

**FORME ALE PROTECȚIEI  
ȘI PROMOVĂRII DREPTURILOR OMULUI**

**MEDIEREA  
ȘI  
OMBUDSMANUL**



**CLAUDIU FLORINEL AUGUSTIN IGNAT**

**FORME ALE PROTECȚIEI  
ȘI PROMOVĂRII DREPTURILOR OMULUI**

**MEDIEREA  
ȘI  
OMBUDSMANUL**



**EDITURA UNIVERSITARĂ**  
**București, 2016**

Colecția ȘTIINȚE JURIDICE ȘI ADMINISTRATIVE

Redactor: Gheorghe Iovan  
Tehnoredactor: Ameluța Vișan  
Coperta: Monica Balaban

Editură recunoscută de Consiliul Național al Cercetării Științifice (C.N.C.S.) și inclusă de Consiliul Național de Atestare a Titlurilor, Diplomelor și Certificatelor Universitare (C.N.A.T.D.C.U.) în categoria editurilor de prestigiu recunoscut.

**Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României**  
**IGNAT, CLAUDIU**

**Forme ale protecției și promovării Drepturilor Omului : „Medierea și Ombudsmanul”** / Claudiu Augustin Florinel Ignat. - București : Editura Universitară, 2016  
Conține bibliografie  
ISBN 978-606-28-0491-6

341.231.14

DOI: (Digital Object Identifier): 10.5682/9786062804916

© Toate drepturile asupra acestei lucrări sunt rezervate, nicio parte din această lucrare nu poate fi copiată fără acordul Editurii Universitare

Copyright © 2016  
Editura Universitară  
Editor: Vasile Muscalu  
B-dul. N. Bălcescu nr. 27-33, Sector 1, București  
Tel.: 021 – 315.32.47 / 319.67.27  
www.editurauniversitara.ro  
e-mail: redactia@editurauniversitara.ro

Distribuție: tel.: 021-315.32.47 / 319.67.27 / 0744 EDITOR / 07217 CARTE  
comenzi@editurauniversitara.ro  
O.P. 15, C.P. 35, București  
www.editurauniversitara.ro

## CUPRINS

<b>Considerații introductive</b> .....	9
1. Introducere.....	9
2. Scopul și obiectul cercetării.....	9
3. Noutatea științifică a rezultatelor obținute.....	10
<b>Capitolul I. Mijloace de contencios administrativ, electoral și privind Curtea Constituțională de protecție a Drepturilor Omului...</b>	19
1. Scurtă prezentare, tipuri de mijloace contencioase, clasificare .....	19
2. Studiu comparativ între mijloacele contencioase .....	48
<b>Capitolul II. Avocatul Poporului</b> .....	59
1. Evoluția și istoricul instituției Avocatului Poporului .....	59
2. Principiile care guvernează activitatea Avocatului Poporului.....	63
3. Avocatul Poporului în diferite sisteme juridice internaționale .....	65
4. Avocatul Poporului în sistemul juridic din România .....	69
5. Rolul și competențele Ombudsmanului în Uniunea Europeană și în România.....	72
6. Mijloace specifice de promovare și protecție a Drepturilor Omului de către Avocatul Poporului .....	76
7. Efectele măsurilor întreprinse de Avocatul Poporului în protecția Drepturilor Omului.....	80
<b>Capitolul III. A.D.R.-ul. Metodele A.D.R. în sistemul de drept internațional</b> .....	92
1. Evoluție și istoric .....	92
2. Metodele A.D.R. în SUA .....	93
3. Metodele A.D.R. în Uniunea Europeană.....	94
4. Metodele A.D.R. în România .....	96
5. Rolul și ponderea metodelor A.D.R. în promovarea Drepturilor Omului.....	99
6. Compararea metodelor A.D.R. cu alte instituții de promovare și protecție a Drepturilor Omului .....	99

