

Studii: Licențiat în științe juridice la Facultatea de Drept, Universitatea din București, curs postuniversitar de științe penale – Criminalistică, Facultatea de Drept, Universitatea din București, doctor în drept, Facultatea de Drept, Universitatea București.

Activitate: Cadru didactic titular la Universitatea Transilvania din Brașov, Facultatea de Drept, Cadru didactic asociat la Catedra de Drept Public Facultatea de Drept, Universitatea București, Secretar de stat, Șeful Corpului de control al prim-ministrului.

Publicații: A publicat 12 cărți în calitate de unic autor sau în coautorat, printre care: Recomandări europene în domeniul aplicării sancțiunilor penale, Ed. Sitech, Craiova, 2012; Drept execuțional penal. Partea generală, Ed. Sitech, Craiova, 2012; Reglementări internaționale și europene în materia sancțiunilor penale, Ed. Sitech, Craiova, 2014; Codex constituțional, 2 vol., Ed. Monitorul Oficial, București, 2015 (proiect al Ministerului Justiției, Centrului de Drept Constituțional și Instituții Politice din cadrul Universității București, Facultatea de Drept, cu sprijinul Băncii Mondiale), Elemente de contencios constituțional, Ed. C.H. Beck, București, 2021 (coautorat); și peste 46 de studii și articole, prin care: The Role of the Prime Minister's Administrative Control (Accountability) Office in Respecting Legality in Public Administration (coautor), în Bulletin of the Transilvania University of Brașov, Vol. XV(64), nr. 1/2022; Analiza proiectului de Regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind procedura administrativă a instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor Uniunii Europene, coautorat, în Revista Curierul Judiciar nr. 7/2022; Legal actions against government ordinances (coautor), în Journal of Romanian Literary Studies nr. 29/2022; Privire critică asupra procedurii executării hotărârilor instanțelor de contencios administrativ (coautor), în Journal of Romanian Literary Studies, Issue nr. 30/2022.

DOMȘA, Alexandru

Studii: Licențiat în științe juridice Facultatea de Drept, Universitatea din București, Master în Achiziții publice, concesiuni și parteneriat public-privat Facultatea de Drept, Universitatea din București, doctor în drept, Facultatea de Drept, Universitatea din București.

Activitate: Cadru didactic la disciplinele Drept Constituțional și Instituții Politice Universitatea din București, Facultatea de Drept, membru al Consiliului Școlii Doctorale de Drept Facultatea de Drept, Universitatea din București.

ȘARAMET, Oana

Studii: Licențiată în drept la Facultatea de Drept, Universitatea din București, Master în Sisteme de drept public și instituții publice, Facultatea de Drept, Universitatea Transilvania din Brașov, doctor în drept, Facultatea de Drept, Universitatea din București.

Activitate: Avocat, Lector la Facultatea de Drept, Universitatea Transilvania din Brașov, Directorul Departamentului Drept, Facultatea de Drept, Universitatea Transilvania din Brașov.

Publicații: a publicat numeroase articole, printre care: Public Interest: Challenges and Possibilities in Identifying the Content of this Notion, in Current Issues in Administrative Law, 2020; The right to protection to health or the right to health? – constitutional approaches, în A Journal of Social and Legal Studies, vol. VII (LXXI) Issue 1, 2020; Theoretical and practical aspects regarding good governance, în Valahia University Law Study, 2019.

Silviu-Gabriel Barbu • Alexandru Domșa Oana Șaramet

Organizarea controlului administrativ guvernamental în România, Uniunea Europeană și Statele Unite ale Americii



