¹². Conform CPA, prevederile de apelare

¹⁰⁵ Trebuie să menționăm, că jurisdicția Judecătoriei Administrative Supreme este definită mai larg. Ea poate revizui decizii și alte acte sau activități, etc.: vezi *Actul despre Judecătoria Administrativă Supremă (1995)*, Articolul 16.

¹⁰⁶ Articolul 3.3.

¹⁰⁷ Pentru examinarea mai profundă a întrebării date vezi *Proiectul Justiției Administrative*.

¹⁰⁸ *Ibid*

¹⁰⁹ CPA Articolul 61.

¹¹⁰ Articolul 28.

¹¹¹ Articolul 127.

¹¹² Articolul 127.3.

sunt în competența internă a administrației; aceste cazuri se adaugă la apelurile externe, care vor fi adjudecate în vederea legalității deciziilor¹¹³ administrative de către Judecătoria Administrativă Supremă.

3.8. Participarea: avizarea, dezvăluirea și audierea

Legătura dintre franchise, pe de o parte, și avizare, dezvăluire și audiere, pe de altă parte, a fost examinată în secțiunea de mai sus în vederea *Regulilor Generale* din Ungaria. Acolo menționam, că în timp ce franchisea poate fi îmbunătățită prin utilizarea diferitor mecanisme, participarea părților interesate la procesele administrative, este unul din criteriile cele mai fundamentale. Analiza următoare arată, că participarea prin avizare, dezvăluire și audiere este susținută bine în *CPA* al Poloniei.

3.8.1. Participarea

Organelor administrative li se impune o datorie generală de a asigura o participare activă a părților la fiecare etapă a proceselor¹¹⁴. Această datorie generală este făcută mai specifică într-un șir de cazuri, după cum arată analiza următoare.

3.8.2. Avizarea

CPA stabilește numeroase reguli în ceea ce privește avizarea. Odată ce a fost inițiată o acțiune, autoritatea administrativă trebuie să avizeze părțile interesate și organizațiile¹¹⁵. Părțile trebuie informată despre timpul și locul, unde martorii sau experții vor depune mărturiile, sau unde va avea loc¹¹⁶ o inspecție. Atunci, când este planificat un proces de judecată, părțile interesate trebuie anunțate¹¹⁷. Exercițarea de către părți, unde interesele sunt afectate de către decizia unei autorități administrative, a drepturilor sale de a participa, deseori depinde de faptul, dacă ele au fost sau nu informată despre elaborarea actelor sau luarea deciziilor. Cerința de anunțare din Articolul 61.4 a *CPA* este importantă în sensul ajutorării de a asigura că părțile sunt capabile de a-și exercita acele drepturi. Una din dificultăți în vederea cerinței de anunțare constă în faptul, că nu întotdeauna este destul de clar cine este parte și, deci, cine trebuie informat. În timp ce cercul de persoane, interesele cărora pot fi afectate, întotdeauna este îngust, câte o dată decizia, în vederea gradului de extindere a cercului, va fi o problemă lăsată la discreția autorității. Ca și în *Regulile Generale* ale Ungariei, poziția părților terțe, care au interes în procedurile administrative, dar nu sunt subiecte directe ale acestora, nu sunt tratate în mod adecvat.

3.8.3. Dezvăluirea

În plus la dreptul general de participare menționat mai sus, Articolul 10 al *CPA* conferă părților dreptul de a oferi opiniile sale în vederea mărturiilor și a materialelor cazului. Acest drept trebuie, în mod implicit, să mai presupună și o obligațiune corelativă asupra autorității de a dezvălui mărturiile și materialele. Prevederea destul de generală din Articolul 10 este adăugată în alte părți ale *CPA* prin acordarea părților a accesului la dosarele unui caz, deși în practică nu se face inspecția până când nu s-a luat¹¹⁸ decizia. În afară de aceste obligațiuni specifice nu sunt constatări generale și explicite de principiu în *CPA* care ar impune datoria asupra autorității administrative de a dezvălui informația.

Acolo unde se prevede dezvăluirea informației în procedurile administrative, ea este supusă condiției ca informația să nu includă secrete de stat sau de serviciu, două concepții definite de lege pentru *Protejarea*

¹¹³ Examinarea procedurilor de apel se conține în partea a doua a acestui studiu.

¹¹⁴ Articolul 10.

¹¹⁵ Articolul 61.4.

¹¹⁶ Articolul 79.

¹¹⁷ Articolul 90.

¹¹⁸ Articolul 73 și 74

*secretelor*¹¹⁹ de stat și de serviciu. Secretele de serviciu se referă la informația, dezvăluirea căreia poate prejudicia apărarea sau securitatea națională, sau alte interese importante de stat¹²⁰. Secretele de serviciu se referă la informația, care nu cuprinde secretele de stat, dar pe care a acumulat-o funcționarul în procesul de îndeplinire a funcțiilor sale în cadrul unei organizații administrative, unde dezvăluirea putea prejudicia interesele societății, un interes legitimat al autorității sau al unui cetățean¹²¹. Legea despre *protejarea secretelor de stat și celor de serviciu* conține prevederi extensive de elaborare a acestor concepții și de specificare a obligațiilor oficialităților în raport cu ele. Punctul general este, că secretele de stat și cele de serviciu nu pot fi dezvăluite, dacă aceasta nu este autorizat de lege în anumite contexte particulare. Legea despre protejarea secretelor de stat și celor de serviciu este în proces de revizuire, urmând a se conveni, încă, asupra unor propuneri clare de reformare.

3.8.4. *Audierea*

Obligațiunea generală, conform Articolului 10 al *CPA*, care conferă dreptul părților de a participa, promovează baza pentru părțile audiate în privința diferitor probleme în cadrul unui proces administrativ. Acest drept este completat cu cerințe exprese ca părților să li se acorde posibilitatea de a-și exprima opiniile sale, în vederea unor mărturii sau materiale în fața autorității. Aceasta include dezvăluirea destinată părților, a protocoalelor sau rapoartelor pregătite de către autoritate la diverse etape în timpul procesului¹²². Despre examinarea preconizată a martorilor în baza unei decizii administrative, părțile au dreptul de a fi informate în ceea ce privește timpul și locul desfășurării, precum și de a participa, prezentându-și mărturiile sale, sau adresând întrebări martorilor, experților și altor părți¹²³.

Se mai conțin prevederi și în vederea participării părților la un proces de judecată. Aceasta poate fi prevăzut conform unor legi sau regulamente specifice; sau atunci, când este necesar de a accelera sau simplifica procedurile, sau în scopuri educaționale. Procesele judecătorești administrative, de obicei, se cer de lege și deseori au loc în domeniul mediului ambiant, a problemelor locative și exproprierilor¹²⁴ publice. Procesele judecătorești se mai cer și atunci când ele au destinația de a reconcilia interesele părților la un conflict, sau pentru a clarifica problema în cauză prin intermediul invitării martorilor sau experților, sau în timpul inspectării așezărilor. La proces părțile pot oferi clarificări ale unor probleme, petiții la dosar, propuneri și plângeri; ele pot, de asemenea, să prezinte și mărturiile¹²⁵ sale.

3.9. *Reprezentarea legală*

Părțile la o decizie administrativă pot acționa prin intermediul consultaților săi legali, dacă natura acțiunii nu cere participarea¹²⁶ lor personală. Oricum, resurse foarte mici sunt accesibile de a asigura cetățenii cu asistență legală, tot odată majoritatea părților nefiind reprezentate, deși mult depinde de natura acțiunilor desfășurate și de resursele financiare ale părții. Proprietarii de fabrici, care adresează apel de a primi licența de aruncare a deșeurilor, aproape întotdeauna vor fi reprezentați, în timp ce proprietarii cafenelelor, fiind supuși unor inspectări, - nu¹²⁷.

¹¹⁹ Actul nr.65 din 1982.

¹²⁰ Articolul 2.

¹²¹ Articolul 3.

¹²² Cu privire la pregătirea protocoalelor vezi Articolul 67.

¹²³ Articolul 79.2.

¹²⁴ Articolul 89 ff.

¹²⁵ Articolul 95.

¹²⁶ Articolul 32.

¹²⁷ *Proiectul de Justiție Administrativă.*

3.10. Partinitatea și imparțialitatea

Prevederi detaliate sunt expuse în *CPA* pentru oficialitățile excluse dintr-un proces administrativ în caz de partinitate sau risc de partinitate¹²⁸. Prevederile se împart în două categorii mari: una în care oficialitatea, sau o rudă apropiată a acesteia, are vreo legătură personală cu una din părți¹²⁹; altă categorie este situația, când autoritatea, sau oficialitatea, are interes financiar în problemă¹³⁰.

Aceste prevederi detaliate pot fi tratate ca parte a unei atribuții mai generale, că oficialitățile și agențiile trebuie să apere integritatea ordinii¹³¹ legale. Oficialitățile și agențiile mai sunt solicitate să facă tot posibilul de a clarifica faptele cazului și de a ajunge la rezoluția care ar ține cont atât de interesele societății cât și ale părții. După cum am menționat mai sus, oficialitățile și agențiile trebuie să desfășoare procedurile în așa mod, încât să inspire încredere în administrație și să promoveze responsabilitatea legală, precum și a unui comportament bun al cetățenilor¹³². După cum a scris profesorul Biernat: “Din aceste norme se poate deduce, că agențiile administrative trebuie să se conducă numai de acele considerațiuni, care corespund legii pentru a se ajunge la o decizie”¹³³.

3.11. Constrângeri ale procesului decizional

Autoritățile administrative trebuie să acționeze în mod precaut și prompt, utilizând cele mai simple mijloace care vor duce spre rezultatul¹³⁴ dorit. Obligațiunea de a acționa precaut constituie drept o reamintire oficialităților că ele trebuie să se concentreze spre a fi corecte în deciziile sale. Obligațiunea de a acționa prompt ar putea constitui drept bază pentru o obligațiune mult mai specifică de oportunitate, ideea fiind că o decizie administrativă trebuie făcută fără nici o întârziere. Oportunitatea reprezintă o concepție care are o oarecare proeminență conform Legii Administrative Federale a Statelor Unite¹³⁵.

În afară de aceste prevederi destul de generale, *CPA* nu se ocupă de alte constrângeri posibile ale procesului decizional; nici nu oferă careva instrucțiuni în vederea exercitării discreției. Comentariile făcute mai înainte în vederea *Regulilor Generale* din Ungaria, se aplică identic și aici.

Se merită a menționa încă o dată faptul, că principiile legale generale care conduc și constrâng exercitarea discreției, deseori sunt lăsate să fie născocite și dezvoltate de către tribunale în exercitarea supravegherii judecătorești. Acest comentariu general se aplică la Polonia. Câteva standarde referitoare la exercitarea discreției pot fi găsite în *Constituții*, în *CPA* și în alte legi specifice; cele de importanță deosebită sunt: supremația legii și principiul legalității¹³⁶, principiile generale ale *CPA* după cum au fost stabilite mai sus și, desigur, prevederile substantive care se conțin în legile specifice.

De către un profesor superior în drept a fost expusă opinia, că în practică, legile poloneze, de obicei, specifică detaliat condițiile care trebuiesc satisfăcute și criteriul care trebuie aplicat în exercitarea puterilor administrative. Astfel de criteriu detaliat reduce spectrul discreției și lichidează o parte din temerile față de unele acțiuni administrative arbitrare. Într-adevăr, din intervierile cu diverse oficialități de la Ministerul Justiției, se dovedește, că în curs de realizare erau două reformări: prima, în vederea faptului că la *CPA* au

¹²⁸ Articolul 24 ff.

¹²⁹ Articolul 24.

¹³⁰ Articolul 25.

¹³¹ *CPA*, Articolul 7.

¹³² Articolul 8.

¹³³ *Proiectul de Justiție Administrativă*.

¹³⁴ Articolul 12.

¹³⁵ Pentru discuții în vederea oportunității, vezi W.F. Fox, *Înțelegând Legea Administrativă* (Matthew Bender, New York, 1992).

¹³⁶ *Prevederi Constituționale*, Articolul 1 și 3.

fost propuse amendamente pentru a întări procedurile care guvernează exercitarea discreției, și a doua, că în proiectarea legilor substantive eforturi mai mari ar trebui de făcut pentru a specifica criteriul de luare a deciziilor și, astfel, de redus spectrul discreției.

Mai trebuie de ținut cont și de faptul, că Curtea Administrativă Supremă, în exercitarea supravegherii judecătorești a administrației, este în curs de elaborare și extindere a principiilor generale, cum ar fi egalitatea în fața legii și consecvența tratării cazurilor.

3.12. *Prezentarea motivelor*

Datoria generală de a prezenta motivele pentru deciziile sale a autorității administrative se constată în Articolul 11 al *CPA*. Datoria este expusă în formă de obligațiune a autorității de a explica părților motivele sale în vederea cazului pentru a-și asigura acordul lor cu decizia, fără a fi nevoită să invoce sancțiuni. Prevederi mai detaliate sunt expuse în Articolul 107 al *CPA*, care stipulează ca problemele să fie incluse la motive. În afară de o anumită informație oficială, motivele trebuie să includă baza legală pentru decizie și faptele pe care ea se bazează. Justificarea legală trebuie să se refere la legea aplicabilă într-o măsură oarecare, inclusiv citatul prevederilor pe care se bazează. Partea faptică trebuie să includă faptele care s-au adevărat, mărturiile pe care se bazează, precum și cauzele de ce alte mărturii n-au fost luate în considerație. Aceste cerințe pot fi relaxate acolo unde securitatea statului sau ordinea socială sunt în joc. La ele în egală măsură se poate renunța acolo unde decizia luată este cea cerută de către una sau mai multe părți.¹³⁷

3.13. *Plângerile și cererile*

Una din trăsăturile interesante ale *CPA* din Polonia care nu apare în codurile de procedură ale Ungariei sau ale Bulgariei, este expunerea detaliată a drepturilor cetățenilor și organizațiilor sociale, cum ar fi grupurile interesate, de a înainta plângeri și cereri în adresa autorităților administrative. Dreptul cetățenilor de a face petiții în adresa guvernului și a instituțiilor guvernamentale este profund fortificat în cultura politică și legală a țărilor Europei Centrale.

“Plângerile” după cum este definit în *CPA*, se referă la afirmațiile de neglijență, indecență, ilegalitate, tergiversări exagerate sau reglementarea birocratică a cazului.¹³⁸ *CPA* constată unde plângerile trebuiesc înaintate și competența autorității de a se ocupa de ele¹³⁹. De exemplu, Președintele Consiliului de Miniștri se ocupă de plângerile despre acțiunile consiliului unei comune, în timp ce Consiliul de Miniștri examinează plângerile împotriva unui ministru. În unele cazuri, când obiectul plângerii nu este subiectul unei acțiuni administrative, însuși faptul de înaintare a plângerii va avea drept efect inițierea unei astfel de acțiuni¹⁴⁰. În acest caz plângerea va fi examinată în cursul acțiunii. Autoritatea în adresa căreia a fost făcută plângerea trebuie să soluționeze problema fără întârzieri și în decurs de o lună de zile¹⁴¹; despre metoda de soluționare trebuie să fie informată partea care a adresat plângerea.

“Cererea”, după cum se definește în *CPA*, poate fi făcută de către un cetățean în adresa unei autorități administrative pentru ca o parte specificată a lucrului acesteia să fie îmbunătățită. Cererea poate fi legată de astfel de probleme, cum ar fi organizarea autorității, îmbunătățirea legalității acțiunilor autorității sau prevenirea abuzurilor¹⁴². Cererile se înaintează autorității respective, care este solicitată să se ocupe de ea

¹³⁷ *CPA* Articolul 107. Renunțarea nu se aplică atunci, când decizia este o adjudecare asupra unei probleme de dispută dintre părți; renunțarea de asemenea nu se aplică la deciziile luate în baza unui apel.

¹³⁸ Articolul 227.

¹³⁹ Articolul 228 și 229.

¹⁴⁰ Articolul 233.

¹⁴¹ Articolul 234.

¹⁴² Articolul 241.

într-o perioadă stabilită. Dacă cererile nu sunt tratate în mod satisfăcător pentru partea care a adresat cererea, în acest caz poate fi depusă o plângere conform procedurii descrise mai sus¹⁴³.

Prevederi speciale sunt incluse în *CPA* pentru plângerile și cererile adresate de către presă și alte organizații¹⁴⁴ sociale. Se mai expun prevederi și în vederea primirii și audierii de către autoritățile administrative a cetățenilor, care doresc să înainteze plângeri sau cereri¹⁴⁵. Recunoașterea și soluționarea plângerilor și a cererilor împotriva organelor administrative este supravegheată de către Președintele Consiliului de Miniștri, în timp ce cele trimise la tribunale sunt supravegheate de către Consiliul Judecătoresc Național¹⁴⁶.

3.14. *Apelurile administrative*

CPA susține apelurile împotriva unei decizii administrative adresate unui organ administrativ mai superior, deși aranjamente alternative de apel se mai pot conține și în alte legi substantive¹⁴⁷. După ce au fost epuizate orice forme de apel intern, acțiunea poate fi adusă în fața Curții Administrative Supreme în probleme de legalitate¹⁴⁸. Aici mă voi referi numai la apelurile administrative conform *CPA*¹⁴⁹.

Organele administrative sunt împărțite în trei categorii: administrația de stat, superioară și supremă. Fără să enumerăm diversele categorii, punctul general este, că apelul împotriva unei autorități administrative este adresat organelor administrative mai superioare¹⁵⁰. De exemplu, apelul împotriva deciziei unui șef al oficiului raional al administrării centrale, este în competența *Voivod*-ului (ceea ce înseamnă guvernator al provinciei), în timp ce apelul împotriva *Voivodului* este în competența Ministrului.

Principalele calificări ale acestei structuri de apel este, că împotriva deciziei luate de către o autoritate superioară de stat nu se poate apela; în schimb, partea nemulțumită poate ruga autoritatea de a-și revedea cazul¹⁵¹. În *CPA* se mai conțin prevederi și în vederea plângerilor înaintate împotriva deciziilor interimare sau interlocutoare până la, sau în timpul definitivării deciziei¹⁵².

Când se face apel către o autoritate mai superioară, acesta mai întâi se înaintează organului inițial. În unele cazuri autoritatea inițială se poate ocupa singură de problemă, luând o decizie¹⁵³ nouă; dar în mod normal apelul, împreună cu dosarul, se transmit unei autorități mai superioare într-un termen limitat de timp. Autoritatea superioară poate obține mai multe mărturii și materiale dacă consideră acest fapt necesar¹⁵⁴.

Odată ce a fost luată o decizie de către o autoritate administrativă, partea interesată dispune de puțin timp (14 zile) pentru a face apel. Decizia nu trebuie să fie implementată sau să intre în vigoare pe parcursul acestei perioade. Dacă o parte apelează în timpul perioadei de paisprezece zile, intrarea în vigoare sau implementarea deciziei în continuare va fi suspendată până când apelul va fi determinat¹⁵⁵. Sunt excepții importante pentru acest principiu de suspendare. Autoritatea inițială poate include în decizia sa, ori să adauge

¹⁴³ Articolul 246.

¹⁴⁴ Articolul 248.

¹⁴⁵ Articolul 253.

¹⁴⁶ Articolul 257.

¹⁴⁷ Articolul 127.

¹⁴⁸ vezi *Actul despre Curtea Administrativă Supremă*, Articolul 34.

¹⁴⁹ Cercetările făcute pentru *Proiectul de Justiție Administrativă* a arătat, că apelări sunt făcute împotriva unui număr mai mic de un procent a deciziilor administrative.

¹⁵⁰ Articolul 17.

¹⁵¹ Articolul 17.3.

¹⁵² Articolul 141 ff.

¹⁵³ Articolul 132.

¹⁵⁴ Articolul 136.

¹⁵⁵ Articolul 130.

mai târziu, o cerere de intrare în vigoare imediată în baza expusă, cum ar fi protejarea sănătății sau a vieții, economia națională, sau un interes extrem de important al unei părți¹⁵⁶. Prevederi pentru intrare în vigoare imediată mai pot fi făcute și conform unor legi¹⁵⁷ parlamentare specifice.

Puterile autorității superioare în vederea unui apel sunt considerabile. Ea poate aproba, revoca în întregime sau parțial decizia inițială, sau s-o întoarce înapoi autorității inițiale pentru a fi reconsiderată¹⁵⁸. Organul apelat nu trebuie să ia o decizie care ar fi în detrimentul intereselor părții care a apelat, dacă decizia, împotriva căreia s-a apelat, încalcă clar legea sau interesele societății¹⁵⁹.

Deși raportul prezent nu se ocupă detaliat de supravegherea judecătorească a administrației, merită să evidențiem faptul menționat mai sus, că apelul adresat Curții Administrative Supreme poate fi cercetat numai după ce au fost epuizate¹⁶⁰ toate apelurile administrative interne. În cazurile, când nu sunt apeluri interne, se poate face recurs la tribunale direct și fără întârziere. De asemenea mai trebuie de ținut cont de faptul, că categoriile de activitate administrativă supuse apelului din partea Curții Administrative Supreme sunt cu mult mai cuprinzătoare decât "deciziile", concepție prin care spectrul CPA este definită. Dacă acest decalaj va avea consecințe practice sau nu, încă nu este clar.

3.15. Concluzii și întrebări pentru considerare

De la promulgarea sa din 1960, *Codul de proceduri administrative* polonez a fost modificat și remodificat ca răspuns la schimbarea ideilor politice și a condițiilor sociale. Rezultatul constituie un cod de proceduri, bazat pe principiile generale ale legii administrative și ale justiției administrative, recunoscute pe larg în Europa. Există o recunoaștere clară, că guvernarea administrativă trebuie să fie desfășurată conform principiului de bază al legalității și în acord cu alte valori care derivă din principiul supremației legii, guvernării deschise și a unei justiții pentru cetățenii individuali și pentru grupurile interesate. *Codul de proceduri administrative* este construit bine și, fiind tradus în engleză, este accesibil spre a fi citit și înțeles.

Sunt câteva întrebări asupra cărora vrem să vă atenționăm. Una din ele este spectrul de aplicare al CPA. Restricția codului la nivelul "deciziilor" ar fi prea îngustă și sunt domenii ale activității administrative, cum ar fi interogările și cercetările, care nu sunt cuprinse, deși deciziile pot fi luate într-un sens foarte larg. De asemenea mai trebuie să fie expusă și poziția actelor normative, precum și să fie introdus un regim potrivit de procedură. Actele normative nu sunt introduse în CPA, sau supuse unor coduri de procedură generală.

În al doilea rând, regulile care guvernează dezvoltarea mărturiilor și a materialelor de către autoritatea administrativă pentru părțile interesate ar putea fi îmbunătățită. Nu se conține o constatare clară și expresivă despre datoria generală de a dezvălui, precum și nu sunt reguli detaliate adecvate care ar cuprinde situații specifice. Dezvăluirea informației în unele situații specifice este o parte componentă a unui compartiment mai cuprinzător al liberei informații, așa că promulgarea unui statut general al liberei informații în Polonia n-ar fi de loc prea devreme. Astfel de legislație ar trebui să includă revizuirea legilor curente care guvernează deținerea informației legate de secretele de stat și cele de serviciu.

Al treilea moment, asupra căruia trebuie de contemplat, este problema apelurilor administrative interne și a supravegherii. Abordarea poloneză, după cum este exprimat în CPA, reflectă opinia, că acțiunea administrativă este cel mai bine supravegheată de către însăși administrație. Această opinie poate încă fi valabilă și dacă-i așa, atunci din alte motive decât acelea, care existau în 1960. Poate că mecanismele de supraveghere internă a administrației pot face o contribuție importantă pentru a avea o administrare bună.

¹⁵⁶ Articolul 108.

¹⁵⁷ Articolul 130.

¹⁵⁸ Articolul 138.

¹⁵⁹ Articolul 139.

¹⁶⁰ vezi nota de subsol de mai sus.

Această problemă trebuie examinată direct și este posibil faptul ca categoriile de mecanisme necesare să nu corespundă acelor care se conțin în codul de proceduri.

Reieșind din contextul acestui sumar, întrebările specifice pentru considerare ulterioară sunt următoarele:

- i. spectrul *CPA*, adică categoriile de acte și decizii care trebuie incluse în cadrul lui, în special, șirul de acte care nu sunt decizii;
- ii. procedurile care trebuie să guverneze crearea actelor normative;
- iii. oportunitatea unei prevederi clare și specifice pentru dezvoltarea mărturiilor și a materialelor de către organele administrative; acest fapt trebuie considerat într-un context mai larg al liberei informații și al necesității de a avea o legislație generală în vederea acestei probleme;
- iv. gradul de corespundere al procedurilor de apelare internă, după cum se procedează în prezent, precum și legătura dintre acest gen de apelări interne și formele externe de apelare și revizuire;
- v. rolul procurorului în domeniul legii publice; și
- vi. structura generală a codului de proceduri administrative și întrebarea dacă el trebuie să fie re-proiectat într-un mod care ar corespunde mai adecvat sistemului legal actual din Polonia.

4. Bulgaria

4.1. *Tradiția legală a Bulgariei*

Bulgaria și-a câștigat independența față de turci în 1878. După eliberare, țara a inițiat o perioadă de schimbări legale și reformări, care au fost influențate mult de diverse tradiții legale, inclusiv ale Austriei, Germaniei, Franței, Ungariei și Italiei. După cel de-al doilea război mondial, Bulgaria a devenit un stat comunist și a fost influențată foarte mult în toate aspectele vieții, inclusiv cel legal, de către Uniunea Sovietică. De la sfârșitul comunismului din 1989, Bulgaria din nou a trecut printr-o perioadă de reformări legale considerabile, inclusiv adoptarea noii constituții în 1991. Aceste reforme continuă și în prezent, încă nefiind depline. Influențele în acest domeniu vin din partea celor mai mari state ale Europei de Vest, membre ale Consiliului European, o influență¹⁶¹ considerabilă fiind exercitată de asemenea și de către membrii potențiali ai Uniunii Europene.

4.2. *Fundalul legii administrative*

După independența din 1878, sistemul bulgar de lege administrativă s-a dezvoltat repede, partea nordică a țării fiind influențată mult de abordarea germană, iar cea sudică - de către abordarea rusească. Curând au fost create tribunale administrative în ambele părți ale țării. Cele două sisteme s-au contopit în 1885 pentru a crea un tribunal unic, care treptat a evoluat de la un organ cu jurisdicție limitată și judecători neprofesioniști, spre un tribunal administrativ în toată legea. O lege cu totul nouă de guvernare a componentei și puterilor tribunalelor administrative a fost primită în 1920; dar în 1942, sub influența Germaniei, puterile tribunalelor au fost reduse, accesul cetățenilor la ele fiind lichidat. În această perioadă guvernul încerca intensiv să limiteze rolul tribunalelor în revizuirea acțiunilor administrative. Una din căile de realizare a acestui rezultat a fost de a governa prin intermediul decretelor, care erau în afara supravegherii judecătorești.

¹⁶¹ se întreprind eforturi mari în cadrul secretariatului Consiliului de Miniștri pentru a asigura, ca legea bulgară să fie în conformitate cu standardele stabilite de către Comisia Europeană pentru țările, care aspiră să devină membre ale Uniunii Europene.

După război și odată cu începutul comunismului, revizuirea judecătorească a acțiunilor administrative n-a mai fost acceptată, judecătoriile administrative fiind definitiv lichidate în 1947. În măsura în care trebuia să fie o supraveghere judecătorească a administrației, aceasta era făcută de către tribunalele civile.

Către anul 1970, oricum, clima politică a început să se schimbe. Primul cod de proceduri administrative a fost adoptat, împreună cu o lege aparte în vederea penalităților administrative. *Actul despre procedurile administrative* (la care ne vom referi ca *APA*), a introdus un set general de proceduri, care trebuia respectat de către organele administrative în raport cu acțiunile individualizate. *APA* a mai introdus, sau poate re-introdus, și revizuirea de către tribunalele civile obișnuite a acțiunilor administrative. Importante amendamente au fost făcute la *APA* în 1979, 1989 și încă cu câteva ocazii după aceea.

Constituția bulgară din 1991 conține prevederi pentru crearea unor tribunale administrative speciale, cunoscute ca Tribunalele¹⁶² Administrative Supreme. Mai departe, prevederi pentru Tribunalele Administrative Supreme se conțin în *Actul despre Sistemul Judecătoresc*¹⁶³, dar în continuare tribunalele n-au fost create. Cauzele pentru târăgănare nu sunt clare, dar acum se dovedește, că Președintele a dat indicații și că se presupune că tribunalele vor funcționa începând cu 1997. N-a fost promulgată vreo lege în vederea liberei informații, nici nu sunt premise pentru ea în viitorul apropiat, deși în 1950¹⁶⁴ a fost primit un decret, în care se conține o tentativă de a defini secretele de stat. Reforme se mai fac și în statutul institutului procurorului, dar ideea ombudsman până când a câștigat puțin suport din partea guvernului.

4.3. Principiile constituționale

Constituția Bulgariei, adoptată la 12 iulie 1991, conține câteva prevederi în vederea legii și procedurii administrative. Articolul 5.4 susține aplicarea directă a mecanismelor internaționale, odată ce ele au fost promulgate de către Republica Bulgară. Aceasta înseamnă, că procesul corespunzător de procedură, precum și alte prevederi ale *Convenției Europene asupra Drepturilor Omului*, trebuie să fie aplicate direct în legile interne. A fost creată Curtea Constituțională, care are jurisdicția de a decide asupra constituționalității legilor și altor acte ale Asambleei Naționale și ale Consiliului Ministerial¹⁶⁵.

Constituția de asemenea specifică că mai trebuie să fie și o Curte¹⁶⁶ Administrativă Supremă și că tribunalele "trebuie să supravegheze legalitatea actelor și acțiunilor organelor administrative"¹⁶⁷. Articolul 120 prevede, că cetățenii și entitățile legale trebuie să fie libere de a contesta orice act administrativ care-i afectează, cu excepția celor specificate expresiv de către lege. Jurisdicție este conferită Curții Administrative Supreme să desfășoare "supraveghere judecătorească supremă în vederea aplicării exacte și egale a legii în justiția administrativă"¹⁶⁸. Curții Administrative Supreme i se dă autoritatea de a reglementa asupra legalității actelor Consiliului de Miniștri, a miniștrilor și asupra altor acte, după cum este stabilit de lege¹⁶⁹.

Altă prevedere importantă a *Constituției* se referă la institutul procurorului. Din 1989 funcțiile principale ale procurorului au fost restrânse la legea criminalistică; instituția, oricum, și-a menținut datoria specifică de a asigura, ca legalitatea să fie supravegheată "prin participarea la procesele civile și cele administrative în cazurile prevăzute de lege"¹⁷⁰.

¹⁶² *Constituția*, Articolul 125.

¹⁶³ Legea nr.59 din 1994.

¹⁶⁴ *Lista faptelor, informația și obiectele care reprezintă secrete de stat (Decretul nr.31 din 1990)*.

¹⁶⁵ Articolul 149.

¹⁶⁶ Articolul 119.

¹⁶⁷ Articolul 120.

¹⁶⁸ Articolul 125.

¹⁶⁹ Articolul 125.2.

¹⁷⁰ Articolul 127.

4.4. *Prezentare generală a procedurilor administrative*

Primul lucru pe care vrem să-l menționăm este, că în comparație cu codurile de procedură ale Ungariei și Poloniei, *APA* bulgar este destul de scurt. În timp ce codul ungar constă din 98 de secțiuni și cel polonez din 269, codul bulgar are doar 56. Diferența în mărime poate reflecta un fel de filozofie diferită, deoarece, în timp ce codul ungar și cel polonez sunt, cât se poate de clare și înțelese în ceea ce privește procedurile, codul bulgar tinde să expună principii mai generale, detaliile fiind lăsate spre a fi determinate de către oficialitățile administrative și de tribunale.

Virtutea acestei abordări este, că principiile importante și permanente sunt expuse clar și simplu și, totodată pot fi modelate pentru a corespunde diferitor contexte. Acestea sunt, oricum, dezavantaje majore. În primul rând, ideea de expunere a principiilor generale și lăsarea la disponibilitatea tribunalelor și oficialităților pentru a fi interpretate și aplicate, poate fi o trăsătură caracteristică occidentală, posibil o abordare anglo-americană, care nici nu se înscrie în tradițiile legale ale Europei de Est, nici nu corespunde cerințelor specifice ale unei democrații noi.

Combinarea acestor doi factori poate deduce concluzia, că la acest nivel de dezvoltare a unui sistem modern de lege administrativă, Bulgaria are nevoie de un cod de procedură mai detaliat și mai cuprinzător. Aceasta nu numai că ar ușura legislatorii, oficialitățile și tribunalele de necesitatea de a completa principiile generale în diferite contexte ale administrării, dar ar și reduce din discreția atât de mare, conferită, cred, irațional. A doua problemă în vederea abordării bulgare este, că *APA* sau tratează unele principii în mod neadecvat, sau le omite cu totul. Dezvăluirea informației reprezintă un exemplu al primului factor, în timp ce omiterea diferitor principii, cum ar fi proporționalitatea, ilustrează cel de-al doilea factor.

Conform acestor observări, *APA* bulgar conține cele mai importante elemente ale legii și procedurii administrative. *APA*, cu puține excepții, se aplică în general la acțiuni administrative de natură individuală, elaborate de către organele administrative. *APA* limitează jurisdicția oricărui organ administrativ la exercitarea puterilor conferite de lege, cerând ca oficialitățile să acționeze imparțial. Câteva prevederi limitate sunt făcute în vederea dezvăluirii informației în scopurile unui act administrativ, avizarea părților, precum și participarea persoanelor interesate la orice audiere. Actele administrative trebuie să fie completate de cauzele care au dus la luarea deciziei, prevederi fiind făcute la acest capitol pentru apelarea către un organ administrativ mai superior în ceea ce privește legalitatea și valorile, având posibilitatea de a apela ulterior la tribunale în problemele de legalitate.

Aici, ca și în orice alt domeniu, poate fi o diferență substanțială dintre faptul, cum sunt descrise regulile în codul de legi și cum se aplică ele în practică, în influențarea conduitei oficiale sau în protejarea cetățenilor. Oricum, printre juriștii bulgari, savanții și oficialitățile intervievate pe parcursul acestui studiu, predomina o atitudine sceptică în vederea ambelor aspecte. Temeiul pentru scepticismul dat pare să-l constituie combinarea unor astfel de factori, cum ar fi lipsa de cunoștințe și instruire în cadrul serviciului public, starea constantă aparentă a schimbărilor și instabilității la nivel politic, ignoranța cetățenilor și lipsa unor consultări accesibile acestora în vederea drepturilor sale în contextele administrative. Câteva mărturii pentru acest scepticism pot fi văzute în studiile detaliate efectuate în *Proiectul Justiției Administrative*.

4.5. *Spectrul de aplicare al APA*

Principiul general al *APA* este, că el se aplică la acte de natură individualizată¹⁷¹. *APA* este o lege generală care poate fi adăugată la, sau sustrasă din, în domenii specifice ale legii¹⁷². Pentru a crea un tablou deplin al procedurilor administrative, ar trebui de examinat atât *APA*, cât și orice altă lege specifică diferitor domenii ale administrării. Actele individualizate trebuiesc deosebite de actele normative, ultimele fiind de natură a

¹⁷¹ Articolul 2.

¹⁷² vezi Articolul 1.1: "dacă nu sunt alte decrete sau acte care stabilesc reguli speciale".

crea reguli legislative sau semi-legislative. Actele normative nu sunt cuprinse în *APA*, dar în *Legea despre Actele Normative*¹⁷³. În timp ce eu nu voi oferi aici o analiză detaliată a *Legii despre Actele Normative*, trebuie să menționăm, că statutul este prezentat într-un mod fragmentat și nu stipulează proceduri detaliate pentru procesul legislativ subordonat.

Actele individualizate sunt definite conform a două seturi de criterii: primul, caracterul oficialității sau al autorității și, al doilea, efectele acțiunii. În ceea ce privește primul set, actele administrative în scopurile *APA* sunt actele, elaborate de către: conducătorii organelor oficiale; primarii municipalităților; primarii localităților; alte organe ale conducerii municipale; alte organizații¹⁷⁴ publice și economice vădit împuternicite. Această definiție nu include actele Președintelui sau ale Consiliului de Miniștri¹⁷⁵.

Conform setului doi al definiției, actele administrative sunt cuprinse de *APA* dacă ele creează drepturi și obligațiuni sau afectează drepturile și interesele cetățenilor sau ale organizațiilor¹⁷⁶. Această ultimă trăsătură dă "actelor" un spectru larg, odată ce este suficient ca actul administrativ să afecteze drepturile și interesele. Este important să menționăm, că însuși refuzul de a elabora un act, constituie un act administrativ pentru scopurile *APA*¹⁷⁷. De asemenea este important să mai reținem, că "actul" reprezintă o concepție largă, care include actele care nu sunt decizii. Aceasta înseamnă, că actele administrative, în mod preliminar sau întâmplător față de decizii sau de actele finale, vor constitui acte administrative pentru scopul *APA*. Elaborarea, sau refuzul de a elabora documentele, care sunt importante pentru recunoașterea, exercitarea sau lărgirea drepturilor și obligațiilor, de asemenea sunt considerate de a fi "acte" pentru *APA*¹⁷⁸.

Anumite categorii de acte sunt excluse din operarea *APA*. Actele legate de apărare și securitate, dezvoltarea socio-economică și prețuri, precum și actele care sunt de aplicare internă pentru o organizație, - iată o parte din categoriile¹⁷⁹ excluse.

Altă categorie de excludere sunt actele care demonstrează încălcări administrative și acelea care impun penalități administrative. Aceasta este un domeniu important de excepție, care este cuprins de către altă lege - *Legea despre încălcările administrative și penalități*. Deosebirea dintre actele administrative în cadrul *APA* și cele excluse, demonstrând încălcări sau impunând penalități, pot fi ilustrate în acest mod: să presupunem că o fabrică a fost depistată că încalcă standardele care guvernează aruncarea deșeurilor într-un canal cu apă. În timp ce stabilirea standardelor, în primul rând, pare să fie un act administrativ în cadrul *APA*, decizia că standardul a fost încălcat, este în afara *APA*, odată ce se referă la o decizie care arată o încălcare sau impunerea unei penalități. Deosebirea dintre actele administrative și impunerea penalităților de către un organ administrativ poate avea sens, dar nu este clar de ce cele două părți trebuie să fie tratate de legi diferite, odată ce s-a dovedit, că fiecare tratează probleme similare de procedură administrativă.

4.6. Principiile fundamentale

Spre marea deosebire atât față de actul de procedură administrativă ungar, cât și față de cel polonez, *APA* bulgar nu începe cu stabilirea principiilor fundamentale generale, deși anumite principii importante se conțin pe tot cuprinsul Actului. Un principiu important, după cum s-a menționat mai sus, este principiul fundamental general, conform Articolului 5.4 al *Constituției*. Conform acestui articol, Articolul 6 al *Convenției Europene asupra Drepturilor Omului*, care susține procesul corespunzător de procedură și alte valori, este aplicabil în legea națională.

¹⁷³ Actul nr.45 din 1972.

¹⁷⁴ Articolul 1.1 și 2.1.

¹⁷⁵ Articolul 2.

¹⁷⁶ Articolul 2.

¹⁷⁷ Articolul 2.1.

¹⁷⁸ pentru familiarizarea mai profundă cu spectrul de aplicare al *APA* în contexte administrative, vezi *Proiectul de Justiție Administrativă*.

¹⁷⁹ Articolul 3.

4.7. *Cursul actului administrativ*

APA bulgar nu expune detaliat procedurile, care trebuiesc respectate în actele administrative și deciziile de la prima instanță. Totuși sunt câteva prevederi care stabilesc parametrii în cadrul cărora actele primei instanțe sunt făcute. Organele administrative pot numai să perfecteze astfel de acte administrative, deoarece ele sunt împuternicite conform legii¹⁸⁰, și un organ administrativ trebuie să acționeze independent în îndeplinirea datoriilor sale. Competența organelor administrative de a elabora acte administrative trebuie să fie determinată de către legi speciale.

Un act poate fi inițiat de către organul administrativ, la solicitarea unei persoane individuale sau a unei organizații, precum și la cererea procurorului¹⁸¹. Institutul procurorului bulgar este de un interes deosebit, odată ce procurorul are datoria de a fi implicat în activitatea administrativă și de a asigura ca organele administrative să exercite puterile sale în conformitate cu legea¹⁸².

Actele administrative trebuie să fie făcute în decurs de șapte zile de la inițierea acțiunii, supuse unor extinderi în condiții speciale, cum ar fi necesitatea de a colecta mărturiile sau de a permite altor persoane sau grupuri interesate de a fi prezente¹⁸³. Mărturiile pot fi colectate prin orice metode, pe care organele administrative le consideră potrivite, conform unor legi specifice care guvernează problema respectivă¹⁸⁴. Autoritatea administrativă are putere să ceară organizațiilor sociale și persoanelor individuale să producă mărturii și documente¹⁸⁵. *APA* nu se ocupă de loc de astfel de întrebări, cum ar fi chemarea și audierea martorilor. Ceea ce se prevede, este folosirea experților de către autoritate pentru a colecta și a aprecia mărturiile și materialele.

În *APA* sunt prevederi pentru participarea persoanelor și organizațiilor care au drepturi sau interese în joc, și pentru prezentarea motivelor, precum și comunicarea acestora părților interesate. *APA* nu cere dezvăluirea de către autoritate a mărturiilor sau materialelor părților implicate în acțiunea administrativă. Partea nemulțumită poate apela la o autoritate administrativă mai superioară și, epuizându-și această cale de recurgere, poate apoi solicita recurgerea la tribunale în problemele legalității.

4.8. *Participarea: avizarea, dezvăluirea și audierea*

4.8.1. *Participarea*

Principiul general expus în *APA* este, că părților trebuie să li se acorde șansa de a participa în procesele administrative la toate etapele, de la bun început și până la elaborarea finală a actului. Articolul 11 al *APA* expune expresiv, că explicațiile și obiecțiile părților și organizațiilor interesate trebuiesc discutate până la elaborarea actului. Acest articol a fost interpretat de către Hotărârea Plenului Curții Supreme (4/1976) care stipulează:

“Există un principiu, că părților li se dă posibilitatea de a participa pe parcursul întregului proces administrativ, de la început până la elaborarea actului administrativ. Iată de ce este de datoria autorităților administrative să trimită citații părților despre începutul procedurii. Același principiu prevede datoria autorităților de a da posibilitate părților să-și expună argumentele și plângerile, să-și

¹⁸⁰ Articolul 6.