<b>Capitolul IV. Medierea</b> .....	112
1. Medierea – partea generală.....	112
1.1. Istoric și evoluție .....	112
1.2. Medierea în SUA.....	115
1.3. Medierea în Asia .....	117
1.4. Medierea în Europa .....	119
1.5. Medierea în România .....	120
2. Rolul medierii în promovarea Drepturilor Omului în sistemului de drept internațional.....	121
2.1. Rolul medierii în SUA, Canada și Australia .....	121
2.2. Rolul medierii în Europa cu privire la promovarea Drepturilor Omului.....	122
2.3. Rolul medierii în România cu privire la promovarea Drepturilor Omului.....	131
3. Mijloace specifice de promovare a Drepturilor Omului prin mediere .	135
3.1. Mijloace specifice de promovare a Drepturilor Omului în SUA...	135
3.2. Mijloace specifice de promovare a Drepturilor Omului în Europa și în special în țările Uniunii Europene.....	136
3.3. Mijloace specifice de promovare a Drepturilor Omului în România.....	138
4. Avantajele medierii .....	141
4.1. Avantajele medierii pentru cetățean .....	141
4.2. Cadrul legal în materia medierii .....	143
5. Principiile medierii .....	149
5.1. Caracterul voluntar sau benevol al procedurii de mediere .....	149
5.2. Auto-determinarea părților în mediere .....	150
5.3. Confidențialitatea procedurii .....	150
5.4. Principiul egalității părților și imparțialității din partea Mediatorului .....	151
5.5. Principiul neutralității.....	152
5.6. Principiul acceptabilității.....	152
5.7. Principiul informării prealabile a părților asupra procedurii .....	153
5.8. Nediscriminarea.....	153
5.9. Conflictul de interese.....	153
6. Modele și stiluri de mediere transfrontalieră în domeniul familiei .....	154
7. Instrumente și metodologii speciale în materia medierii transfrontaliere în ceea ce privește răpirea de copii .....	155
<b>Capitolul V. Mediatorul European</b> .....	171
1. Evoluție și istoric .....	171
2. Variante generice ale noțiunii de Ombudsman.....	174

3. Modalități de lucru cu Ombudsmanul European.....	180
3.1. Accesul la informații .....	187
3.2. Audierea martorilor .....	188
4. Mediatorul European în sistemul dreptului comunitar și în dreptul românesc.....	190
5. Rolul Mediatorului European în Uniunea Europeană .....	194
6. Rolul Mediatorului European în România.....	198
7. Mijloace specifice ale Mediatorului European de promovare și protecție a Drepturilor Omului și a valorilor protejate de sistemele juridice ale țărilor membre ale Uniunii Europene, inclusiv România ..	202
8. Efectele măsurilor întreprinse de Mediatorul European în protecția Drepturilor Omului.....	205
9. Rapoartele anuale ale Mediatorului European.....	210
<b>Capitolul VI. Concluzii și propuneri de lege ferenda .....</b>	<b>221</b>
1. Concluzii și propuneri de lege ferenda în materia instituției Mediatorului European sau Ombudsmanului European, precum și a Ombudsmanului Național / Avocatul Poporului .....	222
2. Concluzii și propuneri de lege ferenda în Contenciosul Administrativ .....	223
<b>Bibliografie .....</b>	<b>227</b>





## CONSIDERAȚII INTRODUCATIVE

### 1. Introducere

Lucrarea „Forme ale protecției și promovării Drepturilor Omului: Medierea și Ombudsmanul” se află în strânsă legătură cu eficiența instituțională și creșterea transparenței în promovarea și protecția drepturilor omului în relația cetățean și instituțiile publice.

Cercetarea s-a axat pe de o parte, pe *analiza literaturii de specialitate române și străine* și a *legislației în domeniul protecției drepturilor omului*, precum și pe *cazuistica europeană și națională*, realizând o abordare a acestora din punct de vedere social, juridic și o comparație sistemică a metodelor de promovare și de protecție, iar pe de altă parte, cercetarea are și o latură aplicativă prin analiza rapoartelor de activitate a autorităților, în principal rapoartele Mediatorului European și ale Avocatului Poporului, precum și statistici despre mediere, privind protecția eficientă a respectării drepturilor cetățeanului, analiza acestor rapoarte întocmite cu privire la modul în care instituțiile medierii respectiv ombudsmanului sunt eficiente.

### 2. Scopul și obiectivele cercetării

Prin intermediul acestei lucrări se dorește cercetarea aprofundată a principalelor probleme de ordin teoretic și practic cu privire la protecția drepturilor cetățeanului în administrația publică.

În realizarea scopului propus, ne-am propus următoarele obiective:

- Analiza necesității și apariției medierii și Avocatului Poporului, principalele reglementări adoptate în România după anul 1990;
- Stabilirea conținutului noțiunilor de „Mediere” și „Avocatul Poporului”;
- Analiza principalelor drepturi ce sunt protejate și promovate de Instituția Medierii și Instituția Avocatului Poporului;
- Stabilirea unor corelații între drepturile omului, drepturile cetățeanului și metodele de protecție de către instituțiile Avocatului Poporului și instituția Medierii;

- Identificarea modalităților de protecție a drepturilor omului , ca urmare a acțiunilor întreprinse de: Avocatului Poporului și instituția Medierii;

