

Transformări ale administrației și ale dreptului administrativ în spațiul național și european după anul 1989

Valentin – Stelian BĂDESCU

Autorul este avocat în Baroul București și cercetător științific asociat al Institutului de Cercetări Juridice al Academiei Române.

valentinbadescu@yahoo.com

Ruxandra Ioana BĂDESCU

Autoarea este economist, doctorand al Școlii Doctorale Administrarea Afacerilor din cadrul Academiei de Studii Economice din București.

ruxbadescu@gmail.com

Abstract

Simbolic, anul 1989 – denumit pe site-ul oficial al Parlamentului European drept Anul miracolelor – a adus eliberarea națiunilor din Estul Europei aflate sub regimul comunist. Eliberarea a relevat o imagine zugrăvită în culori sumbre a realității, care evidențiază contrastul dintre cele două părți ale continentului. De la început, statele eliberate în anul 1989 și-au asumat un singur drum, anume acela al democratizării reale, al guvernării eficiente, în care cetățenii devin parteneri și beneficiari ai instituțiilor politico-administrative. Această cale, pe care au dorit să meargă de la început cetățenii Europei centrale și de est, a condus spre aderarea la Uniunea Europeană - toate statele care și-au redobândit libertatea în anul 1989 fiind astăzi membre ale spațiului politic și administrativ european. Dar această cale a însemnat transformarea completă a cadrului constituțional, juridic, administrativ, economic, social și moral, ceea ce a condus la adoptarea de politici publice adecvate și de noi constituții, de noi legi ale administrației publice și în domeniul proprietății, mediului de afaceri etc. Toate aceste politici publice și acte normative noi au creat o altă realitate, mai aproape de modelele societăților articulate din vestul continentului. Totuși, cetățenii resimt nevoia unei transformări mai profunde a statelor și comunităților în care trăiesc, ceea ce obligă decidenții politici și administrativi la o conduită calitativ superioară, în raport cu cele mai ridicate standarde europene. În orice țară, știința este obligată să înțeleagă realitățile în care oamenii acționează, să găsească

modelele cele mai bune pentru societate și soluții la problemele pe care viața cotidiană nu le poate rezolva. Pentru a îndeplini aceste scopuri, cercetătorii și universitarii, alături de practicieni, trebuie să se întâlnească în mod constant, să aibă un dialog profund, deschis, în urma căruia să formuleze idei noi și propuneri pentru îmbunătățirea cadrului politic, administrativ, economic, social și moral al țărilor lor, plecând de la o analiză clară și completă a realității.

Cuvinte cheie: ordinea juridică, soft law, Uniunea Europeană, integrare, suveranitate.

1. Introducere

Am pornit demersul nostru de cercetare științifică încercând să configurăm contextul acelor vremuri. Simbolic, anul 1989 – denumit pe site-ul Parlamentului European drept *Anul miracolelor* – a adus eliberarea națiunilor din Estul Europei aflate sub regimul comunist. Eliberarea a relevat o imagine zugrăvită în culori sumbre a realității, care evidențiază contrastul dintre cele două părți ale continentului. De la început, statele eliberate în anul 1989 și-au asumat un singur drum, anume acela al democratizării reale, al guvernării eficiente, în care cetățenii devin parteneri și beneficiari ai instituțiilor politico-administrative. Această cale, pe care au dorit să meargă de la început cetățenii Europei centrale și de est, a condus spre aderarea la Uniunea Europeană - toate statele care și-au redobândit libertatea în anul 1989 fiind astăzi membre ale spațiului politic și administrativ european. Dar această cale a însemnat transformarea completă a cadrului constituțional, juridic, administrativ, economic, social și moral, ceea ce a condus la adoptarea de politici publice adecvate și de noi constituții, de noi legi ale administrației publice și în domeniul proprietății, mediului de afaceri etc. Toate aceste politici publice și acte normative noi au creat o altă realitate, mai aproape de modelele societăților articulate din vestul continentului. Totuși, cetățenii resimt nevoia unei transformări mai profunde a statelor și comunităților în care trăiesc, ceea ce obligă decidenții politici și administrativi la o conduită calitativ superioară, în raport cu cele mai ridicate standarde europene. În orice țară, știința este obligată să înțeleagă realitățile în care oamenii acționează, să găsească modelele cele mai bune pentru societate și soluții la problemele pe care viața cotidiană nu le poate rezolva. Pentru a îndeplini aceste scopuri, cercetătorii și universitarii, alături de practicieni, trebuie să se întâlnească în mod constant, să aibă un dialog profund, deschis, în urma căruia să formuleze idei noi și propuneri pentru îmbunătățirea cadrului politic, administrativ, economic, social și moral al țărilor lor, plecând de la o analiză clară și completă a realității.¹