¹⁸¹ Articolul 6.

¹⁸² Articolul 7.

¹⁸³ Rolul procurorului în legea publică este discutat în partea II a acestui raport.

¹⁸⁴ *Codul de proceduri civile* (1952), Articolul 44, se ocupă de problemele procedurilor administrative.

¹⁸⁵ Articolul 12.

prezintă mărturiile și, în ansamblu, să-și protejeze drepturile și interesele legale, care pot fi afectate de către actele administrative”.

În timp ce principiul general expus în Articolul 11 susține participarea părților interesate, *APA* nu dezvoltă principiul detaliat, nici nu creează o datorie a autorităților de a dezvălui părților. Specificația regulilor detaliate care cuprind acele probleme este lăsată pentru legile particulare; într-adevăr, diferite legi specifice conțin mai multe proceduri detaliate pentru desfășurarea actelor administrative. Legile de protecție a mediului reprezintă un exemplu bun de proceduri mai exacte și mai detaliate. Totuși, este greu de crezut că toate legile specifice vor avea prevederi detaliate în vederea acestor probleme și în multe domenii nu sunt făcute prevederi pentru avizare, dezvăluire și audiere dincolo de cerințele limitate ale *APA*. În contextul acestor remarcări generale, mai putem evidenția încă câteva momente în vederea avizării, dezvăluirii și audierii.

4.8.2. Avizarea

Articolul 7 obligă organul administrativ să trimită citații persoanelor și organizațiilor interesate despre începerea unei proceduri. Nu se dau indicații exacte în vederea formei și conținutului citației.

4.8.3. Dezvăluirea

După cum s-a menționat mai sus, în *APA* nu se conțin prevederi expresive pentru dezvăluirea mărturiilor și a documentelor, astfel de datorie considerându-se a nu fi implicată în principiul general al Articolului 11. Extinderea și conținutul exact al obligațiunii rămân într-un fel neclare. Dezvăluirea, atunci, depinde sau de unele legi specifice, sau este lăsată la discreția organului administrativ. Lipsa prevederilor pentru dezvăluirea materialelor, care au atribuție la actul administrativ, este o misiune serioasă a *APA*. Mai mult decât atât, nu există vreo lege generală în vederea liberei informații, discuțiile asupra astfel de probleme dovedindu-se a fi doar la etapa inițială.

4.8.4. Audierea

Este clar că dreptul la audiere al părților interesate sunt implicate în Articolul 11. Totuși *APA* nu conține detalii în ce privește forma audierii. Sunt câteva avantaje în determinarea formei precise a audierii sau conform unor legi specifice, sau la discreția autorității, în timp ce spectrul și natura audierii se pare că variază conform contextului. Dezavantajul constă în faptul că problemele importante de această natură pot fi tratate în mod diferit, în dependență de autoritate. Și într-adevăr, lăsată să se descurce singură, o autoritate, în mod normal, va utiliza abordarea minimalistă.

Dacă să luăm un exemplu concret, studiul acțiunilor administrative în domeniul mediului, a arătat, că prevederile generale ale *APA*, precum și cerințele mai detaliate conform legii despre *Protejare a mediului*, care cuprinde avizarea, dezvăluirea și audierea, sunt supravegheate în mod conștient de către oficialitățile administrative din acest domeniu¹⁸⁶. Despre planificarea unei întruniri publice la care se pot expune părerile, s-a anunțat la radio, tot odată făcându-se și avize. Materialele și mărturiile colectate de către un expert independent în vederea influenței mediului de către anumite practici de aruncare a deșeurilor, au fost făcute accesibile publicului. Apoi a fost pregătit un raport de către expertul dat în vederea opiniilor expuse la întrunirea publică.

¹⁸⁶ Vezi *Proiectul de Justiție Administrativă*.

4.9. *Reprezentarea legală*

Partea, interesată în vreo acțiune administrativă, poate autoriza alte persoane sau organizații pentru a o reprezenta la dezbateri¹⁸⁷. Această secțiune a *APA* deschide calea pentru reprezentarea legală a unei părți, deși trebuie să menționăm că în practică puține părți au reprezentare legală.

4.10. *Imparțialitatea și lipsa de partinitate*

Partinitatea din partea unei oficialități este expusă în Articolul 9 al *APA* în două concepții: una este bazată pe oficialitatea care are interese financiare în rezultat; a doua, este bazată pe legătura dintre oficialitate și părțile interesate care pot iniția dubii în vederea imparțialității. Aceasta este o cale acceptabilă de exprimare a principiului imparțialității și se va dovedi că cuprinde aceleași domenii ca și principiile similare din jurisdicțiile occidentale. Studiile empirice a unui șir de procese administrative din Bulgaria n-au descoperit mărturie în privința insatisfacției părților față de imparțialitate și buna încredere a oficialităților¹⁸⁸.

4.11. *Constrângeri asupra procesului decizional*

APA bulgar nu tratează astfel de probleme, cum ar fi exercitarea discreției, precum și diversele constrângeri asupra acesteia. Aici cititorului i se recomandă să se refere la comentariile făcute în privința *Regulilor Generale* ungare din Secțiunea 2.11. Acele comentarii se aplică în egală măsură și în vederea *APA* bulgar. Aceasta înseamnă că astfel de probleme cum ar fi înlănțuirea discreției, sub-delegarea ei sau abdicarea, nu sunt expuse în *APA*. Aceasta mai înseamnă, că doctrinele legate de potrivire, înțelepciune și scopuri corespunzătoare, sunt lăsate pentru a fi create de către tribunale. Într-adevăr, în aceste probleme se dovedește că audierea de către tribunale a cazurilor a generat o jurisprudență satisfăcătoare, deși analiza rolului judecătoresc n-a fost accesibilă pentru studierea acestora.

În *APA* nu se face referință la principiul proporționalității, nici la problema standardelor neoficiale, create pentru a dirija procesul de luare a deciziilor, în special în contextul discreției. Unicele constrângeri impuse asupra procesului decizional, sunt cele menționate mai sus în vederea avizării și audierii, cerința ca actul să fie elaborat în scris și să conțină temeiurile faptuale și legale, pe care se bazează, și că informația despre act trebuie să fie trimisă părților interesate în decurs de trei zile. Acest ultim punct în vederea informării include nu numai părțile care au participat la proces, dar și părțile interesate care n-au participat¹⁸⁹.

Autoritatea își poate corecta greșelile sau omisiunile sale când acestea sunt depistate¹⁹⁰. Autoritatea poate descoperi singură greșelile comise și omisiunile sale, sau poate fi atenționată asupra acestora de către procuror, sau în mod neoficial, de către o parte.

4.12. *Prezentarea motivărilor*

Decizia de a elabora un act administrativ, sau refuzul elaborării acestuia, trebuie să fie bazat pe motive bune și motivările trebuiesc constatate¹⁹¹. Motivele includ diferite probleme de informații de rutină, dar trebuie să includă și argumentările faptuale, precum și cele care au contribuit la luarea deciziei. Ele mai trebuie să includă și instrucțiunile de stabilire a drepturilor și obligațiilor, care rezultă din deciziile sau

¹⁸⁷ Articolul 10.

¹⁸⁸ Vezi *Proiectul de Justiție Administrativă*

¹⁸⁹ Articolul 17.

¹⁹⁰ Articolul 18.

¹⁹¹ Articolul 15.

actul respectiv, împreună cu data expirării termenului de implementare. În cazurile, când actul corespunde tuturor cerințelor părților și nu intră în contradicție cu ele, este suficient, doar, de a expune baza legală a acțiunii.

Actul, sau refuzul de a elabora un act, trebuie să fie comunicat părților în decurs de trei zile de la elaborarea sa¹⁹². Această datorie a autorității se extinde asupra tuturor părților interesate, chiar dacă au participat sau nu la proces. Similar și în vederea apelului, autoritatea superioară, audiind apelul, trebuie să ia o decizie rezonabilă¹⁹³. Pot apărea, fără îndoială, întrebări în vederea faptului, cât de cuprinzătoare și detaliate trebuie să fie motivate, mai ales în ceea ce privește mărturiile, faptele și utilizarea discreției, dar, pare-se, puțin mai profunde instrucțiuni referitor la astfel de probleme au fost făcute pentru triunale.

4.13. *Apelurile administrative*

Până la perioada în cadrul căreia apelul poate fi prezentat, autoritatea administrativă poate corecta orice neajunsuri în actul pe care l-a elaborat. Greșelile faptuare de natură evidentă pot fi corectate chiar și după limita aceasta de timp¹⁹⁴. Despre orice corectări îndeplinite în acest mod, trebuie de informat părțile interesate. O parte poate aduce la cunoștința autorității despre greșelile depistate.

Cu totul aparte de procedură, partea nemulțumită poate prezenta apelul său către o autoritate mai superioară¹⁹⁵. Apelul poate fi împotriva unui act, sau împotriva refuzului de elaborare a unui act. Organul superior administrativ, după cum este definit în *APA*, se referă la acel organ administrativ, care este superior nemijlocit față de autoritatea care a elaborat actul la prima instanță¹⁹⁶. De exemplu, actele administrative ale agențiilor locale pot fi apelate la primarul local, actele primarului se examinează de către guvernatorul raional, în timp ce actele unui departament central sunt examinate de către minister. Trebuie să menționăm, că nici un apel nu poate fi înaintat în cadrul administrației împotriva unui număr impunător de oficialități superioare și autorități. Apelurile împotriva actelor unor miniștri, sau a unor conducători de agenții subordonate direct consiliului de miniștri, guvernatorilor regionali și primarului Sofiei, se examinează direct de către tribunale¹⁹⁷. Nici din partea unei părți interesate, nici din partea procurorului nu poate fi înaintat apel împotriva actelor Consiliului de Miniștri¹⁹⁸. În plus, unele legi speciale pot prevedea, ca contrar actelor administrative de orice natură, apelul să fie adresat direct către instanțele judecătorești sau către alte organe speciale de apel¹⁹⁹. Tendința din ultimii ani este de a reduce numărul apelurilor către organele speciale de apel.

Orice persoană, sau organizație interesată în act, poate înainta apel. În examinarea apelului, organul administrativ superior trebuie să ia în considerație atât legalitatea actului inițial, cât și valorile acestuia²⁰⁰. Procurorul tot poate să înainteze apel, dar numai în probleme de lege²⁰¹. Cererea de apel trebuie să fie înaintată în scris și trebuie să stabilească atât nemulțumirile sau temeiul, cât și calea de soluționare cerută²⁰².

¹⁹² Articolul 17.

¹⁹³ Articolul 30.

¹⁹⁴ Articolul 18.

¹⁹⁵ Articolul 19.

¹⁹⁶ Articolul 27.

¹⁹⁷ Articolul 20.

¹⁹⁸ Trebuie să menționăm, totuși, că acțiunile Consiliului de Miniștri pot fi revizuite de către tribunalele legale:

Constituția Articolul 120.

¹⁹⁹ Articolul 20.2.

²⁰⁰ Articolul 20.

²⁰¹ Articolul 21.

²⁰² Articolul 24.

Cererea mai trebuie să conțină și mărturiile, pe care se bazează apelul, sau poate indica asupra necesității de a se face investigații suplimentare în vederea colectării de fapte și clarificării circumstanțelor.

Cererea de apel este înaintată în cadrul organului administrativ care a luat decizia inițială²⁰³. Cererea trebuie făcută în timp de șapte zile de la notificarea despre efectuarea actului sau deciziei inițiale, deși în unele cazuri poate fi acordată o prelungire²⁰⁴. Organul administrativ inițial, examinând cererea de apel, poate decide asupra revizuirii spre a modifica²⁰⁵ sau anula decizia sa. Dacă ea rămâne neconvinsă, în privința incorectitudinii deciziei sale inițiale, în decurs de șapte zile de la recepționarea apelului, autoritatea administrativă trebuie să-l trimită, împreună cu toată documentația respectivă a cazului dat, în adresa organului administrativ superior competent.

Dacă organul administrativ nu respectă procedura prevăzută, partea interesată poate apela direct la autoritatea mai superioară. Organul administrativ superior trebuie să ia o decizie într-o perioadă strictă de timp, iar dacă această perioadă este depășită, atunci se poate proceda la inițierea acțiunii de examinare a cazului de către tribunale, dacă actul, este de natura celor, examinate de către tribunale²⁰⁶. Organul apelat trebuie să ia în considerație problema valorilor, să asigure ca legea să fie aplicată corect precum și să ia o decizie rezonabilă²⁰⁷. Procedurile de audiere a apelurilor nu sunt specificate în *APA*, dar principiul general de participare de către părți în Articolul 11 se aplică și aici.

În cazurile normale, un act administrativ nu are efect până la expirarea perioadei de apel (7 zile). Dacă a fost înaintat un apel, atunci implementarea actului va fi suspendată, în continuare, până la soluționarea acestuia²⁰⁸. Totuși, pot fi și excepții: o lege specifică sau un decret poate prevedea implementarea imediată, sau autoritatea administrativă, singură, poate indica, prin ordin, această procedură.

În timpul examinării unui apel, autoritatea administrativă superioară are puteri extensive. Ea poate anula actul în întregime, sau o parte a acestuia, ca fiind ilegal sau incorect²⁰⁹. Organul superior poate ordona autorității inițiale să elaboreze un act administrativ, dacă acesta a refuzat s-o facă. Dar mai trebuie să menționăm, că autoritatea superioară, totuși, nu poate singură să elaboreze actul, în caz dacă autoritatea inițială refuză persistent acest fapt. Astfel de cazuri pot crea, eventual, situații irezolvabile. În mod normal, această situație nu apare, autoritatea inițială respectând instrucțiunile autorității superioare.

De obicei, apelurile sunt înaintate împotriva actelor administrative, care n-au fost implementate. Tot odată sunt și prevederi pentru apeluri împotriva actelor care au fost implementate²¹⁰. Dacă n-a fost făcut apel în tribunal, actul poate fi anulat sau modificat de către autoritatea administrativă superioară. Acolo, unde nu sunt autorități administrative superioare, de exemplu în cazul ministerului, autoritatea care a elaborat actul inițial poate singură să-l anuleze sau să-l modifice. Această procedură poate fi inițiată de către o parte interesată sau de către procuror²¹¹. În cazul inițiat de către procuror actul poate fi anulat sau modificat numai dacă a fost o încălcare serioasă a legii. Procedura presupune ca drepturile și interesele părților să fie în joc, iar dacă ele nu sunt, actul poate fi revăzut mai ușor de către organul administrativ superior²¹². O restricție majoră a procedurilor de modificare sau anulare în cazurile, când actul a fost implementat, constă în faptul, că drepturile părților terțe, căpătate prin încredere, nu trebuie să fie prejudiciate²¹³.

²⁰³ Articolul 24.

²⁰⁴ Articolul 25.

²⁰⁵ Articolul 26.

²⁰⁶ Articolul 29.

²⁰⁷ Articolul 30.

²⁰⁸ Articolul 23.

²⁰⁹ Articolul 30.

²¹⁰ Articolul 32.

²¹¹ Această procedură este supusă *Codului de proceduri civile*, Articolul 231, 233.

²¹² Articolul 32.2.

²¹³ Articolul 32.5.

A doua formă de recurgere o constituie apelul către tribunale în probleme de legalitate²¹⁴. Deși *Constituția* prevede crearea unui tribunal administrativ, acesta încă n-a fost instituit. Respectiv, la momentul dat, apelurile sunt examinate de către tribunalele civile, sau, în unele cazuri, de către organele judecătorești speciale, cum ar fi Comisia Militară, sau Comisia Medicală. În cazurile când sunt create astfel de organe de apel speciale, primul nivel de apel extern este plasat în problemele legate de chestiuni legale, având posibilitatea de a adresa apel ulterior către tribunalele civile. Astfel de organe speciale pot fi legate strâns de un anumit domeniu al administrării, sau de anumite autorități administrative, dar ele trebuie să fie independente și de natură judecătorească²¹⁵. Această problemă este examinată în partea a doua a acestui raport, de aceea se menționează aici doar superficial.

Apelul către tribunal poate fi examinat numai după ce au fost epuizate²¹⁶ toate căile; aceasta este o restricție importantă a accesului la tribunale. Se pare, totuși, că apelul poate fi înaintat către tribunal, chiar și după expirarea perioadei de revizuire administrativă. Apelul va fi audiat de către tribunalul raional, sau de către curtea supremă, în dependență de importanța relativă a autorității administrative inițiale. Apelurile împotriva deciziilor unui ministru, de exemplu, sunt audiate de către Curtea Supremă²¹⁷. Sunt impuse limite stricte de timp în vederea înaintării apelului, iar acțiunile îndreptate spre anularea actului administrativ inițial, pot fi inițiate fără a fi limitări în timp²¹⁸. Apelurile către tribunale pot fi inițiate de către o parte interesată, sau de către procuror²¹⁹. Apelul, sau protestul, este înaintat împotriva autorității administrative, care inițial a elaborat actul dat²²⁰. Organul administrativ trebuie să trimită documentele la tribunal într-o perioadă limitată de timp; dacă această perioadă este depășită, partea interesată sau procurorul poate înainta problema spre examinarea directă a tribunalului²²¹. Limitele de timp pentru inițierea unui apel sau protest, pot fi extinse, în unele cazuri specifice²²².

Obligațiunea tribunalului, în cazul unui apel sau protest, este de a examina legalitatea acțiunii. El trebuie să stabilească, dacă actul a fost elaborat de către o autoritate competentă și în mod corect. Tribunalul trebuie să asigure, că au fost respectate procedurile corecte și că legea substantivă a fost aplicată corect. Tribunalul mai trebuie să se convingă, că țelurile și scopurile legii au fost respectate și considerate²²³. În sfârșit, dacă problema nu este supusă discreției autorității inițiale, tribunalul poate decide asupra valorilor cazului²²⁴.

4.14. Concluzii și probleme pentru considerațiune

Bulgaria are o tradiție a legii administrative, care începe încă din secolul al nouăsprezecelea. În ciuda dezbinărilor majore ale secolului douăzeci, această tradiție a fost reînviată în 1970 prin promulgarea *Actului de Proceduri Administrative*. Trecerea la un sistem potrivit de lege și procedură administrativă este manifestată în *Constituția* din 1991, care restabilește principiile legalității și susține introducerea unor schimbări majore în *Actul de Proceduri Administrative* în perioada post-comunistă.

Trebuie de menționat că, totuși, sunt domenii ale procedurii administrative, care mai necesită încă careva considerațiuni.

²¹⁴ Articolul 33.

²¹⁵ Mai sus s-a menționat, că se fac eforturi în perioada post-comunistă de a reduce numărul și puterile unor astfel de jurisdicții speciale.

²¹⁶ Articolul 35.

²¹⁷ Articolul 36.

²¹⁸ Articolul 37.2.

²¹⁹ Articolul 35.

²²⁰ Articolul 38.

²²¹ Articolul 39.

²²² Articolul 37.

²²³ Articolul 41.

²²⁴ Articolul 42.

- i. *APA* nu tratează în mod adecvat principiile de bază ale avizării, dezvoltării și audierii. Într-adevăr, prevederea generală în vederea dezvoltării informației de către autoritățile administrative, atât în cursul unui proces administrativ, cât și în general, cere o examinare minuțioasă. Franchețea și sinceritatea administrației bulgare încă nu este instaurată adecvat.
- ii. Una din caracteristicile generale ale *APA* bulgar, după cum am menționat mai sus, reprezintă tendința, de a expune principiile de procedură la așa nivel de generalitate și abstracție, încât este dificil pentru oficialități și autorități să știe exact ce se cere de la ele. Drept rezultat, deseori în practică principiul general, deși de fapt bun, are o valoare minimă în activitatea de zi cu zi a administrației. Această lipsă a unei formulări mai cuprinzătoare și mai detaliate a principiilor și a unor instrucțiuni mai detaliate în vederea esenței și spectrului acestor principii în practica administrativă de toate zilele creează o serie de dificultăți.
- iii. Șirul de acte administrative excluse din spectrul *APA* se dovedește a fi destul de mare și fără justificare clară. Abordarea generală a codului de proceduri trebuie să fie în așa mod, încât să includă toate actele administrative, dacă nu sunt motive serioase de excludere. În privința aceasta *APA* trebuie să fie re-examinat minuțios.
- iv. Ca și alte țări ale regiunii, Bulgaria s-a bazat foarte mult pe supravegherea administrației de către ea însăși. Respectiv, forma inițială de recurgere a constituit apelul administrativ intern. Deschiderea administrației pentru revizuirea judecătorească, precum și intenția de a crea Tribunalele Administrative, poate schimba accentul de la apelurile interne. Dar odată ce tribunalele se referă mai mult la problemele de legalitate, decât la valori, totuși se simte o lipsă acută a unui sistem de apel administrativ. Care trebuie să fie forma sistemului dat și cum trebuie de modificat sistemul existent-acestea sunt probleme care necesită o considerațiune serioasă în Bulgaria.
- v. Regulile de procedură, legate de procesul de creare al actelor normative, actualmente sunt închise și fragmentate. Oportunitatea trebuie folosită pentru a determina, în mod serios, care proceduri trebuie să predomine în acest domeniu important, în procesul de extindere, în procesul de creare al legii administrative.

5. Estonia

5.1. *Fundalul legii administrative*

Primul *Act asupra Procedurilor Administrative* al Estoniei a fost primit în 1936. Acesta a fost un cod general de procedură care cuprindea toate instituțiile administrative și guvernamentale atât la nivel central, cât și local. Actul a fost influențat de către abordarea austriacă a acelor timpuri, dar nu s-au pus aceleași accente în vederea protejării drepturilor cetățenilor, după cum s-ar fi așteptat să se procedeze într-un cod modern de procedură administrativă. De asemenea, nu se conține nici prevederea de apelare la tribunale împotriva actelor administrației, odată ce acest fapt a fost stabilit în *Actul asupra Tribunalelor Administrative* din 1919.

Pactul Molotov-Ribbentrop din 1939 a semnalat sfârșitul independenței Estoniei, urmând, apoi, ocuparea țării de către sovietici. Un an mai târziu, Estonia a fost încorporată în Uniunea Sovietică. Germania nazistă a invadat în iunie 1941 și a ocupat Estonia. După aceasta a urmat re-cucerirea de către Uniunea Sovietică în ianuarie 1944. Dominarea sovietică a durat până când "semnarea revoluției" a restituit independența Estoniei, în 1992. *Actul asupra Procedurilor Administrative* n-a acționat sau funcționat în această perioadă. După independență, guvernul estonian s-a angajat într-un program viguros de reformare administrativă, depunând eforturi considerabile în crearea unui cadru legal potrivit, căruia trebuie să i se supună administrația și, în cadrul căruia drepturile cetățenilor vor fi protejate. Constatarea generală a progresului realizat, precum și planurile pentru viitor, sunt prezentate mai jos.

5.2. Cadrul constituțional

Estonia și-a câștigat independența de Rusia prima dată în 1918, adoptându-și prima Constituție în 1920. *Constituția* a suferit modificări considerabile în anii următori, până când s-a procedat la convenirea asupra unei noi versiuni, în 1938. Estonia a rămas o țară independentă până la ocupația germană în timpul celui de-al doilea război mondial, urmat de invazia sovietică după război. *Constituția* estoniană din 1938 a fost anulată în perioada sovietică. O nouă *Constituție* a intrat în vigoare în 1992 în rezultatul unui referendum al cetățenilor. Noua *Constituție* schițează principiile de bază ale *Constituției* din 1920 și a celei din 1938, dar punând, tot odată accentul pe separarea puterilor și protejarea drepturilor cetățenilor, noua *Constituție* este mai mult în pas cu constituțiile altor state europene moderne.

Noua *Constituție* conține câteva articole importante pentru legea și procedura administrativă. Plus la crearea Curții Supreme și a sistemului de Tribunale Administrative, *Constituția* mai prevede și institutul Cancelarului Legal și stabilește puterile organului Executiv. Ea prevede crearea Ministerelor de Stat și a institutului Cancelarului de Stat; ea mai cere și inaugurarea unui Institut al Auditului de Stat.

Printre constatările mai generale de principiu, importante sunt următoarele:

- legile trebuie să fie supuse, iar instituțiile administrative să țină cont, de principiile Legii Internaționale²²⁵;
- sistemul cadrului de legi și guvernul trebuie să fie bazat pe principiul separării și balansării puterilor²²⁶;
- Constituția și legile elaborate trebuie să fie interpretate
- și legile elaborate în conformitate cu principiile demnității umane, justiției sociale, democrației și supremației legii²²⁷;
- egalitatea în fața legii este garantată, iar discriminarea pe motive de naționalitate, rasă, limbă, etc. sunt interzise²²⁸; și
- asupra organizațiilor de guvernământ - legislative, executive și judecătorești, precum și asupra guvernelor locale - se impune datoria de a garanta drepturile și libertățile²²⁹.

Următoarele articole ale *Constituției* sunt legate mai direct de procedurile administrative:

- legea trebuie să protejeze orice persoană împotriva exercitării arbitrare a puterii de stat²³⁰;
- orice persoană, drepturile și libertățile căreia sunt încălcate, are dreptul de a recurge la tribunal²³¹;
- orice persoană are dreptul atunci, când cazul său este examinat de către tribunal, să ceară ca legile legate de cazul respectiv să fie declarat neconstituționale²³²;
- orice persoană are dreptul la apel către un tribunal mai superior împotriva unei hotărâri judecătorești privitor la cazul său, dacă aceasta contravine procedurilor prevăzute de lege²³³;

²²⁵ Articolul 3.

²²⁶ Articolul 4.

²²⁷ Articolul 10.

²²⁸ Articolul 12.

²²⁹ Articolul 14.

²³⁰ Articolul 13.

²³¹ Articolul 15.

²³² Articolul 15.

²³³ Articolul 24.

- ședințele tribunalului trebuie să fie deschise publicului²³⁴;
- orice persoană are dreptul să obțină informația răspândită pentru folosință publică, iar organele de stat sunt obligate să prezinte informația despre activitățile sale dacă apar astfel de solicitări²³⁵;
- cetățenii estonieni au dreptul la acces în vederea informației despre sine, deținută de către autoritățile de stat (cu puține excepții)²³⁶;
- orice persoană are dreptul să adreseze autorităților de stat plângeri și petiții²³⁷.

Este interesant de remarcat, că în constatarea extensivă de puteri și principii ale *Constituției*, principiul revizuirii judecătorești al acțiunilor administrative nu este inclus. Baza constituțională pentru supravegherea judecătorească a legalității acțiunilor administrative este considerată implicită în separarea puterilor²³⁸, iar dreptul general la recurs, în Articolul 15. Aceasta nu este o bază, pe deplin satisfăcătoare, pentru aprecierea legalității administrative, rămânând, doar, a se dori, ca unui principiu atât de important să i se asigure protecție constituțională.

5.3. *Privire generală a procedurilor administrative*

Estonia încă n-a promulgat un Act de Proceduri Administrative modern. Necesitatea unui astfel de cod este acceptată pe larg de către juriști și legislatori, oficialitățile de la Ministerul Justiției pregătind un proiect de lege, care se așteaptă, că va fi trimis la Riigikogu (parlament) în 1997. Oficialitățile implicate în pregătirea proiectului, folosesc diverse surse, dar abordarea germană și cea austriacă a legii și procedurii administrative, exercită o influență deosebită. Proiectul curent, care poate fi modificat esențial în rezultatul consultărilor cu alte instituții de stat până la trimiterea în Riigikogu, conține prevederile stabilite în secțiunea următoare. În perioada de până la adoptarea Actului asupra Procedurilor Administrative, procedurile sunt guvernate de către un șir de legi, care tratează domeniile specifice și considerațiunile locale. Nu este o abordare generală sau coordonată, în multe domenii fiind doar câteva proceduri oficiale care guvernează procesul administrativ, multe fiind lăsate tot în competența autorităților administrative. Unele legi conferă puteri Consiliului de Miniștri sau unui ministru, de a se ocupa de proceduri, dar fără a stabili vreun principiu general pentru a fi respectat de către legislația subordonată. În acest caz, problema este lăsată la discreția ministrului.

5.4. *Starea actuală a procedurilor administrative*

Dat fiind faptul, că mai este ceva timp până la promulgarea Actului asupra Procedurilor Administrative de către *Riigikogu*, trebuie să facem o caracteristică scurtă a situației actuale. În lipsa Actului asupra Procedurilor Administrative în perioada sovietică, procedurile organelor administrative erau specifice fiecărui domeniu al activității administrative. Odată cu declararea independenței, acest sistem a continuat în modul, în care fiecare autoritate administrativă era supusă unor legi și proceduri specifice, deși în unele domenii, pare-se, legile de procedură pur și simplu lipsesc. Drept rezultat, procedurile administrative diferă mult, dar este clar, că unele din principiile cele mai de bază, cum ar fi audierea părților interesate, dezvăluirea informației, prezentarea argumentelor, precum și franchețea generală și sinceritatea proceselor administrative, nu sunt respectate pe larg.

Forma inițială de recurgere, rămâne în continuare să fie apelul împotriva organului decizional primar către o autoritate administrativă mai superioară. Totuși, sistemul de apelare se bazează pe o desfășurare treptată și

²³⁴ Articolul 24.

²³⁵ Articolul 44.

²³⁶ Articolul 44.

²³⁷ Articolul 46.

²³⁸ Articolul 4.

fragmentară, în dependență, mai degrabă de legile specifice, decât de principiile generale de procedură. Legea și procedurile au fost reformate în unele domenii, dar, fără a avea informație suficientă și detaliată în vederea unui șir întreg de activități administrative, generalizările trebuiesc avansate cu destulă precauție. Totuși, impresia generală, formată în rezultatul discuțiilor cu oficialitățile, judecătorii și juriștii academici, este, că oficialitățile administrative nu cred că este ușor de a face tranziția de la o practică și un etos administrativ potrivit birocrației sovietice, la cele bazate pe procese decizionale calitative, pe franchețe și sinceritate, precum și pe respectarea generală a drepturilor cetățenilor.

Unele din principiile conținute în *Constituție* și în legile specifice, pot începe de la a avea un impact asupra practicii administrative. Dreptul cetățenilor la informația generală și cea particulară, conform Articolului 44 al *Constituției*, precum și crearea Tribunalului Administrative, conform Articolului 148 al *Constituției*, pentru revizuirea legalității acțiunilor administrative, sunt deosebit de importante. În lipsa unor legi detaliate pentru implementarea acestora, dreptul la informație poate că încă nu este aplicat destul de efectiv în practică. În timp ce legislația în vederea liberei informații lipsește, Estonia are atât legislație inițială, cât și secundară care prevede protejarea secretelor de stat²³⁹. Lipsa legislației, vizând libertatea informației în Estonia, continuată cu tradiția unei guvernări foarte secrete pe parcursul perioadei sovietice, semnifică faptul, că deseori nu este accesibilă o informație adecvată atât în vederea proceselor generale de administrare, cât și a celor specifice.

5.5. *Actul de proceduri administrative preconizat*

Un proiect neoficial al Actului de Proceduri Administrative a fost accesibil pentru scopurile studiului prezent. Din discuțiile cu oficialitățile de la Ministerul Justiției al Estoniei, s-a dovedit că cele mai importante prevederi ale actului pot fi rezumate în felul următor.

Va fi un Cod de Proceduri pentru autoritățile administrative. El va cuprinde, în măsura cea mai mare, acte administrative și decizii de toate categoriile, elaborate atât la nivel central, cât și local, cu puține excepții ale modului normal. Proiectul actului susține avizarea părților despre preconizarea unei decizii administrative; aceasta dă părților posibilitatea de a participa la audieri în vederea elaborării unei decizii sau act; ea de asemenea mai prevede și dezvăluirea în adresa părților a informației respective despre actul sau decizia preconizată. Deși, trebuie să menționăm, că ea, totuși, nu tratează întrebarea mai generală a liberei informații din partea departamentelor guvernamentale în afara contextului unui act sau decizii particulare de către un organ administrativ. Autoritățile administrative vor fi obligate să prezinte motivarea deciziilor luate atât din punct de vedere al legii, cât și al faptelor. Prevederi depline pentru un sistem de apele administrative interne vor fi incluse în act.

5.6. *Acte legislative subordonate*

Procedurile legate de crearea legislației subordonate sau a actelor normative nu sunt considerate a fi probleme de prioritate înaltă, discutându-se puțin despre elaborarea lor în Estonia. În prezent nu există o lege generală în vederea procedurilor pentru actele normative; nici alte legi specifice nu tratează deseori problema în cauză. În discuțiile mele cu oficialitățile, totuși, am fost informat că legislația care va fi aprobată în vederea proiectării legilor va include prevederi de procedură legate de consultarea și participarea în crearea atât a legislației parlamentare, cât și a regulamentelor subordonate. Detalii ale legii propuse în vederea problemei în cauză n-au fost accesibile.

²³⁹ *Actul despre secretele de stat (Legea nr. 45 din 1992).*

5.7. *Apelurile administrative*

În timpul perioadei sovietice, în Estonia cea mai importantă formă de recurgere pentru persoana nemulțumită de o decizie era sau de a ruga autoritatea să-și revadă decizia, sau de a apela la un organ administrativ mai superior. Aceasta corespunde mult situației din alte țări pe parcursul perioadei comuniste. Spre deosebire de unele țări, Estonia n-a avut un cod de proceduri generale de guvernare a apelurilor. Fiecare domeniu de activitate administrativă avea regulile și procedurile sale speciale, deși, în plan global, sistemul de apelare era similar celui din alte țări ale Europei Centrale și de Est.

În ultimii ani au fost introduse apelările împotriva actelor organelor administrative către tribunale, aceasta devenind cea mai importantă formă de recurs. Un șir întreg de cauze pot explica preferința acestei forme de recurgere la tribunale față de mecanismele administrative interne. Mai întâi de toate, în perioada post-sovietică instituția procurorului era lipsit de funcțiile sale de a asigura legalitatea administrației. În perioada sovietică procurorul exercita supravegheri extensive asupra administrației; tendința era pentru persoanele nemulțumite de vreo decizie sau act administrativ de a apela mai degrabă la procuror, decât la autoritatea administrativă mai superioară.

În al doilea rând, s-a dovedit că la estonieni persistă o neîncredere profundă în administrație, care provine, probabil, de la natura crudă și iresponsabilă a birocrăției pe parcursul perioadei sovietice. În contextul acestei neîncrederi, nu este un lucru surprinzător, că relativ se face puțin uz de procedurile de apel, care implică o parte a birocrăției împotriva altei părți. În al treilea rând, după, cum s-a menționat mai sus, procedurile de apel administrativ sunt fragmentate și deseori nesatisfăcătoare în acordarea unei protejări adecvate cetățenilor.

Rezultatul acestor trei factori este, că tribunalele sunt considerate, actualmente, a fi drept cel mai potrivit și acceptat forum pentru a-și expune necazurile și revendicările împotriva administrației. Totuși persistă problema, că tribunalele sunt limitate de a exercita revizuirea acțiunilor administrative numai în vederea legalității și nu au dreptul să examineze valorile substanțiale. Revizuirea judecătorească nu este o formă adecvată de supraveghere a administrației.

Noul Act de Proceduri Administrative va propune un sistem general și coordonat de apeluri interne, forma exactă de apel fiind încă analizată de către oficialitățile din Estonia. Una din opțiuni este de a urma modelul folosit în alte țări, astfel, încât persoana care se simte ofensată de către decizia organului administrativ inițial, fie agenție, departament sau ministru, să aibă dreptul de a apela, în mod normal, la un organ administrativ mai superior. Această abordare ar putea curând să lichideze neîncrederea estonienilor în administrație.

Drept alternativă poate constitui o poziție intermediară dintre revizuirea administrativă internă și cea judecătorească. Acestea ar putea fi astfel de organe apelative, care ar fi foarte familiare cu activitatea administrației, dar în același timp, independente de acestea. Organele apelative de această natură trebuie să fie abile de a examina substanța și valorile actelor și deciziilor, precum și regulamentul de elaborare al legilor. Sistemul britanic de tribunale administrative speciale constituie una din abordările care merită să fie luată în considerațiune²⁴⁰, altă abordare fiind sistemul australian de Tribunale generale pentru Apelări Administrative²⁴¹. Autoritățile estoniene trebuie să considere foarte minuțios aceste abordări până la finalizarea Actului de Proceduri Administrative preconizat.

²⁴⁰ Pentru discuții vezi W.H.R. Wade, *Legea Administrativă*, (ed. a 7-ea, Oxford, 1995).

²⁴¹ Vezi *Actul vizând Tribunalele Apelative Administrative* (Comunitatea Britanică, 1975); pentru discuții în D.J. Galligan (ed.), *Legile Australiei: Legea Administrativă* (Carte despre legi, Australia, 1994).

5.8. Concluzii și probleme pentru considerațiune

Estonia a început o perioadă de reformări serioase în domeniul legii și procedurii administrative. În centrul reformelor va fi Actul de Proceduri Administrative, actualmente în formă de proiect, și care curând va începe să fie trecut prin procesele legislative. Acest fapt va constitui un pas considerabil înainte în consolidarea proceselor administrative într-un cadru legal general, dat fiind faptul, că la moment ele sunt foarte diferite și fragmentate. Cât de efectiv și reușit va fi noul cod în realizarea acestor obiective, va depinde forma finală obținută, precum și de faptul, cât de cuprinzător el va fi în conținutul său. Rămâne de sperat, că lecțiile vor fi învățate nu pur și simplu din exemplele țărilor occidentale, dar și din experiențele valoroase ale altor țări din regiune. Mai sperăm, de asemenea, că promulgarea codului de proceduri nu va fi târăgănată neîntemeiat.

Printre problemele care trebuie incluse în cod, în afară de cele obișnuite, următoarele chestiuni procedurale tehnice au o deosebită importanță:

- i. existența unor principii clare și exprese pentru avizarea în vederea procedurilor;
- ii. dezvoltarea corectă și adecvată a informației, inclusiv mărturiile și documentele respective, pentru părțile interesate în audierile administrative;
- iii. în vederea problemei francheții și sincerității, ceea ce trebuie de considerat, aceasta este pregătirea unei legislații potrivite asupra liberei informații, în calitate de companion natural și necesar al codului de procedură. Prevederea constituțională, care garantează acces la informație, a deschis calea pentru astfel de legislație; poate că a venit timpul ca această inițiativă să fie acceptată.
- iv. în cod trebuie incluse prevederi detaliate de specificare a unor obligațiuni clare și exprese a autorităților, precum și în vederea prezentării depline și adecvate a cauzelor pentru deciziile și actele sale atât în raport cu faptele, cât și cu legile respective;
- v. considerări minuțioase mai trebuie acordate drepturilor părților terțe, interesate în acțiunea administrativă respectivă, de a fi informate, precum și implicate în proces; și
- vi. în sfârșit, spectrul de aplicare a codului trebuie să fie larg, presupunându-se că toate acțiunile administrative vor fi supuse acestuia, numai dacă nu sunt cauze clare și convingătoare pentru a fi excluse.

Altă problemă majoră, care necesită considerațiuni minuțioase, se referă la sistemul de apelare împotriva actelor și deciziilor administrative. Crearea tribunalelor administrative conform Articolului 148 al *Constituției* este o parte a soluției, dar astfel de apele sunt limitate numai la cele, care țin de legalitate. În acest domeniu rămâne a persista o lipsă considerabilă a unui sistem corespunzător pentru apele de grad mai inferior în vederea valorilor. Estonia este într-o situație favorabilă de a căuta alte căi, decât cele obișnuite de creare a apelurilor administrative interne. Cauza expusă anterior, adică neîncrederea generală în administrație de a fi capabilă sau de a corespunde faptului de a-și supraveghea unele componente ale sale, poate constitui drept stimulent pentru estonieni de a căuta imaginativ alternative ale acesteia. Soluția ideală pentru apelurile de la prima instanță, pare să fie calea de a le trimite la tribunalele speciale, cum ar fi organele independente de administrație, care în același timp să fie competente și corespunzătoare.

Considerațiuni mai specifice trebuie acordate următoarelor probleme:

- i. dacă apelurile administrative interne trebuie sau nu, să fie restrânse în calitate de formă inițială de apel;
- ii. dacă-i așa, atunci ce fel de formă apelurile trebuie să aibă;
- iii. ca alternativă, trebuie să se facă considerațiuni asupra creării unui sistem de apelare administrativă în vederea valorilor către un organ apelativ independent din afară;
- iv. legătura dintre apelurile interne și supravegherea de către tribunale și alte organe.

Ar fi acum timpul de considerat problema procedurilor în vederea actelor normative. Actualmente, aceste probleme nu sunt tratate în nici un mod general de către legile estoniene; dar, conform practicilor altor țări, acesta este un domeniu important de activitate administrativă, care necesită proceduri generalizate. În special trebuie considerate următoarele două probleme:

- i. care proceduri trebuie să guverneze procesul de creare al actelor normative;
- ii. dacă astfel de proceduri trebuie să fie incluse în codul preconizat de proceduri administrative, sau într-o lege generală separată.

6. Albania

6.1. Fundalul legii administrative

Pe parcursul a cinci secole Albania a fost o parte componentă a Imperiului Otoman. Ea era supusă legilor turcești și nu avea statut special sau privilegii în cadrul imperiului. În 1912 Albania a fost eliberată de dominația Turciei, stabilindu-se ca stat aparte. La începutul anilor 1920 a fost instaurat sistemul de monarhie, care a durat puțin până la cel de-al doilea război mondial. Comuniștii au cucerit puterea în 1944 și au condus țara până în 1992. Odată cu căderea comunismului, a fost creat sistemul multi-partit, desfășurându-se și primele alegeri în 1993. Pe parcursul anilor următori, au fost întreprinse eforturi de a restabili economia și de a crea un sistem de legi și instituții corespunzătoare unei societăți democratice poli-partite.

N-a fost ușor de a contura o idee clară despre fundalul legii administrative din Albania, dar se pare că până nu demult erau puține semne ale unui sistem modern de lege administrativă. Foarte puțin progres a avut loc în perioada dintre eliberarea de sub regimul turcesc și începutul comunismului, precum și în perioada comunistă, legea administrativă rămânând practic nedezvoltată. Spre deosebire de alte țări comuniste, Albania n-a adoptat un cod administrativ de aplicare generală, ideea că departamentele guvernamentale trebuie să fie supuse unui cod detaliat de proceduri ne fiind examinată serios vreodată. Dacă și erau legi de guvernare a procesului de luare a deciziilor, precum și susținerea unor apeluri sau revizuri împotriva acestor decizii, ele erau create în mod fragmentar, cuprinzând doar domenii specifice și particulare.