- Analiza demersurilor inițiate de către Avocatul Poporului în sprijinul cetățeanului ca urmare a încălcării drepturilor sale în relația cu administrația;

- Cercetarea cuprinde și o analiză a principalelor reglementări adoptate la nivelul Uniunii Europene cu privire la instituția Medierii și Avocatului Poporului, precum și identificarea modalităților prin intermediul cărora sunt protejate și promovate drepturile omului în anumite state europene, prin intermediul acestor instituții;

- Sublinierea ideii că protecția drepturilor omului , indiferent prin ce modalitate, reprezintă o problemă publică, care implică respectarea unui pachet de norme juridice și măsuri care vizează îndeplinirea sub imperiul legalității și transparenței a tuturor actelor administrative ce influențează viața cetățeanului, atât în momentul când aceste sunt elaborate dar și implementate;

- Efectuarea de recomandări și propuneri de lege ferenda în vederea creării unui cadru legislativ coerent pentru protecția eficientă a drepturilor cetățeanului în raporturile dintre acesta și administrația publică locală și centrală.

### **3. Noutatea științifică a rezultatelor obținute**

Consider că tema cercetării privind protecția și promovarea drepturilor omului reprezintă o temă de actualitate pe plan internațional, european și național în contextul extinderii măsurilor care asigură protecția cetățeanului în fața oricărei forme de abuz din partea administrației publice locale și centrale, iar pe această cale s-a încercat identificarea pârgھیilor care să asigure cetățeanului dreptul la o bună administrare.

Numărul normelor juridice a crescut și implicit numărul actelor administrative care trebuiesc emise cetățenilor este într-o continuă creștere, ca urmare a diversificării vieții social politice după anul 1990. Astfel, statul, prin intermediul autorităților sale, în special prin administrația publică, trebuie să găsească soluții optime pentru prestarea unor servicii publice calitative, dar și noi metode de promovare și protecție a drepturilor omului prin noi mijloace eficiente, în speță Medierea și Ombudsmanul, care să asigure și garantarea respectării drepturilor fundamentale ale cetățeanului atât în statul de origine, cât și ca cetățean european.

Prin cercetarea efectuată s-a avut în vedere analiza modalităților de realizare a protecției și promovării drepturilor cetățeanului, atât prin

adoptarea unor prevederi legislative în acest sens, cât și prin acțiunile întreprinse de autorități.

Ca urmare a faptului că România este țară membră a Uniunii Europene începând cu anul 2007 atunci când a aderat la uniune, reglementările și măsurile adoptate la acest nivel trebuie preluate și în cadrul legislației naționale, respectiv în practica autorităților, organismelor și a instanțelor de contencios implicate în activitatea de protecție a drepturilor omului.

Au fost analizate numeroase rapoarte efectuate cu privire la drepturile omului în România, respectiv Rapoartele Avocatului Poporului din România precum și rapoartele Mediatorului European, toate pe ultimii 10 ani, tocmai pentru a da o perspectivă amplă cu privire la cazuistica abordată de-a lungul timpului de către aceste două instituții, naționale și europene.

Atât administrația publică de la nivel central, cât și administrația publică de la nivel local trebuie să contribuie la protecția drepturilor omului, în calitatea lor de emitenți ai actelor administrative, să implice cetățenii în luarea deciziilor care vizează drepturile acestora și să ofere cetățenilor acces la informațiile publice ce preced, elaborarea, emiterea și respectiv punerea în aplicarea a acestor decizii administrative.

Sub *aspectul aplicabilității*, cercetarea servește în calitate de sursă de informare atât pentru actorii implicați în procesul de protecție a drepturilor omului, respectiv autoritățile publice, organismele neguvernamentale, societatea civilă, cât și pentru cei implicați în procesul de elaborare și adoptare a reglementărilor normative.

*Metodologia cercetării* – obiectivul general al cercetării evidențiază interacțiunea specifică între administrația publică fie ea centrală sau locală, cadrul legislativ și societate în contextul evoluției și extinderii preocupărilor pentru protecția drepturilor omului, atât pe plan național cât și pe plan internațional la nivelul Uniunii Europene.