Editura C.H. Beck
București 2024

Cuprins

Abrevieri	XIII
Prefață	XV
Capitolul I. Noțiuni introductive	1
Capitolul II. Repere generale ale controlului administrativ	11
Capitolul III. Organizarea controlului administrativ governamental în România.....	38
Secțiunea 1. Ministerul Transporturilor și Infrastructurii	40
§1. Corpul de control al Ministrului Transporturilor și Infrastructurii	40
§2. Corpul de control din cadrul Registrului Auto Român	41
§3. Departamentul Control Risc din cadrul TAROM	41
§4. Serviciul Inspecție Generală și Anticorupție din cadrul Autorității Rutiere Române	42
§5. Serviciul Control Intern din cadrul Companiei Naționale de Administrare a Infrastructurii Rutiere.....	43
Secțiunea a 2-a. Ministerul Finanțelor.....	44
§1. Corpul de control al Ministrului Finanțelor	44
§2. Direcția generală de inspecție economico-financiară	45
§3. Direcția generală de integritate din cadrul Agenției Naționale de Administrare Fiscală	46
§4. Direcția generală de supraveghere și control din cadrul Oficiului Național pentru Jocuri de Noroc.....	47
§5. Compartimentul Corp de Control din cadrul Oficiului Național de Prevenire și Combatere a Spălării Banilor	47
Secțiunea a 3-a. Ministerul Afacerilor Interne.....	48
§1. Corpul de Control al Ministrului Afacerilor Interne	48
§2. Direcția control intern din cadrul Inspectoratului General al Poliției Române	50

§3. Direcția control și verificări interne din cadrul Inspectoratului General pentru Situații de Urgență.....	51
§4. Direcția control și verificări interne din cadrul Inspectoratului General al Jandarmeriei Române	53
§5. Serviciul control din cadrul Inspectoratului General pentru Imigrări	54
§6. Direcția control intern din cadrul Inspectoratului General al Poliției de Frontieră	56
§7. Biroul control intern din cadrul Inspectoratului General de Aviație.....	57
§8. Biroul control din cadrul Direcției Generale de Protecție Internă	58
§9. Serviciul control din cadrul Direcției Generale Anticorupție	59
§10. Serviciul control din cadrul Direcției Generale de Pașapoarte	60
§11. Serviciul control din cadrul Direcției Generale pentru Evidența Persoanelor	61
§12. Serviciul control din cadrul Direcției Generale Permise de Conducere și Înmatriculări	62
§13. Compartimentul control din cadrul Agenției Naționale Antidrog.....	64
§14. Compartimentul control din cadrul Agenției Naționale împotriva Traficului de Persoane.....	65
§15. Serviciul control, analiză, sinteză și politici publice din cadrul Arhivelor Naționale.....	66
§16. Compartimentul control intern din cadrul Academiei de Poliție „Alexandru Ioan Cuza”	67
§17. Compartimentul control din cadrul Institutului de Studii pentru Ordine Publică.....	68
§18. Serviciul petiții, contestații, control Intern, metodologie și relații publice din cadrul Casei de Pensii Sectoriale a Ministerului Afacerilor Interne.....	70
§19. Corpurile de control al Prefecților	71
Secțiunea a 4-a. Ministerul Afacerilor Externe.....	72
§1. Corpul de control și evaluare diplomatică al Ministrului Afacerilor Externe	72

§2. Corpul de control din cadrul Centrului Euro-Atlantic pentru Reziliență	73
Secțiunea a 5-a. Ministerul Justiției.....	74
§1. Direcția Corpul de control al Ministrului Justiției	74
§2. Direcția Inspecție penitenciară din cadrul Administrației Naționale a Penitenciarelor	75
§3. Serviciul Corpul de inspecție generală din cadrul Oficiului Național al Registrului Comerțului.....	76
§4. Corpul de inspecție din cadrul Direcției Naționale de Probațiune	77
Secțiunea a 6-a. Ministerul Apărării Naționale.....	78
§1. Corpul de control și inspecție al Ministrului Apărării Naționale.....	78
Secțiunea a 7-a. Ministerul Economiei, Antreprenoriatului și Turismului	79
§1. Corpul de control al Ministrului Economiei, Antreprenoriatului și Turismului.....	80
§2. Compartimentul Control intern din cadrul Oficiului de Stat pentru Invenții și Mărci.....	81
§3. Direcția Corp control din cadrul Inspecției de Stat pentru Controlul Cazanelor, Recipientelor sub Presiune și Instalațiilor de Ridicat	83
§4. Serviciul Corp de control propriu din cadrul Biroului Român de Metrologie Legală	84
§5. Compartimentul Corp control din cadrul Autorității Naționale pentru Protecția Consumatorilor.....	85
§6. Serviciul Control din cadrul Autorității pentru Administrarea Activelor Statului	86
§7. Compartimentul pentru control financiar de gestiune din cadrul Societății Naționale a Sării S.A.....	90
§8. Corpul de control din cadrul Companiei Naționale a Cuprului, Aurului și Fierului „MINVEST” S.A.	91
§9. Biroul de prevenire și protecție în domeniul securității și sănătății în muncă și inspecție generală din cadrul Societății Comerciale de Conservare și Închidere a Minelor S. CONVERSMIN S.A.	93