O trăsătură comună cu alte țări comuniste constituie principiul primordial, că problemele administrative trebuiau păstrate în cadrul administrației și că plângerilor și nemulțumirilor trebuiau acordate examinări interne. Această idee a fost deosebit de puternică în Albania, unde omniprezența amenințătoare a Partidului Comunist exercitau o influență decisivă asupra naturii și funcționării administrației. Aceasta nu înseamnă că cetățenii nu se plâneau sau nu-și manifestau nemulțumirile; ei se indignau, dar când își prezentau plângerile, acestea erau examinate intern în cadrul structurii administrative și cu supravegherea partidului.

Acolo puteau fi prevederi limitate pentru cetățeni de a-și prezenta plângerile la tribunal pe parcursul perioadei aceea, dar nici unul din oficialitățile intervievate de mine pe parcursul acestui studiu n-a putut să aducă vreun caz care s-ar fi întâmplat vreodată. În privința oricărui eveniment, sistemul judecătoresc era în corespundere totală cu partidul comunist, și în nici un sens real, independent față de guvern. Procurorul General, ca și în alte țări comuniste, exercita o jurisdicție generală din numele Statului pentru a asigura că atât persoanele individuale, cât și instituțiile au încălcat legea, sau mai exact, că acțiunile acestora contravin intereselor Statului. O formă de scrutare administrativă, deci, era exercitată de către Institutul Procurorului, deși exista o formă de scrutare îndreptată mai degrabă spre salvagardarea intereselor Statului, decât a drepturilor cetățenilor.

Mai în scurt, când s-a început sistemul nou în 1992, în Albania nu existau, în sens sistematic și adecvat, procedura și legea administrativă, precum și formele independente de supraveghere a administrației. În această perioadă scurtă de independență, importanța unui serviciu public stabil și profesionist, care ar opera în cadrul unui sistem de legi și principii, corespunzător nu numai necesităților Statului, dar și drepturilor și intereselor cetățenilor, acum este recunoscut, făcându-se eforturi de creare a acestuia.

6.2. Factorii constituționali

Albania încă n-a adoptat Constituția. Proiectul pregătit în 1993 și pus la votul poporului în cadrul unui referendum, a fost respins. Există probabilitatea că se vor întreprinde noi încercări de adoptare a Constituției pe viitor, deși după cum se menționează în raportul prezent, mai sunt și alte probleme mai urgente. În timp ce proiectul din 1993 pare să constituie baza viitorului document constituțional, cred că se merită de menționat prevederile proiectului respectiv în vederea legii și procedurii administrative. Principiile de natură foarte generală sunt:

- separarea puterilor legislative, executive și judecătorești;
- principiile și legile internaționale, provenite în baza tratatelor, trebuie respectate;
- puterea de stat trebuie exercitată conform legii și nici o funcție sau statut nu pot fi create sau anulate decât numai prin lege; și
- organele de stat trebuie să implementeze legea și Constituția.

Principiile legate mai direct de legea și procedura administrativă sunt următoarele:

- orice persoană are dreptul de a fi informată de către autoritățile administrative (deși nu este clar despre ce)²⁴²;
- fiecare persoană are dreptul de a se adresa la orice autoritate publică²⁴³;
- libertatea, proprietățile și drepturile derivate din lege nu pot fi știrbite fără a se respecta procesele corespunzătoare ale legii²⁴⁴;
- persoanele au dreptul la audieri sincere, publice și operative de către Tribunale competente, independente și imparțiale²⁴⁵;
- nici o persoană nu poate fi lipsită de dreptul de a cere despăgubiri împotriva unui act administrativ care-i încalcă drepturile²⁴⁶;
- orice persoană, lipsită de dreptul recunoscut de către Constituție, trebuie să aibă posibilitatea la revendicare în cadrul tribunalelor²⁴⁷; și
- Asamblăea Națională poate crea tribunale profesionale (inclusiv tribunalele administrative)²⁴⁸.

Sensul și spectrul exact al unor prevederi nu sunt clare, dar proiectul de Constituție va constitui cadrul corespunzător, în baza căruia va fi posibilă crearea procedurii și legii administrative.

Între timp, Asamblăea Națională a adoptat un șir de legi, cunoscute sub denumirea de *Dispoziții Constituționale*. Se intenționează, ca una din acestea, legea despre *Prevederile Constituționale Majore* (promulgată în 1991 și modificată de atunci) să asigure cadrul juridic până la adoptarea Constituției. Printre numeroasele subiecte expuse în *Dispozițiile Constituționale* sunt puterile și autoritatea diferitor instituții politice și a tribunalelor, structura și puterile guvernului local, precum și protejarea drepturilor omului.

A fost creată și funcționează Curtea Constituțională. Ea își ia autoritatea conform *Dispozițiilor Constituționale* și este destul de activă în dezvoltarea jurisprudenței constituționale. Jurisdicția Tribunalelor

²⁴² Articolul 17.

²⁴³ Articolul 23.

²⁴⁴ Articolul 3.

²⁴⁵ Articolul 4.

²⁴⁶ Articolul 5.

²⁴⁷ Articolul 6.

²⁴⁸ Articolul 7.

Constituționale include revizuirea actelor sau decretelor guvernului și administrației pentru a testa constituționalitatea lor, precum și corespunderea prevederilor legii. Această putere se extinde asupra actelor normative generale, precum și asupra deciziilor individualizate. Curtea Constituțională se dovedește că are putere în baza unui articol al *Dispozițiilor Constituționale* asupra drepturilor omului, care garantează cetățenilor dreptul de a prezenta plângerile sale spre examinare de către Curtea Constituțională.

În plus la Curtea Constituțională, începând cu 1992, a început să mai opereze și Curtea de Casare, care actualmente exercită jurisdicția de revizuire a legalității acțiunilor administrative. Conform noului *Cod de Proceduri Civile* (promulgat în 1956), va fi creat un sistem de tribunale locale, ca parte componentă a tribunalelor raionale, apelurile împotriva deciziilor administrative în problema legalității urmând să fie examinate la prima instanță de către astfel de tribunale. Apelurile în problemele legale vor fi trimise de la Tribunalele Raionale la Curtea de Apel, iar în cazuri speciale, la Curtea de Casare.

6.3. *Procedurile administrative*

În Albania încă n-a fost primit Actul de Proceduri Administrative. Un grup mic de lucru din cadrul Ministerului Justiției pregătește un act pentru a fi trimis la Asamblăea Națională, dar n-a fost posibil de obținut o copie a proiectului actual. A fost, într-adevăr, greu, în rezultatul intervierilor oficialităților guvernamentale, de a se crea o idee clară în ceea ce privește faptul cât de mult a progresat proiectul și când el ar putea fi trimis Asamblăei Naționale.

Oricum, este destul de sigur că Codul general de Proceduri Administrative va fi propus eventual. Fără a dispune de proiectul documentului, este greu de prevăzut cât de cuprinzător va fi spectrul Actului de Proceduri Administrative sau ce fel de principii el va include. Se pare că se intenționează de a include toate actele și deciziile organelor administrative, cu excepția celor legate de securitatea națională. Noțiunea de act administrativ va include omisiunea sau refuzul la act, dar nu este clar dacă el se va extinde la cercetările sau interogările care nu rezultă cu crearea actelor sau deciziilor determinative. Altă problemă importantă reprezintă necesitatea de a asigura, ca codul să cuprindă acțiunile tuturor organelor executive și administrative (cu puține excepții); spectrul codului planificat în această privință nu este clar.

Codul va specifica, ca procedurile să fie respectate de către organele administrative în procesul de luare a deciziilor sau acțiunilor. Vor fi făcute prevederi pentru dezvăluirea informației în adresa părților, a părților audiate și a martorilor, pentru motivare, precum și pentru cerința ca oficialitățile să acționeze în mod imparțial și nepărtinitor. Actul propus, intitulat *Codul Conflictului de Interes pentru Serviciul Public din Albania*, dacă va fi adoptat, va contribui la instaurarea imparțialității din partea oficialităților administrative, dar cerințele mai specifice se așteaptă de a fi incluse în Actul de Proceduri Administrative. Actualele proceduri fragmentate și localizate pentru apelurile administrative vor fi înlocuite cu un sistem coordonat de apele inclus în cod. Vor fi făcute prevederi pentru apele ulterioare în probleme legale către noile tribunale administrative.

Dreptul la apel către tribunale nu este prevăzut în *Codul de Proceduri Civile* promulgat recent, care va intra în vigoare de la 1 iunie 1996. În *Codul de Proceduri Civile* se conțin prevederi pentru Tribunalele Raionale de a crea secțiuni speciale pentru a trata apelurile administrative. Până la invocarea jurisdicției tribunalelor administrative, o parte trebuie să-și epuizeze, în mod normal, mai întâi toate formele accesibile de revizuire administrativă. Discuțiile anterioare despre neîncrederea deosebit de puternică a cetățenilor estonieni în administrație, se aplică identic și în vederea albanezilor. Birocrația albaneză este considerată a fi crudă și necorespunzătoare, astfel, încât partea nemulțumită este lipsită de orice dorință de a-i expune plângerile sale. Tribunalele inspiră încredere, dar ca și în alte țări, supravegherea judecătorească este introdusă încă destul de recent și se referă doar la legalitate. Autoritățile albaneze trebuie să acorde atenție minuțioasă unor forme de recurgere, diferite de cele ale apelurilor administrative interne. Sistemul francez de *tribunaux administratifs*, sistemul britanic de tribunale administrative speciale, precum și sistemul australian de tribunale apelative ale administrației generale, - toate aceste sisteme merită să fie considerate.

Se poate spune cu încredere sigură, că *Actul de Proceduri Administrative*, va fi similar codurilor existente în alte țări ale Europei. Codul va respecta prevederile stabilite de Consiliul Europei și va fi influențat în mod general de abordarea franceză și cea italiană a legii și procedurii administrative. Deși, cea mai directă influență asupra oficialităților responsabile de proiectarea codului pare să fie *Actul de Proceduri Administrative* al Olandei. Trebuie să mai menționăm în acest context, că procesul de finalizare a proiectului de cod pentru a fi prezentat Parlamentului albanez decurge încet, cauzele tergiversării nefiind clare, în afară de faptul că alte reforme sunt considerate mai urgente.

Fără a ne distra de la importanța lucrului efectuat în vederea adoptării Actului de Proceduri Administrative, trebuie să facem două rezervări. Prima este că procedurile de creare a legislației subordonate (actele normative) nu vor fi incluse în act și nu se dovedesc a fi considerate. Puterile executive și ale administrației de a crea legislația subordonată constituie o parte importantă a activității administrative care deseori duce lipsa unui regulament legal corespunzător. Unele cerințe de procedură sunt impuse de către decizia Consiliului de Miniștri, intitulată *Regulile de Funcționare ale Consiliului de Miniștri* (Decizia Nr. 81 din 6 iunie 1995)²⁴⁹. Totuși, ele nu sunt cuprinzătoare.

Altă rezervare constă în faptul, că puțin s-a progresat în ceea ce privește adoptarea coerentă și satisfăcătoare a unei scheme de obținere a informației de la instituțiile administrative. Mai mult decât atât, nu este clar, dacă importanța unei dezvoltări adecvate și accesul la informație, în general, sunt acceptate pe deplin în cercurile guvernamentale și cele administrative. Acestea constituie două domenii de importanță mare pentru legea și procedura administrativă, care necesită o considerare mai profundă de către Ministerul Justiției și de către alte oficialități.

6.4. Concluzii

Legea administrativă în Albania actualmente este în proces de reformare extensivă. Evenimentele recente produse în țară vor constitui, fără îndoială, o piedică, dar trebuie să sperăm că procesul va continua. Primul pas considerabil va constitui promulgarea codului de proceduri administrative, comentariile făcute mai sus fiind utile în sens de a asigura, că codul pregătește terenul pentru dezvoltarea unui sistem modern al legii administrative în Albania.

7. Comparări și sumarizări

Se poate vedea din acest punct de vedere al procedurilor administrative că cele cinci țări examinate în acest studiu sunt la diferite etape de dezvoltare a unui sistem modern de proceduri administrative. Trei țări (Bulgaria, Ungaria și Polonia) au coduri de procedură inițiate în perioada comunistă și care au fost modificate prin diverse căi, dar care și-au păstrat esențial forma și structura inițială. Alte două țări (Albania și Estonia) au început perioada post-comunistă fără codurile de proceduri administrative, dar acum se află în proces de adoptare al lor. Starea prezentă a procedurilor administrative este particularizată și necoordonată, fiecare domeniu al acțiunii administrative dispunând de regulile sale proprii de procedură, iar în unele cazuri, neavând reguli de loc. Oficialitățile care lucrează asupra proiectelor de cod în aceste două țări au la dispoziția sa experiența diferitor țări ale Europei occidentale, precum și a vecinilor săi, aceasta dovedindu-se a fi bine utilizate.

În timp ce nu este cazul să oferim o apreciere detaliată celor trei coduri existente și nici proiectelor în proces de elaborare ale celor două țări, câteva remarcări succinte, de natură comparativă și estimativă, vor fi făcute. Remarcările mele se vor referi la cele trei țări cu coduri mature, deși faptele expuse referitor la ele corespund identic și în raport cu celelalte două țări.

²⁴⁹ Articolul 8.

7.1. Similarități ale Codurilor de Procedură

Prima observație este că cele trei coduri existente seamănă bine între ele și au o structură comună. Să începem, de exemplu, de la faptul, că fiecare din ele tratează pe parcursul întregului conținut spectrul de aplicare a codului, definindu-l în corespundere cu noțiunea actului administrativ sau, în cazul Poloniei, în corespundere cu deciziile administrative. Fugitiv putem menționa, că concepția unei acțiuni este mai cuprinzătoare decât concepția deciziei. Multe fapte pot fi apoi excluse, uneori bazate pe domeniul de activitate, cum ar fi securitatea națională, alteori bazate pe natura sau statutul autorității, a Consiliului de Miniștri sau a Președintelui. Trebuie să menționăm că temeiul pentru unele excluderi este greu de sesizat și de justificat.

Odată ce aplicarea prevederilor de excludere poate cauza dificultăți practice, acesta este unul din domeniile care necesită contemplări mai profunde în vederea dezvoltării unei abordări mai simple și mai moderne. Baza pentru o astfel de abordare o va constitui codul procedural care se aplică la toate categoriile de acțiuni administrative, inclusiv actele și deciziile; codul poate apoi specifica cele mai limitate categorii de acțiuni care sunt excluse. Prezumția puternică va fi, că toată acțiunea este inclusă, cu excepții limitate pentru acțiunile ce țin de securitatea și apărarea națională.

7.2. Neglijența actelor normative

Punctul asemănător aici este că, de obicei, se face o distincție accentuată dintre acțiunile individualizate și actele normative generale de natură legislativă, acestea din urmă fiind considerate în afara spectrului codurilor de procedură administrativă. Aceasta este o poziție defensivă de a prevedea, că procedurile de guvernare a actelor normative se ocupă de altceva. Unele țări au legi separate în problema dată, dar, în general, procedurile legate de actele normative nu sunt dezvoltate. Acum în jurisdicțiile occidentale importanța procesului de creare a legilor, fie cu autorizare oficială sau neoficială, în exercitarea discreției, a început să se recunoască în calitate de parte majoră a activității administrative, abordarea problemelor importante de procedură. Odată ce sunt deosebiri considerabile dintre acțiunile individualizate și actele normative, poziția ideală va fi de a le include pe ambele în codul de proceduri administrative.

7.3. Corespondența structurii generale a codurilor

Fiecare din cele trei acte mature expune în mod diferit procedurile care trebuie respectate în procesul de creare a deciziilor. Categoriile de probleme care ar trebui să fie incluse în codul administrativ sunt următoarele: inițierea acțiunilor judecătorești, colectarea mărturiilor și informației, efectuarea cercetărilor și inspecțiilor când e necesar, examinarea martorilor, consultarea opiniei experților, considerarea argumentelor și dovezilor prezentate de către părțile implicate, luarea deciziei, precum și motivarea faptuară și legală a acesteia. Acestea constituie elementele vitale ale unui proces administrativ, dar gradul de tratare adecvată al celor trei coduri diferă esențial, codul bulgar fiind cel mai incomplet din ele. Din punct de vedere al înaltei calități a luării deciziilor și a administrării efective, fiecare din cele trei coduri reprezintă un început, dar fiecare conține domenii de considerare.

Se dovedește, totuși, că este o diferență mare dintre procedurile, modul de expunere a procedurilor în Coduri și practica de zi cu zi a administrației. Ceea ce se întâmplă în practică, variază foarte mult și depinde nu numai de cadrul procedurilor, dar foarte mult și de calitatea deciziilor luate de către oficialități, sau de modul în care acestea susțin acțiunile, de nivelul resurselor accesibile, de presiunile exercitate asupra lor în procesul exercitării funcțiilor, precum și de nivelul de dezvoltare al culturii administrative. Dacă să admitem, că calitatea înaltă a administrației este susținută și facilitată de către o structură legală corespunzătoare, atunci fiecare cod este îndreptat spre a susține această structură. Ar fi cazul, ca fiecare din cele țări să-și reexamineze codul în conformitate cu comentariile făcute anterior în raportul prezent.

7.4. Protejarea cetățenilor

Acțiunile autorităților administrative trebuie judecate nu numai în conformitate cu noțiunea obiectivă a unei administrații bune, dar și conform relației dintre cetățeni și administrație. Noi am văzut anterior, că cele două nu sunt incompatibile, odată ce calitatea înaltă a administrației mai înseamnă și faptul, că drepturile și interesele cetățenilor sunt respectate. Judecând asupra gradului de realizare a ultimului obiectiv expus, pot fi utilizate diferite standarde și principii intermediare, fiecare din ele contribuind într-o măsură oarecare la ridicarea calității deciziei, în același timp constituind un fel de test intermediar. Eu mă refer aici la astfel de principii cum ar fi franchețea și sinceritatea, accesul la informație, corectitudinea procedurii, elucidarea motivelor, precum și dreptul la apel împotriva deciziei inițiale către o autoritate independentă.

Modul de expunere al prevederii, vizând accesul la informație, diferă mult în codurile celor trei țări. Codul ungar și cel polonez conțin careva prevederi, dar neadevrate pentru a asigura, ca părțile implicate în acțiunile administrative să știe ce se întâmplă, să obțină informația necesară pentru a înțelege acțiunea în mod corect și pentru a-și prezenta cazurile sale, precum și pentru a comenta și scruta dovezile care ar putea fi contradictorii. Codul bulgar este extrem de ineficient în această privință. Odată ce dezvoltarea și accesul la informație deținute de autoritățile administrative constituie un component vital al sincerității, toate cele cinci țări trebuie să revadă corespondența procedurilor actuale.

7.5. Accesul la informație

O problemă de categorie mai generală reprezintă lipsa legii care ar asigura accesul la informație în general. Este important ca o parte nu numai să fie informată despre ceea ce se întâmplă într-un caz particular, dar totodată să se ceară autorităților administrative să dezvăluie diferite categorii de informație vizând activitatea sa, despre modalitatea și criteriile de soluționare a diferitor întrebări, precum și despre problemele cu caracter asemănător. Acestea sunt categoriile de întrebări cuprinse, în mod normal, în jurisdicțiile occidentale în cadrul legislației despre libera informație. Ungaria este unica țară care deja a adoptat legislația de genul acesta mai general; celelalte patru țări se află la diferite nivele de examinare a problemei date, în unele din ele manifestându-se o atitudine neserioasă față de această problemă. Promulgarea legislației vizând libera informație reprezintă un alt pas important care trebuie considerat de către toate țările.

7.6. Scutirea de a dezvălui

Ultima remarcă pe care o vom prezenta aici este gradul de extindere al informației în formă generală, sau pe parcursul unui proces administrativ, care din diverse motive, se asociază cu apărarea și securitatea națională. Riscul aici constă în faptul că categoriile de excludere sunt lăsate deschise și supuse unei interpretări largi de aplicare în practică. În timp ce discreția reprezintă un refugiu natural al guvernului, trebuie întreprinse toate eforturile pentru a asigura ca informația să fie deținută numai în problemele de necesitate vitală pentru securitatea Statului. Câteva țări au examinat problema dată cu scopul de a formula definiții acceptabile ale securității statului, dar în general, aceasta este o întrebare importantă, și sensibilă, care necesită o considerare minuțioasă.

7.7. Franchețea și transparența

Despre franchețea și transparența proceselor administrative se poate judeca conform diferitor criterii: accesul la informație, implicarea și participarea părților la proces, audierile publice (când este cazul) și prezentarea motivelor. Fiecare din cele trei coduri tratează problemele expuse în mod diferit, după cum s-a constatat în paragrafele precedente. Adicional la prevederile menționate mai sus în ceea ce privește accesul la informație, părților li se mai trimite înștiințări despre acțiunile preconizate, fiind totodată și autorizate de a participa prin

prezența sa la examinarea martorilor, prin accesul său la dosarele respective pe parcursul procesului și prin autorizarea de a colecta și prezenta autorității argumentele și dovezile sale. Fiecare cod cere prezentarea cauzelor faptuale și celor legale relevante actelor și deciziilor.

7.8. *Procese corespunzătoare și proceduri corecte*

Corectitudinea procedurii sau procese corespunzătoare, reprezintă un alt principiu intermediar, care reflectă relația dintre cetățeni și autoritățile administrative. Cerința primordială a corectitudinii constă în faptul, că procedurile trebuie să ducă la aplicarea corectă a standardelor legale, sau în cazurile corespunzătoare, discreția să fie exercitată în corespundere cu considerațiile corecte. Pentru a asigura crearea unei decizii corecte și exacte în acest sens, este necesar ca părțile să aibă acces la informație pentru a putea participa la proces prin ascultarea mărturiilor și audierilor orale, când se recomandă ca factorul de decizie să fie imparțial și nepărtinitor și ca să fie luată o decizie rezonabilă. Aici, iarăși, vom menționa că codurile corespund acestor cerințe în măsură diferită.

Corectitudinea procedurală poate ocazional să fie în afara sensului instrumental de proceduri de a invoca valori importante în sine. Deseori se spune, de exemplu, că audierea unei persoane reprezintă un element important al corectitudinii procedurale, indiferent dacă el contribuie la un rezultat mai exact. Noi nu trebuie să examinăm relația dintre sensul instrumental și cel neinstrumental al corectitudinii procedurale, odată ce așa numitele valori neinstrumentale, cum ar fi faptul de a fi audiat, având un factor de decizie imparțial, precum și primind motivările pentru decizii, - toate sunt satisfăcute de către coduri.

7.9. *Reglarea discreției administrative*

Problema netratată de către coduri, dar pe care am considerat-o în procesul de examinare al fiecărei țări în parte, este relevantă diverselor principii de influențare și constrângere a procesului de luare a deciziilor. Principiile în cauză pot fi de natură mai procedurală, cum ar fi principiul care stipulează că autoritățile nu trebuie să-și înlănțuiască discreția sau să transfere responsabilitățile sale asupra altui organ. Ele trebuie să fie de natură mai substantivă, ca și principiile conform cărora în procesul de exercitare a discreției se iau în considerație numai chestiunile legate de contextul respectiv, celelalte fiind evitate. Alt exemplu reprezintă faptul, că autoritatea trebuie să acționeze rezonabil, sau cel puțin, în modul care nu este prea irațional. După cum am menționat anterior, un aspect al iraționalității reprezintă doctrina proporționalității, care devine un principiu important în sistemele legale ale Europei de Vest.

Aceste probleme nu sunt tratate de către coduri, deși ele sunt importante, odată ce constituie principiile de guvernare ale proceselor administrative. Nu este un lucru neobișnuit pentru jurisdicțiile occidentale ca aceste principii să fie dezvoltate mai degrabă de către tribunale în timpul exercitării revizuirii, decât să fie introduse în codurile de procedură. Poate că odată cu îmbunătățirea proceselor de revizuire judecătorească a acțiunii administrative în fiecare din cele cinci țări, tribunalele vor dezvolta aceste doctrine care urmează să fie respectate de către autoritățile administrative. Aceasta deja s-a întâmplat, într-o măsură importantă, în două țări (Ungaria și Polonia), care au o tradiție bine instaurată de supraveghere judecătorească a acțiunii administrative. Intervierile purtate cu judecătorii și juriștii celorlalte trei țări sugerează ideea că ei sunt înclinați să dezvolte principii similare, deoarece revizuirea judecătorească de către tribunale devine tot mai utilizată. Totuși, persistă motive importante pentru principiile în cauză de a fi încorporate într-un cod procedural.

7.10. *Formele de recurs*

Ultimul aspect, asupra căruia vom comenta, este structura de apel. O trăsătură uimitoare a celor trei coduri este accentul asupra nemulțumirilor și plângerilor în vederea deciziilor primare examinate mai degrabă de

către organul administrativ superior, decât de către autoritatea independentă. Aceasta este o reflectare a opiniei despre rolul administrației în sistemul comunist. Întrebarea constă în faptul, dacă astfel de accent asupra apelurilor administrative interne trebuie sau nu să constituie principala formă de apel a unui sistem administrativ modern. În privința apelurilor interne persistă unele dificultăți evidente, cum ar fi înclinarea spre discreție și legătura strânsă dintre factorul de decizie inițial și organul de apel. Aceste probleme pot fi soluționate, dar pentru a face aceasta, este necesar de a dispune de proceduri clare, precum și de niște forme foarte eficiente și minuțioase de control asupra calității.

În principiu, avantajele apelurilor interne constau în faptul, că ele sunt neoficiale și necostisitoare, deseori însemnând că organul de apel deține cunoștințe speciale și detaliate în domeniul de activitate, în care a fost inițiat apelul. Întrebarea constă în faptul, cum de fructificat prioritățile apelurilor interne, în același timp neutralizând și factorului negativ²⁵⁰.

În jurisdicțiile occidentale, accentul se pune pe faptul de a asigura, ca partea nemulțumită să aibă posibilitatea de a iniția apel către instanțele judecătorești sau tribunale împotriva administrației. Se consideră important ca apelul să fie extern, faptul acesta permițând reexaminarea nu doar a problemelor legale, ci și a valorilor deciziei. Însă tendința țărilor studiate, dimpotrivă, este ca apelurile inițiale să fie interne pentru administrație, cu recurs către tribunale numai în problemele legale (deși trebuie să menționăm, că în câteva țări sunt un șir de autorități similare tribunalelor, în adresa cărora se adresează apele în vederea valorilor).

Ideea generală pe care o vom menționa constă în faptul, că în țările în cauză trebuie creată o imagine mai cuprinzătoare a procedurilor de apel și să se stăruie mai minuțios asupra celor mai bune structuri pentru a asigura realizarea unor decizii mai calitative, precum și respectarea drepturilor și intereselor.

O trăsătură deosebită, manifestată mai evident în Albania și Estonia, dar care persistă și în celelalte trei țări, este lipsa totală de încredere în administrație. Din această cauză în țările date s-a creat un scepticism profund față de rostul apelării către un organ administrativ împotriva altuia. Drept rezultat, persoanele nemulțumite de o acțiune administrativă, vor căuta alte forme de recurs, decât apelul administrativ intern. Se pare că tribunalele constituie forma cea mai potrivită și, dacă-i așa, atunci ele vor deveni organele cele mai importante de examinare a plângerilor. În țările în care a fost creat ombudsman (Ungaria și Polonia), se constată că ele efectuează o formă de recurs mai preferabilă decât apelul administrativ intern²⁵¹.

Concluzia care trebuie făcută pentru scopurile prezente constă în faptul că sistemul apelativ administrativ intern, specific celor cinci țări, trebuie să fie reconsiderat. Este important de a avea o formă de apel în vederea valorilor deciziei, precum și a legalității. Care este forma cea mai potrivită de apel, aceasta este problema, pe care fiecare din țări trebuie să o studieze cât mai minuțios²⁵².

²⁵⁰ Pentru examinare vezi D.J. Galligan, *Procese corespunzătoare și proceduri corecte*.

²⁵¹ Aceasta pare să se fi născut în Ungaria, unde în primul an de operare *Comisia pentru Drepturile Civile* a fost inundată de plângeri: vezi Partea II a raportului.

²⁵² Conștiințiozitatea problemei date este deosebit de evidentă în Estonia, unde structura de apel este în proces de revizuire

PARTEA II: SUPRAVEGHEREA JUDECĂTOREASCĂ ȘI CEA NEJUDECĂTOREASCĂ A PROCESELOR ADMINISTRATIVE

A. FORMELE ȘI OBIECTIVELE SUPRAVEGHERII

1. Introducere

1.1. *Obiectivele Părții II*

În partea I a acestui raport sarcina era de a prezenta o descriere și o analiză a procedurilor administrative existente în cele cinci țări examinate. În special, s-a atras atenția asupra procedurilor de guvernare a proceselor administrative, precum și asupra modalității de exercitare a puterilor sale de către autoritățile administrative. Obiectul principal al părții a fost de a examina sistemul legal, în cadrul căruia administrația fiecărei țări operează, precum și de a se crea o imagine despre modalitatea de operare a acesteia în practică. În baza acelei analize a fost făcută o apreciere critică și comparativă a diferitelor structuri legale a celor cinci țări, făcându-se referințe speciale asupra procedurilor administrative ale fiecăreia din ele.

Obiectul părții a doua a raportului constituie studierea diverselor instituții și proceduri de supraveghere a proceselor administrative. Aici se cuprind formele de recurs deschise pentru persoana ofensată de către actele sau deciziile organelor administrative (sau de lipsa acestora). Corespunzător, vor fi examinate diversele mecanisme de apel, revizuirea și alte căi de tratare a plângerilor. Caracteristica comună a acestor mecanisme este, că ele sunt invocate, de obicei, de către o parte individuală, care cere recurs; ele cuprind judecătoriile, tribunalele speciale sau alte organe asemănătoare judecătoriilor, precum și ombudsmen în diversele sale forme.

Este important de a menționa, că în raportul prezent se examinează numai instituțiile de supraveghere externe administrației. După cum s-a remarcat în partea I, ideea comună caracteristică țărilor Europei Centrale și de Est constă în faptul, că administrația trebuie să se autosupravegheze. Această idee avea o interpretare specială în perioada comunistă, dar nu este exclusivă perioadei aceea, ea mai fiind descoperită în diverse forme în unele perioade anterioare acesteia. Specific era faptul, că în comunism era puțin spectru pentru supravegherea externă, fie judecătorească sau nejudicătorească a administrației. În unele țări au început să se permită scrutări judecătorești limitate către sfârșitul perioadei comuniste, dar controlul și supravegherea internă au rămas dominante.

După terminarea perioadei comuniste, majoritatea țărilor din regiune au fost destul de active în crearea unor instituții și mecanisme noi de supraveghere, externe și destul de independente de administrație. Dar în timp ce accentul s-a schimbat de la formele interne de supraveghere la cele externe, totuși formele interne mai degrabă au fost menținute decât abandonate, astfel existând ambele forme concomitent. Această situație poate crea anumite tensionări între ele, după cum veți vedea în câteva exemple prezentate în raport; situația existentă de asemenea poate complica destul de mult și procesul apelativ. Odată ce apelurile interne au fost examinate în partea I, aici nu ne vom referi la ele, decât doar superficial. Obiectul acestei părți este de a identifica, examina și compara formele și instituțiile externe ale administrației.

În timp ce raportul prezent acordă o atenție deosebită formelor mai individualizate de supraveghere, cum ar fi tribunalele și ombudsmen, acestea nu cuprind întregul șir de mecanisme externe de supraveghere. Respectiv, studiul prezent include alte forme de supraveghere, care nu depind obligatoriu de plângerea făcută

de către o persoană individuală sau un grup, dar care sunt de natură generală și continuă. În această categorie intră câteva feluri de inspectorate, consilii și comisii. Trăsătura comună fiecăruia din ele este datoria statutară generală de a scruta acțiunile anumitor organe administrative primare pentru a asigura ca ele să corespundă standardelor specificate.

Comisia de audit, care are un rol general de supraveghere în vederea problemelor financiare, reprezintă un exemplu, în timp ce inspectorii școlilor, penitenciarelor, etc., reprezintă alt exemplu. În unele țări, procurorul, funcțiile principale ale căruia sunt legate de legea criminalistică, mai are și rolul de a examina legalitatea actelor și deciziilor administrative. Altă modalitate de supraveghere poate fi exercitată de către parlament, de către o parte, prin intermediul întrebărilor și dezbaterilor în palată și, parțial, prin crearea unor comitete speciale cu puteri de scrutare și supraveghere asupra anumitor domenii ale administrației.

Țările considerate în raportul prezent diferă mult în măsura în care ele și-au dezvoltat aceste mecanisme diferite și, după cum veți vedea în paginile următoare, în unele țări aproape că n-au fost dezvoltate deloc. Totuși este important de a avea o idee cât se poate de clară în ceea ce privește formele de supraveghere, care ar putea fi utilizate pentru a contribui ca administrația să fie responsabilă, sinceră și corespunzătoare. Eu aș sugera că este posibil și util prin examinarea experiențelor atât ale țărilor occidentale, cât și ale celor răsăritene, de schițat un plan cuprinzător și coerent de forme și metode de supraveghere corespunzătoare unei societăți democratice moderne. Acest fapt nu reprezintă obiectul acestui raport, deși analizele efectuate ar putea constitui o bază bună pentru un astfel de plan.

Structura raportului este următoarea. Mai întâi este prezentată o descriere succintă a diferitor categorii de instituții și mecanisme de supraveghere, acordându-se o atenție deosebită funcțiilor distinctive ale fiecărei din ele. În al doilea rând, se face o legătură dintre formele de supraveghere pe de o parte, și scopurile și valorile de bază, pe de altă parte, în special calitatea bună de administrare, supremația legii, corectitudinea și respectarea drepturilor, franchețe și transparență. În al treilea rând, este oferită o analiză a mecanismelor de supraveghere, existente în fiecare din cele cinci țări-subiecte: Ungaria, Polonia, Bulgaria, Estonia și Albania. În al patrulea rând, a fost făcut un studiu critic și comparativ al celor cinci țări.

Indicele preliminar final constă în faptul, că n-a fost posibil pentru scopurile raportului dat de a efectua un studiu cuprinzător al diferitor categorii de organe de supraveghere. Fiecare țară are un număr impunător de consilii, comisii și inspectorate speciale, toate având menirea de a supraveghea diferite părți ale administrației. Pentru a efectua o analiză deplină a tuturor organelor de această natură, existente în cele cinci țări, s-ar cere foarte mult timp și resurse, însă n-a fost posibil de făcut alocările respective pentru studiul prezent. Efectuarea unui studiu al numeroaselor organe de supraveghere pentru fiecare țară din regiune ar fi extrem de valoros.

1.2. Remarcări asupra terminologiei

Consider a fi folositor de a vă oferi, de la bun început, câteva explicații ale terminologiei utilizate în raport. Judecători, tribunale, ombudsmen, procuror, etc., - toți acești termeni par la prima vedere cunoscuți și indiscutabili. Respectiv, după cum orice comparativist trebuie să învețe de la prima lecție, familiaritatea inițială nu poate alina cu gândul că termenul are același sens și semnificație de la un sistem legal la altul. Adevărul este că, în esență, termeni similari pot semnifica concepții foarte diferite, concepții care vor putea fi înțelese pe deplin numai în contextul său legal și social. Pentru a conștientiza problema dată nu trebuie să ne temem de ea, deoarece dacă se va efectua un lucru comparativ, atunci trebuie să se identifice trăsăturile comune atât în vederea sensului termenului, cât și al naturii concepțiilor prezentate. Pentru a alcătui un teren comun, următoarele remarcări succinte ar putea fi utile.

Tribunalele. Tribunalele diferă mult după structură, puteri și modul de operare, dar factorul crucial constă în faptul, ca ele să fie organe judecătorești, funcțiile primare ale cărora sunt de a adjuca asupra problemelor dintre părți prin aplicarea standardelor legale. Pentru a constitui un organ judecătorec, tribunalul trebuie să dispună de judecători independenți de guvern și de administrație, precum și de părțile la un disput în fața

tribunalului. Judecătorii trebuie să aibă calificări legale; ei mai trebuie să aibă experiență extensivă în practica legală, precum și un nivel rațional de instruire în domeniul judecătoresc. În cadrul acestei definiții cuprinzătoare, tribunalele pot fi foarte diferite, în dependență de puterile și spectrul autorității sale.

Revizuirea judecătorească. Revizuirea judecătorească este folosită pentru a se referi la procesul, prin care tribunalele exercită puterea de supraveghere a administrației. Esența revizuirii judecătorești constă în faptul, că drept răspuns la cererea unei persoane sau a unui grup, tribunalul examinează acțiunea autorității administrative sau executive pentru a determina, dacă ea corespunde standardelor legale stabilite. Revizuirea judecătorească, de obicei, are scopul de a determina legalitatea acțiunilor administrative, dar spectrul său exact poate varia. În unele domenii ale administrației tribunalele pot avea autoritatea de a merge mai departe decât principiul legalității și de a examina valorile și baza faptuară a acțiunii, deși revizuirea judecătorească a valorilor unei acțiuni este o raritate.

În unele jurisdicții occidentale revizuirea judecătorească are un sens mult mai restrâns și mai tehnic decât cel expus mai sus, dar în raportul prezent termenul este utilizat în sensul cel mai larg al său. El trebuie folosit pentru a cuprinde orice formă de supraveghere, pe care tribunalele administrative speciale sau civile ordinare o exercită asupra organelor administrative. Revizuirea judecătorească include apelurile către tribunale și, vorbind în termenii utilizați aici, nu se face vreo distincție dintre apel și revizuire.

Principiul legalității. În timp ce se poate scrie un tratat științific întreg în vederea principiului legalității, aceasta semnifică esențial aici, că activitatea administrativă se efectuează în cadrul unui sistem de standarde legale. Aceasta înseamnă că: (i) organele administrative derivă puterile din surse legale și au numai acele puteri care au fost conferite prin lege; (ii) orice acțiune neautorizată de lege nu este justificată și nu trebuie să aibă efect legal; (iii) în exercitarea puterilor sale, autoritatea administrativă acționează în conformitate cu standardele prevăzute de legile expuse în Constituție sau în general, în statute particulare de către tribunale în procesul de exercitare al revizuirii judecătorești. Într-adevăr, este un lucru obișnuit pentru tribunale de a crea principii de revizuire, care nu se conțin în vreun document legal promulgat, dar care reprezintă extensiuni și extrapolări ale ideii generale a legalității.

Ombudsman. Termenul de ombudsman se referă la autoritățile care cercetează plângerile persoanelor împotriva acțiunilor autorităților administrative. Ombudsm

an, de regulă, sunt autorități independente, create prin lege de către legislație, având domenii specifice ale jurisdicției. De obicei, ele raportează anual parlamentului sau assembleei naționale. "Ombudsman" este un termen generic, care se referă la un șir de instituții; într-adevăr, el nu este folosit deseori în practică în terminologia legală, unde termenii "comisionar parlamentar" sau "comisionar" apar mai frecvent.

Procurorul: Termenul procuror deseori cauzează confuzii dacă e folosit în sens general. În multe țări ale Europei Continentale, în special ale Europei Centrale, procurorul are un rol central în calitate de străjer al legalității în administrație. Institutul Procurorului, de obicei, este creat prin lege, pe lângă rolul său de a efectua urmăriri criminalistice în justiție, mai sprijinind și legea publică. Acesta deseori poate cerceta învinuirile în vederea ilegalităților administrative și să ceară rectificări ale acestora; el poate iniția acțiuni în tribunale sau poate adera la acțiunile inițiate ale unei părți. Procurorul a deținut un rol central pe parcursul perioadei comuniste, activitatea sa deseori asociindu-se cu guvernarea partidului politic. Confuzia în vederea naturii procurorului apare din cauză că în tradiția anglo-americană, rolul său este atribuit problemelor de urmăriri penale în justiție, neavând vreo funcție a legii publice. În unele țări, acestea sunt oficialități sau funcționari publici care asigură funcționarea legii publice similar funcției procurorului după cum s-a descris. Drept exemplu poate servi *Commissaire du Gouvernement* din Franța, Procurorul General din Anglia și Procurorul Fiscal din Scoția.

Fiecare din ideile și instituțiile menționate vor fi explicate mai deplin în paginile următoare.

2. Formele și instituțiile de supraveghere

În rezultatul examinării diverselor forme de supraveghere a administrației a fost adoptat următorul aranjament: revizuirea judecătorească, procurorul, apelul valoric, ombudsman, procedurile plângerilor interne, inspectoratele și instituțiile similare, precum și, în sfârșit, parlamentul și comitetele parlamentare. Dacă este un aranjament mai bun de considerare a listei, aceasta rămâne a fi o problemă de opinie. Unele persoane pot prefera să aibă altă opinie și să trateze formele de supraveghere în ordinea utilizării celei mai severe sau, poate, conform gradului de influență asupra administrației²⁵³. În lipsa unor aranjamente evidente eu am ales, în primul rând supravegherea judecătorească nu pentru că ea are influența cea mai mare asupra administrației, sau pentru că ea este utilizată foarte intensiv, dar pur și simplu din motivul, că un sistem potrivit de revizuire judecătorească este cerința fundamentală a constituționalismului și supremației legii.

Oricât de solicitate ar fi alte mecanisme și instituții, în țările care au trecut de la regimul administrației birocratice, unde obiectivele partidului politic de guvernământ erau supreme, față de obiectivele conform cărora administrația se conducea de cadrul constituțional și legal, supravegherea procesului administrativ de către tribunale este esențială. Supravegherea judecătorească este piatra de temelie a constituționalismului și supremației legii; el poate fi construit și completat, dar nu este facultativ de la sine. Din această cauză este important de a se expune și căile de supraveghere.

2.1. Apelul judecătoresc și revizuirea

2.1.1. Natura revizuirii judecătorești

Forma de supraveghere a administrației bazate pe supremația legii este revizuirea judecătorească. Prin revizuirea judecătorească eu am în vedere procesul de examinare de către tribunalele independente a acțiunilor administrative pentru a determina corespunderea principiilor legalității. Principiul legalității semnifică regulile și principiile legale, care derivă din constituție, precum și promulgarea statutară sau deciziile judecătorești, care guvernează administrația în domeniile generale și specifice. Revizuirea judecătorească este pusă în acțiune de către partea afectată de către acțiunea administrativă, prin inițierea acțiunilor judecătorești, deși deseori sunt date prevederi pentru autoritățile publice speciale, cum ar fi Procurorul, să preia inițiativa.