Obiectivele specifice ale cercetării au avut în vedere următoarele considerente :

- Clarificarea noțiunilor și conceptelor importante în cadrul promovării și protecției drepturilor omului prin mediere și prin instituția Ombudsmanului;
- Fundamentarea legăturilor între instituțiile Medierii și Ombudsmanului, cu cetățeanul, beneficiar direct al demersurilor de protecție a drepturilor sale, raportat la dreptul unei bune administrări și al unei bune guvernări;
- Determinarea stadiului și dinamicii dezvoltării protecției și promovării drepturilor omului prin mediere și ombudsman la nivel european și național;

- Analiza percepției cetățeanului cu privire la protecția și promovării drepturilor acestuia de către Mediatorul European și Ombudsman;
- Analiza anumitor prevederi legislative de protecție și promovare a drepturilor omului adoptate în sprijinul instituției medierii și ombudsmanului ca și garanți ai promovării drepturilor omului în România și Uniunea Europeană;
- Analiza măsurilor cu privire la măsurile întreprinse pentru protejarea drepturilor omului precum și pentru repararea prejudiciilor care au fost create cetățeanului prin actele și faptele administrației publice și centrale, respectiv acțiunea sau inacțiunea administrației publice în momentul vătămării drepturilor fundamentale ale cetățeanului.

Metodele de cercetare folosite pentru studiul protecției și promovării drepturilor cetățeanului în raport cu administrația publică sunt reprezentate de:

Metoda istorică - a fost utilizată pentru a prezenta apariția protecției și promovării drepturilor omului, precum și evoluția istorică a acestora.

Metoda analitică - a fost utilizată pentru colectarea datelor necesare redactării prezentei lucrări științifice și a avut în vedere: legislația, doctrina, jurisprudența, rapoartele de cercetare, rapoartele de activitate a anumitor instituții, etc. pentru a identifica elementele teoretice și practice aferente temelor studiate.

Metoda comparativă - este utilizată în vederea stabilirii principalelor aspecte referitoare la promovarea și protejarea drepturilor omului în cadrul legislației și la nivelul diverselor state din Uniunea Europeană și prezentarea lor prin metoda comparativă.

Analiza predictivă a evoluției realităților administrative și juridice dintre cetățean și administrația publică, oferă posibilitatea formulării unor observații critice asupra cadrului juridic existent, activităților întreprinse de către de autoritățile publice dar și de către cele două instituții Medierea și Ombudsmanului, precum și a formulării unor propuneri *de lege ferenda*.

### **Noțiunea de Drepturile Omului**

Consacrarea clasică a noțiunii de ”drepturile omului,, se regăsește în „Declarația drepturilor omului și cetățeanului” a Revoluției franceze din 1789, ce accentua importanța drepturilor și libertăților fundamentale ale omului considerate elementare în dezvoltarea societății.

Drepturile omului sunt ”acele prerogative conferite de dreptul intern și recunoscute de dreptul internațional fiecărui individ, în raporturile sale cu colectivitatea și cu statul, ce dau expresie unor valori sociale fundamentale

și care au drept scop satisfacerea unor nevoi umane esențiale și a unor aspirații legitime, în contextul economico-social, politic, cultural și istoric, ale unei anumite societăți.”<sup>1</sup>

Azi, este foarte des întâlnită sintagma ”drept uman,, ca ansamblu al tuturor regulilor juridice care au ca obiect protecția individului privit ca subiect de drept reflectând mai bine statutul juridic al acestuia. Consacrate în Constituție cât și în pactele și tratatele internaționale privind drepturile omului, se înțelege importanța acestora în dezvoltarea personalității noastre îngăduindu-ne să ne folosim de toate calitățile noastre pentru o cât mai bună satisfacere a nevoilor omenești. Ele au apărut ca o nevoie resimțită de oameni de a vedea protejate și respectate valorile și demnitatea fiecărui individ în parte.

Drepturile și libertățile fundamentale ale omului pot fi clasificate prin unele criterii recunoscute de documente internaționale - Declarația Universală a Drepturilor Omului, cele două Pacte privind drepturile civile și politice și, respectiv, economice, sociale și culturale din 1966, ce împart clasificarea acestora în două categorii principale: 1. drepturi și libertăți civile și politice și 2. drepturi social-politice și culturale.

Drepturile civile asigură individualitatea și originalitatea subiectului de drept în societate. Din această categorie intră: dreptul la viață, dreptul la viața privată și de familie, dreptul la inviolabilitatea domiciliului, dreptul la căsătorie și de a întemeia o familie, etc.

Drepturile politice reprezintă posibilitatea participării individului uman la administrarea statului și societății, dreptul de a crea sindicate, dreptul de a alege și de a fi ales, etc.

Drepturile economice determină latura economică a drepturilor naturale ale omului. Din această categorie intră dreptul la proprietate privată, dreptul de a folosi și dispune de propria avere, dreptul de a poseda, etc.

Drepturile sociale ce țin de nivelul dezvoltării materiale într-un stat, asigurând un nivel de viață decent și protecție socială indivizilor prin: dreptul la muncă, dreptul la locuință, asigurare socială, dreptul la odihnă, etc.