§10. Corpul control și anticorupție din cadrul Companiei Naționale ROMARM S.A.....	95
§11. Compartimentul inspecție generală și anticorupție din cadrul Societății Carfil S.A.	97
§12. Compartimentul control intern și control financiar de gestiune din cadrul Societății Comerciale Electromecanica Ploiești S.A.....	98
§13. Biroul inspecție generală, anticorupție și control financiar de gestiune din cadrul Societății Fabrica de Arme Cugir S.A.....	100
§14. Compartimentul control intern din cadrul Societății Metrom S.A. Brașov	103
§15. Serviciul corp control din cadrul Societății Petrochim Victoria S.A.	104
§16. Corpul de control, anticorupție din cadrul Societății Tohan S.A.	106
§17. Structura anticorupție, control financiar de gestiune din cadrul Societății Uzina Mecanică Moreni S.A.	110
§18. Corpul de control din cadrul Societății Uzina de Produse Speciale Dragomirești S.A.	111
§19. Compartimentul inspecție generală-anticorupție din cadrul Societății Uzina Mecanică Mija S.A.....	113
§20. Biroul corp control, control financiar de gestiune din cadrul Societății Uzina Mecanică Cugir S.A.	115
§21. Inspecția generală anticorupție din cadrul Societății Uzina Mecanică Plopeni S.A.	116
§22. Compartimentul corp control din cadrul Societății Uzina Mecanică Sadu S.A.	117
§23. Corpul control intern din cadrul Societății Uzina Mecanică București S.A.....	118
§24. Compartimentul corp control și anticorupție din cadrul Societății Avioane Craiova S.A.....	119
§25. Biroul control intern din cadrul Societății IAR S.A.....	120
§26. Biroul control intern din cadrul Societății IOR S.A.....	122
§27. Inspecția generală din cadrul Societății ROMAERO S.A.	123

§28. Corpul de control al Ministrului Antreprenoriatului și Turismului (structură în prezent desființată prin desființarea ministerului tutelar).....	124
Secțiunea a 8-a. Ministerul Energiei.....	125
§1. Direcția Generală Antifraudă, Integritate și Inspecție.....	125
§2. Compartimentul unitatea de politici publice și control intern managerial	126
Secțiunea a 9-a. Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale.....	128
§1. Direcția Generală Control, Antifraudă și Inspecții.....	128
§2. Direcția Control intern, reprezentanțe teritoriale și comunicare din cadrul Agenției Domeniilor Statului... ..	129
§3. Serviciul control intern și administrativ din cadrul Agenției pentru Finanțarea Investițiilor Rurale.....	130
§4. Direcția control și antifraudă din cadrul Agenției pentru Finanțarea Investițiilor Rurale	131
§5. Serviciul controlul comercializării utilizării durabile a produselor de protecție a plantelor din cadrul Autorității Naționale Fitosanitare	132
§6. Serviciul inspecție, control intern managerial din cadrul Agenției Naționale de Îmbunătățiri Funciare	133
§7. Direcția inspecție ape interioare din cadrul Agenției Naționale pentru Pescuit și Acvacultură	133
§8. Direcția antifraudă, control intern din cadrul Agenției de Plăți și Intervenție pentru Agricultură	134
§9. Direcția inspecție de stat în zootehnie din cadrul Agenției Naționale pentru Zootehnie „Prof.dr. G.K. Constantinescu”	135
Secțiunea a 10-a. Ministerul Mediului, Apelor și Pădurilor ...	137
§1. Direcția Corp control, integritate și anticorupție.....	137
§2. Biroul corp control din cadrul Agenției Naționale pentru Protecția Mediului	138
§3. Corpul de control al Comisarului General din cadrul Gărzii Naționale de Mediu.....	138
§4. Serviciul corp control din cadrul Agenției Naționale pentru Arii Naturale Protejate	139