Nu contează cum se numesc acțiunile, apele judecătorești sau revizuirii, principalul lucru este ca ele să-și mențină caracterul esențial în calitate de scrutare a legalității. Nici nu contează faptul dacă revizuirea este exercitată de către tribunale administrative speciale ca în Franța și Polonia, sau de către tribunalele superioare ordinare, ca în Regatul Unit și Ungaria. Disprețul reciproc al francezilor față de sistemul britanic și al britanicilor față de sistemul francez, se polariza în jurul neînțelegerii, ce este mai primordial: dacă tribunalul care exercită revizuirea este clasificat în calitate de parte componentă a pârghei administrative sau nu, sau dacă el este într-adevăr independent de guvern și administrație în procesul îndeplinirii funcțiilor sale. Documentele *Consiliului de Stat* francez și ale Curții Superioare engleze arată că în ciuda deosebirilor marcate în privința caracterului și structurii, ambele operează clar la un nivel înalt de independență și detașare față de administrație.

²⁵³ Trebuie să menționăm că impactul este un lucru greu de măsurat și că puțin se cunoaște despre impactul respectiv al diferitor forme de supraveghere: vezi mai departe D.J. Galligan, *Procese corespunzătoare și proceduricorecte* (Calerndon, Oxford 1996).

2.1.2. Revizuirea judecătorească și legalitatea

Principiul, pe care se bazează revizuirea judecătorească constă în faptul, că administrația trebuie să se conducă de un cadru de legi, iar decizia finală în privința respectării legii va fi luată de către tribunale, și nu de către administrația singură. Legile care guvernează acțiunile administrative pot fi divizate în trei grupuri mari: legile care definesc puterile organelor administrative în orice context, cunoscute și ca standarde juridictionale; legile care impun standardele în privința modului de luare a deciziilor de către organele administrative; și legile în care se conțin procedurile care trebuie respectate.

Prevederile primului grup de legi constau în faptul, că orice autoritate administrativă are doar acele puteri, care au fost conferite de lege, și că orice acțiune neautorizată de lege, prin definiția sa este în afara legii și fără efect legal. Prin lege aici se are în vedere statutul sau actul particular al parlamentului sau al assembleei naționale, sau al oricărui alt organ cu funcții legislative, care conferă puteri asupra autorității administrative. Astfel de legi conferă puteri asupra unui spectru mare de probleme, inclusiv bunăstarea socială, impozitarea, licențierea în multiplele sale forme, precum și conferirea beneficiilor de stat de diferite forme; ele mai includ de asemenea și legile substantive care reglează un șir de activități pe care autoritățile administrative trebuie să le supravegheze și să le exercite.

La principiul de bază conform căruia organul administrativ are numai acele puteri, care au fost conferite de legea substantivă, mai trebuie adăugat principiul suplimentar, că spectrul puterilor organelor administrative trebuie să fie definit în mod clar și specificat, iar criteriul conform căruia ele trebuie să fie exercitate trebuie să fie destul de exact. Opinia că autoritatea dispune de puteri înăscute sau că i s-au acordat puteri discreționale enorme, trebuie respinsă cu destulă severitate. Nu este necesar să discutăm mai profund faptul câtă discreție trebuie să fie conferită organelor administrative, ci doar vom remarca, că puțină discreție este necesară, chiar destul de necesară, însă în același timp, trebuie să fie făcute eforturi de a o ține în frâu, în măsură pe cât se poate de limitată²⁵⁴.

Al doilea grup de legi al principiului legalității este îndreptat spre procesul decizional, impunându-se astfel de standarde cum ar fi încrederea, raționalitatea, înțelepciunea și proporționalitatea, tratarea egală și nediscriminarea. Astfel de standarde pot deriva din constituție sau din tratatele internaționale, cum ar fi *Convenția Europeană asupra Drepturilor Omului*; alternativ, ele pot deriva din deciziile tribunalelor și pot să se transforme pe parcursul unei perioade mari în principii generale. Oricare ar fi proveniența, astfel de standarde devin parte componentă a cadrului juridic de care trebuie să se conducă organele administrative, încălcarea lor servind drept bază pentru revizuirea judecătorească. A treia categorie de standarde legale din care se constituie principiul legalității, este de natură procedurală. Concepția generală despre procese corespunzătoare de procedură sau corectitudinea procedurii generează mai multe regulamente detaliate de procedură. Drept exemplu poate servi principiul audierii, care include înștiințarea și dezvoltarea ca elemente esențiale, regulamentul împotriva partinității și motivarea. Importanța principiilor date constă în faptul, că odată stabilite ca standarde legale obligatorii, orice încălcare a lor poate face nevalabil întregul proces.

Din acest sumar se poate vedea că în timp ce sunt necesare anumite standarde generale pentru a atribui sens și conținut principiului legalității, un spectru considerabil rămâne pentru diverse variații în cadrul principiului. Ca orice principiu abstract, noțiunea legalității poate fi interpretată în mod desfășurat sau restrâns, iar ținând cont de faptul că spectrul lui exact depinde de decizia tribunalelor naționale (și într-o măsură mai mică a celor internaționale), nu este deloc surprinzător faptul că detaliile diferă de la o jurisdicție la alta. Aceasta se poate vedea în practica revizuirii judecătorești a celor mai mari jurisdicții ale Europei de Vest - Marea Britanie, Franța și Germania - unde este un acord general în vederea principiilor generale, dar și deosebiri esențiale la nivelul motivelor pentru revizuire. O consecință a legii Europene și a rolului activ al Curții Europene de Justiție în dezvoltarea principiilor legii administrative constă în faptul că sensul legii Europene comune de revizuire judecătorească și principiul legalității vor evolua treptat.

²⁵⁴ Pentru examinarea detaliată a acestor probleme vezi D.J. Galligan, *Puteri discreționale* (Clarendon, Oxford, 1986).

2.1.3. Importanța revizuirii judecătorești

Schimbând accentul de pe motivul revizuirii și de pe principiul legalității pe importanța revizuirii judecătorești, trebuie să mai menționăm o dată, că prevederea de revizuire judecătorească a acțiunilor administrative este o cerință fundamentală a societății bazate pe supremația legii și a principiilor constituționale. Prevederea despre revizuirea judecătorească a acțiunilor administrative semnifică un angajament al ideii, că guvernul și administrația trebuie să acționeze în cadrul spectrului autorității legale. Capacitatea părții ofensate de a putea testa legalitatea acțiunilor administrative în instanțele judecătorești semnifică o formă deosebită a relațiilor dintre cetățean și stat, o relație, în cadrul căreia puterile administrative sunt limitate, iar drepturile cetățenilor respectate.

Fără să punem la îndoială importanța revizuirii judecătorești a acțiunilor administrative, trebuie să recunoaștem că aceasta este doar o formă limitată de recurs. Este evident, că fiind limitată la legalitate, revizuirea judecătorească nu poate pătrunde în esența valorilor acțiunii administrative. Altă limitare constă în faptul că pot fi inițiate acțiuni pentru revizuirea judecătorească doar asupra unui număr mic de cazuri, în care partea supusă acțiunii administrative se simte ofensată. În timp ce se iau milioane de decizii care afectează persoanele în fiecare an în cadrul administrației, noi știm din studiile empirice făcute în Regatul Unit, că sunt sute de acțiuni în vederea revizuirii judecătorești²⁵⁵. S-a constatat, că un procent mare din aceste acțiuni sunt legate de două domenii specifice ale administrației, unde s-au făcut prevederi neadecvate pentru alte forme de recurs²⁵⁶. Eu nu știu dacă au fost făcute astfel de studii și în alte țări Europene, dar putem spune cu certitudine, că situația este similară, recursurile către tribunale împotriva acțiunilor administrative fiind o procedură specială folosită mai rezervat.

Motive pentru această situație sunt destule. Unul din ele constă în taxa pentru a prezenta o acțiune spre revizuirea judecătorească. În Regatul Unit, unde procedura este adversară și partea trebuie să poarte responsabilitate pentru inițierea și desfășurarea acțiunii, cheltuielile sunt considerabile. Aceasta de la sine reprezintă un factor înspăimântător serios pentru partea ofensată care vrea să inițieze acțiunea. În alte țări europene, printre care cazul Franței este cel mai evident, în care responsabilitatea pentru desfășurarea acțiunii, odată ce a fost inițiată, este plasată asupra tribunalelor și oficialităților acestora, problema constă nu în bani, ci în târăgănare. Pentru tribunalele administrative franceze nu este deloc neobișnuit ca acțiunea pentru revizuire să dureze câțiva ani²⁵⁷. Procesul de investigare, dacă este lăsat numai în competența tribunalelor, va decurge foarte minuțios, dar și foarte lent.

Cred că mai există și o altă problemă mai importantă ce constă în faptul, că părțile supuse acțiunilor administrative pur și simplu nu știu că dispun de posibilitatea de a beneficia de despăgubiri judecătorești. Iar pentru părțile care cunosc și au inițiat acțiunea, problema târăgănării este destul de respingătoare. Studiile au arătat că orice eforturi nu s-ar întreprinde pentru a simplifica procedurile, a le face mai clare și neoficiale, marea majoritate a părților vor continua să le considere de natură interzicătoare, mai ales în lipsa consultărilor legale sau profesionale²⁵⁸.

Trebuie să menționăm faptul, că a indica asupra limitărilor revizuirii judecătorești ca formă de supraveghere a administrației nu înseamnă a nega importanța sa fundamentală. Ea este importantă din două motive primordiale. Primul este că, după cum s-a menționat mai sus, revizuirea judecătorească este ultimul mecanism utilizat pentru a determina dacă autoritățile folosesc puterile conform legii. Iată de ce aceasta are o importanță clară în salvagardarea supremației legii și în protejarea drepturilor părților. În al doilea rând, revizuirea judecătorească are o importanță mare nu numai pentru cazurile particulare, ea fiind legată nu doar de stabilirea legalității unui act sau decizii relevante cazului respectiv, dar și de formularea și declararea principiilor generale ale legii și procedurii administrative.

²⁵⁵ Vezi M. Sunkin, L. Mazeros, *Revizuirea Judecătorească în perspectivă* (1993, Proiectul Legii Publice, Londra).

²⁵⁶ În Regatul Unit cele două domenii în care se cer revizuirii judecătorești sunt emigrarea și prevederea vizând locuințele publice.

²⁵⁷ Vezi J. Bell și J. Neville Brown, *Legea administrativă franceză* (Clarendon, Oxford, a 4-a ed., 1993).

²⁵⁸ H. și Y. Genn, *Eficacitatea reprezentării în fața tribunalelor* (Departamentul Cancelarilor Lorzilor, Londra, 1989).

În toate jurisdicțiile occidentale, inclusiv cea a Uniunii Europene, tribunalele au jucat un rol major în dezvoltarea unui set de standarde legale, care guvernează acțiunile administrației. Standardele la care ne-am referit detaliat mai sus, pot deriva din constituțiile statelor și din tratatele internaționale, însă ele sunt animate de către tribunalele care exercită revizuirea judecătorească. Aceasta se aplică nu numai la tribunalele superioare engleze și la *Consiliul de Stat* francez care reprezintă cele mai semnificative exemple, ci la toate tribunalele naționale din Europa. Mai în scurt, revizuirea judecătorească, pusă în acțiune într-un caz particular, reprezintă un forum pentru crearea și rafinarea principiilor legale de aplicare generală în raport cu administrația.

Stipularea principiilor de către tribunale în procesul de exercitare a revizuirii judecătorești nu garantează, desigur, că ale sunt respectate de către oficialitățile și agențiile administrative. Într-adevăr, există temeuri empirice pentru opinia că influența în general este slabă. Una din cauze constă în ignoranța acestor principii din partea oficialităților. Chiar dacă oficialitățile cunosc principiile legale, ele funcționează în condițiile unor presiuni cauzate de lipsa de timp și resurse, astfel că principiile se pierd în agitația de zi cu zi. A doua cauză pentru influența minimală a revizuirii judecătorești constă în faptul, că principiile sunt pur și simplu înlocuite de alte reguli și standarde neoficiale, care predomină într-o organizație²⁵⁹.

2.1.4. *Tribunalele responsabile de supraveghere*

Trebuie să expunem pe scurt sistemul de tribunale existent în fiecare din țările studiate și responsabilitatea diferitor tribunale pentru supravegherea administrației. Modelul general al țărilor în cauză, dominant în ansamblu în regiunea dată, este ca supravegherea judecătorească să fie responsabilitatea sau a tribunalelor civile, sau a tribunalelor administrative speciale. Trei țări (Estonia, Ungaria și Albania)s-au pronunțat împotriva creării tribunalelor administrative speciale, preferând ca supravegherea judecătorească a administrației să fie lăsată în competența tribunalelor civile ordinare. În cadrul acestui sistem este un lucru obișnuit de a crea o diviziune administrativă specială nu în calitate de sistem separat de tribunale, dar ca o secție specializată a tribunalelor civile. Polonia și Bulgaria și-au reînviat tradițiile precedente de tribunale administrative și, respectiv, au făcut prevederi în constituțiile sale pentru astfel de instituții. Curtea Administrativă Supremă din Polonia actualmente funcționează, dar prevederea constituțională bulgară așa și n-a fost introdusă în practică. În cadrul sistemului judecătoresc al fiecărei țări, fie tribunale civile ordinare sau tribunale administrative speciale, de obicei revizuirea este făcută de către prima instanță, având apoi posibilitatea la apelul către o diviziune mai superioară.

Tribunalele constituționale ale țărilor în cauză diferă mult, în ce privește puterile și obligațiunile, de la un județ la altul, dar în mod normal ele nu se implică direct în supravegherea administrației. Trebuie să fie o implicare indirectă pentru ca curtea constituțională să expună interpretarea finală a paragrafelor constituției relevante principiului legalității și revizuirii administrative.

2.2. *Rolul Procurorului*

Deși noi identificăm în mod normal institutul Procurorului cu prezentarea acuzațiilor penale, în Europa Centrală și de Est aceeași instituție deseori are o funcție limitată, dar importantă în raport cu administrația. Esența funcției date constă în faptul să inițieze acțiuni în judecătorie pentru a testa legalitatea unei acțiuni administrative, dacă procurorul are teme să creadă că aceasta poate fi ilegală. Procurorul își menține această funcție în câteva țări examinate în raport. În timp ce s-ar părea neobișnuit pentru un observator din afară ca această funcție a legii administrative trebuie să fie atribuită instituției inițiale care a examinat legea penală, n-ar fi deloc neobișnuit ca instituția să existe. Toate jurisdicțiile occidentale pe care le cunosc, au un funcționar care are misiunea de a acționa în interesele publice împotriva organelor administrative care au încălcat legea.

²⁵⁹ Vezi I. Loveland, *Persoane fără locuințe* (Oxford, 1995) și J. Baldwin, H. Wikeley și R. Young, *Judecând asupra securității sociale* (Oxford, 1992).

Ideea unei astfel de instituții este foarte atrăgătoare. Sigur că ar fi un lucru bun de avut un funcționar public care să inițieze acțiuni judecătorești pentru a forța autoritățile administrative să nu facă abuz de putere și să acționeze în conformitate cu legea. Este evident, că asigurarea pentru ca guvernul și administrația să acționeze conform legii reprezintă un interes public, mai ales ținând cont de faptul că sunt cazuri când nici o parte privată interesată nu este capabilă sau nu dorește să inițieze acțiuni în judecătorie. Unica rezervare care trebuie menționată se referă nu la principiul instituției, ci la practica ei. Eu n-am putut găsi vreun studiu sistematic sau comparativ al instituției în cauză, dar impresia generală creată în baza posedării unor cunoștințe proprii despre principiile de activitate ale câtorva jurisdicții din regiune, precum și în baza opiniei expuse de alte persoane familiare cu activitatea altor jurisdicții, este aceea, că în perioada post-comunistă puterile procurorului nu se exercitau în mod reglementat.

În țările Europei Centrale și de Est instituția procurorului avea o importanță deosebită pe parcursul perioadei comuniste. Funcțiile procurorului public deseori erau extensive și tindeau să fie asociate strâns cu organul executiv sau cu Partidul. Practica era foarte diferită în regiune, dar în unele țări, inclusiv Uniunea Sovietică, de procuror se temeau și-l urau; instituția era preocupată mai puțin de protejarea legii și a acțiunilor administrative, obiectivul de bază fiind asigurarea ca doleanțele organului administrativ și ale oficialităților superioare din Partidul Comunist să fie executate în tocmai. Drept rezultat, în țările care au avut experiențele nefericite ale rolului represiv al procurorului, Albania și Estonia, de exemplu, instituția a fost lipsită de funcțiile sale de lege publică.

În alte țări instituția a fost menținută, în unele cazuri atribuindu-se legitimitate constituțională; dar în mod unanim, puterile ei au fost reduse, iar importanța ei a diminuat. *Constituția* ungară, de exemplu, stabilește, că funcția procurorului este de a asigura ca legea să fie respectată de către toate organizațiile sociale, organele de stat și de către cetățeni²⁶⁰. Prevederi similare se conțin și în constituțiile altor țări din regiune. Realitatea este că importanța instituției a diminuat considerabil. Aceasta este parțial intenționat, iar parțial drept consecință a creării altor forme de supraveghere a administrației, în special, ombudsman și inspectoratele speciale.

2.3. *Apelul sau revizuirea asupra valorii*

2.3.1. *Ideea generală*

În discuțiile anterioare accentul se punea pe supravegherea judecătorească pentru a asigura corespunderea principiilor legale. Aceasta, totuși, nu exclude nici posibilitatea existenței unei supravegheri judecătorești. Tribunalele mai pot fi angajate să susțină apele sau revizuri asupra valorilor substantive ale acțiunilor administrative. Este important de a percepe deosebirea dintre cele două concepții: obiectul primei concepții este de a determina dacă autoritatea a acționat în cadrul spectrului autorității sale legale și dacă n-a încălcat regulamentul și principiile relevante legale; obiectul concepției a doua este de a examina mărturiile, faptele și argumentările lor pentru a determina dacă decizia luată sau acțiunea întreprinsă a fost cea mai corectă, sau cea mai rezonabilă în circumstanțele respective. Nu întotdeauna este ușor de găsit linia distinctivă dintre cele două procese nici conform principiilor, nici în practică; legalitatea este o noțiune maleabilă după principiu, iar în unele aspecte ale sale, în practică poate implica tribunalele inevitabil în probleme de valori și substanță. În ciuda dificultăților expuse, care sunt centrale pentru legea administrativă și care nu vor fi examinate aici, distincția dintre legalitate și valori are o importanță vitală; scrutarea judecătorească a acțiunilor administrative de obicei fiind atribuită doar primei concepții.

De către multe jurisdicții este recunoscut faptul că tribunalele sau organele speciale asemănătoare acestora trebuie să joace un rol important în scrutarea valorilor și substanței acțiunilor administrative. *Tribunalele administrative* franceze dispun de puterea de a examina valorile acțiunilor administrative în anumite

²⁶⁰ *Constituția bulgară*, Articolul 51.

contexte²⁶¹, în timp ce sistemul britanic de tribunale speciale de apel este înclinat esențial să susțină apelurile asupra valorilor împotriva deciziilor administrative²⁶². Cel mai surprinzător exemplu din toate este sistemul australian de Tribunale Apelative Administrative, conform căruia a fost creat un șir de tribunale pentru a considera apelurile împotriva acțiunilor administrative²⁶³. Tribunalele, de obicei, includ membri cu cunoștințe și experiențe suficiente în domeniul revizuirii; ele sunt de natură judecătorească. Tribunalul are puteri mari nu numai de a examina decizia autorității inițiale de a decide dacă este greșită în vreun domeniu; tribunalului i se cere să examineze pozitiv problema din nou și să substituie decizia la discreția sa, chiar dacă n-a fost depistată vreo greșală în decizia originală. Dacă a fost conferită discreție factorului de decizie inițial, tribunalul apelativ trebuie să considere și să re-exercite discreția după cum găsește de cuviință.

Din aceste exemple, noi putem vedea diversele categorii de apele care pot fi create și cât de exacte ele trebuie să fie. Diferite jurisdicții dezvoltă structuri diferite, unele creând tribunale speciale sau judecătoria, altele bazându-se pe sistemele judecătorești existente. Unele jurisdicții combină atât puterile de revizuire a legalității, cât și revizuirea asupra valorilor în același tribunal, în timp ce altele le țin separat, atribuind, de obicei, tribunalelor superioare funcția de examinare a legalității, iar celor inferioare sau organelor de tip judecătorec - sarcina de revizuire asupra valorilor. În situațiile când organele apelative, cum ar fi tribunalele, se creează în mod intenționat, ele pot avea forma unor tribunale generale, ca în Australia, sau pot fi specializate în sensul că fiecare domeniu al procesului de luare a deciziei are tribunalul său apelativ, ca în Regatul Unit.

2.3.2. Abordarea țărilor Europei Centrale și de Est

Abordarea dominantă a țărilor Europei Centrale și de Est pe parcursul perioadei comuniste era de a menține apelurile strict în cadrul administrației și a organului administrativ, fără nici un fel de scrutări externe sau, cel puțin, de admis această în măsura cea mai minimală. Această abordare, care încă are o influență mare, dacă nu dominantă, asupra sistemului de legi administrative din regiune, de obicei, constă din apelurile adresate împotriva acțiunilor autorității administrative către una mai superioară²⁶⁴. În unele țări, cum ar fi Ungaria și Polonia, administrația era deschisă pe parcursul perioadei comuniste pentru scrutări externe limitate de către tribunale. Acest proces s-a intensificat substanțial în perioada democratică, așa că revizuirea legalității de către tribunale acum are loc paralel cu sistemele de apel intern din cadrul administrației. Situația dată nu este satisfăcătoare pe deplin, dar revizuirea judecătorească poate fi exercitată, în mod normal, numai după ce au fost epuizate toate apelurile interne; în orice caz, revizuirea judecătorească este limitată mai degrabă la legalitatea acțiunilor, decât la valorile acestora.

2.3.3. Relația dintre apelurile interne și cele externe

O întrebare pentru considerare este relația dintre procedurile apelurilor interne și celor externe. Țările Europei Centrale și de Est s-au bazat mult pe procedurile apelurilor interne, care în general neglijau mecanismele externe²⁶⁵. Modelul obișnuit al țărilor date era ca apelurile asupra valorilor să fie plasate de la factorul de decizie inițial către un organ administrativ mai superior. Aceasta era unica formă de apel asupra valorilor, orice recurs extern fiind limitat doar la problemele legale examinate de către tribunale.

Jurisdicțiile occidentale, pe de altă parte, au practici diferite, dar dacă este un model tipic, atunci el combină elemente de apel intern și extern. Abordarea obișnuită pentru un departament sau agenție este de a crea un sistem intern de apel, în unele cazuri în calitate de obligațiune statutară, iar în alte cazuri din inițiativă proprie. Mecanismele interne tind a fi foarte informale, cea mai mică plângere din partea unei părți fiind

²⁶¹ Vezi Bell și Brown, *Legea administrativă franceză* (Clarendon, Oxford, a 4-a ed., 1995).

²⁶² În vederea sistemului de tribunale vezi H.W.R. Wade, *Legea administrativă* (Clarendon, Oxford, a 5-a ed., 1992).

²⁶³ Pentru a considera sistemul australian, vezi D.J. Galligan, "Tribunalele" în D.J. Galligan (ed.), *Legile Australiei: Legea administrativă* (Compania de cărți legislative, Sydney, 1993).

²⁶⁴ Această problemă este examinată mai deplin în Partea I a raportului.

²⁶⁵ Vezi Partea I a raportului.

suficientă pentru inițierea acțiunii. Având inițiată o acțiune, oficialitățile organizației administrative trebuie să cerceteze plângerea pentru a determina dacă ea are valori. Cercetarea poate fi făcută de către o oficialitate superioară sau de către un organ special; câte o dată revizuirea poate fi începută anume de către oficialitatea care a luat decizia inițială. În cazul dat procedurile interne deseori sunt completate de dreptul la apel către un organ extern, de obicei, judecătorie sau tribunal.

Se dovedește, cel puțin în Regatul Unit, unde apelurile externe către tribunale sau către judecătoriile speciale au fost instaurate demult, că actualmente se întreprind eforturi considerabile pentru a dezvolta și îmbunătăți procedurile interne în calitate de instanță primară de adresare. Tendința în această țară este de a permite recursul către procedurile externe numai după epuizarea celor interne.

Combinarea procedurilor interne și celor externe de apel se dovedește a fi un model atractiv pentru orice țară care își reformează sistemul. Procedurile interne au avantaj în sensul că sunt informale, ușor accesibile și economice (atât pentru părți, cât și pentru autoritățile administrative). Multe erori elementare pot fi corectate simplu și operativ la etapa aceasta, fără a se face uz de recursuri ulterioare. În același timp, procedurile interne au și neajunsuri: calitatea deciziei poate fi joasă; există o distanță reală mică dintre factorul de decizie inițial și oficialitatea care decide apelul.

Procesul pare să fie desfășurat de către departament într-o atmosferă relativ secretă, fără a se ține cont mult de franchete și dezvăluire. Totodată pot fi și târăgănări mari neașteptate.

Desigur că se pot face eforturi pentru a soluționa problemele expuse, utilizând în acest scop practicile jurisdicțiilor care încearcă acum să îmbunătățească calitatea procedurilor interne de apel²⁶⁶. Mecanismele interne pot fi puse pe o cale suficient de formală pentru a depăși comunitatea naturală de interese în rândurile oficialităților administrative din cadrul aceleiași organizații. Utilizând un șir de căi simple, procesul poate deveni mai transparent, iar calitatea apelurilor poate fi îmbunătățită nu numai prin ridicarea cantității și calității instruirilor oferite oficialităților, ci și prin crearea unor metode bine chibzuite de supraveghere externă.

2.3.4. Cazul apelurilor externe asupra valorilor

Oricât ar fi de bune mecanismele interne de apel, este un lucru discutabil faptul că ele trebuie întotdeauna doar să fie completate de apelurile externe. Una din cauze este importanța faptului ca partea ofensată să aibă cel puțin o șansă de a plasa cazul său în fața autorității externe de apel, care trebuie să fie independentă de administrație. Dacă există dreptul la decidera corectă a tuturor cazurilor conform legii, dar vă pot asigura că acest drept există, atunci acest drept trebuie să includă și dreptul procedural particular la apelurile externe. Altă cauză constă în faptul, că organul apelativ extern poate juca un rol adițional la decidera cazurilor particulare în dezvoltarea unor standarde și călăuzi mai generale, pentru a fi respectate de către oficialități în domeniile specifice ale administrației. Rolul educațional, de stabilire a standardelor, este destul de important în ridicarea calității deciziilor la prima instanță și la apelurile interne. Trebuie să se manifeste destulă precauție pentru a nu se exagera eficacitatea organelor externe în această privință; cercetările empirice indică destul de clar asupra faptului că nu este ușor de creat condițiile necesare pentru funcționarea eficientă a rolului educațional în birocrațiile complexe²⁶⁷.

În timp ce formele externe de apel împotriva acțiunii administrative sunt destul de palpante, aceste mecanisme au și anumite neajunsuri care nu trebuie scăpate din vedere. Unul din ele este prețul. Crearea organelor apelative, nu contează sub ce formă, este o procedură costisitoare și ar putea fi în afara posibilităților unei țări. Altă problemă de care trebuie să se țină cont, constă în faptul că procedurile apelurilor externe nu pot fi invocate atât de frecvent după cum s-ar cere. Studiul securității sociale britanice a

²⁶⁶ Eforturile britanice sunt studiate de către J. Baldwin, N. Wikeley și R. Young, *Judecând despre securitatea socială* (Clarendon, Oxford, 1993).

²⁶⁷ Problema este examinată în J. Baldwin, N. Wikeley și R. Young, *Judecând despre securitatea socială* (Clarendon, Oxford, 1993).

arătat, că deși calitatea deciziilor primare este joasă, numai asupra unui număr mic de pretenții (mai puțin de 1%) sunt înaintate apele interne sau externe²⁶⁸. Aceasta este situația, chiar dacă s-au pus multe accente pe crearea unui sistem de tribunale ușor accesibile și informale în procedurile sale.

Problema este că, în orice context, recurgerea la apelurile externe este foarte limitată, oricât ar părea ea de atractivă și ușoară. Într-adevăr, apatia față de apel s-a dovedit a fi destul de înrădăcinată. Acest fenomen poate fi influențat și de rolul pe care îl joacă consultările legale sau profesionale în procesele de apel. S-a mai constatat, că una din variabilele cele mai importante ale faptului dacă părțile dezamăgite inițiază apel sau nu, constă în accesul la consultările profesionale²⁶⁹. Consultarea este importantă nu numai în prezentarea apelului, dar și la etapele mai anterioare; fără a dispune de consultări calitative marea majoritate a părților ofensate nu-și vor putea avansa acțiunile.

Într-o societate ideală ar fi bine pentru ca orice persoană-subiect al unei acțiuni administrative, să aibă acces liber la consultarea juridică. Consultarea poate fi acordată de către juriști în practicile private sau de către agențiile neguvernamentale care fac expertize în domenii anumite. În ambele cazuri prețurile pentru serviciile date vor fi substanțiale, iar în timp ce majoritatea persoanelor afectate nu-și vor putea permite achitarea plății, unica abordare reală o constituie calea fondării unor agenții publice, care să acorde asistențe juridice. Ideea respectivă ridică, firește, și problema resurselor, pe care majoritatea țărilor din regiune nu vor fi capabile s-o soluționeze. Altă problemă, care trebuie menționată, este lipsa acută de juriști, mai ales juriști care doresc să lucreze în domeniul legii publice și administrative. În intervierile purtate pentru raportul prezent deseori se spunea că, în general, sunt puțini juriști bine instruiți, și ei toți sunt atrași în sectorul comercial.

2.4. *Invenția ombudsman*

2.4.1. *Ideea generală*

Una din formele de supraveghere a acțiunilor administrative, care a cuprins imaginația multor țări occidentale este ombudsman. Singur numele nu este deosebit de prețios, dar actualmente a devenit acceptat în calitate de termen general pentru a descrie cele mai diverse oficii, specific tuturor fiind faptul deținerii unei puteri generale de a cerceta plângerile împotriva guvernelor și administrațiilor. Deși ombudsman apare în diferite forme, ideea esențială o reprezintă organul statutar independent, funcțiile căruia sunt de a cerceta plângerile persoanelor individuale sau ale grupurilor împotriva acțiunilor autorității administrative. Organelor ombudsman deseori li se atribuie o jurisdicție foarte generală și cuprinzătoare, altele fiind create premeditat pentru a cuprinde un domeniu foarte specific.

De exemplu, rolul Comisarului Parlamentar Britanic pentru Administrație, care are misiunea de a cerceta plângerile împotriva departamentelor guvernului central, este completat de câteva ombudsmane speciale pentru cazurile penitenciarelor, serviciilor curative naționale, a oficiilor vamale și de impozitare. Ombudsman sunt create, în general, conform statutelor, iar câte o dată chiar și de către Constituție, de obicei prezentându-și darea de seamă parlamentului. În timp ce misiunea lor fundamentală este de a cerceta, scruta și, posibil, de a critica guvernul și administrația, este evident că ombudsman trebuie să fie autorități statutare independente de ambele. Ombudsman deseori sunt legate direct de parlament sau assembleele naționale, cărora le prezintă recomandările și rapoartele anuale.

²⁶⁸ J. Baldwin, N. Wikeley și R. Young, *Judecând despre securitatea socială* (Clarendon, Oxford, 1993).

²⁶⁹ Vezi Genn și Genn, *Efectivitatea reprezentării în fața tribunalelor* (Departamentul Cancelariei Lorzilor, Londra, 1992).

2.4.2. Puterile ombudsman

Puterile ombudsman diferă de la o instituție la alta, dar pot fi identificate un șir de trăsături comune. De exemplu, ele sunt restrânse de a cerceta, de obicei, plângerile individuale împotriva acțiunilor unui organ administrativ adresate de către persoana afectată direct. Ideea generală constă în faptul că plângerea trebuie să fie cercetată pentru a determina dacă drept cauză a servit calitatea joasă a funcționării administrației, manifestată prin neglijența, ignoranța, încăpățânarea sau incompetența sa. Câteodată se sugerează ideea, că ombudsman ar trebui să aibă o comisie mobilă pentru a cerceta administrația într-un mod mai general, fără să fie limitate doar la cercetarea plângerilor particulare. Aici practica iarăși variază, dar nu este obișnuit ca ombudsman să dețină puterile de inspectare în teren, separat sau adițional la funcțiile primare de cercetare a plângerilor individuale. Alte autorități, cum ar fi inspectoratele și comisariatele, dispun de puteri generale, dar acestea sunt absolut separate de ombudsman.

Altă trăsătură caracteristică constă în faptul că ombudsman au puterea să ceară perfectarea documentelor și mărturiilor respective. Oficialitățile pot fi interogate pe parcursul cercetării unui departament sau agenții și, conform legii, să coopereze cu acestea. Mai departe, în cazurile când se stabilesc dovezi de administrație proastă sau alte neajunsuri, ombudsman nu are putere, în mod normal, să ordoneze să se facă revendicări și să sancționeze în caz contrar, dar trebuie să fie dispusă să recomande autorității administrative astfel de revendicări sau acțiuni, care să corespundă situației respective, lăsând la conștiința autorității sau la presiunile guvernului și parlamentului să asigure soluționarea problemei date. Recomandările cele mai obișnuite în cazurile când s-au descoperit incorectitudini administrative, sunt reconsiderarea sau anularea deciziei sau, dacă aceasta nu este posibil, plata de compensare.

2.4.3. Analiză rațională

Ideea că trebuie să existe unele mecanisme, în afară de calea procedurii de apel, mai formală și mai structurată, prin care persoanele să-și înainteze plângerile despre modul în care au fost tratate de către o agenție administrativă, firesc că este atrăgătoare. Ea este atrăgătoare din punctul de vedere al persoanei care adresează plângerea, din două cauze principale. Prima constă în faptul, că procesul de cercetare este inițiat printr-o plângere simplă adresată ombudsmen, care preia responsabilitatea pentru cercetare. Altă cauză constă în faptul, că spectrul cercetării și numărul de erori potențiale asupra cărora se pot face interogări, par a fi mai mari decât la procesul apelativ. În timp ce la apel sau revizuire, chiar și la apelul asupra valorilor, se cere că decizia sau actul respectiv să conțină neajunsuri serioase în vederea valorilor sau a problemelor legale, cercetările ombudsman cuprind un spectru mai mare de probleme.

Criteriul de bază al administrației proaste sau al incorectitudinii permite scrutarea unui șir mare de probleme. Aceste concepții pot include, dar și depăși, aspectul erorilor legale sau faptuale; ele cuprind un șir întreg de probleme care constituie administrarea proastă, iar definiția exactă ce constituie administrarea proastă, deseori este lăsată la discreția ombudsman.

Din punct de vedere al societății în general, virtutea cercetărilor ombudsman nu constă numai în faptul că această instituție ajută să rezolve plângerile specifice, dar și în faptul că poate contribui la ridicarea calității de administrare. În primul rând, cercetarea și corectarea erorilor, în anumite cazuri, este o cale de îmbunătățire a standardelor administrației. În al doilea rând, pe parcursul unei cercetări individualizate, ombudsman poate descoperi mai multe date generale și sistematice în vederea proastei administrări. Cât de cuprinzătoare pot fi interogările asupra unei probleme generale, diferă de spectrul fiecărui ombudsman și, într-adevăr, cât de detaliate pot fi cercetările, aceasta este o întrebare discutabilă. Ideea principală constă în faptul, că fiecare ombudsman are posibilitatea de a pătrunde dincolo de limitele stricte ale unui caz particular, de a se familiariza mai mult cu practicile administrative²⁷⁰.

²⁷⁰ O examinare bună a problemelor date în contextul britanic se conține în M. Senevaratne, *Ombudsman în sectorul public* (Universitatea Deschisă de Presă, 1994).

Cazul individual și practica generală deseori sunt legate strâns între ele și nu pot fi ușor separate; atunci, ar fi cazul, ca ombudsman să aibă puterea de a face recomandări de rigoare atât asupra unui spectru mai larg, cât și mai restrâns de probleme. Orice recomandări de această natură pot servi drept catalizator pentru îmbunătățirea practicilor și întrebărilor administrative. Dispunând de numeroase experiențe și practici acumulate de ani de zile, oficiul ombudsman va acumula expertize extrem de valoroase în acordarea de consultări și călăuze oficialităților, în timp ce acestea, fiind ocupate de lucrurile de rutină, nu dispun de timp pentru a-și autorevizui practicile sale.

2.4.4. *Invocarea instituției ombudsman*

Lucrul de care trebuie ținut cont în considerarea creării ombudsman constă în faptul, dacă persoanele ofensate de către acțiunea administrativă le vor adresa lor plîngerile sau nu. Este un lucru de a crea un ombudsman, și cu totul alt lucru de a face ca oamenii să le adreseze acestora plîngerile lor. Experiența Regatului Unit arată, că, în general, se face uz foarte moderat de numeroasele oficii ombudsman²⁷¹. Evident, că testarea cea mai importantă a succesului instituției nu constă numai în numărul mare de plângeri și cercetări; dar dacă nivelul de utilizare nu este suficient de înalt, atunci poate apărea întrebarea, dacă se merită cheltuielile pentru întreținerea instituției sau nu. Desigur, că se pot întreprinde măsuri practice pentru a încuraja recurgerea la ombudsman: acces ușor, natura informală a procedurilor, cercetările în teren și raportarea, precum și publicitatea extensivă - fiecare măsură poate fi de folos în această privință. Dar, totuși, trebuie să fim realiști și să recunoaștem, că vor trece generații întregi până când procedurile plîngerilor de felul ombudsman vor intra cu adevărat în spectrul real de folosință al cetățenilor.

2.4.5. *Ombudsman în Europa Centrală și de Est*

Crearea ombudsman este un lucru absolut nou pentru țările Europei Centrale și de Est. Din țările studiate în raportul dat, până în prezent, numai Ungaria și Polonia au introdus în lor și au creat în practică astfel de instituții. Albania, Bulgaria și Estonia consideră ideea aceasta bună dar, până la moment, aceasta încă nu este destul de atrăgătoare pentru ele. Este interesant de remarcat, că Polonia a creat prima instituție ombudsman la începutul anilor 1980. Primul funcționar al oficiului, profesorul Letowska, profesor în drept cu o memorie deosebit de puternică, i-a creat oficiului, cunoscut sub denumirea de Comisia pentru Drepturile Omului, independență și valoare în ultimii ani de comunism, care a continuat în perioada democratică. În Ungaria au fost create câteva oficii ombudsman în ultimii ani, cele mai importante fiind următoarele trei: Comisia pentru Drepturile Civile, Comisia pentru Drepturile Minorităților Naționale și Etnice, și Comisia pentru Protejarea Datelor.

Unul din aspectele interesante care s-a constatat în Ungaria și Polonia, este gradul înalt de plângeri adresate de către cetățeni diferitor instituții ombudsman. În Polonia Comisia a raportat, că în 1995 au fost recepționate în jur de 200 000 de scrisori, din care au ieșit la iveală 45 000 de plângeri. Un număr de 10 000 din acestea au fost cercetate minuțios. Comisia pentru Drepturile Civile din Ungaria de asemenea s-a bucurat de popularitate mare, recepționând în jur de 30 000 de plângeri pe parcursul primului an de funcționare. Dacă numărul dat de plângeri se va menține sau nu, și în ce măsură, este greu de spus, însă el se datorează faptului, că oficiile au devenit accesibile. Poate că cetățenii țărilor din regiunea dată sunt mai dispuși pentru plângeri, decât cei din țările occidentale; dar poate că ei au mai multe motive pentru a se plânge. Studiarea instituției ombudsman pe parcursul anilor următori va ajuta să răspundem la întrebările acestea.

2.4.6. *Ombudsman și alte forme de supraveghere*

Ultima remarcă pe care o vom face aici este relația dintre ombudsman și alte autorități și instituții de recepționare a plîngerilor. Un lucru interesant pe care l-am descoperit în rezultatul cercetării domeniului dat, constă în faptul că oamenii sunt predispuși de a se plânge și că ei se adresează diferitor autorități, inclusiv

²⁷¹ Pentru examinarea mai detaliată a problemei date vezi D.J. Galligan, *Proceduri corespunzătoare și corecte* (Clarendon, Oxford, 1996).

departamentelor și agențiilor care preiau acțiunea, ministerului responsabil pentru departament sau agenție, oficiului local al procurorului și tribunalelor, în special filialele locale ale acestora. În Albania s-a dovedit că chiar și Curtea Constituțională este subiectul numeroaselor plângeri în vederea administrației. Putem face concluzii, că cel puțin în perioada de față, de guvernare a democrației, cetățenii doresc să se plângă și că a fost creată o rețea de mecanisme pentru tratarea plângerilor, deseori neformale și fără prevederi legale specifice. În timpul efectuării studiului eu n-am putut acumula informație suficientă în ceea ce privește fenomenul în cauză, dar examinarea generală a mecanismelor de tratare a plângerilor din regiune ar fi binevenită.

2.5. *Procedurile plângerilor interne*

În timp ce ombudsman susține mecanismul de cercetare a plângerilor, care este extern administrației, vom face o prezentare succintă a tendinței în continuă extindere în cadrul unor jurisdicții de a crea proceduri interne ale departamentului sau agenției pentru recepționarea plângerilor. Tendința în cauză, manifestată actualmente în Regatul Unit, de exemplu, se bazează pe ideea, că persoanele afectate de către autoritatea administrativă, trebuie să aibă posibilitatea de a se plânge aceleiași autorități în privința modului în care au fost tratate. Autoritatea, la rândul său, trebuie să dispună de procedurile și mecanismele respective pentru a putea trata plângerile.

Astfel de proceduri de tratare a plângerilor nu trebuie confundate cu procedurile interne de apel; primul completează pe al doilea prin faptul că permite plângerilor să fie adresate în vederea unui număr mare de probleme care nu reprezintă temei pentru inițierea unui apel. Procedura de tratare a plângerilor din cadrul Serviciului Național Curativ este un exemplu bun: pacienții pot înainta plângeri asupra unui număr mare de probleme, începând cu cele neesențiale, cum ar fi comportamentul nepolitic al personalului unui spital, și terminând cu problemele serioase, ca lipsa informației despre tratament sau erorile comise în procesul de tratare medicală.