Drepturile culturale includ: dreptul la studii, libertatea creației literare, artistice, științifice, dreptul de a utiliza limba maternă, etc.

O altă variantă de clasificare a drepturilor și libertăților fundamentale ale omului întâlnită în practica internațională este existența a ”trei generații,, ale drepturilor omului.

---

<sup>1</sup> Adrian Năstase, *Drepturile omului, religie a sfârșitului de secol*, I.R.D.O. București, 1992, p.18.

Prima generație reprezintă nucleul drepturilor omului, considerând drepturile civile și politice fundamentale. Acestea includ dreptul la viață, dreptul de a nu fi supus relexor tratamentelor, dreptul la libertate, dreptul la respectarea vieții private și de familie, dreptul la respectarea corespondenței etc.

A doua generație include drepturi de ordin social, economic și cultural pe lângă drepturile civile și politice cum ar fi dreptul la muncă, la asigurare socială, dreptul la odihnă, etc.

Drepturile din a treia generație, numite și drepturi colective, cuprind dreptul internațional, dreptul la pace, dreptul la dezarmare, dreptul la dezvoltare, dreptul la un mediu ambiant sănătos și dreptul popoarelor de a dispune de ele însele, etc.<sup>2</sup>

„Teoria drepturilor omului în forma pe care astăzi noi o cunoaștem este ancorată în concepțiile umaniste renașcentiste și post-renășcentiste, când a căpătat contur ideea că omul se naște cu drepturi inerente naturii sale, că acestea nu se datoresc nici voinței divine și nici voinței umane. În acest fel, teoria drepturilor omului apare ca o prelungire a teoriei dreptului subiectiv și deci și a teoriei dreptului natural. Sunt drepturi nederivate, neatribuite, legate direct de chiar natura omului. Altfel spus, specificitatea lor rezultă din independența pe care o au față de orice putere, fiind anterioare acestuia, anterioare dreptului pozitiv. Tot ce poate face puterea este nu să le creeze, ci să le constate, să le protejeze și să le promoveze, sau să le violeze. A le viola înseamnă că se violează dreptul pozitiv, situație în care puterea își pierde chiar legitimitatea sa.”<sup>3</sup>

### **Noțiunea de bună administrare**

Dacă la început pare simplu în a defini noțiunea de bună administrare, nu este întotdeauna chiar așa, deoarece este un concept relativ nou, promovat de susținătorii Noului Management Public, în același timp buna administrare este și un drept fundamental al Uniunii Europene dar și un principiu consacrat de jurisprudența Curții Europene de Justiție. Buna administrare poate fi și un indicator al performanței obținute în administrația publică, din acest motiv, ca și concept el, el a fost dezvoltat de doctrină.

În încercarea de a explica cât mai bine acest concept vom folosi diferite mijloace ca, studii de specialitate sau acte normative, astfel vom putea aborda buna administrare atât din punct de vedere doctrinar cât și

---

<sup>2</sup> DREPTURILE ȘI LIBERTĂȚILE FUNDAMENTALE ALE OMULUI concept și clasificare expert Berghian Ana-Maria Biroul Teritorial Târgu-Mureș al Instituției Avocatul Poporului.

<sup>3</sup> Irina Moroianu Zlătescu, *Drepturile Omului la început de mileniu*, Casa Editorială Calistrat Hogaș, București, 2001, p.17.

legislativ. Vom acorda o atenție deosebită, definerii bunei administrări la nivel comunitar, având în vedere aici următoarele: experiențele europene în domeniu, importanța Ombudsman-ului în promovarea dreptului la o bună administrare, prevederile cuprinse Codul European al Bunei Conduite Administrative, a Cartei Drepturilor Fundamentale ale Uniunii Europene, a jurisprudenței Curții Europene de Justiție, a Cartei Albe a Guvernării Europene, dar și a documentelor unor instituții supranationale care au influențat acest concept cum ar fi Banca Mondială, Fondul Monetar Internațional sau Națiunile Unite.

Importanța principiului bunei administrări, așa cum este el reglementat de legiuitor prin dispozițiile Legii Nr. 571/ 2004, rezultă și din faptul că legiuitorul sancționează<sup>4</sup>, ca fiind abateri disciplinare, contravenții sau infracțiuni. Reglementarea dată prin legea mai sus amintită, a principiului bunei administrări, nu este una limitativă. În această reglementare, găsim elemente ale bunei administrări și în aplicarea transparenței în administrația publică, în simplificarea administrativă, în consultarea cetățenilor la luarea deciziilor, în gestionarea resurselor materiale și financiare ale colectivității. Trebuie să menționăm că buna administrare este un drept al cetățeanului și o obligație a administrației, dar, în fapt, buna administrare trebuie să reprezinte principalul obiectiv al activității administrației publice locale.