§5. Compartimentul corp control din cadrul Administrației Rezervației Biosferei „Delta Dunării”	140
§6. Compartimentul corp control din cadrul Regiei Naționale a Pădurilor – Romsilva	141
§7. Biroul prevenție și corp control din cadrul Administrației Naționale „Apele Române”	141
Secțiunea a 11-a. Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației	142
§1. Serviciul Corp control	142
§2. Compartimentul corp control din cadrul Inspectoratului de Stat în Construcții	143
§3. Direcția Corp control și protecția informațiilor clasificate din cadrul Agenției Naționale de Cadastru și Publicitate Imobiliară	144
§4. Corpul de control din cadrul Agenției Naționale a Funcționarilor Publici	145
§5. Direcția generală control din cadrul Autorității Naționale pentru Serviciile Comunitare de Utilități Publice	146
Secțiunea a 12-a. Ministerul Investițiilor și Proiectelor Europene	146
§1. Corpul control și implementare strategie anticorupție	147
Secțiunea a 13-a. Ministerul Muncii și Solidarității Sociale	148
§1. Direcția generală corp control și dezvoltare managerială	148
§2. Serviciul corp control intern din cadrul Agenției Naționale pentru Plăți și Inspecție Socială	149
§3. Structurile de control administrativ din cadrul Inspecției Muncii	150
§4. Serviciul control și recuperare debite din cadrul Agenției Naționale pentru Ocuparea Forței de Muncă	151
§5. Serviciul control prestații sociale și Compartimentul control financiar intern din cadrul Casei Naționale de Pensii Publice	152
§6. Compartimentul corp control din cadrul Autorității Naționale pentru Protecția Drepturilor Persoanelor cu Dizabilități	153
Secțiunea a 14-a. Ministerul Sănătății	154

§1. Corpul de control al Ministrului Sănătății	154
§2. Direcția generală control și antifraudă din cadrul Casei Naționale de Asigurări de Sănătate	154
Secțiunea a 15-a. Ministerul Educației	155
§1. Direcția Control	155
§2. Inspectoratele Școlare Județene	158
Secțiunea a 16-a. Ministerul Cercetării, Inovării și Digitalizării	158
§1. Corpul de control și strategie anticorupție al Ministrului Cercetării, Inovării și Digitalizării	159
Secțiunea a 17-a. Ministerul Familiei, Tineretului și Egalității de Șanse	161
§1. Direcția Corp control și integritate	161
§2. Serviciul corp control din cadrul Autorității Naționale pentru Protecția Drepturilor Copilului și Adopție	162
Secțiunea a 18-a. Ministerul Culturii	163
§1. Corpul de control al Ministrului Culturii	163
Secțiunea a 19-a. Secretariatul General al Guvernului	165
§1. Serviciul control și analiză oportunități	165
§2. Departamentul pentru lupta antifraudă	166
Secțiunea a 20-a. Corpul de control al prim-ministrului	167
Capitolul IV. Organizarea controlului administrativ guvernamental în Uniunea Europeană și Statele Unite ale Americii	185
Secțiunea 1. Austria	186
Secțiunea a 2-a. Belgia	186
Secțiunea a 3-a. Bulgaria	187
Secțiunea a 4-a. Cehia	189
Secțiunea a 5-a. Cipru	189
Secțiunea a 6-a. Croația	191
Secțiunea a 7-a. Danemarca	199
Secțiunea a 8-a. Estonia	201
Secțiunea a 9-a. Finlanda	201
Secțiunea a 10-a. Franța	203
Secțiunea a 11-a. Germania	230
Secțiunea a 12-a. Grecia	231

Secțiunea a 13-a. Irlanda	231
Secțiunea a 14-a. Italia	232
Secțiunea a 15-a. Letonia	234
Secțiunea a 16-a. Lituania	234
Secțiunea a 17-a. Luxemburg	235
Secțiunea a 18-a. Malta	236
Secțiunea a 19-a. Polonia	236
Secțiunea a 20-a. Portugalia	240
Secțiunea a 21-a. Slovacia	243
Secțiunea a 22-a. Slovenia.....	244
Secțiunea a 23-a. Spania.....	245
Secțiunea a 24-a. Suedia.....	245
Secțiunea a 25-a. Țările de Jos	245
Secțiunea a 26-a. Ungaria.....	247
Secțiunea a 27-a. Statele Unite ale Americii	249
Capitolul V. Propuneri de îmbunătățire a controlului administrativ guvernamental în România.....	258
Anexe.....	280
Anexa nr. 1. Istoricul cadrului normativ care a reglementat organizarea și funcționarea în perioada 1990-2020	280
Anexa nr. 2. Proiectul Regulamentului Parlamentului European și al Consiliului privind procedura administrativă a instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor Uniunii Europene	317
Anexa nr. 3. Proiect de lege privind organizarea și funcționarea Corpului de control al prim-ministrului	335
Bibliografie	357