Procedurile de tratare a plângerilor diferă mult în ceea ce privește forma și detaliile, dar câteva trăsături caracteristice ale lor merită să fie expuse. În primul rând, astfel de proceduri sunt antrenate pentru recepționarea plângerilor de la persoanele ofensate, punându-se accent pe natura informală. În al doilea rând, autoritatea are datoria de a cerceta toate plângerile și a raporta despre constatările făcute. În al treilea rând, dacă motivele pentru plângere sunt întemeiate, autoritatea poate oferi o formă de revendicare. Aceasta poate varia de la forma de compensare la o extremă, până la o scrisoare de cerere de scuze la altă extremă. În al patrulea rând, orice autoritate trebuie să-și creeze o diviziune care să se ocupe de cercetarea plângerilor și care să fie independentă de alte părți componente ale birocrăției. Autoritatea mai are responsabilitatea de a crea proceduri corespunzătoare și de a le da publicitate mare.

Fără a ne aprofunda prea mult în procedurile interne de tratare a plângerilor, vă vom oferi o apreciere succintă a valorilor și devalorilor. Pentru început vom menționa similaritatea dintre procedurile interne și ombudsman. Ambele sunt bazate pe persoanele individuale care au plângeri în vederea modului în care au fost tratate de către birocrăție și pe faptul de adresare în problema dată către un organ special; ambele fac accent pe caracterul informal și accesul ușor; și ambele tratează astfel de plângeri, care după natura lor depășesc mult aspectul judecătoresc. Și într-adevăr, similaritatea dintre cele două sisteme poate ridica întrebarea: dar oare este necesar²⁷² ca să existe ambele sisteme?

Valorile principale ale ambelor sisteme constau în faptul, că din punctul de vedere al persoanei individuale, chiar și plângerile de natură nu prea importantă sunt tratate serios, în timp ce interesele societății se manifestă prin îmbunătățirea posibilă a calității administrației, chiar și la cel mai mic nivel. Dacă există vreo

²⁷² Este important de menționat în această privință că atunci când guvernul britanic s-a angajat în campania de creare a procedurilor interne de tratare a plângerilor, el n-a făcut nici o referință esențială la sistemele existente de ombudsman. Drept rezultat, relațiile dintre cele două sisteme în Regatul Unit rămân neclare. Vezi mai departe *Carta cetățeanului: Ridicarea Standardelor (H.N.S.O Cm. 1599, 1992)*.

valoare distinctivă în sistemele interne, atunci aceasta este ușurința relativă și promptitudinea cu care plângerile sunt cercetate și soluționate. Pentru sistemul extern este dificil să se realizeze un nivel neformal și ușor accesibil, deschis pentru sistemele interne. Printre defavoriile dualității de sisteme mai este și riscul că proliferarea procedurilor de tratare a plângerilor va duce la suprapuneri și confuzii. Unul din posibilele devalori ale sistemelor interne constă în dificultatea de a asigura independența lor de oficialitățile, acțiunile cărora ei le scrutează.

Relațiile dintre cele două sisteme și rolul pe care-l joacă fiecare din ele în crearea unei administrații calitative necesită o examinare mai profundă, decât cea pe care am prezentat-o în raportul prezent. Unica concluzie în opinia mea este, că mecanismele de examinare a plângerilor trebuie tratate ca un tot întreg, în cadrul căruia procedurile interne, precum și cele externe vor avea o funcție importantă. În crearea unor astfel de mecanisme, sarcina trebuie să-o constituie identificarea și combinarea părților pozitive ale fiecărei din ele. Ar fi util pentru cititori să facă referință la Secțiunea anterioară nr. 2.4.4, unde sunt prezentate comentariile asupra numărului și varietății de proceduri de examinare a plângerilor în țările Europei Centrale și Occidentale.

2.6. *Inspectoratele și organele similare care exercită supravegherea generală*

Altă formă de autorități de supraveghere de natură nejuducătorească o reprezintă inspectoratele, comitetul, sau comisia specială care are obligațiunea generală de a supraveghea sau scruta unul din domeniile activității administrative. Ideea este că autoritatea independentă, constituită special, poate fi creată pentru a monitoriza, scruta și critica acțiunile sau unele părți speciale ale acțiunii autorității administrative primare. Principalul obiectiv al acestei forme de supraveghere este de a îmbunătăți calitatea procesului de luare a deciziei prin intermediul unor monitorizări extensive. Având comisii generale de examinare a activității administrative, inspectoratele și toate celelalte organisme similare îndeplinesc funcțiile instituției ombudsman. Deosebirea dintre ele constă în faptul că inspectoratele pot singure să inițieze cercetări generale, iar cercetarea de către instituția ombudsman poate fi inițiată doar în baza unei plângeri particulare. Divizarea dintre cele două categorii nu trebuie făcută prea strict, odată ce fiecare din ele pot interveni în câmpul de activitate al celeilalte; cu toate acestea, divizarea funcțiilor este utilă și practică.

În Franța și în Regatul Unit inspectoratele și organele similare au o istorie lungă în calitatea sa de formă de supraveghere a administrației. Astfel de instituții pot fi folosite în calitate de una din căile de supraveghere ale activității private, cum ar fi corespunderea standardelor de sănătate și securitate la locurile de muncă, precum și funcțiile publice. Aici noi ne referim doar la aspectul public, deși importanța acestor organe nu trebuie căpată din vedere nici în monitorizarea sferei private. Inspectoratele sunt create pentru a scruta funcționarea școlilor, penitenciarelor, spitalelor, universităților. De exemplu Comisia de Audit sau *Cour des Comptes*, cum se numește în Franța, care devine o formă tot mai importantă și efectivă de scrutare și supraveghere a administrației, are puteri similare în ceea ce privește managementul financiar al departamentelor și agențiilor.

În Franța, *Conseil d'Etat* și-a început activitatea în calitate de organ de supraveghere asupra administrației, acest rol continuând să fie același și astăzi și el completează funcțiile sale judecătorești²⁷³. Adicional la jurisdicția *Conseil d'Etat*, sistemul francez include alte diferite organe de supraveghere. În țările Europei Centrale și de Est comisia de audit sau altă instituție similară este acum o parte obișnuită a structurii legale și, într-adevăr, deseori este protejată de Constituția țării.

Puterile inspectoratelor și ale organelor similare diferă, dar de obicei ele includ o autoritate generală care efectuează cercetarea activității administrative. Acestea pot cere perfectarea documentelor și dezvoltarea informației de către departament sau agenție. În multe cazuri ele au dreptul să interogheze oficialitățile și să

²⁷³ Descrierea puterilor acestui *Conseil* pentru a supraveghea administrația se conțin în Bell și Brown, *Legea Administrativă Franceză*.

ceară răspunsuri. Dacă au fost depistate neajunsuri și incorectitudini, inspectoratul are puterea de a ordona corectarea acestora. De obicei se prezintă și se publică raportul anual în parlament sau la adunarea națională, în timp ce rapoartele în vederea unor probleme specifice se pregătesc și se prezintă periodic.

2.7. *Supravegherea parlamentară*

Crearea parlamentelor sau adunărilor naționale, după cum se mai numesc deseori, alese în conformitate cu procedurile democratice și care îndeplinesc funcțiile similare ale organelor de acest fel din occident, reprezintă una din cele mai importante trăsături caracteristice ale țărilor din regiune. Instituțiile parlamentare au existat în perioada comunistă, dar ele aveau puteri limitate și erau compuse din reprezentanții unui singur partid politic. În perioada democratică puterile parlamentelor variază, dar în general, ele sunt autorități legislative centrale.

Adițional la activitățile legislative, parlamentele pot efectua funcții importante de supraveghere asupra administrației. Funcțiile acestea pot fi îndeplinite prin intermediul a două seturi diferite de mecanisme. Unul din ele este efectuat în cadrul camerei parlamentare, în timp ce al doilea este lăsat în competența comitetelor parlamentare. Primul constă în dezbaterile asupra problemelor administrației, care sunt ridicate de către deputați, precum și din constatările și explicațiile miniștrilor. Al doilea, sistemul de comitete, constă în crearea unui număr de comitete parlamentare responsabile de supravegherea unui domeniu anumit al guvernului și al administrației.

Comitetele pot fi de diferite feluri, dar este o distincție standard dintre comitetele permanente care au puteri și obligațiuni continue, și cele *ad hoc* sau comitete temporare, create pentru a îndeplini o misiune specială. Comitetele sunt compuse din deputați parlamentari, și care, de obicei, beneficiază de consultări din partea experților. Sarcinile comitetelor se împart în sarcini legislative și sarcini de supraveghere. În capacitatea sa legislativă, comitetele joacă un rol major în examinarea proiectelor legislative și comentarea acestora. În rolul de supraveghere, comitetele pot interoga asupra problemelor de guvernare și administrare. În paginile următoare eu voi comenta succint rolul comitetelor în fiecare din cele cinci țări studiate.

2.8. *Obiectivele și importanța supravegherii*

S-a vorbit mult în discuțiile anterioare despre obiectivele care se doreau a fi realizate prin utilizarea diferitor forme de supraveghere și de ce ele sunt importante. Considerăm a fi util de sumarizat obiectivele respective și de a le trata în contextul principiilor și valorilor fundamentale. Principalul obiectiv al formelor de supraveghere a administrației este de a realiza o calitate bună de administrare. Pentru a înțelege această remarcă, trebuie să studiem mai profund noțiunea de administrare calitativă. În sensul său cel mai general, administrația este calitativă, dacă acțiunile întreprinse corespund scopului cu care au fost conferite puterile respective conform statutului autorității legale, și în modul cel mai economic.

Cu alte cuvinte, administrația servește unor scopuri clare, acestea fiind definite de lege, iar actele și deciziile ei trebuie să fie îndreptate spre îndeplinirea acestor scopuri. Într-o societate cu resurse limitate administrarea nu va fi perfectă, dar ea trebuie să fie executată pe cât se poate de eficient, în dependență de resursele accesibile. Cantitatea accesibilă de resurse într-un domeniu va depinde de scopurile și intențiile societății. Deci, se poate spune că administrarea calitativă servește intereselor societății, constituind un instrument pentru realizarea efectivă a scopurilor și intențiilor societății exprimate în legile acesteia.

Abordarea aceasta generală trebuie făcută mai cuprinzătoare prin intermediul completării cu două elemente vitale: unul reprezintă un set de standarde intermediare, care ajută la definirea și atribuirea conținutului noțiunii de administrare calitativă; altul reprezintă aspectul special manifestat prin faptul, că administrația afectează drepturile și interesele cetățenilor individuali. Referitor la primul set, ideea constă în faptul că

adițional la aspectul general care stipulează că puterile administrative trebuie să fie utilizate în mod efectiv și eficient, pot fi inventate mai multe standarde specifice care ar indica asupra administrării calitative.

Standardele includ: respectarea procedurilor stabilite, inclusiv audierea și alte proceduri de participare; acționarea imparțială și fără partinitate; protejarea împotriva corupției; dezvăluirea documentelor și a informației relevante problemelor din fiecare context; interpretarea și aplicarea corectă a legii; exercitarea discreției în mod corespunzător și considerarea factorilor relevanți; motivarea deplină a acțiunilor; și în general, trebuie de utilizat în practică mecanisme adecvate pentru v

verificarea calității acțiunii. În vederea standardelor trebuie să menționăm că fiecare din ele contribuie la îmbunătățirea calității administrării, așa că cu cât mai mult vor corespunde acestora, cu atât mai multă încredere va fi în administrație că obiectivul este realizat atât în plan particular, cât și general.

Nu toate acțiunile administrative, dar majoritatea din ele, afectează persoanele individuale, iar dacă afectează, atunci la ele se mai adaugă încă o dimensiune suplimentară. Dimensiunea suplimentară constă în faptul că administrația trebuie exercitată în așa mod, încât să respecte drepturile persoanelor și să le trateze corect. Tratarea corectă și respectarea drepturilor sunt niște prevederi valoroase, constituind unele din cele mai majore obiective ale mecanismelor de supraveghere. Același obiectiv trebuie perceput în calitate de element al administrării calitative. Administrarea calitativă este mai importantă decât realizarea scopurilor autorității într-un mod eficient. La fel de important este faptul, că administrarea trebuie efectuată în așa mod, încât să fie respectate drepturile și, respectiv, să fie asigurată tratarea corectă a acestora. Desigur aceste două idei se suprapun, odată ce administrația, realizându-și scopurile, în același timp respectă și drepturile cetățenilor, care sunt cuprinse în scopurile acesteia.

De exemplu, un sistem de securitate socială, efectuat în scopuri de drept, conform aplicării corecte a standardelor legale, în același timp va însemna aplicarea drepturilor conferite de standarde. Respectiv, câteva standarde intermediare, la care ne-am referit mai sus, vor avansa calitatea administrării, în același timp demonstrând și respectarea drepturilor, și tratarea corectă a părților afectate. Franchețea și transparența în administrație, de exemplu, sunt niște indicatori ai unui proces calitativ de luare a deciziilor, care, totodată, trebuie tratat în calitate de recunoaștere a faptului, că persoanele au dreptul să fie tratate conform unui anumit proces.

Respectarea drepturilor și tratarea corectă a persoanelor mai pot adăuga anumite standarde, sau cel puțin pot face referință la cele existente, atribuindu-se un accent și un conținut anumit. Administrația trebuie să facă tot posibilul pentru a decide cazurile prin aplicarea corectă a. Această idee are o importanță mai deosebită atunci când sarcina este de a stabili, care sunt drepturile persoanelor conform legii, decât, de exemplu în cazul când decidem în ce culoare trebuie vopsite autobuzele. Atunci, când drepturile și interesele sunt în joc, acuratețea este importantă nu numai pentru a fi eficient, dar și pentru a arăta că drepturile sunt încălcate. Alte standarde, cum ar fi principiul audierii, necesitatea de a fi imparțial, precum și prezentarea motivărilor, contribuie la realizarea unei calități bune de administrare în mod general, dar de asemenea, li se atribuie o atenție specială, deoarece sunt destinate pentru respectarea drepturilor substantive și celor procedurale²⁷⁴.

²⁷⁴ Pentru examinarea mai detaliată a problemei date vezi D.J. Galligan, *Procese corespunzătoare și proceduri corecte*.

B. FORMELE DE SUPRAVEGHERE ÎN UNGARIA, POLONIA, BULGARIA, ESTONIA ȘI ALBANIA

1. Introducere

Prima secție a Părții II a raportului a fost dedicată unei analize a principalelor forme de supraveghere a administrației judecătorești și nejudicătorești. Sarcina secției a doua este de a studia legea și practica fiecărei din cele cinci țări. Această analiză va evolua în secția a treia cu unele comparații și evaluări dintre țări.

Modul în care vom efectua analiza este următorul. În primul rând se va face o prezentare generală a abordării generale a fiecărei țări și a progresului care a fost realizat. Apoi, se va prezenta o constatare mai detaliată a diferitor forme de supraveghere. În sfârșit, paragraful de încheiere va propune întrebări pentru dezbateri în contextul de îmbunătățire al mecanismelor actuale.

Această parte a raportului se referă doar la mecanismele de supraveghere care sunt în afara administrației. Procedurile de apel, interne pentru administrație, sunt cuprinse în partea I. După cum se poate vedea din Partea I, apelele administrative interne sunt o parte componentă importantă a sistemului de legi administrative pentru țările din regiune.

Abordarea dată a legii administrative poate fi referită la ideea, că administrația ar trebui mai bine să se auto-supravegheze, decât să fie subiectul unei scrutări externe. Ideea aceasta, latentă, probabil de mult timp în țările Europei Centrale și de Est, a fost utilizată în plan central pe parcursul perioadei comuniste, reușind să controleze bine administrația în condițiile dictării unui singur partid. În anii schimbărilor și reformelor, majoritatea țărilor din regiune și-au menținut această abordare de bază a legii administrative, pentru ca administrația să poarte responsabilitate primară de auto-supraveghere. În contextul acestei caracteristici centrale, au fost introduse câteva forme de supraveghere externă, începând cu revizuirea judecătorească, ombudsman și terminând cu comitetele parlamentare.

Drept rezultat, au apărut diferite forme de supraveghere, pe care fiecare din țările date se străduie să le introducă în practică într-o formă sau alta, principalele forme fiind discutate în partea I a raportului. Dar în timp ce accentul în ultimii ani s-a pus pe deschiderea administrației pentru scrutarea de către instituțiile externe, nu trebuie să uităm că angajarea pentru supravegherea internă primară a fost menținută. Acest fapt a rezultat cu apariția unei tensionări evidente dintre cele două sisteme.

2. Obiective și metode.

Obiectivul principal acestei secții a raportului este de a descrie și analiza atât formele și metodele de supraveghere judecătorești, cât și cele nejudicătorești, după cum există sau se creează în Ungaria, Polonia, Bulgaria, Estonia și Albania. În efectuarea analizelor eu mă voi conduce de următoarele obiective mai specifice:

- identificarea și descrierea principalelor forme de supraveghere a administrației;
- prezentarea unei relatări succinte despre fundalul acestor forme din fiecare țară;
- indicarea propunerilor curente pentru modificarea și inovarea fiecărei țări;
- oferirea unei comparații și evaluări generale dintre cele cinci țări.

Ca și în partea I a raportului, analizele nu se limitează numai la descrierea situației actuale a legii. Starea actuală a legii este, desigur, foarte importantă, și n-a fost un lucru deloc ușor de realizat o conștientizare cuprinzătoare și corectă a legii în fiecare țară. Dacă ne-am fi limitat doar la descrierea situației legale, raportul prezent ar fi avut o valoare mai scăzută. Eu m-am străduit să pătrund în esența contextelor, în care formele de supraveghere operează, și să schițez o idee clară despre modalitatea de funcționare a lor în

practică. Această ultimă sarcină eu voi încerca s-o realizez în raportul prezent. Diferența dintre modul cum sînt expuse în carte codurile legale și ceea ce se întîmplă în practica de zi cu zi a departamentelor și agențiilor este mare.

În timp ce legea are menirea de a constitui călăuză practică a acțiunii, este extrem de important ca ea să fie aplicată în modul respectiv. Aceasta nu poate fi realizat perfect, dar, dacă și se poate, atunci numai dacă se va încerca de conștientizat ce se întîmplă în realitatea socială a diferitor organe administrative. Aceasta nu înseamnă că legea și realitatea socială constituie două concepții diferite și incompatibile. Dimpotrivă, legea este o parte componentă a realității sociale și exercită o influență mare asupra modului în care părțile înțeleg mediul lor social. În reformarea legii sau în crearea unor abordări noi legale, important este de a înțelege contextul social astfel, încât legea să fie și corespunzătoare, și capabilă să exercite o influență mare asupra ei.

Desigur, că pentru a înțelege mai deplin cum funcționează legea și procedura administrativă, trebuie făcute studii empirice majore, care nu există nici în țările Europei de Vest, nici ale celei de Est. În ultimii ani, interesul cercetătorilor în problemele date a crescut, efectuându-se studii empirice. În raport eu mă voi referi la toate studiile posibile. De asemenea voi face referință și la studiul despre care v-am vorbit în partea , care se numește *Justiția Administrativă în Europa Centrală și de Est* (la care ne refeream sub denumirea de *Proiectul de Justiție Administrativă*).

Obiectul studiului este de a examina cum funcționează legile administrative, procedurile și instituțiile în țările selectate ale Europei Centrale și de Est. Aceasta se realizează prin intermediul efectuării a șase studii în fiecare din țările în cauză, a diferitor procese administrative, ideea constînd în faptul, că fiecare din ele ne va demonstra trăsături interesante și importante ale legii și practicii administrative. Țările care au fost studiate sunt: Bulgaria, Estonia, Ungaria, Polonia și Ucraina. Odată ce primele patru țări, împreună cu Albania, reprezintă subiectul raportului dat, se vor expune unele aspecte ale *Proiectului de Justiție Administrativă* pentru a se crea o idee generală despre modalitatea de funcționare în practică a legii administrative.

În pregătirea raportului, materialele primare pe care m-am bazat au fost legile și regulamentele fiecărei țări. Legile și regulamentele fiecărei țări relevante problemei procedurilor administrative, cu puține excepții, au fost colectate și traduse în limba engleză prin intermediul oficiilor Secretariatului SIGMA. În afară de interesul față de raport, colecția și traducerea acestor legi reprezintă un produs valoros secundar al proiectului.

În timp ce analiza legilor și regulamentelor relevante constituie baza părții acestea a raportului, s-au mai utilizat și materialele secundare, în formă de articole sau rapoarte, care au tratat diverse probleme de procedură. Analiza legilor și regulamentelor a fost urmată de o serie de intervieri, pe care le-am făcut în fiecare din aceste țări. Persoanele interviuate, de obicei, erau oficialități superioare de la ministerul justiției și alte ministere relevante. S-au mai făcut intervieri și cu judecătorii unui șir de tribunale, deși eu m-am concentrat mai mult asupra celor implicate în procesele administrative. Problemele respective au mai fost discutate și cu numeroși juriști, profesori și savanți universitari, precum și cu alți profesioniști în domeniu. Intervierile erau făcute uneori în limba engleză, alteori în limba maternă a persoanei interviuate prin intermediul traducătorului. Deși timpul a fost limitat și doar un număr restrâns de persoane au putut fi interviuate, toate persoanele contactate în vederea problemelor în cauză, au dat dovadă de o generozitate deosebită, acordându-mi timpul necesar pentru a mă ajuta să înțeleg mai bine problemele procedurilor administrative din fiecare țară.

3. Ungaria

3.1. *Prezentare generală*

În Ungaria s-a realizat un progres rezonabil în crearea mecanismelor de supraveghere administrativă. Revizuirea judecătorească a acțiunii administrative în probleme de legalitate este prevăzută de *Constituție*²⁷⁵, expunându-se, apoi, și o tratare specifică în *Regulile Generale ale Procedurilor Administrative de Stat*²⁷⁶. Prevederi pentru apele asupra valorilor către o judecătorie sau tribunal extern nu se conțin; problemele valorilor sunt limitate la sistemul apelativ administrativ intern²⁷⁷. Sistemul ombudsman este susținut de către *Constituție*; sunt deschise două oficii, Comisia pentru Drepturile Civile, sarcina căreia este de a cerceta plângerile împotriva abuzurilor de drept constituțional, și Comisia pentru Drepturile Minorităților Naționale și Etnice²⁷⁸. Ambele au fost create și și-au început recent activitatea. Al treilea oficiu, Comisia pentru Protejarea Datelor, de asemenea a fost creat și a început să primească plângeri.

Din autoritățile generale de supraveghere, procurorul are datoria constituțională de a proteja drepturile cetățenilor și de a salvagarda legalitatea acțiunilor administrative: *Constituția A.51*. Aceste datorii sunt expuse mai detaliat în *Actul despre Procuror din 1972* (cu amendamente). Conform *Constituției*²⁷⁹ a fost creat un Oficiu de Audit, cu puteri extensive de supraveghere asupra problemelor financiare și economice. În *Actul vizând Poliția*²⁸⁰ sunt prevederi pentru ministrul de interne de a crea mecanisme de supraveghere a poliției, dar încă n-au fost întreprinse careva acțiuni. Guvernul are datoria constituțională de a supraveghea activitatea guvernelor locale²⁸¹, dar nu este clar ce măsuri practice au fost întreprinse pentru îndeplinirea obligațiunii date.

Conform *Regulor de susținere* ale Parlamentului, a fost creat un cadru pentru Comitetele de Susținere, care ar putea avea un rol important în supravegherea administrației. Multe din comitete acum sunt în funcțiune, iar membrii lor au fost numiți. *Regulile de susținere* mai permit Parlamentului să creeze Comitete de cercetări pentru a examina problemele specifice ale guvernului și administrației. Această putere a fost exercitată de către Parlament, dar în bază destul de limitată.

Mai detaliat, mecanismele în cauză sunt descrise mai jos, dar aici ar trebui să facem două comentarii generale. Primul constă în faptul că, deși s-a realizat un oarecare progres, Ungaria încă nu dispune de un sistem suficient de cuprinzător de supraveghere judecătorească și nejudicătorească. Golurile acestea importante trebuie completate. În al doilea rând, acțiunea practică a evoluat încet în respectarea prevederilor legale, rezultatul fiind necesitatea adoptării încă a câtorva legi care ar susține crearea instituțiilor și procedurilor.

3.2. *Revizuirea judecătorească*

Baza revizuirii judecătorești a acțiunii administrative este Articolul 50.2 al *Constituției*, care susține, că tribunalele trebuie să revizuiască legalitatea deciziilor administrației publice. Articolul 57.5 conferă fiecărei persoane dreptul de a cere revendicarea acțiunilor administrative care încalcă drepturile sau interesele persoanei respective. Această prevedere include destul de clar și revizuirea judecătorească în vederea legalității, deși, pare-mi-se, ea mai prevede și revendicări adiționale la revizuirea judecătorească. Deși, în

²⁷⁵ Articolul 50 (2).

²⁷⁶ Secțiunea 72 ff după cum a fost modificată în 1991.

²⁷⁷ Apele interne sunt descrise în Partea I a raportului prezent.

²⁷⁸ Articolul 32.

²⁷⁹ Articolul 32c.

²⁸⁰ Actul XXIV din 1994.

²⁸¹ Articolul 35 (1).

traducerea engleză a *Constituției* este folosit cuvântul "decizie", acest termen nu are o semnificație restrânsă a cuvântului, dar poate fi utilizat pentru a include acțiunile administrative în sens larg și general.

Obligațiunea generală constituțională a tribunalelor pentru a revizui acțiunile administrative a fost expusă mai detaliat în vederea aplicării legislative în *Regulile Generale ale Procedurilor Administrației de Stat*²⁸². Conform *Regulilor Generale*, persoana, drepturile căreia sunt afectate de către un act sau decizie, chiar dacă nu este subiect direct al actului sau deciziei respective, poate depune cerere la tribunale în decurs de treizeci de zile de la promulgarea actului sau deciziei pentru revizuire în temei de legalitate²⁸³. Acolo unde există apele administrative interne, mai întâi ele trebuie să fie epuizate.

Odată ce a fost depusă cererea pentru revizuire, puterea actului sau deciziei este suspendată, deși autoritatea administrativă poate declara că acțiunea trebuie să aibă efect imediat, dacă aceasta se cere conform intereselor publice sau ale unei persoane direct afectate de către acțiune. Natura generală și deschisă a celor două condiții sugerează ideea, că autoritatea dispune de o discreție considerabilă în deciderea, dacă acțiunea trebuie să aibă efect imediat sau nu. Exercițarea discreției date poate fi cercetată de către tribunale, dacă s-a încălcat legea, sau dacă a fost utilizată într-un mod oarecare greșit. Tribunalele nu au autoritatea de a anula exercitarea discreției din simplul motiv că ele nu sunt de acord cu aceasta. Anumite categorii de acțiuni administrative sunt excluse pentru revizuire: în caz dacă revizuirea este exclusă expresiv de către lege, sau atunci când acțiunea administrativă se referă la distribuirea mărfurilor pentru comerțul extern sau la problemele legate de apărare și securitate²⁸⁴. Lista excluderilor este mare, de aceea trebuie de chibzuit asupra faptului, dacă toate aceste excluderi sunt justificate. Prezumția în favoarea revizuirii judecătorești ar trebui să fie foarte puternică, supusă excluderii numai în cazuri clare și presante.

Dacă tribunalul stabilește că a fost încălcată legea, atunci el trebuie să declare acțiunea nevalabilă și să ceară autorității administrative să-și revedă decizia²⁸⁵. Tribunalul poate modifica singur actul sau decizia, dacă este autorizat în mod special de lege pentru a proceda astfel²⁸⁶. Odată ce tribunalul și-a expus hotărârea în vederea unui aspect important al unei decizii, autoritatea administrativă nu are dreptul să ia altă decizie în vederea aceleiași probleme. Autoritățile administrative sunt, desigur, limitate în orice acțiuni viitoare de către condițiile hotărârii judecătorești.

Constituția permite crearea unor tribunale speciale²⁸⁷, dar până în prezent, tribunalele administrative încă n-au fost create. Opinia dominantă a oficialităților superioare se dovedește a fi negativă în raport cu necesitatea creării de tribunale administrative separate. Un sistem separat va cere și resurse substanțiale, iar structura judecătorească existentă se tratează a fi adecvată. Revizuirea acțiunii administrative este exercitată de către o diviziune specială a tribunalelor civile, procedurile căreia sunt guvernate de către *Codul de Proceduri Civile*. Conform *Codului de Proceduri Civile*, se poate cere în câteva cazuri apel împotriva deciziei tribunalului de primă instanță către tribunalele mai superioare.

Deși se pot constata diverse opinii vizând necesitatea sau lipsa necesității pentru tribunalele administrative, oficialitățile și juriștii consideră, că judecătorii, care decid asupra apelurilor împotriva acțiunii administrative, necesită instruire speciale. Nu este clar, dacă astfel de instruire specială actualmente este accesibilă. A mai fost exprimată opinia, că ar fi cazul să se introducă un cod special de procedură în apelurilor administrative către tribunale. Ideea este, că acțiunile administrative sunt distinctiv și ridică probleme diferite de cele ale acțiunilor ordinare civile dintre două părți. Totuși, se constată că s-au întreprins puține mișcări reale în vederea perfectării unui cod special de proceduri administrative.

²⁸² Actul IV din 1957: la care ne-am referit sub denumirea de *Regulile Generale*.

²⁸³ Secțiunea 72.

²⁸⁴ Secțiunea 72.4.

²⁸⁵ Secțiunea 73.

²⁸⁶ Secțiunea 74.

²⁸⁷ Articolul 45,2,

În timpul intervierii juriștilor, oficialităților și academicienilor ungari, a devenit clar, că se mizează mult pe revizuirea acțiunii administrative. Aceasta este tratată drept element vital în crearea unei culturi corespunzătoare a administrației conform legii. Se mizează mult pe faptul, că revizuirea judecătorească va avea impact important și benefic asupra administrației. Și, într-adevăr, se dovedește, că se face mai mult uz de revizuirea judecătorească, decât de apelele administrative interne, chiar dacă primele sunt limitate la problemele cu caracter legal. Dacă tribunalele ungare vor interpreta legalitatea în măsură suficient de desfășurată și deschisă, ele ar putea deveni o metodă efectivă de supraveghere, care ar depăși prevederile stricte ale legii.

3.3. *Apelurile asupra valorilor*

În Ungaria nu sunt prevederi generale pentru apelul către tribunale, sau către organele de natură judecătorească în vederea valorilor unei acțiuni administrative, adică în vederea conținutului și substanței. Uneori se conțin prevederi speciale în unele legi specifice pentru astfel de apele, dar aceasta nu este o practică obișnuită. Totuși, trebuie să menționăm, că n-a fost posibil în cadrul studiului dat de cercetat câtuși de puțin jurisdicțiile apelurilor speciale.

3.4. *Procurorul*

Instituția Procurorului este creată în baza Articolului 51 al *Constituției*, iar funcția legii publice este de a asigura ca legea să fie respectată de către toate organizațiile sociale, organele de stat și de către cetățeni. În caz, dacă au fost depistate încălcări ale legii, Procurorul trebuie să întreprindă măsurile de rigoare pentru a revendica încălcările conform legii. *Actul despre Activitatea Procurorului*²⁸⁸ expune mai detaliat obligațiunile procurorului.

Puterile și obligațiunile generale ale Procurorului General al Republicii Ungare, după cum este definit în *Actul despre Activitatea Procurorului*, sunt extensive. Eu nu le voi examina deloc aici, dar ele includ dreptul de a acorda asistență consultativă Parlamentului în modificarea legilor elaborate de către Consiliul de Miniștri sau de către unii miniștri în parte, și de a propune amendamente la legislație. Oficiul poate iniția acțiuni de către Curtea Supremă și de a trimite moțiuni către Curtea Constituțională de Apel (Ruling?) în probleme constituționale.

Pentru scopurile actuale, ceea ce ne interesează mai mult, este rolul Procurorului în supravegherea administrației. *Actul despre Activitatea Procurorului* este în conformitate cu *Constituția* în ce privește prevederea că Procurorul trebuie să ia parte la promulgarea legii, la inițierea acțiunilor legate de supravegherea constituțională și la protejarea legalității²⁸⁹. Ceea ce prezintă un interes deosebit în această privință, este rolul Procurorului în supravegherea activităților administrației. În exercitarea obligațiunilor sale de supraveghere a legalității, oficiul Procurorului trebuie să acționeze în calitate de avocat public în procesul acțiunilor judecătorești; el trebuie să participe la procedurile legale administrative și să contribuie la respectarea legii de către organele administrative²⁹⁰. Procurorul trebuie să supravegheze legalitatea și constituționalitatea actelor normative și ale deciziilor individuale ale administrației²⁹¹. În timp ce Procurorul poate afla despre unele încălcări posibile ale legii la inițiativa sa proprie, în adresa oficiului, deseori sunt adresate plângeri din partea cetățenilor și organizațiilor. Procurorul este obligat să le examineze și să întreprindă acțiunile de rigoare în caz dacă legea a fost încălcată de către organele administrative.

²⁸⁸ Actul V din 1972 conform amendamentelor din 1989.

²⁸⁹ Articolul 1 și 3.

²⁹⁰ Articolul 3.

²⁹¹ Articolul 13.

Măsurile care trebuie luate de către Procuror și procedurile care trebuie respectate sunt expuse detaliat în *Actul despre Activitatea Procurorului*. Fără a examina măsurile și procedurile în cauză în mod detaliat, ideea principală este că oficiul procurorului trebuie mai întâi să înainteze protest organului administrativ responsabil de actul sau decizia respectivă, sau organului administrativ superior²⁹². Protestul trebuie să fie considerat de către organul inițial care a luat decizia, sau de către autoritatea superioară, în mod corespunzător. Dacă aceasta este de acord cu opinia Procurorului, atunci ea trebuie să acționeze în vederea corectării situației; dacă organul administrativ nu este de acord, atunci Procurorul poate adresa cazul tribunalelor ordinare²⁹³ sau, dacă apar nuanțe constituționale, către Curtea Constituțională²⁹⁴. Procurorul are puteri de supraveghere nu numai în vederea actelor sau deciziilor, dar și în vederea omisiunilor și prevenirilor unor acte viitoare²⁹⁵.

Natura exactă și rolul oficiului Procurorului din Ungaria a suferit câteva modificări de la introducerea sa din 1871. Inițial urmărind modelul prusac și fiind preocupat în principiu de probleme penale, pe parcursul perioadei comuniste oficiul și-a asumat puteri extensive ale legii publice. În timpul, când scrutarea administrației practic lipsea, Procurorul a devenit principalul jandarm al legalității în raport cu organizațiile administrative și de stat, organizațiile sociale și cetățenii. În această privință, abordarea ungară a fost influențată de către modelul sovietic, în cadrul căruia Procurorul și-a însușit puteri extensive și de care se temeau toți. În perioada postcomunistă, oficiul Procurorului a fost menținut, deși legea din 1972 a fost modificată substanțial în sensul reducerii puterilor oficiului.

Opiniile persoanelor intervievate pe parcursul studiului prezent diferă în ceea ce privește faptul, dacă oficiul în genere, merită să fie menținut, mai ales că tribunalele acum dispun de puteri extensive de revizuire, totodată fiind direct accesibile pentru cetățeni. Unul din avantajele rolului procurorului este puterea de a interveni la o perioadă inițială pentru a cerceta acțiunea sau practica ilegală și de a urgenta corectarea de către aceeași administrație. Oficiul Procurorului are posibilitatea de a interveni la etapa inițială; el de asemenea are legătură directă cu guvernul și administrația începând de la nivelul cel mai înalt și terminând cu cel de jos. Al doilea avantaj al oficiului constă în faptul că el poate acționa în problemele legate atât de practica administrativă generală, cât și în legătură cu actele și deciziile specifice. Oficiul continuă să fie destul de activ în problemele expuse, efectuând anual câteva mii de cercetări asupra activității administrative, multe din care sunt urmate de cereri spre a fi modificate.

Altă trăsătură interesantă a oficiului din Ungaria constă în faptul, că el are filiale locale, precum și sediu central, care îndeplinesc diferite funcții adiționale la cele strict conferite de lege. La nivel local, într-adevăr, oficiul Procurorului deseori se aseamănă cu un fel de ombudsman, care recepționează și cercetează plângerile, făcând uneori recomandări chiar și în cazurile când nu se tratează probleme pur legale. Funcția aceasta asemănătoare cu cea a instituției ombudsman este stimulată de lipsa oficiilor locale și regionale ale celor două ombudsman, ambele fiind centralizate la Budapesta. Trebuie de mai ținut cont și de faptul, că Comisia pentru Drepturile Omului și Comisia pentru Drepturile Minorităților Naționale și Etnice sunt limitate la drepturi constituționale, în timp ce Procurorul poate examina în general orice probleme legale. Evident, că există o oarecare suprapunere dintre cele două Comisii pe de o parte, și procurorul pe de altă parte, dar opinia generală a oficialităților și juriștilor este că cele două forme de instituții se completează foarte bine una pe alta.

3.5. *Procedurile plângerilor interne*

În timp ce *Regulile Generale* creează o rețea de apele ale autorităților administrative primare către cele superioare²⁹⁶, în Ungaria se mai pot întâlni și plângeri speciale, care țin de domenii specifice. Se pot constata

²⁹² Articolul 13ff.

²⁹³ Articolul 15.5.

²⁹⁴ Articolul 13.3.

²⁹⁵ Articolul 16.

²⁹⁶ Vezi partea I a raportului.

tipuri foarte diferite de proceduri de tratare a plângerilor, existând numeroase instituții și proceduri competente să examineze problemele care intră în jurisdicția fiecărei din ele. Factorul comun pentru multe proceduri de această natură constă în faptul, că persoana nemulțumită de modul în care a fost tratată de către un organ administrativ, poate înainta o plângere în adresa instituției create în acest scop. Categoria dată nu trebuie confundată cu categoria apelurilor interne, deși cele două proceduri diferite deseori se ocupă de probleme similare.

În cadrul studiului prezent n-a fost posibil să examinăm procedura plângerilor interne, limitându-ne doar la constatarea, că există o rețea variată a acestora. De asemenea este important să atragem atenția cuvenită Articolului 64 al *Constituției*, care accentuează recunoașterea deplină a dreptului de a adresa petiții sau plângeri organizațiilor de stat și organelor administrative. Studiul procedurilor formale și neformale ale plângerilor rămâne a fi preluat și va merita-o pe deplin.

3.6. Ombudsman

Constituția Ungariei susține crearea a trei feluri de ombudsman: Comisia pentru Drepturile Omului, Comisia pentru Drepturile Minorităților Naționale și Etnice, precum și comisii speciale responsabile de anumite drepturi constituționale²⁹⁷. Primele două au fost puse în funcțiune, iar în privința categoriei a treia, a fost creată Comisia specială pentru Protejarea Datelor și Libertății Informației²⁹⁸. Componenta celor trei Comisii a fost aleasă de către Parlamentul ungar la 30 iunie 1995. Deși fiecare Comisie este separată și independentă, din considerente financiare și practice, cele trei oficii au fost integrate într-o organizație unică, cu sediul la Budapesta. Nu sunt oficii locale sau regionale.

Obligațiunile primare ale Comisiilor Parlamentare (eu am să mă refer la oficii în mod colectiv) sunt de a cerceta încălcările drepturilor constituționale de către guvern și administrație, precum și de a lua măsuri, de natură generală sau individuală, pentru a revendica încălcările. Drepturile la care ne referim sunt exprimate în întregime în paragraful 12 al *Constituției*. Prevederile constituționale sunt expuse mai deplin în *Legea cu privire la Comisiile Parlamentare pentru Drepturile Civile*²⁹⁹ și *Legea despre Protejarea Datelor*. Parlamentul alege componența Comisiilor. În analiza dată eu mă voi concentra mai mult asupra puterilor și obligațiilor Comisiei pentru Drepturile Civile și la Comisia pentru Drepturile Minorităților Naționale și Etnice.

Puterile și datoriile Comisiilor Parlamentare după cum se expune în *Constituție*, și procedurile care trebuie respectate se conțin în întregime în *Legea despre Comisiile pentru Drepturile Civile*. Cercetarea administrației de către o Comisie, de obicei, este pusă în funcțiune prin recepționarea de către aceasta a unei plângeri din partea părții interesate³⁰⁰, dar Comisiile mai au și puterea de a acționa în baza informației deținute particular de ele³⁰¹. Partea interesată în acest scop este persoana, drepturile căreia au fost lezate în rezultatul acțiunii unui organ administrativ. Partea trebuie mai întâi să-și epuizeze celelalte forme de recurs accesibile, deși aceasta, după cât se poate presupune, se referă mai mult la apelurile administrative interne sau la alte forme de plângeri, decât la revizuirea judecătorească. Principala funcție a Comisiilor este de a cerceta și soluționa plângerile individuale, dar Comisiile pot lua măsuri de natură mai generală.

Spectrul deplin al puterilor generale ale Comisiilor nu este destul de clar, dar include, cel puțin, următoarele două aspecte. Primul constă în cercetarea unei plângeri în vederea unei probleme specifice în calitate de pârghie pentru descoperirea și expunerea recomandărilor despre practicile mai generale din cadrul organizației administrative. Alt doilea aspect reprezintă puterea generală a Comisiei de a da recomandări

²⁹⁷ *Constituția*, Articolul 32B.

²⁹⁸ *Legea cu privire la Protejarea Datelor Personale și pentru Dezvăluirea Datelor interes Public* (Actul Nr. LXIII din 1992 cu amendamente; cunoscut sub denumirea de *Legea despre Protejarea Datelor*).

²⁹⁹ Actul Nr. LIX din 1993.

³⁰⁰ Articolul 16.

³⁰¹ Articolul 16.2.

despre legi, regulamente și alte acte normative, sau lipsa unor astfel de acte normative, care, într-o măsură oarecare, constituie o încălcare a drepturilor constituționale³⁰². Comisiile au dreptul de a propune modificarea, revizuirea sau elaborarea unui regulament legal.

Jurisdicția Comisiilor este extensivă și cuprinde spectrul deplin al autorităților administrative, inclusiv poliția, guvernele locale și forțele armate, adițional la agențiile și departamentele guvernului central³⁰³. Jurisdicțiile comisiilor cuprind organizațiile care alcătuiesc un serviciu public, chiar dacă nu este parte componentă a administrației. Totuși, puterile Comisiei sunt limitate funcțional în sensul că ele sunt restrânse la acte sau la omisiuni în vederea dreptului constituțional³⁰⁴. Aceasta înseamnă că ele nu au jurisdicție în problemele acțiunii administrative care nu implică drepturile constituționale.

În efectuarea unei cercetări, Comisia are puteri extensive de a cere informații cuprinzătoare de la autoritățile administrative³⁰⁵. Comisiile sunt abile de a inspecta documentele, de a cere explicații în scris și de a efectua audierea oficialităților implicate. Sunt impuse câteva restricții asupra inspectării de către Comisii a documentelor legate de forțele armate și securitatea națională, dar Comisiilor nu li se interzice să colecteze informația cuprinsă în prevederile referitoare la secretele de stat și de serviciu.