Scopul administrației publice locale este însăși realizarea interesului public, pentru care au fost înființate și își desfășoară activitatea serviciile publice. Pe baza principiului bunei administrări, activitatea administrației publice trebuie să se desfășoare cu eficiență, eficacitate și economicitate. Prin această activitate, administrația publică trebuie să se asigure de satisfacerea nevoilor cetățenilor, oferind servicii publice de calitate. Cu toate acestea este necesar ca cetățeanul să fie informat și unde este util să participe la luarea deciziilor.

Prin transparența înțelegem implicarea publicului la în procesul decizional și accesul acestuia la informațiile de interes public. Transparența are și anumite limite cum ar fi cazul respectării datelor cu caracter confidențial de către personalul care lucrează cu astfel de date. Transparența mai implică și obligația personalului autorităților publice de a se legitima față de persoanele cu care interacționau. Această obligație are menirea să responsabilizeze personalul administrației publice, deoarece dacă un petent sau un cetățean se simte lezat într-un drept sau interes al său legitim, poate să cheme în judecată funcționarul care nu îi respectă drepturile sau chiar instituția din care acesta face parte, pentru neîndeplinirea atribuțiilor de

---

<sup>4</sup> Art. 5 lit. N din Legea nr. 571/2004.

servicii, nerespectarea drepturilor cetățeanului, sau incompetență în serviciu<sup>5</sup>.

Putem vorbi aici și despre conceptul european de bună administrare și dreptul la buna administrare. Acest concept de bună administrare a fost introdus o dată cu inițierea de reforme în administrația publică, central; apar noi reforme legate de un mod de gândire managerial privind sistemul de administrație publică. Noul Management public a făcut să fie regândit managementul resursei umane cu privire la introducerea unor relații de muncă mai flexibile și de noi metode de salarizare, scheme de mobilitate, planuri de dezvoltare managerială și programe de instruire, toate acestea având ca scop organizarea pe un singur plan a condițiilor de lucru din sectorul public cu cele din sectorul privat. Ideile acestea inovatoare au fost puternic susținute de organisme suprastatale ca Banca Mondială, Fondul Monetar Internațional sau OCDE fiind deosebit de populare în Marea Britanie, în țările Scandinave, în Olanda, iar țările cu o părere mai rezervată vizavi de acest nou management au fost Franța, Germania și Italia, ca și celelalte țări din sudul Europei par a avea mai multe rezerve. Aceste rezerve au fost exprimate mai ales cu privire la adaptare modului de ocupare a forței de muncă în sectorul public, în general, la modul de ocupare a forței de muncă în sectorul privat.

Se ia astfel în considerare, ca noua abordare managerială, fiind diferită de vechiul model birocratic, nu este neapărat mai bună și în final, valorile birocratice clasice, cum ar fi de exemplu neutralitatea, stabilitatea, ierarhia și imparțialitatea, sunt reduse la nivelul de relevanță și importanță anterior<sup>6</sup>.

Pentru o bună funcționare a administrației moderne, aceasta trebuie să aibă la bază, respectarea unor principii care să alcătuiască repere permanente (standarde) în activitatea administrației. Pentru Uniunea Europeană se simțea nevoia de a uniformiza și codifica principale reguli care trebuie să guverneze relația administrație – cetățean la nivelul comunității europene.

Pentru o mai bună conduită administrativă europeană, a fost adoptat un cod european în care au fost concretizate acest set de reguli, care a fost conceput într-o mare măsură la acea vreme de către Ombudsmanul European de la acea dată, domnul Iacob Södermann și a fost adoptat de Parlamentul European la 6 octombrie 2001. Codul stabilește principii generale de bună conduită aplicabile tuturor relațiilor pe care le au

---

<sup>5</sup> Pentru detalii a se vedea, Unitatea Centrală pentru Reforma Administrației Publice, 2007, București, p. 18.

<sup>6</sup> Roll H. A., *Modernizarea Managementului Resurselor Umane în cadrul Funcției Publice din România*, p. 4.



instituțiile comunitare și serviciile lor administrative au cu publicul. O consecință a proclamării Cartei Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene Codul urmărește să expună tuturor cetățenilor europeni la ce au dreptul să se aștepte de la administrația Uniunii Europene și oferă indicații oficialilor despre cum trebuie să se poarte în relația cu publicul.

Subliniem faptul că este vorba de un drept al cetățenilor și nu de o facultate a administrației.