Abrevieri

AFA	- Agenția Franceză Anticorupție
alin.	- alineat
art.	- articol
BIG	- Biroul Inspectorilor Generali
C.adm.	- Codul administrativ (O.U.G. nr. 57/2019)
C.muncii	- Codul muncii (Legea nr. 53/2003, republicată)
C.proc.civ.	- Codul de procedura civilă (Legea nr. 134/2010, republicată)
CCPM	- Corpul de control al prim-ministrului
CGEFI	- Controle General Economique et financier
CJ	- revista „Curierul Judiciar”
DCC	- Decizia Curții Constituționale
Ed.	- Editura
ed.	- ediția
GRECO	- Grupul de state împotriva corupției
H.G.	- Hotărârea Guvernului
I.G.S.U.	- Inspectoratului General pentru Situații de Urgență
ICCJ	- Înalta Curte de Casație și Justiție
IG Act	- Inspector General Act of 1978
IGA	- Inspectoratul General de Administrație
JO	- Jurnalul Oficial al Uniunii Europene
lit.	- litera
loc. cit.	- locul citării
M.A.I.	- Ministerul Afacerilor Interne
M.Of.	- Monitorul Oficial al României
NIK	- Biroul Suprem de Audit
nr.	- numărul
O.G.	- ordonanța Guvernului

în care se realizează controlul administrativ guvernamental asupra întregii administrații atât de necesar unei bune guvernări.

Cunoscându-i pe autori și apreciindu-le preocupările lor științifice, nu pot decât să recomand cu plăcere cartea pentru că merită întreg efortul.

Tuturor, vă doresc un călduros îndemn la lectură!

Prof.univ.dr. Ștefan Deaconu

Capitolul I Noțiuni introductive

Precedată încă din antichitate de ideile revoluționare ale lui Aristotel, iar, ulterior, în anul 1690, de creionarea și argumentarea organizării constituționale din Anglia realizate de John Locke, *teoria separației puterilor în stat* a fost fundamentată de Charles Louis de Secondat, Baron de La Brède et de Montesquieu (Montesquieu) în anul 1748, în lucrarea sa „*Despre spiritul legilor*”.

Considerat părintele teoriei anterior menționate, Montesquieu i-a găsit justificarea în nevoia de libertate politică a cetățeanului, condiționată de securitatea acestuia în raport cu ceilalți cetățeni, asigurată de guvernământ¹. Or, un stat în cadrul căruia întreaga putere politică este concentrată în mâinile unei singure persoane sau, după caz, în mâinile unui grup restrâns de persoane, va eșua inevitabil în încercarea de a asigura securitatea și libertatea politică a propriilor cetățeni. În acest context, cu scopul de a satisface nevoia cetățenilor anterior menționată, teoria separației puterilor în stat a apărut ca un manifest împotriva puterii nelimitate a șefului de stat în cadrul monarhiei absolute și s-a dovedit a fi un eficient mijloc de „slăbire a guvernanților în ansamblu, limitându-i pe unii prin ceilalți”².

Tocmai această eficiență a condus la transformarea sa în scurt timp dintr-un concept teoretic, abstract, într-un principiu de guvernare indisolubil legat de ideea contemporană de democrație, consacrat explicit sau, după caz, implicit de legile fundamentale ale tuturor statelor democratice de astăzi. Evoluția spectaculoasă a

¹ C.L. de Secondat, B. de La Brède et de Montesquieu, *Despre spiritul legilor*, Ed. Antet Revolution, București, 2011, p. 198.

² Ș. Deaconu, *Instituții Politice*, ed. a 4-a, Ed. C.H. Beck, București, 2022, p. 18.

acestui principiu l-a determinat pe profesorul Ion Deleanu să afirme că teoria separației puterilor în stat a fost „transformată într-un fetiș al democrațiilor liberale, al pluralismului pe toate planurile”¹.