Măsurile care trebuie luate de către Comisii în cazul stabilirii unor încălcări ale drepturilor constituționale, sunt expuse detaliat în *Legea despre Comisiile Drepturilor Civile*. Expusă în mod succint, procedura este următoarea. Mai întâi, Comisiile trebuie să informeze despre problema dată atât autoritatea inițială, cât și autoritatea de supraveghere responsabilă de autoritatea primară³⁰⁶. În al doilea rând, organul primar trebuie să considere dacă poate revindica abuzul. În al treilea rând, dacă organul primar nu este de acord cu concluzia Comisiei, el trebuie să trimită dosarul autorității mai superioare. Aceasta din urmă, trebuie să soluționeze problema sau să deie indicațiile necesare. În al patrulea rând, dacă abuzul nu este revendicat, Comisia poate trimite cazul în Parlament cu cererea ca organul legislativ să cerceteze cazul³⁰⁷.

În timp ce este prea devreme de judecat despre funcționarea și eficacitatea Comisiilor, totuși, câteva constatări vor fi făcute. Prima constă în faptul, că în primul an de activitate, ele au recepționat un număr mare de plângeri, deși n-a fost posibil să aflăm cifra exactă. Domeniul în care s-au recepționat cele mai multe plângeri, în jur de 5 000, este cel referitor la încălcarea drepturilor civile. Cele mai puține plângeri au fost recepționate în domeniul minorităților și protejării datelor, dar plângerile care au fost făcute în acest domeniu, deseori au implicat numeroase persoane și au ridicat probleme complexe. A doua observație constă în faptul, că cel puțin la această etapă de început, guvernul și administrația manifestă o atitudine loială și cooperează cu Comisiile. În această privință s-a menționat că lipsa puterilor de constrângere din partea Comisiilor este compensată de eficacitatea care poate fi realizată prin publicitatea adversivă a autorității administrative recalitrante.

Al treilea aspect pe care vrem să-l menționăm, constă în faptul, că oficiile Comisiilor sunt foarte mici și degrabă vor fi inundate de numărul mare de plângeri astfel, încât nu se vor putea isprăvi. De asemenea este important și faptul că Comisiile nu dispun de oficii locale și regionale. În al patrulea rând, s-a putut observa, că oficiile Comisiilor au activat mai mult în sensul de a răspunde la plângeri, decât să invoce puterile sale proactive de cercetare. Ținând cont de capacitatea restrânsă de resurse, se pare că Comisiilor le vine greu să aplice în practică aspectul acesta al puterilor sale. Ultima remarcă pe care o vom face este că Comisiile atrag atenție mare rolului educativ al activității sale, educativ atât în raport cu administrațiile, cât și cu cetățenii. Ceea ce ține de administrație - în privința responsabilităților sale, ceea ce ține de cetățeni - în privința drepturilor sale.

³⁰² Articolul 25.

³⁰³ Articolul 16.1 și 29.

³⁰⁴ Articolul 16.

³⁰⁵ Articolul 17.2.

³⁰⁶ Secțiunea 20.

³⁰⁷ Secțiunea 22.

3.7. *Inspectoratele, comisiile și alte forme de supraveghere specială*

Una din formele de supraveghere deosebit de importante în Ungaria este Oficiul Auditului de Stat. Acest organ este prevăzut de *Constituție*³⁰⁸ pentru a efectua controlul economic și financiar asupra Parlamentului, guvernului și administrației. Misiunea principală a Oficiului Auditului de Stat este de a supraveghea utilizarea corectă a finanțelor; în activitatea sa acesta trebuie să supravegheze legalitatea, conveniența și eficacitatea³⁰⁹. Oficiul Auditului de Stat raportează Parlamentului despre activitatea sa de supraveghere.

Deși încă nu sînt prevăzute de *Constituție*, multe alte inspectorate și comisii au fost create de către Parlament pentru a exercita rolul de supraveghere asupra unor părți anumite a guvernului și administrației. Eu nu voi descrie și nici nu voi enumera aceste numeroase organe, deși unul din cele mai importante pentru guvernarea calitativă este Consiliul Procurărilor Publice, care are responsabilitatea de a supraveghea aplicarea corectă a regulamentului de procurare publică³¹⁰.

3.8. *Supravegherea parlamentară*

Parlamentul ungar joacă un rol activ și important în supravegherea executivului și administrației. Regulamentele sunt expuse detaliat în *Ordine Permanente ale Parlamentului* (1994). Regulamentele trebuie să faciliteze funcționarea Parlamentului în general, precum și îndeplinirea rolului de supraveghere prin intermediul dezbaterilor, interogărilor și moțiunilor.

Acțiunile în interiorul camerei pot fi completate de activitățile sistemului de comitete, după cum se stipulează în *Constituție*³¹¹. *Constituția* mai constată, că toate organizațiile, inclusiv, autoritățile administrative, trebuie să prezinte informațiile respective la cererea comitetelor³¹². În *Ordinile Permanente* sunt prevederi pentru trei categorii de comitete: comitetele permanente, comitetele ad hoc, și comitetele de interogare³¹³. Cele mai principale comitete permanente, care sunt mandatare și în număr de aproximativ șaptesprezece, includ comitetele care se ocupă de tratarea problemelor constituționale, a bugetului, afacerilor externe și ale apărării naționale³¹⁴. Componenta comitetelor este aleasă de către deputații Parlamentului în dependență de puterile faptuare. Adicional la puterile lor de a oferi opinii și de a face propuneri, comitetele permanente au obligațiunea de a se implica în supravegherea guvernului și administrației³¹⁵.

Comitetele pot iniția interogări în vederea aspectelor administrației și exercita un rol de supraveghere asupra departamentelor centrale. Metodologia de lucru a comitetelor este de a descoperi faptele și a prezenta recomandările în Parlament. Sunt expuse prevederi pentru numirea subcomitetelor, una din sarcinile cărora este de a monitoriza implementarea legilor care sunt în competența comitetului³¹⁶. Comitetele permanente raportează Parlamentului și pot face recomandări³¹⁷. Comitetele de obicei au un număr restrâns de colaboratori, care sunt experți în domeniul respectiv și care pot oferi consultările sale.

Comisiile ad hoc pot fi create de către Parlament periodic pentru a se ocupa de anumite probleme³¹⁸, în timp ce comitetele de interogare vor fi însărcinate de către Parlament să cerceteze anumite probleme. Comitetele

³⁰⁸ Articolul 32C.

³⁰⁹ Articolul 32C.2.

³¹⁰ Regulamentul se conține în Actul XL din 1995 intitulat *Despre Procurările Publice*.

³¹¹ Articolul 21.

³¹² Articolul 21.3.

³¹³ Secțiunea 0.28 și 34.

³¹⁴ Secțiunea 0.28.

³¹⁵ Secțiunea 0.29.

³¹⁶ Secțiunea 0.29.3.

³¹⁷ Secțiunea 0.95.

³¹⁸ Secțiunea 0.34.

de cercetare sunt create la inițiativa partidelor de opoziție și nu pot fi împiedicate de către un guvern refractar. Comitetele trebuie să raporteze Parlamentului despre acțiunile și descoperirile lor, iar în caz de necesitate, să propună de a primi măsurile corespunzătoare³¹⁹.

Ungaria a reușit în decurs doar de câțiva ani să fondeze un sistem deplin și funcționabil de comitete. Sistemul se află încă la etapa de început a dezvoltării sale, de aceea este greu de spus cât de efectiv este el în calitatea sa de set de mecanisme de supraveghere asupra guvernului și administrației. S-a dovedit, că, în prezent, lucrul cel mai important este de a dezvolta o cultură parlamentară, care include un sistem viguros de comitete, iar aceasta înseamnă acumularea experienței și a încrederii care necesită timp și definitivare.

3.9. Concluzii și probleme pentru considerare

Ungaria a realizat un progres bun în crearea formelor și instituțiilor de supraveghere a administrației. Înainte de 1989 a fost inițiat un sistem de revizuire judecătorească, care este de atunci în continuă extindere. El se bazează pe principiile legale eficiente, recepționând un număr mare de cereri. Jurisdicția sa este limitată prin faptul că mai întâi partea trebuie să-și epuizeze apelurile administrative interne, dar este prea devreme de spus cum vor evolua relațiile dintre cele două forme de apel. Necesitatea ca judecătorii să fie bine instruiți în privința legii administrative va cere o atenție mai mare decât se acordă în prezent. Bineînțeles insuficiența de judecători cu experiență și interes în acest domeniu poate ridica probleme importante pentru educația și cariera legală. De asemenea este important ca tribunalele superioare să creeze treptat o jurisprudență a principiilor legii administrative. Măsura în care această problemă este realizată încă nu este clară, cerându-se un studiu aparte în acest scop.

Cel mai mare neajuns al sistemului ungar constă în lipsa prevederilor pentru revizuirea valorilor și substanței acțiunilor administrative de către judecătore sau de către un tribunal special, independent de administrație. Acesta este un domeniu, în care experiența altor țări, cum ar fi Australia și Regatul Unit, va fi de folos pentru Ungaria.

În sfera nejudicătorească, trebuie să se considere important rolul Procurorului într-o țară modernă și democratică. Situația actuală este complicată, dezvoltându-se o anumită tensiune dintre funcția pe care o avea oficiul în trecut, pe parcursul perioadei comuniste, și care este poziția sa în sistemul nou. Aplanarea acestei tensionări trebuie realizată prin elaborarea unei viziuni clare a rolului oficiului, iar apoi aceasta să fie reflectată într-o lege nouă. Altă problemă la care ne vom referi este relația dintre Procuror și Comisiile Parlamentare. Ea este destul de vagă și confuză. Ar fi bine, ca în timpul considerării rolului general al Procurorului, să se examineze minuțios și relațiile dintre cele două instituții și de elaborat legile în care relațiile acestea vor fi reflectate destul de clar.

În timpul perfectării studiului prezent, n-a fost posibil de examinat diversele forme de inspectorate și comisii cum ar fi Oficiul de Audit. Astfel de organe încep să joace un rol înalt apreciat de supraveghere în democrațiile moderne, de aceea ar fi cazul de făcut un studiu minuțios al sistemului ungar. Și, în sfârșit, la nivel Parlamentar, Ungaria a pus în funcțiune o rețea cuprinzătoare de comitete care au posibilități bune de a deveni mecanisme efective de scrutare și supraveghere. Foarte mult va depinde de faptul cum vor fi folosite posibilitățile existente în practică.

Se sugerează de a se stăruie asupra :

- i. instruirii judecătorilor în aplicarea legii administrative;
- ii. insuficiențele juriști care activează în domeniul legii administrative;
- iii. creării apelurilor asupra valorilor acțiunii administrative către tribunale sau organele de tip judecătorec, independente de administrație;

³¹⁹Secțiunea 0.36.

- iv. rolului Procurorului în supravegherea organelor administrative;
- v. extinderii posibilă a autorității Comisiilor Parlamentare;
- vi. caracterului adecvat al inspectoratelor, al comitetelor speciale și al comisiilor în domeniul administrării publice;
- vii. îmbunătățirii eficacității comitetelor parlamentare în calitate de mecanisme de supraveghere asupra administrației.

4. Polonia

4.1. Prezentare generală

Printre prevederile *Constituției* din 1952, care continuă să fie în vigoare, este și Articolul 86.2, conform căruia cetățenii au dreptul de a se adresa către toate autoritățile de stat cu plângeri și nemulțumiri. În continuare el prevede ca astfel de plângeri și nemulțumiri să fie examinate și soluționate corect și fără întârzieri³²⁰. Aplicarea practică a drepturilor acestea depinde, desigur, de legile detaliate care creează forme și proceduri potrivite. Această prevedere, răspândită și în multe alte țări din regiune, creează o bază pentru diverse forme și instituții de supraveghere.

O importanță mai mare au mecanismele legale de revizuire judecătorească a acțiunilor administrative. Nici *Constituția din 1952*, nici *Constituția Mică* din 1992 nu expun prevederi expresive pentru revizuirea judecătorească a acțiunii administrative în bază legală. Unica exprimare relevantă de principiu poate fi găsită în Articolul 3 al *Constituției* originale, care declară, că "toate organizațiile autorității de stat și ale administrației trebuie să funcționeze în baza corespunderii cu legea". În *Constituția* din 1952 se conțin prevederi pentru ca justiția administrativă să fie inclusă în "Curtea Supremă, în tribunalele obișnuite și în cele speciale"³²¹.

În *Actul despre Procedura Administrativă*³²² se conțin prevederi limitate pentru revizuirea judecătorească a acțiunii administrative în cazul, când apelurile administrative interne au fost mai întâi epuizate³²³. Revizuirea judecătorească era exercitată de către tribunalele ordinare³²⁴. Curtea Administrativă Supremă a fost creată pentru a îndeplini funcția de revizuire judecătorească a acțiunii administrative. În 1995 a fost promulgată o lege nouă majoră, *Actul despre Curtea Administrativă Supremă*, care a intrat în vigoare în 1996. Noua lege introduce câteva modificări importante în vederea Curții Administrative Supreme, cea mai importantă fiind că a majorat jurisdicția asupra acțiunilor administrative.

Celelalte forme de supraveghere în Polonia includ Procurorul, comisia pentru Drepturile Cetățenilor, oficiul Auditului Național și unele categorii similare de inspectorate. Parlamentul polonez, compus din *Seim* și Senat, dispune de un sistem extensiv de comitete, care au un rol important de supraveghere asupra administrației. Puterile Procurorului au fost reduse considerabil în perioada democratică, deși oficiul și-a menținut funcțiile sale constituționale de a salvagarda respectarea legilor de către autoritățile administrative³²⁵. În crearea oficiului Comisarului pentru Drepturile Omului din 1987, Polonia a fost prima țară din regiune care a adoptat instituția ombudsman. Primul Comisar a luat hotărârea ca oficiul să fie independent de guvern și a cucerit simpatii și respect. Actualmente, activitatea acestuia continuă în aceeași

³²⁰ Articolul 86.3.

³²¹ Articolul 56.1.

³²² 1960 (cu amendamente).

³²³ Apelele interne sunt discutate în partea I a raportului.

³²⁴ Creat conform *Actului despre Curtea Administrativă Supremă (Actul Nr. 74 din 1995)*.

³²⁵ *Mica Constituție* din 1992, Articolul 64.

manieră, devenind o formă importantă de supraveghere. Cele două Constituții și activitățile practice sunt examinate în detalii mai jos.

4.2. Revizuirea judecătorească

Cel mai înalt nivel de revizuire judecătorească este exercitat în Polonia de către Curtea Constituțională³²⁶. Tribunalele au datoria de a adjuca conformitatea legilor și altor acte normative cu *Mica Constituție*. Jurisdicția, organizarea și procedurile trebuie constatate într-o lege aparte³²⁷, dar aceasta încă nu s-a realizat. Al doilea organ, care se numește Tribunalul de Stat, are jurisdicția de a determina responsabilitatea pentru încălcarea Constituției și a legilor de către funcționarii înalți de stat³²⁸.

Cea mai importantă formă de revizuire judecătorească a acțiunii administrative din Polonia este exercitată de către Curtea Administrativă Supremă. Persoana nemulțumită de decizia unei autorități administrative poate înainta plângerea sa către tribunalul administrativ³²⁹. Dreptul de a cere revizuire judecătorească în acest fel, nu este expus prea detaliat. În perioada comunistă, în Polonia dreptul de a cere revizuirea judecătorească deseori nu se exercita, dat fiind faptul că accentul se punea în *Actul pentru Procedura Administrativă* pe soluționarea nemulțumirilor în cadrul structurii apelative din cadrul intern al administrației³³⁰. Trebuie să menționăm, că, totuși, în 1980, au fost introduse revizuirii judecătorești limitate asupra administrației, în acest scop creându-se tribunalele administrative. În anii următori, revizuirea judecătorească treptat devine tot mai mult gata accesibilă. Odată cu prăbușirea comunismului, ea a devenit o procedură directă și este folosită extensiv.

Culminația procesului de reformare în contextul dat a constituit recenta promulgare a *Actului despre Curtea Administrativă Supremă*³³¹. Curtea administrativă a fost creată cu scopul specific de "a se renunța la justiția de către controlul judecătorec al administrării publice"³³². Curtea va avea sediul la Varșovia și se vor crea birouri regionale. Actul stipulează organizarea Curții, puterile Președintelui, rolul Consiliului Curții și relatează problemele relevante. În rezultat, apare un organ judecătorec sofisticat și complex cu puteri extensive de a revizui acțiunea administrativă. Trebuie de menționat, că Curtea Administrativă Supremă este un tribunal de o singură instanță, ceea ce înseamnă, că nu este nici un apel împotriva judecătoriei de primă instanță către un tribunal mai superior.

Unicul recurs împotriva deciziei Curții Administrative Supreme este procedura cunoscută ca revizuirea extraordinară care se adresează către Curtea Supremă de Casare. Această procedură nu poate fi invocată de către un cetățean individual sau o parte, dar depinde de interpretarea Ministrului Justiției, a Comisarului pentru Drepturile Cetățenilor sau de către Procuror. Cetățeanul ofensat de către decizia Curții Administrative Supreme, poate scrie sau expune o petiție în adresa uneia din aceste organe, care poate apoi să decidă de a trimite cazul către Curtea Supremă de Casare. Aceasta este, cu adevărat, o procedură extraordinară, rezervată pentru încălcări mari ale legislației de către Curtea Administrativă Supremă și nu este invocată mai mult de câteva ori pe an. Dacă este invocată, atunci procedura va fi guvernată de către *Codul Civil de Procedură*. Situația actuală este absolut nesatisfăcătoare, de aceea se întreprind eforturi pentru ca apelul să fie creat în cadrul intern al Curții Administrative Supreme. Aceasta ar semnifica divizarea tribunalului în două nivele, de primă instanță și de instanța a doua. Acest fapt ar lichida totodată și necesitatea pentru revizuirea extraordinară. Puterile și obligațiunile Curții Administrative Supreme sunt de două feluri: primul este de a revizui acțiunile specifice administrative pentru legalitate, iar al doilea este de a notifica Președintele

³²⁶ *Mica Constituție*, Articolul 33a.

³²⁷ Articolul 33a.5.

³²⁸ Articolul 33b.

³²⁹ *Actul despre Procedura Administrativă*, Articolul 111.

³³⁰ Rezoluțiile care apar pe parcursul proceselor administrative trebuie să includă informația vizând orice forme de apel care sunt deschise, inclusiv revizuirea de către tribunalele administrative, Articolul 124.

³³¹ Actul Nr. 74 din 1995.

³³² Articolul 1.

Consiliului de Miniștri despre problemele legate de funcționarea administrării publice³³³. A doua funcție din acestea nu este exprimată deloc, dar ideea constă în faptul că tribunalul trebuie să raporteze problemele generale ale administrației, despre care este informat în procesul de exercitare a revizuirii în cazurile specifice. În privința încălcărilor serioase ale legii, Curtea are datoria de a raporta autorităților administrative superioare în ce împrejurări s-a produs încălcarea, precum și despre orice neimplementare din partea autorității primare³³⁴ a hotărârii judecătorești. Puterea a doua este foarte rar folosită.

Până în prezent, cea mai importantă putere a Curții Administrative Supreme este de a revizui cazurile specifice ale acțiunii administrative. Orice persoană, care are interes într-o acțiune, poate cere revizuirea de către tribunalul dat, deși concepția interesului legal nu este elucidată³³⁵. Acțiunea pentru revizuire mai poate fi inițiată și de către Procuror, de către Comisarul pentru Drepturile Cetățenilor sau de către o organizație socială, adică un grup interesat. În general, procedurile apelurilor interne conform *Actului de proceduri Administrative* sau altor legi, trebuie să fie epuizate înainte ca revizuirea să poată fi efectuată, cu excepția cazului Comisarului pentru Drepturile Cetățenilor³³⁶. Limita în timp pentru inițierea unei acțiuni în tribunal este stipulată în act. Odată ce a fost inițiată o acțiune, autoritatea, acțiunile căreia sunt în desfășurare, trebuie să răspundă la învinuirile de care este acuzată în termen limitat de timp³³⁷. Dacă autoritatea nu reușește să răspundă, acest fapt va semnifica că tribunalul poate iniția acțiunea judecătorească în baza legii și a faptelor expuse în plângere³³⁸.

Spectrul jurisdicției tribunalului în procesul de revizuire a acțiunii administrative este mare. El cuprinde decizii, acțiuni intermediare sau măsuri primite în timpul deciziei, acte sau activități care diferă de deciziile și numeroasele acțiuni ale autorității locale³³⁹. Jurisdicția sa se extinde de asemenea și asupra faptului de inacțiune a autorității³⁴⁰. Trebuie să menționăm, că numărul acțiunilor administrative din cadrul jurisdicției tribunalului este cu mult mai mare decât cel cuprins de către *Actul de Proceduri Administrative*, deoarece, în timp ce al doilea este restrâns la decizii, jurisdicția tribunalului, conform *Actului despre Curtea Administrativă Supremă*, se extinde asupra unui număr mare de alte forme de acțiuni. Puterea de revizuire mai include și examinarea unor categorii de acțiuni normative, adică, elaborarea regulamentelor administrative și a regulamentelor de diferite categorii. Puterile sale în această privință, totuși sunt restrânse la anumite categorii de acte normative³⁴¹. Jurisdicția tribunalului este exclusă dacă sunt create tribunale speciale pentru a exercita revizuirea unor domenii specifice ale administrației³⁴².

Criteriile de revizuire a acțiunii administrative de către Curtea Administrativă Supremă constituie conformitatea legii³⁴³. Se face referință la un număr întreg de motive pentru nevalabilitate în Articolul 156 al *Codului de Proceduri Administrative*. Secția aceasta specifică unele temeuri în baza cărora autoritatea administrativă mai superioară poate declara decizia primară drept nevalabilă la un apel intern. Temeiul expus acolo este de natură tehnică, oferind puține prevederi asupra conceptului mai cuprinzător al legalității. Tribunalele poloneze în timpul exercitării revizuirii acțiunilor administrative, dezvoltă un dispozitiv bogat de principii, conform principiului general al legalității. Curtea Constituțională, Curtea Supremă de Casare și Curtea Administrativă Supremă, toate au contribuit în ultimii ani, la dezvoltarea acestei jurisprudențe. Ea de asemenea a fost intensificată și de aprecierile elaborate de către Comisarul pentru Drepturile Cetățenilor.

³³³ Articolul 14.

³³⁴ Articolul 32.

³³⁵ Articolul 33.2.

³³⁶ Articolul 34.

³³⁷ Articolul 36.

³³⁸ Articolul 39.

³³⁹ Articolul 16.

³⁴⁰ Articolul 17.

³⁴¹ Articolul 16.5.

³⁴² Articolul 19.

³⁴³ Articolul 21.

Dacă depistează încălcări de lege, Curtea Administrativă Supremă are puterea de a reversa decizia sau rezoluția, de a o declara nevalabilă sau că contravine legii. Diverse alte puteri specifice pentru a fi utilizate în cazurile necesare sunt expuse în *Actul Curții Administrative Supreme*. Dar trebuie de remarcat asupra puterii Curții Administrative Supreme de a cere unei autorități să îndeplinească un act sau să ia o decizie în domeniile în care aceasta refuzase s-o facă³⁴⁴, Curtea trebuie să prezinte motivările pentru decizia sa și să le prezinte părților implicate³⁴⁵.

Polonezii se mândresc cu sistemul lor de tribunale administrative și cu modul în care revizuirea judecătorească a crescut și a prosperat de la introducerea sa din 1980. Noua Curte Administrativă Supremă are o jurisdicție extensivă, care cuprinde cele mai importante aspecte ale activității administrative. Se consideră că judecătorii tribunalelor administrative sunt bineinstruiți și mândri de independența sa în ce privește modul de considerare și puterile judecătorești. Impresia generală a fost creată în rezultatul discuțiilor mele, deși nu chiar profunde, cu judecătorii tribunalelor administrative. Aspectul jurisdicțional pe care vreau să-l menționez, constă în faptul, că nu toate actele normative sunt supuse revizuirii. Cea mai negativă trăsătură a sistemului de tribunale administrative constă în lipsa apelurilor împotriva deciziilor de primă instanță, dar la momentul de față sunt examinate propunerile pentru modificarea situației existente.

S-a dovedit că numărul de cazuri adresate Curții Administrative Supreme crește consecvent în fiecare an, atingând cifra de 40 000 în 1995. Popularitatea tribunalului cauzează și unele probleme, cea mai esențială constând în soluționarea întârziată a cazurilor. Mie mi s-a raportat, că la începutul lui 1995, în jur de 200 000 cazuri au fost lăsate încă din anul precedent. Reprezentarea legală, sau lipsa acesteia, răspândită pe larg, este altă cauză care trebuie luată în vedere. Majoritatea cazurilor prezentate în fața tribunalelor, sunt fără reprezentare legală. Lipsa generală de reprezentare legală constituie o povară suplimentară pentru tribunale și, fără îndoială, că nu este în interesele persoanelor apelante. Insuficiența juriștilor implicați în sfera legii publice este tot atât de acută în Polonia ca și în ansamblu pe regiune.

4.3. *Apelele asupra valorilor*

Unica formă de recurs asupra valorilor este apelul administrativ înaintat conform *Actului de Proceduri Administrative* care se poate ocupa de problemele substantive de evidență și fapte și judecărilor bazate pe aceste fapte, precum și pe întrebările legale³⁴⁶. În Polonia nu este vreo prevedere legală pentru apelul asupra valorilor unei acțiuni administrative către un tribunal sau organ de tip judecătorec, independent de administrație. Între apelurile administrative interne și revizuirea judecătorească pentru legalitate nu este vreo etapă intermediară.

4.4. *Procurorul*

Oficiul Procurorului este menținut conform Articolului 64 al *Constituției*³⁴⁷. Adicional la rolul său din sfera criminalistică, funcția Procurorului este de a salvagarda respectarea legii de către toate părțile, inclusiv autoritățile administrative. Natura rolului este explicată mai departe în *Actul despre Procedurile Administrative* conform căruia Procurorul i se dă puterea de a acționa în vederea lichidării încălcării legii³⁴⁸. Procurorul mai are putere să înainteze obiecții împotriva deciziei unei autorități administrative care

³⁴⁴ Articolul 26.

³⁴⁵ Articolul 54.

³⁴⁶ Articolul 138.

³⁴⁷ Procurorul este subordonat Ministrului Justiției care deține postul de Procuror General: *Constituția*, Articolul 64.

³⁴⁸ Articolul 182.

contravine legii³⁴⁹. În acest caz, autoritatea trebuie să-și reconsidere decizia și să informeze părțile despre aceasta³⁵⁰.

Mai sus s-a menționat, că adițional la puterile oficiului său, conform *Actului de Proceduri Administrative*, Procurorul are puterea de a cere revizuirea judecătorească a unei acțiuni administrative în fața Curții Administrative Supreme³⁵¹. Procurorul mai poate iniția revizuirea extraordinară în fața Curții Supreme de Casare despre decizia Curții Administrative Supreme. În Polonia, pe parcursul perioadei comuniste, rolul strict al Procurorului de a asigura legalitatea acțiunii administrative, era prins în mrejele rolului politic, care era exercitat mai mult în interesele statului, decât al cetățenilor. Este clar, că motivul dat, este suficient, pentru ca rolul Procurorului să fie redus în sistemul legal nou.

Trecutul pătat al oficiului, totuși, nu este unica cauză pentru reducerea puterilor. Funcțiile extensive ale Procurorului în protejarea legalității erau deosebit de importante atunci, când nu existau alte mecanisme care ar fi putut îndeplini funcțiile date. Odată cu creșterea revizuirii judecătorești și creării tribunalelor independente, necesitatea Procurorului a diminuat. Partea nemulțumită de către un act administrativ își va proteja drepturile personale și, când va considera oportună o astfel de acțiune, va apela la Curtea Administrativă Supremă. Crearea oficiului Comisarului pentru Drepturile Cetățenilor a constituit o altă lovitură pentru Procuror, odată ce o parte a ambelor activități, formale și neformale, acum sunt îndeplinite de către Comisar. Într-adevăr, s-a dovedit, că în practică, Procurorul nu-și exercită regulat puterile conferite de către *Actul de Proceduri Administrative* de a supraveghea problemele legale. Rămâne adevărat faptul, că în comunele locale mici a unei țări mari, oficiul Procurorului încă este destul de aplicat în implementarea rolului unei categorii de ombudsman general.

4.5. Ombudsman: Comisarul pentru Drepturile Cetățenilor

Oficiul Comisarului pentru Drepturile Cetățenilor a fost creat în Polonia în 1987, cu doi ani înainte de mișcările care au marcat sfârșitul sistemului comunist și începutul perioadei democratice. Primul Comisar, Ewa Letowska, a fost o femeie cu capacități remarcabile, care a reușit să-i atribuie oficiului o independență și un nume mai mare decât s-a așteptat. Ea a fost capabilă să fructifice puterile extensive conferite de *Legea despre Protejarea Drepturilor Cetățenilor*³⁵². Motivele care au servit pentru crearea oficiului la momentul acela nu sunt destul de clare dar, pare-se, guvernul încerca să aplaneze tensionările sociale care erau în creștere, prin crearea unei instituții care părea liberală și democratică, în timp ce "continua să atragă atenție mai mult la calitățile decorative, decât la funcționarea autentică în conformitate cu principiile unei democrații reale"³⁵³. Guvernul nu s-a așteptat la astfel de rezultate uluitoare, oficiul Comisarului asumându-și o importanță considerabilă în sistemul legal polonez, importanță, care a continuat treptat să crească și în anii posteriori.

Conform *Micii Constituții* din 1992, Polonia este un stat care "implementează principiile justiției sociale"³⁵⁴. *Legea despre Protejarea Drepturilor Cetățenilor*³⁵⁵ stipulează că Comisarul pentru Drepturile Cetățenilor este obligat să cerceteze nu numai dacă a fost încălcată legea de către o autoritate administrativă, dar și dacă au fost încălcate principiile comunității de viață sau ale justiției sociale. Principiilor acestea mai târziu li s-a atribuit exprimare constituțională în *Constituția Mică* din 1992. Comisarul este numit de către *Seim* pe o perioadă de patru ani. Oficiul este independent de alte organe de stat și de guvern; Comisarul este responsabil în fața *Seimului*. Cercetarea de către Comisar este inițiată prin cererea unui cetățean, a unei

³⁴⁹ Articolul 184.

³⁵⁰ Articolul 186.

³⁵¹ Articolul 33.

³⁵² Actul Nr. 109 din 1987.

³⁵³ T. Zielinski, *Ombudsman: Posibilitățile și delimitările pentru acțiune* (1994, Varșovia), p.35.

³⁵⁴ Articolul 1.

³⁵⁵ Textul final Dz. U. 1991, Nr. 109, Poziția 471, Articolul 3.

organizații sociale sau a guvernului local. Ea mai poate fi inițiată și din voința proprie a Comisarului³⁵⁶. Procedurile de inițiere a unei acțiuni sunt neformale și este suficient ca să se constate subiectul general al cauzei plângerii.

Odată ce a fost inițiată cercetarea, Comisarul are puteri mari de a cere explicații, perfectarea documentelor și colectarea informației, inclusiv și dosarele agenției³⁵⁷. Poate fi chemat un expert pentru acordarea asistenței solicitate sau, dacă se consideră necesar, se poate cere efectuarea auditului autorității respective. Agenția sau altă instituție supusă cercetării, este obligată să coopereze și să ajute Comisarul. Ea trebuie să pună la dispoziția acestuia informația respectivă, să explice acțiunile și să comenteze aprecierea de către Comisar a situației³⁵⁸. La sfârșitul cercetării, Comisarul trebuie să specifice acțiunea care trebuie să fie efectuată de către autoritate pentru a corecta situația. Aceasta poate include o consultație în ce privește modalitatea de soluționare a cazului, cererea de a se iniția urmărirea în justiție, de a se iniția un apel, sau revizuirea acțiunii de către tribunal³⁵⁹. Dacă autoritatea primară nu este de acord cu propunerile Comisarului, problema se va cerceta de către autoritatea administrativă mai superioară.

Adițional la aceste puteri extensive în cazurile specifice, oficiul Comisarului poate acționa din inițiativa sa proprie, desfășurând o cercetare mai generală. El are autoritatea generală de a recomanda organelor administrative anumite măsuri de protejare mai adecvată a drepturilor și libertăților³⁶⁰. Acestea includ și propunerile pentru legislație, care pot influența hotărârile judecătorești ale Curții Constituționale și ale Curții Supreme. Comisarul prezintă un raport anual despre activitatea sa *Seimului*, inclusiv și comentariile asupra nivelului de corespundere în raport cu drepturile și libertățile constituționale ale organelor administrative și ale altor organe.

Din această analiză succintă se poate vedea că Comisarul are puteri extensive de a cerceta acțiunile autorităților administrative în vederea drepturilor și libertăților. Ce se întâmplă dacă o autoritate nu acceptă propunerile acestuia, nu este destul de clar expus în act, dar se dovedește, că este datorია autorității superioare de a insista, în ultimă instanță, asupra implementării. Acest fapt este un lucru obișnuit, în timp ce în majoritatea jurisdicțiilor autoritățile ombudsman depind mai mult de capacitățile sale de a motiva și a convinge administrația, decât să persiste frica aplicării unor sancțiuni legale.

Este important de menționat, că cercetările Comisarului nu se limitează la încălcările legii în sens categoric, dar se extind asupra unui șir mai mare de nuanțe în contextul unei administrări calitative. Această jurisdicție mai cuprinzătoare este expusă clar în referințele la principiile comunității de viață și a justiției sociale. Această jurisdicție cuprinzătoare a Comisarului este tratată foarte serios, faptul că se ține cont de principiile acestea generale fiind reflectat în hotărârile și recomandările sale. Numărul de plângeri recepționate de către oficiul Comisarului sugerează ideea că acesta este binecunoscut poporului polonez și că este considerat la nivel înalt. Conform oficiului Comisarului, pe parcursul anului 1994 au fost recepționate mai mult de 30 000 de plângeri și, adițional, un număr de 50 000 de scrisori care n-au constituit plângeri. Aproximativ a patra parte din plângerile recepționate ridică probleme substanțiale și sunt cercetate pe deplin.

Puterile Comisarului sunt mai mult educative și convingătoare, decât de constrângere. Se dovedește că agențiile administrative sunt în general cooperatiste, membrii oficiilor persistând că eforturile educative ale lucrului lor asupra administrației au fost benefice, deși nu este accesibilă vreo evidență sistematică în vederea acestui aspect. Spre deosebire de echivalentul său ungar, Comisarul polonez dispune de oficii locale și, drept rezultat, pare să fie mai vizibil și mai accesibil pentru cetățenii simpli. Oficiul Comisarului depune eforturi considerabile pentru a da publicitate lucrului său prin intermediul mass-media. În același timp, acest fapt elucidează și unele neajunsuri. Comisarul și-a exprimat dezamăgirea în legătură cu lipsa de finanțe adecvate de stat pentru a se isprăvi cu funcțiile oficiului său. Resursele extrem de limitate ale oficiului au, drept

³⁵⁶ Articolul 9.

³⁵⁷ Articolul 13.

³⁵⁸ Articolul 17.

³⁵⁹ Articolul 14 și 15.

³⁶⁰ Articolul 16.

consecință, încetinirea procesului de examinare a scrisorilor și plângerilor. În sfârșit, vom mai menționa și faptul, că domeniile în care parvin cele mai multe plângeri, sunt: asigurările sociale și de muncă, administrarea justiției, precum și problemele economice, cum ar fi taxele, vama, băncile și drepturile consumatorului.

4.6. *Inspectoratele, comisiile și formele de supraveghere*

Cele două organe speciale create de *Constituție*, care au un rol potențial de supraveghere asupra administrației sunt, Tribunalul de Stat și Camera Supremă de Control³⁶¹. Tribunalul de Stat are obligațiunea de a adjuca asupra responsabilității pentru încălcarea legii și a *Constituției* de către persoanele care dețin posturi oficiale înalte. Detaliile acestei jurisdicții trebuie expuse într-o lege separată. Unele din procedurile de chemare a unei persoane în fața tribunalului se conțin în *Ordinile Permanente ale Sedum*³⁶².

Camera Supremă de Control are puterea de a regla activitățile economice, financiare și organizațional - administrative ale autorităților administrative și ale altor organe publice. Temeiurile, în baza cărora trebuie să se exercite controlul, sunt legalitatea, eficiența economică, eficacitatea și integritatea³⁶³. Camera este subordonată Sedum-ului și iarăși, ar fi cazul să se expună în mod detaliat puterile și procedurile sale într-o lege separată. Totodată, ar mai fi de dorit ca, îndeplinind funcția unui oficiu național de audit, camera să devină o formă importantă de supraveghere administrativă asupra domeniului respectiv definit.

4.7. *Supravegherea parlamentară*

Parlamentul polonez constă din două camere, *Seim* și Senat. Ambele camere pot face dezbateri asupra diferitor probleme în mod obișnuit, deși ultimul cuvânt îi aparține *Seimului*³⁶⁴. Regulile și principiile detaliate ale *Seimului* se conțin în *Ordinile Permanente ale Seimului*. Principiul de bază constă în faptul, că Parlamentul trebuie să funcționeze atât în calitate de organ legislativ, cât și de supraveghere asupra guvernului și administrației.

În *Constituție* sunt prevederi pentru crearea unui sistem de comitete ale *Seimului*³⁶⁵. Funcțiile comitetelor parlamentare sunt: (i) considerarea și examinarea problemelor ridicate de către *Seim*; (ii) exprimarea hotărârilor asupra problemelor care au fost puse în fața lor de către *Seim*, și (iii) supravegherea instituțiilor de stat și guvernelor locale³⁶⁶. Se prevede înființarea a 24 de astfel de comitete. Comitetele vor juca un rol important în examinarea proiectelor de lege care trebuie să fie trimise lor³⁶⁷. Comitetul de Contabilizare Constituțională se poate implica în acțiunile de chemare a oficialităților superioare pentru a-și da darea de seamă în fața Tribunalului de Stat³⁶⁸.

Rolul de supraveghere al comitetelor este expus detaliat în *Ordinile Permanente*. Ele trebuie să considere rapoartele despre activitățile administrației, să analizeze activitățile acestora și să considere implementarea actelor și rezoluțiilor *Seimului*. Miniștrii și alte oficialități de asemenea pot fi chemați să se prezinte în fața comitetelor și să țină rapoarte pentru a se dezvălui anumite informații³⁶⁹. Comitetele au dreptul să desfășoare

³⁶¹ Articolul 33b și 34.

³⁶² Constituția din 1992 cu amendamente, Ordine permanente 68ff.

³⁶³ *Constituția*, Articolul 34.1.

³⁶⁴ *Constituția*, Articolul 17.

³⁶⁵ Articolul 10.

³⁶⁶ Ordin permanent 18.

³⁶⁷ Ordin permanent 37ff.

³⁶⁸ Ordin permanent 68ff.

³⁶⁹ Ordin permanent 79.

singure cercetări asupra anumitor probleme administrative și să pregătească rapoarte și recomandări pe care le vor adresa *Seimului* și altor autorități, cum ar fi Consiliul de Miniștri³⁷⁰.

N-a fost un lucru deloc ușor de apreciat gradul de eficiență în practică al lucrului comitetelor, dat fiind faptul că am dispus de o perioadă limitată de timp, pentru realizarea scopurilor studiului prezent. Multe comitete doar recent au început să opereze dar, pare-se, ele sunt preocupate mai mult de aspectele legislative ale sarcinilor sale, decât de supravegherea administrației. Odată ce comitetele sunt constituite de către deputații Parlamentului, rețeaua neformală și loialitatea endemică a *Seimului*, în general, sunt reflectate în sistemul de comitete. Conform unei opinii, acest fapt împiedică comitetelor să gândească independent și fie mai eficiente. Oricum, pentru a face concluzii mai ferme, este necesar de a se efectua un studiu mult mai detaliat.

4.8. Concluzii și probleme pentru considerare

Practica revizuirii judecătorești a administrației și rolul investigativ al Comisarului pentru Drepturile Cetățenilor, sunt bine instaurate actualmente în Polonia și funcționează bine, deși pentru a face concluzii ferme în vederea funcționării, s-ar cere investigații mult mai profunde și detaliate, decât cele care au fost posibile pentru raportul prezent. Sigur, că la nivel legal și instituțional, polonezii au motive de a fi satisfăcuți de progresul realizat în domeniul acestor două forme de supraveghere. Noua lege despre revizuirea judecătorească a acțiunii administrative a majorat considerabil numărul de acte și decizii, asupra cărora poate fi exercitată supravegherea. Curtea Administrativă Supremă a câștigat o reputație bună și stabilă, iar judecătorii acesteia se consideră a fi de calificare profesională înaltă. Lipsa procedurii de apel din cadrul sistemului de tribunale administrative constituie un neajuns, care curând poate fi soluționat. Asigurarea neadecvată a reprezentării legale este o altă problemă, dar aceasta nu poate fi soluționată atât de ușor.

Oficiul Comisarului pentru Drepturile Cetățenilor s-a afirmat singur destul de clar după aproape 10 ani de funcționare independentă, demnă de încredere și suficient de efectivă. Acesta reprezintă un simbol bun al sistemului nou și, fiind condus de persoane abile și cu viziuni largi, a câștigat respectul din partea oficialităților și cetățenilor. El are o jurisdicție mare, în opinia unora, prea mare, care se extinde mult în afara legalității stricte. El poate interveni în problemele sociale, cu adevărat fundamentale, creându-se impresia că este destul de efectiv. Principalul neajuns, constă în lipsa resurselor adecvate pentru a se isprăvi cu sarcinile enorme, de soluționarea cărora se ocupă.

Celelalte forme de supraveghere a administrației sunt mai limitate și mai peticite. Nu sunt proceduri de apel pentru organele din afara administrației în problemele valorii și substanței. Aceasta este problema, asupra căreia trebuie de lucrat. Rolul Procurorului în domeniul legii publice, pare-se, este în continuă descreștere, una din cauzele de bază fiind faptul, că funcțiile sale anterioare sunt acum îndeplinite de către tribunalele administrative și de către Comisarul pentru Drepturile Cetățenilor. S-ar mai solicita și efectuarea unui studiu mai profund al altor forme de inspectorate și comisii speciale, cum ar fi Oficiul de Audit. Și, în final, vom menționa, că structura instituției *Seimului* și a sistemului de comitete au format baza pentru crearea unor mecanisme efective de supraveghere a administrației, dar acestea trebuie să se dezvolte pe calea acumulării experienței și a auto-scrutării.