La redactarea Codului s-a ținut cont bineînțeles de respectarea principiilor legalității, nediscriminării, proporționalității și a lipsei abuzului de putere. O urmare în realizarea unei bune administrări administrația publică locală se sprijină pe un cadru legislativ corespunzător care să-i permită să acționeze în temeiul și pentru executarea legii dar și pe o componentă administrativă care trebuie să genereze o structură managerială cu scopul de a promova progresul, bunăstarea și dezvoltarea economico-socială a comunității locale.

Rădăcinile dreptului la o bună administrare se regăsesc într-un anumit număr de rezoluții ale Consiliului Europei, precum și la jurisprudența Curții Europene de Justiție. Curtea Europeană de Justiție a Uniunii Europene a sistematizat principiile clasice sau consacrate, cu scopul asigurării unei bune administrări: încredere și predictibilitate, deschidere și transparență, responsabilitate, eficiență și eficacitate<sup>7</sup>. Rolul Curții Europene de Justiție în evoluția unor principii juridice a fost esențial<sup>8</sup>.

### **Noțiunea de proastă administrare**

Când vorbim despre o administrare proastă ne referim la o administrare defectuoasă care nu respectă normele în vigoare și unde ar trebui intervenit pentru a lua măsuri și a clarifica situația<sup>9</sup>. Această noțiune nefiind definită nici de statut, nici de tratat, îi revine mediatorului această sarcină. Mediatorul poate da ca și exemplu bineînțeles: o neregularitate administrativă, o omisiune, un abuz de putere, o neglijență, o neglijență, o procedură ilegală, o injustiție, o disfuncționalitate, o lipsă de competență, o discriminare, o întârziere, o insuficiență sau un refuz de a acorda informații. Comportamentele neadecvate, ilegalitățile și abuzurile se combină perfect în această ecuație a proastei administrări. La fel ca în dreptul intern, noțiunea de proastă organizare este dificil de definit. În orice caz, este exclusă

---

7 Bălan E., *Instituții administrative*, 2008, Editura C. H. Beck, București, p. 31-34.

8 Danwitz T., *Good governance in the hands of judiciary: Governance in the hands of judiciary: lesson from the european exemple*, 2010, Potchefstroom Electronic Law Journal 13, no 1:2 – 25, Academic Search Complete, p. 8.

9 Raport anual al Mediatorului european 1996, aprilie 1997, p.105.

admisibilitatea plângerilor contra deciziilor politice, cum putem da exemplu poziția luată de Parlamentul European vizavi de problema testelor nucleare, făcute de Franța în Oceanul Pacific.

În momentul în care constată o administrare defectuoasă, mediatorul caută să găsească o variantă de mijloc pentru a înlătura administrarea defectuoasă și să satisfacă cererea autorului care a făcut plângerea. Dacă instituția nu acceptă această soluție el formulează un proiect de recomandare pentru soluționarea problemei. Organul sau instituția vizată trebuie să răspundă în termen de 3 luni printr-un „aviz circumstanțiat”. Mediatorul își stabilește raportul cu eventualele recomandări îl comunică instituției vizate cât și Parlamentului European. Parlamentului îi revine în caz de eșec obligația de a demara, orice acțiune pe care o consideră viabilă pentru a stopa persistența administrației proaste. Bineînțeles, că autorul plângeri este informat în prealabil despre derularea și rezultatul intervenției mediatorului<sup>10</sup>.

Ombudsmanul poate intervenii în cele mai multe cazuri de administrare defectuoasă, dar totuși există și excepții cum ar fi:

- Acțiuni legate de exercitarea competențelor jurisdicționale ale Curții de Justiție, Tribunalului și Tribunalul Funcției Publice al Uniunii Europene;
- Acțiuni ale instanțelor naționale sau ale mediatorilor naționali: Ombudsmanul European este o instanță de recurs împotriva deciziilor luate de aceste organisme;
- Cazuri care nu au făcut, în prealabil, obiectul unor demersuri administrative adecvate în cadrul organismelor în cauză;
- Cazuri care se referă la relațiile de muncă dintre organismele Uniunii Europene și personalul acestora, exceptând cazul în care posibilitățile de solicitări și reclamații interne au fost epuizate;
- Plângeri referitoare la întreprinderi sau persoane fizice.

---

<sup>10</sup> Raportul special 98/C44/09, JOCE C 44/9, 10 februarie 1998.