Concret, potrivit teoriei separației puterilor în stat, în cadrul oricărei forme statale de organizare sunt exercitate trei funcții: (i) *funcția legislativă*, de edictare a normelor juridice, (ii) *funcția executivă*, de punere în aplicare a acestor norme și (iii) *funcția judecătorească*, care intervine în vederea soluționării eventualelor litigii care se pot naște ca urmare a interpretării normelor juridice, sau, după caz, ca urmare a punerii acestora în executare. Fiecăreia dintre funcțiile anterior menționate îi corespunde o anumită putere, iar exercitarea fiecăreia dintre aceste puteri este încredințată unor organe distincte, care vor exercita exclusiv prerogativele specifice unei singure puteri: (i) funcției legislative îi corespunde *puterea legislativă*, iar exercitarea acesteia se realizează de către adunările deliberative, denumite în cele mai multe cazuri parlamente, (ii) funcției executive îi corespunde *puterea executivă*, iar exercitarea acesteia se realizează de către șeful statului, guvern, organele administrației publice centrale și locale și (iii) funcției jurisdicționale îi corespunde *puterea judecătorească*, iar exercitarea acesteia se realizează de către judecători².

În timp, prin punerea sa în practică, forma originară a teoriei separației puterilor în stat a suferit o serie de transformări, cristalizându-se, astfel cum am enunțat mai sus, ceea ce astăzi reprezintă un veritabil principiu de guvernare. Aceste transformări au fost determinate de o varietate de factori, dintre aceștia considerăm că cel mai determinant este reprezentat de faptul că teoria separației puterilor în stat s-a dovedit a fi inefficientă și chiar incompatibilă cu forma modernă a organizării statale democratice, în măsura în care se urmărește crearea unei separații rigide între cele trei puteri ale statului.

¹ I. Deleanu, *Instituții și proceduri constituționale*, vol. I, Ed. Dacia Europa Nova Lugoj, Timișoara, 2000, p. 69.

² Ș. Deaconu, *op. cit.*, p. 17.

Pe de o parte, complexitatea funcțiilor pe care statul modern le îndeplinește face imposibilă exercitarea izolată a prerogativelor clasice de către instituțiile publice care reprezintă cele trei puteri, fiind necesară *colaborarea* constantă a acestora. Ordinea constituțională a statului modern asociază celor trei funcții clasice (*i.e.*, funcția legislativă, funcția executivă și funcția judecătorească) anumite funcții statale și instituții noi¹. Bunăoară, deși prerogativa legiferării îi este încredințată în mod tradițional parlamentului, constituțiile contemporane prevăd adesea anumite competențe conexe acesteia (*e.g.*, inițiativa legislativă, delegarea legislativă) în beneficiul organelor statale care exercită puterea executivă. Această deviere de la cursul tradiționalului merge atât de departe încât, în anumite materii, precum legea bugetului de stat sau legea bugetului asigurărilor sociale de stat, o parte însemnată a legilor fundamentale ale statelor democratice contemporane prevede chiar monopolul inițiativei legislative al guvernului, în detrimentul parlamentului. Din exemplul dat rezultă limpede că lipsa colaborării reprezentanților celor două puteri ar putea conduce la blocaje instituționale severe având potențialul de a afecta însăși funcționalitatea practică a statului.

În plus, în afara organelor statale care exercită în mod tradițional cele trei puteri, în cadrul legilor fundamentale ale statelor contemporane sunt consacrate adesea organe statale independente, care nu fac parte din niciuna dintre cele trei puteri. Bunăoară, statele moderne care au preluat modelul kelsenian al controlului de constituționalitate a legilor încredințează misiunea de a garanta supremația propriilor constituții unor organe jurisdicționale, speciale și specializate, adesea independente, plasate în afara sferei celor trei puteri.

Pe de altă parte, pentru a asigura eficiența practică a principiului separației puterilor în stat, nu este suficientă delimitarea prerogativelor fiecărei puteri și încredințarea acestora unor organe distincte, prin simpla enunțare a acestora în cadrul normelor juridice, fiind necesară urmărirea îndeaproape și sancționarea oricăror abateri, abuzuri și imixțiuni. Cum separația puterilor în stat are la

¹ I. Deleanu, *op. cit.*, p. 79.

bază ideea de limitare a guvernanților unui prin ceilalți, cea mai eficientă metodă de urmărire și sancționare s-a dovedit a fi crearea unui mecanism de *control reciproc* între organele care reprezintă cele trei puteri în stat. Necesitatea existenței unui astfel de mecanism de control este subliniată nu doar în mod aproape unanim la nivel doctrinar, precum și la nivel jurisprudențial, de către Curtea Constituțională a României¹.