În lumina celor spuse, problemele specifice care trebuie precăutate sunt următoarele:

- i. în timp ce în domeniul supravegherii acțiunii administrative au avut loc schimbări importante, lipsa structurii de apel din cadrul Curții Administrative Supreme este un neajuns;
- ii. instruirea judecătorilor administrativi, în special celor din cadrul instanțelor mai inferioare, ar trebui să fie îmbunătățită;
- iii. spectrul jurisdicției Comisarului pentru Drepturile Cetățenilor ar trebui revăzut pentru a

³⁷⁰ Ordin permanent 85.

- constata dacă trebuie lărgit sau micșorat;
- iv. relațiile dintre apelurile administrative interne și apelurile către organele externe ar trebui revăzute;
 - v. ar trebui să se atragă atenție problemei apelurilor către organele externe și independente în vederea valorilor și substanței;
 - vi. rolul Procurorului acum este mai puțin clar, mai ales în legătură cu extinderea revizuirilor judecătorești și a recursului larg de către Ombudsman;
 - vii. se cere a se efectua un studiu mai detaliat al inspectoratelor și altor organe de supraveghere pentru a determina dacă puterile lor sunt adecvate și dacă ele cuprind destul de satisfăcător activitățile administrative.

5. Bulgaria

5.1. Prezentare generală

Constituția bulgară din 1991 conține prevederi pentru revizuirea judecătorească a acțiunilor administrative, inclusiv a actelor normative, precum și a acțiunilor individuale. Unele din aceste domenii sunt tratate mai detaliat în *Actul despre Procedurile Administrative*, dar este necesar de a se avea și unele legi mai generale, care ar specifica procedurile de revizuire judecătorească în întregime. (Se conțin careva prevederi în *Actul despre Procedurile Administrative*). Constituția mai prevede și crearea Curții Administrative Supreme, care până în prezent încă n-a fost creată. Procurorul continuă să dețină rolul de supraveghere a legalității acțiunilor administrative, deși acest rol a fost redus considerabil pe parcursul ultimilor ani³⁷¹.

Celelalte forme de supraveghere a administrației sunt destul de slab dezvoltate. Nu sunt proceduri pentru inițierea apelurilor asupra valorilor acțiunii administrative către tribunal sau alte organe judecătorești, unica formă de apel în vederea valorilor fiind doar în cadrul intern al administrației³⁷². Nu este stipulată crearea instituției Ombudsman de natură generală sau particulară, nici nu există prevederi generale pentru alte forme de cercetare a plângerilor individuale împotriva administrației. Scrutarea parlamentară a administrației este destul de puternică, în special prin intermediul sistemului de comitete, care a fost creat acum, dar este prea devreme de judecat dacă puterea accesibilă este realizată³⁷³.

5.2. Revizuirea judecătorească a acțiunii administrative

În Constituție se conțin prevederi pentru supravegherea judecătorească a administrației. Mai întâi a fost creată Curtea Constituțională, printre obligațiunile căreia este și respectarea prevederilor *Constituției* și reglementarea constituționalității legilor adoptate de către Asamblarea Națională și a actelor Președintelui³⁷⁴. În timp ce prevederile *Constituției* se aplică direct³⁷⁵, jurisdicția Curții Constituționale, pare-se, poate fi invocată direct de către persoane, organizații sau de către autoritatea oficială care dorește să cerceteze constituționalitatea unui act al Președintelui. Jurisdicția tribunalului de asemenea poate fi invocată, dacă în timpul revizuirii judecătorești a acțiunii administrative apare vreo nuanță importantă de interpretare a *Constituției*.

³⁷¹ A fost promulgată o lege mai recentă, care include prevederi importante în vederea Procurorului, *Actul despre Sistemul Judecătoresc (Actul Nr. 59 din 1994)*.

³⁷² Aceasta a fost discutat în partea I a raportului.

³⁷³ Noi regulamente de reglare a procedurilor Asambleei Naționale au fost adoptate în 1995.

³⁷⁴ Articolul 149.

³⁷⁵ Articolul 5.2.

O importanță mai mare pentru revizuirea judecătorească a acțiunii administrative are principiul constituțional conform căruia tribunalele trebuie să supravegheze legalitatea actelor și deciziilor autorităților administrative³⁷⁶. Diferența dintre act și acțiune poate fi pierdută în timpul traducerii, dar jurisdicția tribunalului este expusă în termeni foarte generali, cuprinzând toate acțiunile de natură administrativă, inclusiv actele normative, precum și actele individualizate. Această interpretare este reconfirmată în secțiunea următoare, care declară că cetățenii și alte entități legale sunt liberi de a contesta orice acțiune administrativă care-i afectează, cu excepția celor care sunt excluse în mod expresiv de lege.

Conform *Constituției*, revizuirea trebuie să fie exercitată de către Curtea Administrativă Supremă³⁷⁷, care este împuternicită de a efectua supravegherea judecătorească supremă în vederea aplicării exacte și echivalente a legii în domeniul administrativ³⁷⁸. Tribunalul mai trebuie să reglementeze și legalitatea actelor Consiliului de Miniștri, a miniștrilor, în mod particular, și altor acte efectuate în conformitate cu legea³⁷⁹. Curtea Administrativă Supremă încă n-a fost creată și între timp puterea de revizuire este exercitată de către Curtea Supremă. Am primit înștiințarea că a fost numit primul Președinte al Curții Administrative Supreme preconizate, dar încă n-au fost definitivat procedurile de introducere în aplicare a instituției.

Luată în ansamblu, prevederile *Constituției* indică clar asupra faptului, că revizuirea acțiunilor administrative trebuie să fie exercitată pe cât se poate de cuprinzător, pentru a fi aplicate față de toate autoritățile, începând cu Consiliul de Miniștri și mai departe în jos, cuprinzând acțiunile administrative de toate categoriile, individuale sau generale, interne administrației sau externe. Unicele două excepții constituie problemele, în primul rând, excluse de lege și, în al doilea rând, acțiunile Președintelui. Această interpretare largă a spectrului revizuirii a fost modificată recent prin decizia Curții Constituționale la inițiativa Procurorului³⁸⁰. În cazul acesta, Curtea Constituțională stipulează că toate acțiunile administrative sunt deschise pentru revizuire, cu excepția celor două prevederi, unica condiție fiind că drepturile sau interesele părții care cere revizuirea să fie afectate. Această ultimă cerință, pare-se, nu se aplică în cazul, când acțiunea a fost inițiată de către Procuror³⁸¹.

În timp ce principiile constituționale sunt clare, aplicarea acestor principii în practică nu este chiar bine expusă. Unica lege generală, care operează la momentul de față, și care specifică procedurile pentru inițierea acțiunii de revizuire, este *Actul de Proceduri Administrative* din 1975 cu amendamentele făcute. *Actul de Proceduri Administrative* susține apelurile împotriva actelor administrative către tribunale în baza problemelor de legalitate³⁸². Această formă de revizuire este în general în competența tribunalelor raionale, deși cercetările actelor elaborate de către miniștri și de către alte oficialități trebuie să se facă în cadrul Curții Supreme³⁸³. Procedurile de inițiere a revizuirii sunt expuse în *Actul de Proceduri Administrative*. Ele includ probleme, cum ar fi limitele de timp pentru inițierea acțiunii, relațiile în raport cu apelurile administrative interne, necesitatea de a prezenta cererea în adresa autorității, acțiunile căreia sunt cercetate, precum și motivele, în baza cărora acțiunea poate fi revizuită. Ar trebui aici să mai menționăm, că nu se cere ca apelurile administrative interne să fie mai întâi epuizate pentru a se proceda la revizuire. Aceasta este situația actuală conform amendamentelor recente la act³⁸⁴.

Motivele pentru revizuirea acțiunii administrative, conform *Actului de Proceduri Administrative*, le vom enumera mai jos. Criteriile principale constituie principiile legalității care sunt definite de:

- i. competență: a avut sau nu autoritatea puterea legală de a acționa;

³⁷⁶ Articolul 120.1.

³⁷⁷ Articolul 119.

³⁷⁸ Articolul 125.

³⁷⁹ Articolul 125.

³⁸⁰ Decizia 21, 26. 12. 1995, Oficial Gazette 99, 1995.

³⁸¹ Articolul 127.

³⁸² Articolul 33.

³⁸³ Articolul 36.

³⁸⁴ Articolul 35.2.

- ii. conformitatea cu legile procedurale și substantive;
- iii. compatibilitatea cu scopurile și țelurile legii³⁸⁵. Ceea ce este adăugat la punctul al treilea, nu este clar, dar, probabil, aceasta deschide calea spre o considerare mai exactă a obiectivelor de bază și dacă autoritatea a acționat în corespundere cu ele. Revizuirea în scopurile neprevăzute constituie drept temei pentru multe jurisdicții și prevederea prezentă poate deschide calea pentru tribunalele bulgare de a dezvolta o jurisprudență similară.

Tribunalul nu poate revizui valorile deciziei, dar este strict concentrat la problemele decizionale de legalitate. Deși aici, divizând legalitatea de valori, aceasta este problema care intră în competența tribunalelor. *Actul de Proceduri Administrative* prevede că în cazurile când au fost comise încălcări de lege, iar problema nu depinde de discreția autorității, tribunalul poate decide asupra valorilor³⁸⁶. Aceasta este o situație excepțională și apare numai în situația, când corectarea încălcărilor legii indică clar asupra unei soluționări particulare substantive. Atunci tribunalul poate găsi această soluție fără a face referință reversibilă la autoritatea inițială, după cum s-ar cere să se procedeze într-o situație obișnuită.

Se poate vedea că spectrul revizuirii, conform *Actului de Proceduri Administrative*, este mai mic decât acel stabilit de *Constituție*. Spectrul revizuirii, conform actului, este restrâns la actele administrative, care sunt definite drept acte administrative individuale și nu includ actele normative de aplicare generală³⁸⁷. Și într-adevăr, nu toate actele individuale sunt expuse în Act, în timp ce actele Președintelui și ale Consiliului de Miniștri sunt excluse³⁸⁸. Alte categorii excluse sunt actele legate de planificarea dezvoltării socio-economice și actele referitoare la afacerile interne ale organului administrativ³⁸⁹. După câțiva ani de confuzie și nesiguranță, acum este clar, după cum s-a menționat mai sus, că actele excluse sau necuprinse în *Actul despre Procedurile Administrative*, totuna sunt supuse revizuirii judecătorești, conform *Constituției*, deși încă n-au fost inițiate procedurile de revizuire conform *Constituției*.

Situația a fost aplanată, într-o măsură oarecare, de către adoptarea *Actului despre Sistemul Judecătoresc* din 1994³⁹⁰. Legea aceasta prevede crearea Curții Administrative Supreme și prevede ca tribunalul să exercite controlul asupra legalității actelor și deciziilor autorităților administrative. În secțiile următoare, Curtea Administrativă Supremă este împuternicită cu autoritatea finală de a decide asupra aplicării corecte și exacte a legii și asupra legalității regulamentelor³⁹¹. Legea declară că cetățenii și persoanele legale au dreptul de a contesta în fața tribunalului orice acțiune administrativă, care afectează drepturile și interesele acestora. Unica calificare a acestui principiu constă în faptul, că pot exista anumite excepții făcute de lege³⁹². Aceasta este o prevedere curioasă. Tribunalele pot revizui toate actele și acțiunile organelor administrative, și la principiul dat nu sunt permise nici un fel de excepții. Cetățenii și persoanele legale pot cerceta actele care îi afectează, dar excepții pot fi făcute.

Cele două principii nu sunt armonioase, odată ce drepturile cetățenilor și persoanelor juridice sunt limitate la cercetarea actelor, nu și a deciziilor, iar printr-o prevedere legală specifică, chiar și unele acte pot fi excluse din categoria celor posibile cercetării de către părți. De ce drepturile cetățenilor și persoanelor juridice trebuie limitate în așa mod, nu este clar. Într-adevăr, trebuie pusă întrebarea, dacă restricția la acte și excluderea acțiunilor este compatibilă cu Articolul 120 al *Constituției* care prevede că cetățenii și persoanele juridice au dreptul să contesteze orice act administrativ care-i afectează, dacă nu este exclus de lege. Legea în această privință trebuie clarificată.

³⁸⁵ Articolul 41.

³⁸⁶ Articolul 42.2.

³⁸⁷ Prevederi suplimentare 1.

³⁸⁸ Articolul 3.

³⁸⁹ Articolul 3.

³⁹⁰ Actul Nr.59 din 1994.

³⁹¹ Articolul 34.5: dar comparați cu Articolul 91.1.

³⁹² Articolul 9.

Trebuie să remarcăm, că în cadrul Curții Administrative Supreme, vor fi două nivele de revizuire - prima instanță și casația - deși unele oficialități susțin cum că ar fi nevoie de o a treia instanță.

Actul despre Sistemul Judecătoresc specifică detaliat natura și componența Curții Administrative Supreme. Eu nu voi examina detaliat prevederile acestea, ci, doar, voi menționa faptul, că ele formează un sistem de tribunale administrative corespunzătoare și satisfăcătoare. Procedurile care guvernează funcționarea Curții Administrative Supreme vor fi expuse într-o lege procedurală nouă, care, actualmente, este în proces de examinare. Legea aceasta va introduce amendamente importante la *Actul despre Procedurile Administrative*; proiectul noii legi încă nu este accesibil.

Tradiția de supraveghere judecătorească a administrației în Bulgaria a apărut de la începutul secolului, când au fost create Tribunalele Administrative, bazate mult pe modelul francez. Ele au fost abolite odată cu adoptarea Constituției din 1947, care a pus capăt supravegherii judecătorești asupra administrației. Începând cu reintroducerea revizuirii judecătorești din ultimii ani ai comunismului și care s-a extins în perioada democratică, ea a fost exercitată de către o diviziune specială a Curții Supreme. Acest fapt nu era pe deplin satisfăcător, de aceea, utilizarea revizuirii judecătorești de către cetățeni este încă destul de limitată. Noua Curte Administrativă Supremă va constitui o modificare benefică, dar va trece încă o perioadă de timp, până când ea va fi instaurată în calitate de formă efectivă de scrutare asupra administrației. Cele două probleme constau în insuficiența numărului de judecători cu experiență care activează în domeniul legii administrative și în faptul, că puțini juriști doresc să activeze în această sferă.

5.3. Procurorul

Oficiul Procurorului este menținut de *Constituția* nouă a Bulgariei, acesta continuând să joace un rol important în contextul legii administrative³⁹³. Obligațiunile legii publice ale oficiului sunt: în primul rând, de a acționa în vederea anulării actelor ilegale, inclusiv cele elaborate de către autoritățile administrative; și, în al doilea rând, de a participa la cazurile administrative în conformitate cu prevederile legii. Una din legile care prevede participarea Procurorului la astfel de cazuri, este *Actul despre Procedurile Administrative*, în care se stipulează că Procurorul trebuie să înainteze proteste către tribunale împotriva actelor administrative care sunt considerate de acesta că contravin legii³⁹⁴. Se pare, că Procurorul trebuie și să participe la toate cazurile de revizuire a administrației, conform *Actului despre Procedurile Administrative*, chiar dacă acțiunea a fost inițiată de către o altă parte³⁹⁵. În practică, totuși, Procurorul nu intervine deseori. Procurorul mai are funcția de a interpreta actele normative la solicitarea unei persoane³⁹⁶.

Primul lucru, pe care-l face Procurorul, informează autoritatea responsabilă, despre recepționarea declarației de încălcare a legii. Autoritatea trebuie să considere protestul Procurorului în termenii stabiliți și să decidă cum va proceda. Dacă nu s-a întreprins nimic pentru a se soluționa problema, atunci Procurorul trebuie să informeze despre aceasta autoritatea mai superioară. Procurorul de asemenea poate înainta protestul către tribunal, conform *Actului despre Procedurile Administrative*, după cum s-a menționat mai sus. Competența Procurorului, în contextul dat, este limitată în sensul că este concentrată doar la problemele legale, nu și la valorile acestora.

Legea principală care guvernează funcțiile Procurorului în Bulgaria, actualmente, este *Actul despre Sistemul Judecătoresc*³⁹⁷. Această lege, promulgată recent, prevede continuarea funcționării oficiului, specificând organizarea și puterile sale, trăsătura de bază constând în faptul, că el este independent de guvern și de tribunale. Responsabilitatea primară a oficiului Procurorului în sfera legii publice este de a supraveghea

³⁹³ Articolul 127.

³⁹⁴ Articolul 35.2.

³⁹⁵ Articolul 41.1.

³⁹⁶ *Legea despre Actele Normative* (1973) Articolul 47.

³⁹⁷ Legea Nr. 59 din 1994. Cea precedentă, *Legea despre Oficiul Procurorului* (Legea Nr. 57 din 1980) a fost retrasă, deși regulamentele prevăzute de ea încă sunt în vigoare.

legalitatea acțiunilor administrative³⁹⁸. În efectuarea acestei supravegheri, Procurorul trebuie să acționeze în vederea anulării actelor care contravin legii și a restabilirii drepturilor arbitrare încălcate³⁹⁹; oficiul mai trebuie să participe și la cazurile administrative când este autorizat de lege⁴⁰⁰. În exercitarea acestor funcții, oficiul Procurorului are puteri extensive de a cere perfectarea materialelor, de a desfășura inspecții, de a chema martori și de a înainta proteste organelor administrative în vederea anumitor acțiuni ale acestora⁴⁰¹.

În caz, dacă oficiul Procurorului consideră, că una din acțiunile administrative este nelegală, acesta are dreptul să ceară anularea acțiunii conform procedurilor stabilite de lege⁴⁰². Procurorul poate stopa implementarea unei acțiuni până când protestul înaintat de oficiul său către autoritatea administrativă n-a fost considerat. În efectuarea puterilor și obligațiilor sale, oficiului Procurorului trebuie să i se acorde asistența respectivă din partea autorităților administrative⁴⁰³.

Din această prezentare succintă se poate constata, că oficiul Procurorului își continuă activitatea în Bulgaria de azi, în calitate de formă de supraveghere a legalității administrative. Modelul oficiului Procurorului, care a dominat în timpul regimului comunist, model împrumutat de la fosta Uniune Sovietică, a fost înlocuit cu un oficiu independent de alte instituții legale și guvernamentale, rolul căruia a fost redus foarte mult. În Bulgaria, ca și în multe țări din regiune, creșterea accesibilității și a spectrului revizuirii judecătorești a semnalat reducerea puterilor Procurorului. Deși rolul său în supravegherea administrației este încă esențial, în practică oficiul Procurorului tinde să intervină numai în cazurile importante și de interes public major, precum și în cazurile, când revendicările judecătorești nu sunt accesibile.

Deși n-am avut acces la cifrele oficiale, pe parcursul interviurilor cu oficialitățile mi s-a spus, că oficiul Procurorului se implică în tot mai puține cazuri, pe an ce trece. Aceste cazuri sunt legate mai degrabă de actele normative - regulamente, decrete, etc., decât de acțiunile individuale. Și într-adevăr, mi s-a spus de câteva ori, că intervenția Procurorului în cazurile individuale nu s-ar considera potrivită, cu excepția unor cazuri excepționale.

5.4. *Apelurile asupra valorilor*

Apelurile interne împotriva autorității administrative primare către un organ mai superior, conform *Actului despre Procedurile Administrative*, pot trata valorile cazului. În caz, dacă nu sunt apele administrative interne, poate fi prevăzut apelul asupra valorilor către tribunale. Dar dacă sunt, și de natura exactă a apelurilor, atunci ele depind de legile specifice. Revizuirea judecătorească de către tribunale, în general, este limitată la legalitate. Nu sunt legi generale, care să prevadă apelurile asupra valorilor către un tribunal sau organizație de natură judecătorească, nici nu sunt preconizate de a fi introduse astfel de structuri.

5.5. *Ombudsman și alte proceduri de cercetare a plângerilor*

Constituția bulgară nu prevede oficiul Ombudsman nici de natură generală, nici specială. Aceasta este o abatere de la modelul obișnuit, odată ce în toate țările studiate a fost creată o formă oarecare de Ombudsman sau este preconizată. În unele din țările, în care n-a fost adoptată ideea Ombudsman cu jurisdicție generală, se consideră, că ar fi important, cel puțin, un Ombudsman pentru protejarea drepturilor constituționale. Atât Ungaria, cât și Polonia, au utilizat această experiență.

³⁹⁸ Articolul 114.1.

³⁹⁹ Articolul 118.3.

⁴⁰⁰ Articolul 118.4.

⁴⁰¹ Articolul 119.

⁴⁰² Articolul 119.5.

⁴⁰³ Articolul 119.3.

Dreptul constituțional al cetățenilor de a înainta plângeri, propuneri și petiții împotriva statului și organelor administrative deschide calea pentru crearea unor proceduri de contestare mai extensive, inclusiv Ombudsman⁴⁰⁴. Acest drept, care se conține și în constituțiile celorlalte țări din regiune, poate fi pus în aplicare prin intermediul procedurilor neformale de contestare; dar în Bulgaria, la momentul de față, n-au fost întreprinse acțiuni în baza prevederilor de a crea proceduri și mecanisme neformale.

5.6. *Supravegherea parlamentară*

Parlamentul Bulgariei este creat de *Constituție*⁴⁰⁵. El se numește Asamblăea Națională și are puterile obișnuite ale unui Parlament. Asamblăea Națională este aleasă în mod democratic și se conduce de regulamentele și procedurile expuse în *Regulile de Organizare și de Procedură a Asambleei Naționale* (prescurtat *Reguli de Procedură*)⁴⁰⁶. În calitatea sa de organ de supraveghere asupra administrației, Asamblăea Națională poate examina problemele în mod obișnuit, în *Constituție* conținându-se prevederi pentru deputați de a cere darea de seamă a Consiliului de Miniștri și a miniștrilor în mod particular, iar aceștia din urmă, sunt obligați să satisfacă cerințele date⁴⁰⁷. Rolul de supraveghere al Asambleei Naționale este expus în mod detaliat în *Regulile de Procedură*⁴⁰⁸.

Constituția mai prevede și crearea comitetelor parlamentare, care pot fi permanente sau *ad hoc*⁴⁰⁹. Comitetele permanente sunt destinate să asiste în cadrul Asambleei Naționale, în timp ce comitetele *ad hoc* pot fi alese pentru a efectua cercetări și interogări. Atât oficialitățile, cât și cetățenii, pot fi chemați pentru a depune mărturii și pentru a răspunde în fața comisiilor⁴¹⁰. Regulile, care guvernează modalitatea de funcționare a comisiilor, sunt expuse în *Regulile de Procedură*.

Este stipulată crearea unui număr de până la douăzeci de comisii permanente. Componența poate fi creată doar din deputații Asambleei Naționale și reflectă proporțional partidele și fracțiunile din cadrul Asambleei Naționale. Comisiile permanente pot crea subcomisii și grupuri de lucru.

Funcțiile comisiilor permanente includ examinarea proiectelor de legi, rezoluții, etc. și luarea deciziilor asupra problemelor puse în fața lor de către Asamblăea Națională⁴¹¹. Obligațiunile exacte de supraveghere a administrației nu sunt expuse, dar cred că rolul de scrutare și supraveghere este implicit obligațiunilor sale generale. Crearea comitetelor *ad hoc* sau selecte (termenii aceștia au aceeași semnificație) și puterile acestora sunt lăsate în competența Asambleei Naționale de a fi determinate. *Regulile de Procedură*, conform *Constituției*, stipulează, că astfel de comisii pot fi create pentru a cerceta anumite probleme și a desfășura examinările respective⁴¹². Este ușor de constatat, că ele pot fi folosite cu succes pentru a cerceta anumite probleme importante ale administrației.

Deși Comitetele Asambleei Naționale au puterea și potențialul de a deveni o pârghie importantă de supraveghere a administrației, ele încă n-au atins acest nivel. Funcția lor primară în practică este mai degrabă în procesul legislativ, decât în scrutarea și monitorizarea implementării legislației de către administrație. Poate că, într-adevăr, funcția de supraveghere a sistemului de comitete întotdeauna va fi considerată de o importanță secundară. Aceasta, însă, nu înseamnă că comitetele nu sunt active în funcția aceasta secundară. Unele comitete, cum ar fi Comisia pentru Securitatea Națională, sunt active în procesul de exercitare a rolului de supraveghere. Au fost create o mulțime de comitete *ad hoc* în anumite scopuri. În perioada

⁴⁰⁴ *Constituția, Articolul 45.*

⁴⁰⁵ *Constituția, Paragraful 3.*

⁴⁰⁶ Monitorul Oficial Nr. 13/1995.

⁴⁰⁷ *Constituția, Articolul 90.*

⁴⁰⁸ *Regulile de Procedură, Paragraful 3.*

⁴⁰⁹ *Regulile de Procedură, Articolul 79.*

⁴¹⁰ Prevederi similare se conțin și în Articolul 24.2 al *Regulilor de Procedură*.

⁴¹¹ *Constituția, Articolul 24.*

⁴¹² *Constituția, Articolul 31.1.*

ultimului Parlament, erau în jur de douăzeci și cinci de comisii care supravegheau diverse domenii, inclusiv asigurarea cu apă a Sofiei și funcționarea unei rafinării mari de petrol. Se pare, că sistemul de comitete are o bază corespunzătoare legală și organizațională, care se poate dezvolta în următorii ani și poate să devină o formă efectivă de supraveghere a administrației.

5.7. Concluzii și probleme pentru considerare

După adoptarea noii *Constituții* din 1991, Bulgaria a creat un cadru juridic al unui sistem modern și efectiv de revizuire a acțiunii administrative. Conform *Constituției*, principiul de revizuire a acțiunilor administrative, atât al actelor normative cât și al acțiunilor individuale, este destul de clar. Totuși, aplicarea deplină și dezvoltarea principiului dat a fost împiedicat de târăgănarea promulgării unei legi detaliate și de crearea Curții Administrative Supreme. *Actul despre Sistemul Judecătoresc* din 1994 parțial revendică primul neajuns, în timp ce Curtea Administrativă Supremă se așteaptă că va fi pusă în funcțiune foarte curând. Crearea acestui tribunal va constitui un pas mare înainte, dar lipsa unei legi cuprinzătoare de guvernare a substanței și procedurii de scrutare judecătorească rămâne destul de evidentă. Sigur, că mai sunt și alte probleme practice, însă două din ele: insuficiența de judecători experimentați și de juriști interesați de a activa în sfera dată, sunt cele mai arzătoare. Un aspect important, pe care vrem să-l menționăm, constă în faptul, că din 1989 se permite recursul către tribunale fără ca mai întâi să fie epuizate toate formele de apel administrativ intern.

În afară de revizuirea judecătorească de către tribunale, alte mecanisme de supraveghere a administrației în Bulgaria nu există. Oficiul Procurorului își menține anumite funcții în această privință, dar ele nu sunt invocate deseori, fiind foarte limitate în impactul său. *Constituția* nu prevede crearea instituției ombudsman și, conform opiniilor oficiale, se pare că nu prea sunt susținute aceste oficii. Se mai pare că sunt puține metode și instituții alternative de recepționare și cercetare a plângerilor și petițiilor, necătând la principiul constituțional care susține drepturile cetățenilor pentru a-și exprima nemulțumirile. Problema lipsei unui număr adecvat de mecanisme nejudicătorești de supraveghere trebuie precăutată. Sistemul de comitete parlamentare este bine instaurat și are potențial, dar încă n-a devenit o formă efectivă de supraveghere administrativă.

În corespundere cu comentariile acestea generale, aspectele specifice pentru considerare sunt următoarele:

- i. întârzierea creării Curții Administrative Supreme constituie o frânare serioasă a dezvoltării unui sistem eficient de supraveghere judecătorească;
- ii. temeiul pentru intervenirea tribunalelor trebuie clarificat și elaborat;
- iii. insuficiența de judecători și juriști bine instruiți în domeniul administrativ constituie o piedică serioasă în operarea sistemului de tribunale administrative;
- iv. ar fi momentul oportun să fie creată una sau mai multe instituții ombudsman;
- v. rolul Procurorului în supravegherea administrației trebuie revăzut în lumina spectrului extins al supravegherii judecătorești;
- vi. trebuie examinat, dacă instituțiile și mecanismele de supraveghere, cum ar fi inspectoratele, consiliile speciale și comisiile poartă un caracter adecvat sau nu;
- vii. trebuie considerate căile de ridicare a eficienței comisiilor parlamentare ca pârgie de supraveghere asupra administrației.

6. Estonia

6.1. Prezentare generală

În anii care au urmat după independența de Uniunea Sovietică, Estonia a progresat mult în crearea instituțiilor și mecanismelor de supraveghere administrativă. Curtea Supremă exercită o revizuire generală a constituționalității actelor legislative și administrative, în timp ce a fost creat un sistem de tribunale administrative pentru a revizui legalitatea legislației subordonate și a actelor administrative individuale. Cererile sunt audiate de către tribunalele administrative de primă instanță, având posibilitatea de a apela la tribunalele de circumscripție, iar în cazuri speciale, la Curtea Supremă. Tribunalele, totuși, sunt limitate la problemele ce țin de aspectul legalității și nu se prevede posibilitatea de a se iniția apeluri asupra valorilor către tribunale sau organele similare. Totuși, în unele domenii ale administrației există organe de natură judecătorească, care sunt autorizate să reexamineze nu doar problemele legale, dar și valorile acțiunii. Un exemplu de acest fel îl constituie Comisia de apel a Oficiului de Patente. Acțiunile pentru revizuirea de către tribunale, de obicei, sunt inițiate de către părțile, interesele cărora sunt afectate de către acțiunea administrativă.

Cancelarul Legal, care este o postură prevăzută de *Constituție*, are obligațiunea generală să asigure ca organele administrative să exercite puterile sale în conformitate cu legea și ca funcționarul respectiv să aibă dreptul de a primi măsurile de revendicare a încălcărilor legii sau ale *Constituției*. Această putere se extinde numai asupra actelor normative și nu include acțiunile individuale. Dacă nu sunt primite aceste măsuri, Cancelarul Legal are dreptul de a iniția acțiuni de revizuire în Curtea Supremă. Cancelarul Legal poate iniția acțiunile din inițiativa sa proprie, sau poate prelua plângerea de la părțile afectate. Acțiunile de reacționare la plângerile cetățenilor ale Cancelarului Legal seamănă cu cele ale instituției Ombudsman, deși, în realitate, acesta îndeplinește un rol mult mai limitat decât Ombudsman.

În Estonia încă nu există oficii Ombudsman generale sau specifice, nici nu este prevăzută crearea acestora de către *Constituție*. Se examinează, doar, unele planuri de creare a instituției date, deși la momentul perfectării raportului, planurile acestea erau doar la o etapă inițială. Se pare, totuși, că există o angajare reală a oficialităților guvernamentale și departamentale pentru crearea acesteia. Între timp, unele din funcțiile Ombudsman de recepționare și (în măsură limitată) cercetare a plângerilor sunt îndeplinite în bază neformală de către fiecare minister în parte și de către Oficiul Cancelarului de Stat.

Parlamentul are dreptul să exercite formele obișnuite de supraveghere ale administrației. Sunt puse în operațiune un număr extensiv de comitete permanente și ad hoc ale Parlamentului, dar rolul lor în scrutarea administrației se dovedește a fi destul de limitat. Controlul administrativ intern al unui organ asupra altuia a fost recent introdus prin lege, dar este prea devreme de spus cum va funcționa el și care vor fi rezultatele.

6.2. Revizuirea judecătorească

Conform *Constituției* adoptate în 1992, Estonia este un stat guvernat de *Constituție* și de lege⁴¹³. Ea, de asemenea, este un stat bazat pe principiul separării puterilor⁴¹⁴. Se mai conțin și alte referințe cu privire la supremația legii: orice persoană are dreptul la protejarea statului și legii⁴¹⁵, iar legea trebuie să protejeze orice persoană împotriva exercitării arbitrare a puterii de către autoritățile administrative⁴¹⁶. Orice persoană, drepturile și libertățile căreia sunt încălcate, are dreptul la recurs către tribunale⁴¹⁷. Justiția trebuie să fie

⁴¹³ *Constituția*, Articolul 3.

⁴¹⁴ *Constituția*, Articolul 4.

⁴¹⁵ *Constituția*, Articolul 12.

⁴¹⁶ *Constituția*, Articolul 13.

⁴¹⁷ *Constituția*, Articolul 15.

administrată numai de către tribunale, iar acestea trebuie să fie independente în activitatea sa și trebuie să administreze justiția în conformitate cu *Constituția* și cu legea⁴¹⁸. Trebuie să menționăm, că deși se conțin aceste principii generale, *Constituția* nu include în mod direct principiile de revizuire judecătorească a acțiunii administrative.

În *Constituție* sunt prevederi pentru crearea tribunalelor administrative speciale⁴¹⁹. Tribunalele au fost create și sunt în operațiune. Ele sunt guvernate de către *Actul despre Procedurile Tribunalului Administrativ*⁴²⁰. Acest act stabilește procedurile care trebuie respectate de către tribunale și specifică temeiul pentru revizuirea acțiunii administrative. Orice persoană interesată are dreptul să cerceteze acțiunile individuale ale unui organ administrativ în instanțele judecătorești. Trebuie de menționat faptul, că acest drept la cercetare nu include actele normative. Problema este audiată la prima instanță de către un singur judecător, fiind urmat în unele cazuri de apelul către Curtea de Circumscripție, care constă dintr-un for de trei judecători. Apelul final se adresează către Curtea Supremă, dar permisiunea la cercetare de către Curtea Supremă trebuie obținută, aceasta din urmă având discreția de a decide care cazuri să le accepte. Se pare, că permisiunea de examinare se acordă numai în cazurile când se abordează probleme publice importante. În mod normal, audierea problemelor în Curtea Supremă se face de un for constituit din patru judecători și este interesant de menționat faptul, că în 1995 au fost înaintate în jur de 50 de cazuri spre examinare de către Curtea Supremă.

Persoanele, care apelează la Curtea Administrativă pentru revendicări, au dreptul de a fi reprezentate legal, dar, aproximativ, numai în jumătate din cazurile cercetate acestea sunt reprezentate. Cauza aceasta se explică, parțial, prin insuficiența numărului de juriști din țară, iar, parțial, prin faptul că onorariile plătite pentru serviciile juridice accesibile pentru cadrul structurii de asistență juridică sunt joase. Curtea are obligațiunea generală de a stabili autenticitatea problemei și are puteri de a adopta abordarea inchiuzivă a cazurilor. Dispunem de suficiente argumente, colectate în rezultatul interviurilor, pentru a presupune că judecătorii tribunalelor administrative susțin calea negocierilor neformale dintre părți pentru soluționarea cazurilor, cu scopul de a evita necesitatea desfășurării unor audieri depline. Unul din domeniile în care au fost inițiate multe cazuri administrative este legat de restituirea pământurilor. Alt aspect, asupra căruia se consumă o parte din timpul tribunalelor, sunt disputele jurisdicționale în ceea ce privește faptul, dacă acțiunea a fost adresată corect către tribunalul administrativ sau cel civil.

Actul despre Procedurile Tribunalului Administrativ nu specifică deloc temeiul pentru revizuirea acțiunii administrative, dar principiul legalității este o considerare care nu poate fi neglijată. Aceasta este expus nu pentru a se avea în vedere doar încălcările legilor substantive de procedură, dar și pentru a se include mai multe principii generale. De exemplu, incapacitatea organului administrativ de a desfășura audieri pentru părți, va constitui drept temei pentru revizuire pe bază juridică. La fel și nedeazăluirea informației sau lipsa totală de raționalitate a deciziei trebuie tratate drept erori, care să fie atribuite aspectului juridic al deciziei. Sensul deplin al aspectului juridic încă se examinează de către tribunale. Potrivit opiniei unor oficialități și a unor juriști, principiul proporționalității a început să se dezvolte în legea estoniană în calitate de temei pentru revizuire. Unele oficialități mai consideră că *Actul despre Procedurile Tribunalului Administrativ* trebuie să expună mai detaliat temeiul pentru revizuire, deși, fără îndoială, că Curtea Supremă va juca un rol activ în dezvoltarea acestor temeuri în cazurile când este de acord să le audieze.

Adițional la sistemul de tribunale administrative, revizuirea judecătorească a legalității poate fi, în unele cazuri, cercetată direct de către Curtea Supremă care are la activ Camera Legii Administrative. Curtea Supremă este responsabilă de a asigura ca legile și acțiunile administrative să fie constituționale. Cererea care abordează astfel de probleme poate fi făcută direct către Curtea Supremă, deși jurisdicția Curții Supreme poate fi invocată, pare-se, numai de către Cancelarul Legal sau de Președintele Republicii. Cancelarul Legal, după cum s-a menționat anterior, are obligațiunea, conform *Constituției*, de a scruta legalitatea actelor legislative pentru a asigura că ele corespund prevederilor legii și *Constituției*⁴²¹. Cu toate acestea, Cancelarul

⁴¹⁸ *Constituția*, Articolul 146.

⁴¹⁹ *Constituția*, Articolul 148.

⁴²⁰ Legea Nr. 50 din 1994.

⁴²¹ *Actul despre Organizarea Activităților Cancelarului Legal*, Articolul 2 și 17 (Legea Nr. 26 din 1995).

Legal dispune de resurse limitate și, deci, capacități limitate de a monitoriza organul legislativ subordonat. Domeniile potențiale, în care se încălcă legea, trebuie aduse la cunoștința oficiului de către părțile interesate, sau Cancelarul Legal le poate descoperi și singur⁴²². În cazurile când Cancelarul Legal decide să cerceteze hotărârea despre legalitatea legii subordonate, acțiunea este înaintată direct în adresa Curții Supreme.

În timp ce *Actul despre Procedurile Tribunalului Administrative* constituie un act legislativ foarte important, el are lacune serioase. Limitele exacte ale jurisdicției tribunalelor conform actului nu sunt clare; drept rezultat, în tribunale sunt multe cazuri în privința jurisdicției. S-a mai menționat anterior, că procedurile care trebuie respectate de către tribunale nu sunt expuse destul de detaliat în act. Puterile tribunalelor sunt limitate în privința revendicărilor. Ele nu pot declara nevalabile acțiunile administrative care sunt în proces de revizuire, ci, doar, să ceară autorității primare de a-și modifica decizia. Incapacitatea de a îndeplini ordinul acesta poate rezulta doar impunerea unei amenzi, dar nu este posibilă acționarea în continuare, până la soluționarea definitivă a problemei. Și, în sfârșit, în timp ce tribunalele administrative trebuie să adopte o abordare investigativă și inchiuzitorială față de cazurile adresate lor, acestea dispun de resurse foarte limitate de aplicare în aceste scopuri. În schimb, această situație poate influența tribunalele să încerce de a aduce părțile la un acord. La aceste probleme se mai adaugă și cea a insuficienței de juriști încadrați în Tribunalele Administrative.

6.3. Cancelarul Legal

Oficiul Cancelarului Legal este prevăzut de Articolul 139 din *Constituție*. Cancelarul Legal este un funcționar independent, funcția căruia este de a monitoriza actele legislative ale executivului, ale guvernelor locale și ale altor organe guvernamentale pentru a asigura că ele corespund *Constituției* și legilor estoniene. Cancelarul Legal este numit de Parlament la propunerea Președintelui pe un termen de șapte ani. Puterile oficiului creat de *Constituție* sunt expuse mai detaliat în *Actul despre Organizarea Activităților Cancelarului Legal*⁴²³.

Oficiul Cancelarului Legal nu există în alte țări ale Europei Centrale și de Est. Acesta este un oficiu care a existat în Estonia până la perioada sovietică și derivă dintr-un oficiu similar din Finlanda. Oficiul Cancelarului Legal nu trebuie confundat cu cel al Procurorului, deși, într-un șir de țări din regiune, oficiul Procurorului îndeplinește unele din funcțiile Cancelarului Legal. Deosebirea principală, pare-se, constă în faptul, că pe parcursul perioadei comuniste oficiul Procurorului era considerat ca organ vital al guvernului central și, respectiv, al mașinii de partid, în timp ce Cancelarul este un oficiu independent care n-a existat în perioada sovietică și a fost reanimat odată cu expirarea acesteia. Oficiul Procurorului a fost abolit în Estonia în 1992, dar se examinează reintroducerea acestuia într-o formă nouă.

Cancelarul Legal recepționează copiile tuturor actelor legislative de aplicare generală din toate domeniile de guvernământ. Dacă Cancelarul Legal descoperă aspecte care contravin *Constituției* sau legilor, atunci se cere autorității responsabile de legea, decretul respectiv, etc., să facă modificările respective. În îndeplinirea acestei funcții de scrutare, Oficiul Cancelarului Legal și consilierii săi au dreptul să aibă acces la documentele și informația deținută de către autoritățile publice. Dacă amendamentele necesare nu sunt făcute de către agenția care a inițiat legea, Cancelarul Legal poate înainta o acțiune către Curtea Supremă.

Cancelarul Legal raportează anual Parlamentului. Deși *Constituția* și legea formală prevăd că puterile Cancelarului Legal sunt limitate la actele legislative, în practică se dovedește, că jurisdicția sa se extinde și asupra actelor individuale. Cetățenii pot apela la Cancelarul Legal pentru a se plângeră împotriva nelegiuirilor; Cancelarul Legal trebuie, în acest caz, să cerceteze plângerea și să acționeze în mod corespunzător⁴²⁴.

⁴²² *Ibid*, Articolul 12.

⁴²³ Legea Nr. 26 din 1995.

⁴²⁴ *Actul despre Organizarea Activităților Cancelarului Legal*, Articolul 12.

E greu de spus cât de efectiv este Oficiul Cancelarului Legal ca formă de supraveghere a administrației. El poate recepționa petiții de la cetățeni în vederea acțiunilor administrative, dar puterile sale oficiale sunt limitate la supravegherea actelor normative și nu are jurisdicție în privința acțiunilor individuale. Aceasta înseamnă că puterile sale formale sunt foarte limitate, deși, după cum s-a menționat mai sus, pot fi situații când acesta poate acționa și în vederea actelor individuale.