## CAPITOLUL I

### MIJLOACE DE CONTENCIOS ADMINISTRATIV, ELECTORAL ȘI PRIVIND CURTEA CONSTITUȚIONALĂ DE PROTECȚIE A DREPTURILOR OMULUI

#### 1. Scurtă prezentare, tipuri de mijloace necontencioase, clasificare

##### Scurtă prezentare

„Teoria drepturilor omului în forma pe care astăzi noi o cunoaștem este ancorată în concepțiile umaniste renașcentiste și post-renășcentiste, când a căpătat contur ideea că omul se naște cu drepturi inerente naturii sale, că acestea nu se datoresc nici voinței divine și nici voinței umane. În acest fel, teoria drepturilor omului apare ca o prelungire a teoriei dreptului subiectiv și deci și a teoriei dreptului natural. Sunt drepturi nederivate, neatribuite, legate direct de chiar natura omului. Altfel spus, specificitatea lor rezultă din independența pe care o au față de orice putere, fiind anterioare acestuia, anterioare dreptului pozitiv. Tot ce poate face puterea este nu să le creeze, ci să le constate, să le protejeze și să le promoveze, sau să le violeze. A le viola înseamnă că se violează dreptul pozitiv, situație în care puterea își pierde chiar legitimitatea sa.”<sup>11</sup>

Drepturile omului pe planul realităților universale devin drepturi ale cetățenilor pe plan intern iar "realizarea unei corelații cât mai reușite între aceste două categorii de reglementări, implică reglementarea drepturilor cetățenilor la nivelul standardelor (drepturile omului) impuse de reglementările internaționale".<sup>12</sup>

Un stat de drept modern implică printre altele și perfecționarea permanentă a mecanismului de asigurare, promovare și protejare a

---

<sup>11</sup> *Irina Moroianu Zlătescu* – Drepturile Omului la început de mileniu, Casa Editorială Calistrat Hogaș, București, 2001, p.17.

<sup>12</sup> *Gheorghe Iancu* – Drept constituțional și instituții politice. Tratat, Ed. Lumina Lex, București, 2008, p.117.

exercitării drepturilor și libertăților omului. Una dintre condițiile exercitării optime a acestor acțiuni privitoare la drepturile și libertățile fundamentale ale omului o reprezintă respectarea de către autoritățile publice competente a principiului separației puterilor în stat.

Se știe faptul că sistemele naționale de protecție a drepturilor omului sunt alcătuite din instituțiile care asigură, prin complementaritatea lor, temeiul juridic și mijloacele de punere în practică a legislației în domeniu. Precum mijloacele de protejare a drepturilor omului, trebuie distins între mijloacele contencioase și mijloacele necontencioase de protejare a drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, deci ale cetățeanului.

Mijloacele contencioase de promovare și protejare a drepturilor omului sunt reprezentate de instituția contenciosului administrativ și contenciosului electoral<sup>13</sup>.

Din punct de vedere etimologic, termenul de contencios provine din limba latină („contentiosus”). În limba franceză se regăsește sub denumirea de „contentieux”, care semnifică organ de jurisdicție, specializat în rezolvarea litigiilor dintre stat și persoanele fizice. Există și un alt sens al cuvântului de contencios referitor la conceptul care cuprinde ideea de sistem de norme după care se rezolvă litigiilor de către acest organ. În opinia unor specialiști se consideră faptul că acest termen derivă din limba latină („contendere” care semnifică a lupta) deoarece procesele care se desfășoară înaintea instanțelor au fost asemuite de mult timp unor lupte judiciare unde fiecare parte lupta contradictoriu pentru recunoașterea și apărarea dreptului său. De asemenea, se consideră că acest termen are două accepțiuni, prima accepțiune menită să soluționeze un conflict de interese, deci un conflict juridic și a doua de organ competent să soluționeze asemenea conflicte judiciare. În sens de organ acest termen mai desemnează și oficiile juridice încadrate cu juriști având atribuții de a acorda asistență juridică persoanelor juridice în care funcționează acestea.

Principiul separației puterilor în stat, potrivit căruia sunt organizate și funcționează cele trei puteri în statul de drept, puterea legislativă, puterea executivă și puterea judecătorească, implică o colaborare și un control reciproc al activității lor. Contenciosul administrativ abordează activitatea unor organe de stat, care realizează sarcinile unei puteri de stat, care este controlată de către organele de stat, care realizează sarcinile altei puteri în stat. Este cazul controlului exercitat de instanțele judecătorești, organe ale puterii judecătorești, asupra activității organelor administrației publice, organe al puterii executive.

---

<sup>13</sup> Elena Claudia Marinică, *Promovarea Drepturilor Omului prin mijloace contencioase*, Editura Institutul Român pentru Drepturile Omului, București, 2011, p. 51.