Așadar, funcționalitatea practică a teoriei separației puterilor în stat este condiționată de existența unei relații de colaborare și control reciproc² între reprezentanții acestora, precum și de existența unui cadru normativ care asigură repartizarea justă și proporțională a prerogativelor proprii fiecărei puteri. Rezultatul acestei condiționări este reprezentat de evitarea unei separații rigide a puterilor în stat în detrimentul unei relative autonomii și dependențe reciproce a acestora³. Pe baza acestei realități obiective a fost creionat conceptul de *echilibru* al puterilor în stat, devenit indisolubil legat de separația acestora în cadrul democrațiilor contemporane. Acest concept a fost preluat prin codificare de constituantul român odată cu revizuirea Legii fundamentale din anul 2003 și dezvoltat pe cale jurisprudențială de Curtea Constituțională a României care impune relației dintre puterile statului rigoarea unei colaborări loiale „*în spiritul normelor de loialitate constituțională*”⁴, înțelegând ca o prelungire a principiului separației și echilibrului puterilor în stat.

Concluzionând, putem afirma că relaționarea celor trei puteri în cadrul chenarului trasat de principiul separației și echilibrului puterilor în stat nu este simplă și necesită un efort constant în vederea depășirii diverselor provocări generate de tendința naturală de dominare și de abuzare a puterii, însă acest principiu s-a dovedit a fi un instrument eficient pentru protejarea intereselor și securității cetățeanului.

¹ DCC nr. 637/2006 (M.Of. nr. 914 din 9 noiembrie 2006).

² I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, ed. a 3-a, Ed. C.H. Beck, București, 2022, p. 7.

³ I. Deleanu, op. cit., p. 66.

⁴ DCC nr. 1/2011 (M.Of. nr. 135 din 23 februarie 2011).

În continuare, chiar dacă studiul a ceea ce metaforic a fost denumit la nivel doctrinar „*dansul de tango*”¹ al puterilor statului prezintă un interes deosebit, având în vedere obiectul prezentei lucrări, ne vom rezuma la abordarea cu caracter general a puterii executive, urmând a aprofunda controlul administrativ, ca instrument de exercitare a acesteia.

Dacă puterea legislativă, prin reprezentantul său, Parlamentul, are principalul rol de a determina politica națională, stabilind prin legiferare principalele direcții statale și juridice², *puterea executivă* are *principalul rol* de a conduce politica națională, organizând executarea și executând în concret, prin intermediul unui aparat administrativ, legile adoptate de Parlament³.

În cadrul celor trei puteri ale statului, la nivel doctrinar a fost observată și evidențiată tendința generală de amplificare și diversificare a rolului puterii executive, fiind caracterizată ca reprezentând mai mult decât un simplu executant al regulilor de drept⁴. Tendința anterior menționată este justificată de o varietate de factori care influențează dinamica relației celor trei puteri statale.

În *primul rând*, apariția și **dezvoltarea rolului partidelor politice**⁵ în procesul de organizare și funcționare a statului. Dacă la data apariției teoriei separației puterilor în stat partidele politice nu reprezentau o realitate juridică, astăzi acestea joacă un rol hotărâtor în procesul de formare, alegere și numire a organelor statale, precum și în modul acestora de funcționare și de relaționare unele cu celelalte sau, după caz, cu cei guvernați. Bunăoară, de regulă, partidul sau, după caz, partidele care constituie majoritatea parlamentară vor investi un guvern format din proprii membri, tocmai pentru a se asigura că programele politice ale acestor partide vor fi

¹ D. Dănișor, *Tangoul*, o metaforă a teoriei separației puterilor în stat, în Dreptul nr. 8/2021 (<https://sintact.ro/#/publication/151021832?keyword=tango&cm=SREST>), consultat la 9.08.2023.

² Ș. Deaconu, op. cit., p. 153.

³ I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *Drept constituțional și instituții politice*, vol. II, ed. a 15-a, Ed. C.H. Beck, București, 2017, p. 245.

⁴ D. Apostol-Tofan, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), op. cit., p. 859.