6.4. *Apelul către Tribunale în vederea valorilor acțiunii administrative*

Mai sus s-a menționat, că în legile estoniene nu sunt prevederi generale pentru apelurile împotriva acțiunilor administrative către tribunale sau alte organe judecătorești asupra valorilor cazului. *Actul despre Procedurile Administrative* care trebuie să fie prezentat către *Riigikogu* pe parcursul anului 1997, va conține prevederi pentru apelurile administrative interne, adică împotriva deciziei inițiale, către un organ administrativ superior. Nu sunt prevederi pentru apelurile posterioare către judecătoriile sau tribunalele externe pentru a considera valorile cazului. Unica revizuire externă este în baza temeiului de legalitate, după cum s-a menționat mai sus. Unii experți din domeniu au expus opinia că *Actul despre Procedurile Tribunalului Administrative* ar trebui să specifice temeiul pentru revizuire și că temeiul pentru revizuire trebuie să se extindă și în afara legalității, la problemele substantive, aceasta, însă, este puțin probabil. Deși nu există prevederi generale pentru revizuirea externă a valorilor, anterior s-a menționat, că sunt unele jurisdicții, în care astfel de revizuire este prevăzută. Pentru scopurile raportului prezent n-a fost posibil de a studia mai deplin aceste probleme.

6.5. *Ombudsman*

Spre deosebire de alte țări din regiune, *Constituția* estoniană nu prevede crearea instituției Ombudsman. Cu toate acestea, acum s-a recunoscut, că ar fi bine de creat instituția Ombudsman, actualmente existând un plan de proiectare a legii de instituire a Ombudsman. Aceste planuri se află la o etapă prematură în cadrul Ministerului Justiției și n-a fost posibil de obținut o informație detaliată în vederea naturii oficiului, dacă va fi general sau special, și ce puteri îi vor fi atribuite. Unii funcționari și-au exprimat opinia, că combinarea Oficiului Cancelarului Legal cu numeroase mecanisme de supraveghere create de departamente și de Cancelaria de Stat, probabil, sunt suficiente și exclud necesitatea creării Ombudsman. Aceasta, însă, nu este opinia dominantă, alte oficialități fiind încrezuți, că proiectul legii respective va fi trimis foarte curând în Parlament.

Oficiul Ombudsman va fi mult mai cuprinzător decât cel al Cancelarului Legal. În timp ce oficiul Cancelarului este limitat la problemele legalității actelor normative, Ombudsman va cuprinde și problemele de administrare proastă, și acțiuni administrative necorespunzătoare, în sensul cel mai larg, și va fi accesibil pentru actele administrative individualizate.

6.6. *Supravegherea de către organele administrative*

Prin legea promulgată recent de *Riigikogu* s-a creat un sistem de supraveghere a unui organ de administrare de către altul. Conform acestei legi, cunoscute sub denumirea de *Governarea Actului Republican*⁴²⁵, Consiliul de Miniștri, miniștrii particulari, directorii agențiilor și altor autorități, etc., sunt responsabili de a supraveghea autoritățile administrative subordonate pentru a asigura ca acestea să acționeze în conformitate cu legea și cu scopurile cu care lor li s-au conferit puterile respective. Diversele organe de supraveghere trebuie să elaboreze o legislație detaliată despre modul în care rolul său de supraveghere va fi îndeplinit⁴²⁶. Puterile organelor de supraveghere se extind și asupra actelor normative, și asupra acțiunilor individuale.

⁴²⁵ Legea Nr. 2 din 1996.

⁴²⁶ Articolul 93.3.

Puterile lor asupra ambelor aspecte sunt substanțiale. Acestea au dreptul să ceară, ca lacunele existente în legislația subordonată sau în acțiunile specifice să fie revendicate; ele mai au dreptul să suspendeze îndeplinirea unei acțiuni sau valabilitatea legislației subordonate. De asemenea pot declara nevalabile legislația sau acțiunea⁴²⁷.

Temeiuri pentru supraveghere sunt două: legalitatea și scopul. Legalitate înseamnă, corespunderea cu *Constituția* și cu alte legi, regulamente și ordine ale guvernului și ale ministerelor⁴²⁸. Supravegherea în baza scopului, prevede, ca instrumentul legal sau acțiunea să corespundă politicii statului, după cum este specificat de lege și implementat de guvern sau minister⁴²⁹. Supravegherea pe temeiul dat, de asemenea se extinde și asupra acțiunilor, care cauzează utilizarea nerezonabilă a mijloacelor sau fondurilor de stat, sau care dăunează intereselor naționale în orice alt fel⁴³⁰. Acțiunea de supraveghere efectuată fără scop trebuie să fie explicată.

Aceasta este o lege interesantă, care creează un cadru de supraveghere administrativă, și care nu există în alte țări din regiune. El se aseamănă, puțin, cu apelurile procedurale interne, unde partea interesată poate apela împotriva deciziei inițiale către un organ superior de supraveghere. Totuși, ele se deosebesc prin faptul, că noul sistem de supraveghere administrativă este de natură mai generală, inițiativa aparținându-i organului de supraveghere. Se poate considera că supravegherea administrativă de această natură se va aplica în practică pe o bază neformală în orice țară, dar ceea ce este deosebit de interesant aici, este faptul de a vedea practicile neformale specificate în termene legali clari.

Din formele de supraveghere existente în Estonia, ne vom referi puțin la Oficiul Auditului de Stat. El este prevăzut de *Constituție*⁴³¹ și este responsabil pentru controlul economic⁴³², funcțiile sale principale constând în efectuarea auditului acțiunilor economice ale autorităților de stat⁴³³. Auditorul General, care conduce Oficiul de Audit, trebuie să raporteze anual Parlamentului (*Riigikogu*) despre utilizarea și menținerea bunurilor de stat⁴³⁴.

Mai trebuie să menționăm, că *Constituția* garantează fiecărei persoane dreptul de a adresa memorande și petiții⁴³⁵ agențiilor de stat, guvernelor locale și oficialităților acestora. Procedura de reacționare a acestor autorități trebuie să fie prevăzută de lege. N-a fost posibil de acumulat informații detaliate despre faptul, în ce măsură au fost făcute prevederile date, sau cum procedurile trebuie să funcționeze în practică.

6.7. Cancelaria de Stat

Cancelaria de Stat merită de a fi expusă în mod deosebit pentru puterea pe care o deține în supravegherea administrației. Cancelaria de Stat este o secțiune specială sau departament din cadrul guvernului central și administrației. Ea este creată conform *Constituției*⁴³⁶ și constituie re-introducerea unei instituții similare care a existat în Estonia înainte de război. Secretarul de Stat, care este conducătorul Cancelariei de Stat, este numit de către Primul Ministru și are drepturi și statut de ministru. Printre diversele sarcini, pe care le îndeplinește Cancelaria de Stat, deosebit de importantă este sarcina sa de a conduce operațiunile guvernului și de a acorda servicii de susținere a guvernului⁴³⁷. Ea trebuie să revizuiască proiectele legislative ale

⁴²⁷ Articolul 93.2.

⁴²⁸ Articolul 95.2.

⁴²⁹ Articolul 100.

⁴³⁰ Ibid.

⁴³¹ Capitolul XI.

⁴³² Articolul 132.

⁴³³ Articolul 133.

⁴³⁴ Articolul 135.

⁴³⁵ Articolul 46.

⁴³⁶ Articolul 95.

⁴³⁷ Aceste obligațiuni sunt expuse în *Actul Republican despre Guvernare*, Paragraful 5.

guvernului pentru a asigura conformitatea cu *Constituția* și cu legea. De asemenea se mai cere ca ea să conducă procesul de proiectare a legilor care cuprind operarea guvernului și ale agențiilor de stat.

La nivel administrativ, Cancelaria de Stat trebuie să controleze îndeplinirea funcțiilor de către miniștri. Deși Cancelaria de Stat se află la o perioadă inițială de dezvoltare, informația recepționată de la oficialitățile superioare sugerează ideea, că ea are un rol important de supraveghere asupra guvernului și administrației. În prezent, această funcție este implementată în formă de reacționare la problemele care apar, dar se așteaptă, că pe viitor Cancelaria de Stat va juca un rol mult mai pozitiv și dinamic în cercetarea și supravegherea problemelor administrative.

6.8. *Supravegherea parlamentară*

Riigikogu estonian poate exercita puterile obișnuite de supraveghere prin intermediul procedurilor sale parlamentare. Adicional, a fost creat un sistem extensiv de comitete speciale și permanente parlamentare, multe din care deja sunt în operațiune⁴³⁸. Nu este suficient de clar cât de eficient comitetele funcționează în practică, însă, conform unei oficialități înalte, comitetele tind mai mult să reacționeze la problemele particulare, decât să exercite o funcție de supraveghere mai generală asupra administrației.

6.9. *Concluzii și probleme pentru considerare*

Realizarea cea mai importantă a Estoniei în perioada actuală în ce privește crearea mecanismelor de supraveghere asupra administrației, constă în dezvoltarea revizuirii judecătorești, creării unui sistem de comitete parlamentare și, de însemnătate mai mică, - reintroducerea oficiului Cancelarului Legal. Revizuirea judecătorească asupra administrației a fost creată pe parcursul ultimilor ani ai perioadei sovietice, dar a devenit mult mai accesibilă la direct în anii care au urmat. Ea mai are, încă, careva neajunsuri, după cum s-a menționat mai sus. Aceste neajunsuri pot fi lichidate prin promulgarea unui Act de Proceduri Administrative și prin revizuirea *Actului despre Procedurile Tribunalului Administrative*. Lucrările practice ale tribunalelor administrative, de asemenea, necesită să fie examinate, în special, cunoștințele despre ele și accesibilitatea consultărilor legale, precum și procedurile care le guvernează.

Sistemul de Comitete Parlamentare este bine instaurat și are un potențial bun în forma sa efectivă de supraveghere asupra administrației, dar este prea devreme de spus cum se va dezvolta în viitor. Cancelarul Legal îndeplinește o funcție obișnuită de asigurare a legalității acțiunii administrative, dar nici acest oficiu, nici Cancelaria de Stat nu sunt oficii, care ar substitui ombudsmanul. Oficiul de Audit joacă un rol vital în scrutarea problemelor financiare, dar inspectoratele și formele similare de scrutare trebuie dezvoltate în mod sistematic pentru întreaga administrație.

Se recomandă ca următoarele puncte specifice să fie considerate:

- i. revizuirea judecătorească a acțiunii administrative este bazată pe concepția legalității, dar nu este clar care este temeiul specific pentru a fi considerate drept nelegitimă a acestora;
- ii. spectrul jurisdicției tribunalelor administrative trebuie să fie specificat în mod destul de clar;
- iii. capacitatea Curții Supreme de a audia cazurile pentru revizuirea acțiunii administrative, precum și relațiile sale cu tribunalele administrative trebuie clarificate;
- iv. revendicările accesibile tribunalelor administrative necesită un spectru mai mare și mai puternic;
- v. rolul oficiului Cancelarului Legal în supravegherea administrației trebuie reexaminat și

⁴³⁸Vezi *Constituția*, Articolul 71 și *Actul de Proceduri Riigikogu* elaborat în conformitate cu ea.

expus mai clar, în special, el trebuie să expună clar, dacă puterile oficiului se extind asupra actelor administrative individuale, precum și asupra celor normative;

- vi. posibilitatea introducerii unui sistem de apele asupra valorilor către autoritățile independente, în calitate de extindere a apelurilor interne sau de substituire a lor, trebuie examinate;
- vii. crearea instituției ombudsman trebuie considerată în calitate de problemă prioritară;
- viii. aranjamentele de supraveghere, introduse de către Actul Republican despre Guvernare, reprezintă o dezvoltare interesantă, care ar putea fi extinsă pe viitor;
- ix. rolul organelor de supraveghere, cum ar fi Oficiul de Audit, trebuie revizuit, și de apreciat caracterul său adecvat;
- x. potențialul Cancelariei de Stat, ca formă de supraveghere, trebuie explorat mai departe;
- xi. în sfârșit, sistemul de comitete din cadrul Riigikogu, trebuie examinat, pentru a studia în ce mod s-ar putea ridica eficacitatea sa în practică.

7. Albania

7.1. Prezentare generală

Dat fiind faptul, că Albania încă n-a adoptat Constituția nouă, conform unui proiect respins în rezultatul unui referendum public din 1994, administrația publică trebuie să acționeze în conformitate cu legea existentă. Articolul 39 prevede, că cetățenii au dreptul să ceară revendicări împotriva actului administrativ, care neglijează drepturile acestora. Puterea judecătorească în Albania este exercitată de către Curtea Supremă și alte tribunale create de lege⁴³⁹. Se conțin prevederi clare pentru crearea unor tribunale specializate⁴⁴⁰. Deși nu sunt garanții că proiectul de Constituție va fi adoptat, oricare ar fi versiunea finală adoptată, cred că va conține prevederi în această privință.

Albania se mișcă încet în dezvoltarea instituțiilor de supraveghere judecătorească și nejudicătorească a administrației. Curtea Constituțională, creată în 1992, exercită o jurisdicție generală asupra legalității și constituționalității normelor și actelor administrative. Curtea, în principiu, se ocupă de problemele constituționale, dar, totodată, inițiază și acțiuni împotriva instituțiilor administrative unde chestiunea constă în faptul, dacă instituția a creat o legislație subordonată sau a efectuat acțiuni administrative care contravin legii. Există opinia, că acțiunile de revizuire a miniștrilor sau a Consiliului de Miniștri, trebuie să fie inițiate de către Curtea Constituțională, nu de către Tribunalele Civile.

În afară de puterile Curții Constituționale, Curtea de Casare are și ea jurisdicția de a revizui acțiunile administrative în problemele legale. Această jurisdicție, în curs de dezvoltare, acum este completată de crearea unor diviziuni administrative din cadrul Tribunalele Locale. Reforma dată a intrat în vigoare începând cu 1 iunie 1996 și va semnifica că orice apel împotriva unei acțiuni sau de revizuire a acesteia, va fi audiată la prima instanță în cadrul Curții Administrative. Apelul, apoi, va fi adresat Curții de Apel, iar în unele cazuri, Curții de Casare.

Dezvoltările care au avut loc în supravegherea administrației, nu corespund în egală măsură schimbărilor din domeniul organelor nejudicătorești. Instituția Ombudsman încă n-a fost creată, nici nu este clar cât de serioasă oficialitățile consideră ideea constituirii instituției date. Un șir întreg de oficii îndeplinesc o formă de ombudsman; acestea includ oficiul special din cadrul oficiului Primului Ministru, Comisia Parlamentară asupra Drepturilor Omului (care este un Comitet Parlamentar) și Curtea Constituțională, care recepționează

⁴³⁹ Proiectul de Constituție, Articolul 89.

⁴⁴⁰ Proiectul de Constituție, Articolul 96.

plângerile cetățenilor care nu sunt subiecți direcți ai unei acțiuni judecătorești. Mai sunt și diferite forme de proceduri de contestare din cadrul fiecărui minister. Trebuie să menționăm, că această abordare fragmentară nu este adecvată și este clar că nici unul din oficiile menționate nu dispune de puteri adecvate pentru a cerceta și asigura realizarea rezultatelor dorite în cazurile când plângerile sunt substanțiale. Diverse inspectorate și alte organe de supraveghere există, dar ele nu efectuează supravegherea în bază sistematică ci în mod fragmentar.

Sunt prevederi pentru supravegherea parlamentară prin intermediul formelor parlamentare obișnuite și a unui sistem cuprinzător de comitete permanente și ad hoc. Unele din acestea sunt în operațiune, dar ele încă nu prevăd supravegherea sistematică a instituțiilor administrative. Și, în sfârșit, Oficiul Procurorului, anterior destul de puternic în protejarea intereselor Statului și asigurării legalității acțiunilor administrative, a fost lipsit de funcțiile legii publice și este limitat la rolul procesului de justiție penală.

7.2. Revizuirea judecătorească

Acțiunile administrative pot fi revizuite de către tribunale în Albania conform a două proceduri. Procedura normală este, ca acțiunea să fie adresată către diviziunea administrativă a Tribunalului Administrativ; a doua, mai puțin obișnuită, este revizuirea efectuată direct de către Curtea Constituțională.

Prima și principala procedură de revizuire judecătorească a fost creată de către noul *Cod de Proceduri Civile* care a intrat în vigoare la 1 iunie 1996. Articolul 1 al codului prevede crearea a trei diviziuni speciale în cadrul Tribunalului Raional: Administrativ, Comercial și Familiar. Acțiunea poate fi înaintată diviziunii administrative împotriva unui act administrativ sau a refuzului de a efectua un act, unde actul sau refuzul sunt nelegitime și interesele sau drepturile părților au fost încălcate⁴⁴¹.

Jurisdicția Tribunalului Administrativ se extinde asupra actelor administrative în general, cu excepția a trei situații:

- i. actele generale sau legislative sunt în afara spectrului de revizuire;
- ii. actele administrative care, conform Constituției, sunt supuse jurisdicției directe a Curții Constituționale;
- iii. actele administrative, care au depășit perioada de 30 de zile de la data semnării actului sau refuzului acestuia⁴⁴².

În rezultatul acestor prevederi, tribunalelor li se conferă o jurisdicție mare pentru a revizui administrația, o jurisdicție care este mult mai mare decât cea anterioară. Limitele în timp, de asemenea, sunt stabilite pentru audierea apelurilor și tribunalele trebuie să-și expună argumentele⁴⁴³.

Temeiul, în baza căruia apelurile trebuie soluționate, nu sunt suficient de clare și va trece timp, până când tribunalele vor crea o abordare definită. Principiul legalității este standardul principal, dar care anume conținut este atribuit principiului, vom vedea în viitor. El cuprinde clar încălcarea directă a legii, atât în privința substanței, cât și a procedurii. Într-adevăr, aspectul procedural este întărit de prevederea din proiectul de Constituție din 1993, care cere ca principiul proceselor corespunzătoare să fie respectat⁴⁴⁴. Procesele corespunzătoare sau procedurile sincere constituie o concepție care trebuie să-i fie atribuită semnificație și conținut, dar ea se extinde clar în afara procedurilor stabilite de lege și include principii mai generale, cum ar fi dreptul de a fi audiat, de a avea factori de decizie imparțiali și de a fi informat despre

⁴⁴¹ Articolul 325.

⁴⁴² Articolul 326.

⁴⁴³ Articolul 332.

⁴⁴⁴ Proiectul de Constituție, Articolul 30.

cauzele respective. Concepția proceselor corespunzătoare, pare-se, este expusă detaliat în Actul de Proceduri Administrative preconizat (care va fi prezentat Asambleei Populare albaneze în anul 1997).

Apelurile împotriva diviziunii administrative a Tribunalului Raional se adresează către Curtea de Apel, cu recurs final în anumite cazuri către Curtea de Casare. Curtea de Casare a fost reanimată în 1992 și reprezintă Curtea Civilă Supremă. De la crearea sa, ea a acumulat o practică limitată de revizuire legală a actelor administrative. Baza legală a jurisdicției în cauză nu este suficient de clară, dar derivă, aparent, din dreptul fiecărei persoane de a testa legalitatea unei acțiuni în instanțele judecătorești. Această jurisdicție este conferită conform *Codului de Proceduri Civile* care confirmă Curtea de Casare în calitate de Curte de Apel finală în toate acțiunile civile, inclusiv problemele administrative. Practica existentă a Curții de Casare în exercitarea revizuirii administrative este îndreptată spre legalitatea acțiunii administrative, dar sensul deplin al concepției încă este în curs de dezvoltare. Curtea de Casare nu revizuieste faptele și valorile cazului, dar consideră baza rațională a acțiunii, ea cere să se țină cont de problemele relevante și va insista asupra conformității principiului proporționalității.

Relațiile dintre rolul Curții de Casare în dezvoltarea sensului legalității și tribunalele administrative de primă instanță, trebuie prelucrate, odată ce procedurile noului apel vor intra în vigoare. Se prea poate că Curtea Administrativă se va concentra mai mult asupra faptelor și valorilor, în timp ce Curtea de Casare, în considerarea apelurilor, se va limita la legalitate, în sensul unui set de principii legale distincte împotriva cărora validitatea acțiunilor administrative poate fi judecată. Judecătorul Principal al Curții de Casare a indicat următoarele principii drept cele de bază care guvernează revizuirea acțiunii administrative:

- i. încălcarea legii;
- ii. nerespectarea procedurilor;
- iii. neglijarea faptelor importante și
- iv. decizia unui tribunal mai inferior este lipsită de logică și rațiune.

Curtea de Casare nu apreciază singură faptele și valorile acțiunii administrative sau ale deciziei curții administrative. Adicional la principiile menționate, principiul proporționalității se dovedește a fi unul de bază pentru revizuirea judecătorească.

Fără îndoială, că tribunalele administrative vor deveni principala cale de recurs judecătorec pentru acțiunea administrativă, dar trebuie să facem o mică remarcă asupra rolului Curții Constituționale. Curtea în cauză este responsabilă, în ansamblu, de legalitatea acțiunii administrative și, după cum am menționat anterior, va iniția acțiunile de cercetare a legalității sau constituționalității legislației administrative subordonate sau a unor acte specifice. Această jurisdicție, care este conferită conform *Dispozițiilor Constituționale* din 1992, va continua cu intrarea în vigoare a noului *Cod de Proceduri Civile*. În rezultat, avem continuarea a două jurisdicții paralele pentru revizuirea judecătorească a acțiunii administrative, deși funcția exercitată de Curtea Constituțională va avea un spectru limitat.

Este greu de judecat cât de eficient funcționează sistemul de revizuire judecătorească din Albania. Incluziunea în noul *Cod de Proceduri Civile* a prevederilor de guvernare asupra revizuirii judecătorești de către Tribunalele Administrative este un avantaj important față de situația existentă anterior. Drept rezultat, a fost creată o bază legală, în care revizuirea judecătorească a administrației poate fi dezvoltată. Cum funcționează sistemul în practică, cât de des este invocat de către cetățenii particulari și care este calitatea de adjudecare în instanțele tribunalelor administrative inferioare, - toate acestea constituie probleme, în vederea cărora am putut obține puțină informație.

7.3. Procurorul

Oficiul Procurorului a deținut o poziție cheie în structura legală a statului comunist. În Albania el a fost creat conform *Actului despre Procuror* din 1981 și a exercitat o jurisdicție largă pentru a demonstra, că diferite

instituții ale guvernului activează în conformitate cu legea și în interesele statului. El putea acționa direct pentru a asigura că autoritățile administrative, precum și organizațiile sociale, își îndeplinesc obligațiile legale. Dacă nu reușea să acționeze direct, Oficiul Procurorului putea înainta problemele în tribunale, deși aceasta, de obicei, nu era necesar și se proceda astfel foarte rar. Rolul Procurorului se asocia foarte mult cu interesele Partidului Comunist și a fost reformat în 1992, în așa mod, încât Procurorul, actualmente, nu deține puteri publice pentru a monitoriza legalitatea acțiunii administrative. Acum oficiul se conduce de *Codul Penal de Procedură* și este limitat doar la cercetarea și examinarea cazurilor penale. Nu sunt planuri de creare a unui oficiu nou pentru a exercita funcțiile legii publice, cu care era împuternicit anterior Procurorul.

7.4. Ombudsman

Proiectul Constituției din 1993 nu conține prevederi pentru Ombudsman. În istoria legală a Albaniei n-a existat tradiția Ombudsman sau al unui organ similar, deși Oficiul Procurorului a îndeplinit careva din funcțiile Ombudsman. Atitudinea oficialităților față de crearea Ombudsman este diferită, unii din ei susținând ideea aceasta, iar alții fiind împotriva, dar am înțeles că Ministerul Justiției actualmente examinează problema Ombudsman, deși nu este clar cât de mult a progresat această inițiativă.

Proiectul Constituției expune dreptul cetățenilor de a adresa plângeri și petiții către orice agenție administrativă sau de guvernământ⁴⁴⁵. Tradiția dreptului cetățenilor de a adresa plângerile și petițiile sale guvernului și administrației are careva rădăcini în Albania, ca și în celelalte țări din regiune. S-a dovedit, că tradiția în cauză, a fost suspendată pe parcursul perioadei comuniste, dar acum este reanimată, Departamentul Primului Ministru și alte departamente guvernamentale, fiind inundate cu plângeri și cereri. De obicei, acestea sunt examinate de către departament sau sunt expediate în adresa autorității sau agenției respective. Sistemul funcționează, în principiu, pe bază neformală și, conform oficialităților implicate în proces, are o eficiență doar moderată, lipsa de resurse adecvate pentru a cerceta plângerile și organizarea slabă constituind două obstacole majore în acest sens.

Unele oficialități consideră că aceste sisteme neformale, asemănătoare instituției ombudsman, sunt suficiente pentru a se ocupa de plângerile cetățenilor. Dar aceste sisteme dispun de capacități mici de cercetare a plângerilor și deseori nu pot face altceva, decât să le trimită ministerului respectiv. Este greu de format o impresie clară despre eficiența secției speciale a departamentului Primului Ministru care se ocupă de plângeri, nici nu cunoaștem câte plângeri au fost adresate, dar opinia generală a oficialităților cu care am discutat este, că acesta nu funcționează bine. Comisia Parlamentară a Drepturilor Omului, care a fost creată pentru a monitoriza problemele drepturilor omului, de asemenea examinează plângerile recepționate de la cetățeni. Acesta este un oficiu de valoare, dar din nou, nu dispune de capacități pentru a cerceta plângerile recepționate în mod cât de cât sistematic. Aici iarăși a fost foarte dificil de schițat o concepție clară în ce privește numărul de plângeri recepționate și cât de eficient s-a lucrat asupra lor.

În sfârșit, mai trebuie să menționăm și Curtea Constituțională, adițional la rolul său de curte de revizuire a problemelor constituționale, de asemenea mai îndeplinește, și funcția de un fel de Ombudsman neformal. Ea recepționează plângeri de la cetățeni, aparent un număr substanțial, și oferă consultări în cazurile când e posibil. Unele din aceste plângeri se referă la întrebările legale, dar majoritatea sunt din categoria de întrebări, care în mod normal se referă la Ombudsman, dacă ar fi existat. Ținând cont de resursele limitate accesibile Curții Constituționale, rolul său de Ombudsman este foarte limitat. De asemenea apare întrebarea dacă pe perioade mai îndelungate Curtea Constituțională este o instituție corespunzătoare pentru audierea acestei categorii de plângeri.

⁴⁴⁵ Proiectul Constituției, Articolul 23.

7.5. *Inspectoratele și alte forme de supraveghere generală*

N-a fost accesibilă vreo informație vizând existența și operarea unor inspectorate și alte forme de supraveghere.

7.6. *Supravegherea parlamentară*

Tradiția parlamentară în Albania se află la o etapă primară de dezvoltare, dar din 1991 s-au întreprins eforturi pentru a se crea camera legislativă. Acest organ, cunoscut sub denumirea de Adunarea Populară, are puterile obișnuite de creare a legilor și de supraveghere a guvernului ca și în alte țări. După primele alegeri libere din 1991, Adunarea Populară a luat măsuri pentru introducerea *Regulilor de Procedură* care, printre alte activități, îi mai dă puterea de supraveghere a administrației. Regulile care intră în spectrul nostru de interes pentru scopurile raportului prezent, sunt acelea, care tratează crearea în 1992 a comitetelor permanente și celor ad hoc (sau comisii după cum ele sunt cunoscute de obicei în Albania).

Comisiile sunt constituite de către membrii Adunării Naționale. Ei au numeroase sarcini, inclusiv prepararea proiectelor de lege și a legislației subordonate, scrutarea proiectelor de legi sau decrete elaborate de către alte instituții, studierea eficacității legilor și, de un interes deosebit pentru raportul prezent, monitorizarea și controlarea activităților ministerelor și altor organizații de stat⁴⁴⁶.

Funcția de bază a sistemului de comitete permanente constă în sfera legislativă mai mult decât în cea administrativă. Comitetele trebuie să examineze și să comenteze asupra proiectelor de lege propuse de către ministere. Comitetele au un rol de supraveghere asupra administrației, dezvoltarea acestui rol n-a fost prioritar pentru Adunarea Populară. Cum n-ar fi, dar structura sistemului de comitete este efectivă și trebuie de așteptat, ca rolului de supraveghere să i se acorde o atenție mai mare pe parcursul anilor viitori.

7.7. *Concluzii și probleme pentru considerare*

Principala dezvoltare din Albania spre un sistem efectiv de supraveghere administrativă, este în domeniul revizuirii judecătorești. Crearea unei diviziuni în cadrul sistemului judecătoresc constituie un pas major înainte și s-a dovedit, că a fost recepționat un număr mare de cazuri. Tribunalele sunt ușor accesibile, dar deficitul de consultări juridice este un neajuns mare. Tribunalele Administrative au o funcție deosebit de importantă în supravegherea administrativă, odată ce lipsește un Cod de Proceduri Administrative și un sistem cuprinzător de apele administrative interne.

S-au obținut realizări în prepararea Codului de Proceduri Administrative, dar nu este clar când el va fi prezentat în Adunarea Populară. De asemenea ar fi de dorit, ca tribunalele administrative să aibă mai bine legile sale proprii de procedură, decât ca în prezent, să fie guvernate de *Codul de Proceduri Civile*. Problema cea mai arzătoare, totuși, este de a ridica calitatea tribunalelor administrative. Aceasta necesită o instruire urgentă mai bună a judecătorilor, o organizare și o funcționare mai bună a tribunalelor, precum și consultări legale adecvate pentru cetățeni. Pentru soluționarea problemelor în cauză, sigur, că trebuie resurse, care în prezent lipsesc.

În afară de revizuirea judecătorească, în Albania s-a progresat puțin în privința creării unui sistem cuprinzător și divers de supraveghere administrativă. Accentul, pare-se, este pus asupra unei varietăți de mecanisme neformale, o parte provenite din trecut, altele apărute recent. Astfel de stare neformală poate fi compatibilă cu alte aspecte ale structurii sociale din Albania și constituie un lucru pozitiv în sensul, că o parte din ele este menținută. Totuși, ele nu trebuie tratate drept mecanisme de substituție pentru un sistem

⁴⁴⁶ Proiectul de Constituție, Articolul 14.

bine organizat de mecanisme și instituții mai formale și mai complementare. Acesta trebuie să includă un sistem cuprinzător de apeluri administrative interne sau, chiar mai bine, un sistem de apeluri de primă instanță asupra valorilor către o autoritate independentă.

Trebuie de considerat crearea de Ombudsman cu puteri extinse pentru a cerceta plângerile în privința guvernelor locale și centrale. Mărturiile dovedesc, că o astfel de instituție este necesară, ea ar complimenta mecanismele existente neformale. Mai trebuie de gândit și asupra unor forme de inspectorate și comisii pentru monitorizarea și scrutarea acțiunilor anumitor domenii de activitate. Sistemul parlamentar de comitete este adecvat, dar trebuie făcute eforturi mai mari pentru a dezvolta rolul de supraveghere.

Reieșind din examinările generale prezente, problemele mai specifice sunt:

- i. spectrul jurisdicției tribunalelor administrative și specificarea temeiului pentru revizuire a acțiunii administrative;
- ii. formularea unui cod de proceduri pentru tribunalele administrative;
- iii. problema instruirii judecătorilor și juriștilor încadrați în tribunalele administrative;
- iv. introducerea unui sistem Ombudsman;
- v. revizuirea diferitor forme de inspectorate și altor forme nejudicătorești de supraveghere;
- vi. revizuirea sistemului de comitete ale Parlamentului pentru a îmbunătăți rolul acestuia în calitate de mecanism de supraveghere.

8. Comparări și evaluări

8.1. Introducere

Diversele forme de mecanisme judecătorești și nejudicătorești, precum și de supraveghere a administrației, au fost descrise succint în partea I a raportului. Acestea pot fi grupate conform naturii instituției responsabile: tribunale, organe statutare, cum ar fi procuratura și ombudsman, și Parlamentul. Fiecare din ele este o instituție separată, care are drept sarcină o anumită abordare și o anumită sferă de competență.

Analiza funcțională a lor mai denotă, totodată, și deosebiri importante: tribunalele adjudică de a determina, dacă un caz particular satisface criteriul stabilit de lege; ombudsman și organele asemănătoare cercetează plângerile individuale, dar nu sunt restrânse doar la problemele vizând legalitatea, ele pot pătrunde mai profund în procesul administrativ. Parlamentul și comitetele sale pot, de asemenea, penetra detaliile administrației, dar de obicei, deși nu exclusiv, se ocupă mai mult de problemele generale ale administrației. Aceste distincții, desigur, nu trebuie trasate prea strict, deoarece o anumită suprapunere dintre ele este inevitabilă. Și într-adevăr, o anumită suprapunere nu numai că este inevitabilă, dar și binevenită, astfel, încât nici una din autoritățile de supraveghere să nu exercite control exclusiv în unul din domeniile administrației.

În timp ce fiecare formă de supraveghere are domeniul său special de competență, metode și obiective proprii, trăsătura comună fiecăruia din acestea constă în faptul, că ele sunt independente și separate de autoritățile administrative asupra cărora se efectuează supravegherea. Concepția principală constă în faptul, că nu contează cât de eficientă ar fi administrația în reglarea activităților sale, în dezvoltarea sistemelor de control asupra calității, totodată, susținând structura apelurilor interne. Întrebarea vizând mecanismele externe, este incontestabilă. Ea este incontestabilă din mai multe cauze, unele din care au fost expuse mai sus, dar le putem repeta. Una din ele constă în contribuția pe care o fac aceste mecanisme la ridicarea calității administrației. Aceasta este o problemă greu de apreciat și necesită cercetări empirice minuțioase, dar faptul că formele externe de supraveghere îmbunătățesc standardele administrației s-au înrădăcinat adânc în legea administrativă.

Altă cauză relevantă, dar separată pentru supravegherea externă, este principiul dărilor de seamă. Principiul de bază al guvernării democratice constă în faptul, că o autoritate trebuie să-și dea darea de seamă pentru acțiunile sale față de alți. Chiar dacă este destulă încredere, că autoritatea respectivă a luat decizii corecte și că s-a comportat bine în toate privințele, totuși, va fi important de avut mecanisme de dare de seamă, deoarece singurul proces de reflectare publică a modului în care agențiile își îndeplinesc funcțiile este foarte important. Iar dacă trecem din lumea ideală în cea reală, unde nivelul de îndeplinire este departe de cel perfect, atunci mecanismele de dare de seamă pot afecta și îmbunătăți acest nivel.

A treia cauză importantă pentru supravegherea externă derivă din unghiul de vedere al persoanei implicate în procesele administrative. Anterior s-a menționat, că administrația afectează drepturile și, în timp ce calitatea bună a acțiunilor, de obicei, semnifică un nivel înalt de respectare a drepturilor, acest aspect trebuie considerat deosebit de important. El redă o nuanță clară și atrage atenția asupra administrației, care își poate pierde ușor posturile deținute, dacă nu corespunde cerințelor în caz, dacă eficiența și înalta calitate devin singurul test. Ideea, apoi, mai sugerează, că mecanismele externe, în special cele cu caracter mai individual, ajută la asigurarea ca deciziile primare să fie făcute în mod corect, iar dacă nu, să permită recursul împotriva factorului de decizie inițial către o altă autoritate.

8.2. *Revizuirea judecătorească*

În ceea ce privește dezvoltarea diferitor forme de supraveghere în cele cinci țări studiate, revizuirea judecătorească a acțiunii administrative este singura, care a fost adoptată de către toate. Unele din țări au expus dreptul la revizuirea judecătorească în Constituție (Bulgaria, Estonia și Ungaria), în timp ce altele au adoptat legi corespunzătoare de introducere a practicii date (Albania și Polonia). În unele cazuri au fost create tribunale speciale pentru a se ocupa de problemele administrative, în timp ce în alte cazuri recursul este făcut către tribunalele ordinare civile. Dacă trebuie tribunale administrative speciale sau nu, depinde de câțiva factori, cum ar fi tradițiile țării, experiența tribunalelor existente și accesibilitatea resurselor. În cazurile, când tribunalele administrative speciale încă nu sunt create, probabil, că s-ar putea începe cu tribunalele civile ordinare, care treptat, vor acumula experiența respectivă în problemele administrative. Mai târziu, poate fi rezonabilă și crearea tribunalelor speciale de această natură.

Oricare ar fi structura tribunalului, principiul revizuirii judecătorești este întotdeauna constant: acțiunea administrativă trebuie să fie deschisă pentru examinarea de către tribunale în baza unor astfel de temeuri, că legea a fost încălcată sau aplicată incorect. Concepția legalității, care stă la baza acestei idei, trebuie să fie comparată cu substanța sau valorile cazului, substanța - pentru tribunal, iar valorile fiind lăsate la discreția sau considerarea autorității decizionale. Concepția legalității poate cuprinde un număr de principii mai specifice despre modul în care organele administrative trebuie să acționeze și să decidă. Nici în una din țări nu s-a încercat de a se expune principiile enumerate în formă legislativă, dar putem presupune, că cu timpul, tribunalele vor genera un set de doctrine specifice multor jurisdicții. În unele țări, cum ar fi Ungaria și Polonia, tribunalele deja au generat o jurisprudență importantă în privința problemelor în cauză.

De a avea revizuire judecătorească este un lucru, iar de a o folosi cu o oarecare regularitate, este cu totul altul. S-ar putea presupune, că în timp ce juriștii devin tot mai obișnuiți cu gândul că guvernului i se poate cere să-și dea darea de seamă față de instanțele judecătorești, practica încetul cu încetul se va dezvolta. Cât de repede această se va dezvolta, va depinde de câțiva factori ușor accesibili, iar valoarea și încrederea în independența și consecutivitatea tribunalelor va depinde de alți factori, mai importanți. Valoarea și accesibilitatea consultărilor juridice vor constitui, de asemenea, un factor major în regularitatea și succesul revizuirii judecătorești.

8.3. *Procurorul*

Oficiul, care merge bine împreună cu tribunalele în exercitarea revizuirii, este oficiul procurorului, care în general, are obligațiuni publice. Fiecare țară are oficiul dat într-o formă sau alta, deși Estonia are un oficiu unic al Cancelarului Legal. Albania a scos funcțiile legii publice din competența Procurorului, care actualmente, sunt restrânse, doar, la sfera legii penale. Rolul oficiului este clar, în sensul de a monitoriza legalitatea acțiunii administrative și de a acționa în vederea combaterii încălcării legii. Faptul, dacă acest rol este îndeplinit cel mai bine de către procuror, mai ales ținând cont de funcțiile extinse și deloc binevoitoare ale oficiului din trecut, trebuie de considerat.

8.4. *Revizuirea valorilor acțiunii administrative*

În timp ce supravegherea administrației prin intermediul revizuirii judecătorești se dezvoltă bine, predomină o atitudine diferită în privința revizuirii de către tribunal sau un organ judecătorec a valorilor actelor sau deciziilor. Modelul răspândit în toate cele cinci țări, este acela, în care apelurile substantive trebuie păstrate în cadrul sistemului intern administrativ, argumentându-se prin faptul, că dacă sunt erori în privința faptelor, judecărilor sau discreției, acestea vor fi corectate cel mai bine de către organele administrative superioare. Afirmatia dată este o problemă discutabilă, de aceea în secțiunea de deschidere au fost înaintate câteva cauze pentru un sistem de revizuire a valorilor de către un organ independent de administrație. Cauzele date pot fi destul de convingătoare în țările, în care administrația a fost relativ închisă și secretă, unde a predominat o identitate puternică dintre guvern și administrație și unde ideea unei scrutări externe n-a fost susținută.

Trebuie să fie clar că a iniția apelul asupra valorilor înseamnă a-și expune pretențiile în principiu, și nu contează instituția sau procedura relevantă. Principiul ar putea fi satisfăcut într-un șir de căi, începând de la utilizarea tribunalelor locale, a tribunalelor administrative speciale, sau a judecătorilor. Și într-adevăr, pentru a depăși teama, că un tribunal ordinar nu va fi suficient de competent și abil pentru a reacționa la aspectele administrative ale cazurilor pe care le recepționează, combinarea capacităților administrative și detașarea judecătorească poate fi un model atractiv. O astfel de abordare este bine dezvoltată și, aparent, reușită în multe țări, inclusiv Australia, Franța și Regatul Unit. Ea trebuie să fie formată prin intermediul utilizării unor forme extensive de apeluri interne detașate de administrație. Mai în scurt, prevederea pentru apelurile judecătorești asupra valorilor este o problemă care trebuie considerată importantă de fiecare din cele cinci țări.

8.5. *Locul Ombudsman*

Ombudsman este o altă formă de supraveghere, care a fost introdusă în două din cele cinci țări (Ungaria și Polonia) și este considerat pozitiv în a treia țară (Estonia). Utilizarea sa în Ungaria și Polonia, totuși, este limitată la unele probleme specifice ce țin de drepturile constituționale sau ale cetățenilor. Acesta este domeniul cel mai important care necesită protejare, dar în nici un caz nu este unicul, în care ombudsman poate fi utilizat cu succes. Tendința unor jurisdicții era de a crea un ombudsman general, iar, apoi, un număr de astfel de instituții speciale. Ceea ce prezintă dificultăți în privința ombudsman constă în faptul, că apelul său, în principiu, nu este susținut de cunoștințe profunde în privința eficacității sale în practică.

Adevărul este, că puțin se cunoaște despre faptul, cât de bine își îndeplinesc funcțiile sale de supraveghere, diversele forme de ombudsman, fie în asigurarea unui rezultat mai bun într-un caz individual, sau în stimularea îmbunătățirii practicii generale a instituției. Evident, că sunt anumite avantaje în vederea posibilității cetățeanului de a fi capabil să inițieze cercetări de către organele independente în privința funcționării administrației într-un domeniu sau altul, dar cât de mult trebuie extinsă această cale nu este clar.

Comentarii similare pot fi făcute și în privința altor forme de inspectorate, comitete, comisii cu funcții de supraveghere. Una din acestea, care este deosebit de importantă în țările studiate, este Instituția Supremă de Audit, care examinează partea financiară și managerială a administrației, deși, chiar și acest oficiu n-a fost încă creat în toate țările. Instituția, care îndeplinește funcția dată, este considerată în multe jurisdicții de a fi un element important al bunei guvernări. Toate cele cinci țări au un șir de alte organe de supraveghere cu roluri definite; deși unele exemple au fost prezentate, n-a fost posibil de a le examina în detalii. Ele, totuși, joacă un rol important în asigurarea bunei administrații.

8.6. *Parlamentul și comitetele parlamentare*

Domeniul final de supraveghere îl constituie supravegherea efectuată de către Parlament și comitetele parlamentare. Din descrierea succintă prezentată aici, se poate constata, că fiecare din cele cinci țări dispun de un cadru favorabil pentru funcționarea eficientă a Parlamentului, precum și de un sistem viguros de comitete. Este prea devreme de spus, dacă practica va corespunde promisiunilor; comitetele oferă un potențial mare în calitatea sa de mecanisme de scrutare a administrației, dar multe din ele încă nu sunt în operațiune. Constituirea comitetelor este doar primul pas; pentru a merge mai departe v-a fi nevoie de timp și răbdare.