⁵ I. Muraru, E.S. Tănăsescu, op. cit., p. 253.

implementate de membrii guvernului ca politici de stat. Acest obicei, consolidat de atribuțiile conexe ale guvernului în sfera legislativului (*i.e.*, inițiativa legislativă și delegarea legislativă), a condus în practică la mutarea centrului de greutate al determinării politicilor naționale din sfera puterii legislative în sfera puterii executive, atribuindu-i parlamentului preponderent un „rol de reflecție și de control al acțiunilor guvernului”¹.

În al doilea rând, aparatul administrativ care participă la îndeplinirea rolului puterii executive are o **sferă de competență amplă**, este deosebit de **numeros**² și este cel mai frecvent prezent în **interacțiunea cotidiană a statului cu cetățeanul**. Prin urmare, puterea executivă este cea mai numeroasă putere din stat, beneficiază de cel mai complex aparat auxiliar, compus din personal specializat în cea mai amplă sferă de domenii și se plasează cel mai aproape în relația cotidiană a statului cu beneficiarul principal al serviciilor sale, cetățeanul.

În al treilea rând, având în vedere tocmai faptul că beneficiază de cel mai numeros și specializat aparat auxiliar, astfel cum am menționat anterior în prezenta lucrare, o parte însemnată a constituțiilor statelor democratice contemporane prevede chiar monopolul inițiativei legislative al guvernului în anumite materii, în detrimentul parlamentului. Monopolului acordat în mod tradițional puterii executive în materia **administrării și gestionării bugetului public**³ i se adaugă monopolul acesteia în materia **inițiativei legislative** în acest domeniu, ceea ce face ca puterea executivă să joace un rol primordial în procesul de stabilire a limitelor bugetare în care funcționează aproximativ toate organele statale.

În al patrulea rând, tendința ascendentă de **legitimare populară** directă sau, după caz, indirectă a șefului statului ori a șefului guvernului, în calitatea acestora de reprezentanți ai puterii executive, reprezintă o modalitate de instituționalizare a rolului crescut al acestei puteri statale⁴.

În al cincilea rând, modalitatea de a lua deciziile potrivit principiilor unanimității, colegialității și, de regulă, în ultimă instanță, potrivit principiului subordonării ierarhice, caracteristică puterii executive, favorizează **celeritatea** procesului decizional și evitarea blocajelor caracteristice regulii majorității, aplicabile, bunăoară, în parlament.

În ceea ce privește **componența puterii executive**, aceasta cuprinde, de regulă, șeful de stat, guvernul, ministerele și celelalte organe ale administrației publice centrale, precum și organele administrației publice locale.

Șeful statului poate purta denumirea de monarh, rege, emir etc., fiind desemnat pe bază ereditară în cadrul monarhiilor, sau poate purta adeseori denumirea de președinte, fiind desemnat direct sau indirect de către popor în cadrul republicii. În cazul republicii, instituția șefului statului poate fi reprezentată fie de un organ unipersonal (*e.g.*, Președintele României, Președintele Franței), fie de un organ pluripersonal (Guvernul Federal din Elveția). Acesta îndeplinește, în mod tradițional, o funcție de reprezentare, atât în plan intern, cât și internațional, precum și o funcție de garant al independenței naționale și al integrității teritoriale a țării, având un rol de mediator între puterile statului, precum și între stat și societate.

Guvernul poate purta diverse denumiri în funcție de așezarea geografică sau perioada istorică (*e.g.*, Guvern Federal în cazul Germaniei, Cabinet în cazul Angliei sau Consiliu de Miniștri în cazul Italiei)¹, putând fi condus direct de către șeful statului, în cazul anumitor monarhii și al republicilor prezidențiale, sau de către o persoană distinctă care poate purta, la rândul său, diferite denumiri (*e.g.*, prim-ministru, în cazul României sau al Ungariei, cancelar, în cazul Germaniei sau președinte al Consiliului de Miniștri în cazul Italiei). Guvernul este investit, de regulă, pe baza votului de încredere acordat de către parlament, fiind format din conducătorul său și miniștri, iar funcția principală îndeplinită în mod tradițional de către guvern este reprezentată de exercitarea conducerii generale a administrației publice.

¹ Idem, p. 254.

² Ș. Deaconu, op. cit., p. 208.

³ Ibidem.

⁴ I. Muraru, E.S. Tănăsescu, op. cit., p. 254.

¹ Ș. Deaconu, op. cit., p. 212.