Conferința Internațională Smart Cities, ediția a șaptea, 2019, care și-a propus să reunească laolaltă oameni de știință din structura academică, cercetători, cadre didactice universitare, doctoranzi, studenți și nu în ultimul rând, practicieni ai dreptului, pentru a face schimb și a împărtăși experiențele și rezultatele lor de cercetare cu privire la cele mai diverse aspecte legate de reformarea legislației în spiritul noilor curente naționale, europene și internaționale, pentru discutarea problemelor de actualitate, care afectează comunitatea juridică, urmărind să evidențieze noi interpretări, dar și pentru a propune soluții, a fost un bun prilej

pentru autorul acestor rânduri de a spune ceea ce gândește, poate altfel decât alții, preocupați mai mult de starea lor decât a comunității din care fac parte. Și asta întrucât trăim într-o lume în care sistemele juridice interferează tot mai mult, iar tradiția juridică necesită o upgradare perpetuă pentru a răspunde diversității. Studiul nostru pleacă de la ideea că legea nu se dezvoltă abstract, ci este modelată de societate, de realitatea economic-socială, de medii intelectuale, culturale și lingvistice, dar mai ales de necesități imediate, de imprimarea unor soluții adecvate.

După decembrie 1989, România a avut nevoie de o schimbare a paradigmei de dezvoltare pentru a face față provocărilor secolului XXI întrucât era obligată să evolueze într-o perioadă marcată de procesul de globalizare, de accentuare a inegalităților și de agravare a problemelor umanității. Dreptul administrativ național ar fi putut fi una dintre soluții, propunând o cooperare administrativă interstatală bazată pe principiile respectării suveranității și identității naționale în cadrul unei Uniuni Europene prospere și revigorate. Suveranitatea națională reprezintă, în contextul românesc, dorința realizării unui echilibru, o sinteză între aspirațiile cetățeanului născut liber, societatea de care depinde și prin care se definește și contextul care permite realizarea de sine. Acest echilibru pornește de la om, actor central care caută un echilibru individual și condiții favorabile pentru a se realiza. Condițiile favorabile sunt influențate de societatea care trebuie să îl susțină și să îl motiveze și de mediul prin care se regăsește și își poate găsi echilibrul. Rolul statului în contextul globalizării și implicit al europenizării este să ajute la realizarea acestui echilibru, nu doar pentru cetățenii de acum, dar și pentru generațiile viitoare. Iată de ce fiica mea vreau să aibă ocazia să construiască un viitor sigur în România; să studieze, să se implice în țara sa și să-și întemeieze o familie. Și pentru aceasta, cred că noi cetățenii, trebuie să preluăm controlul asupra ceea ce se întâmplă în România noastră. Vreau o Românie sigură unde dreptul administrativ - material și procedural - să facă parte din viața de zi cu zi. Protecția cetățenilor trebuie să reprezinte prima prioritate. Trebuie consolidată administrația și îmbunătățit sistemul judiciar. Suntem unul din ultimele state ale Uniunii Europene care nu are un cod de procedură administrativă în condițiile unei europenizări accentuate a dreptului administrativ. Dar să nu uităm că în SUA Codul de procedură administrativă a fost elaborat de profesori apoi prezentat Guvernului spre aprobare.

Apropo de SUA, recent, pe 24.09.2019, la ONU, Donald Trump a surprins cu un discurs naționalist în care afirma că „Viitorul aparține patrioților. Viitorul le aparține națiunilor suverane și independente, care-și protejează cetățenii, își respectă vecinii și onorează diferențele care fac fiecare țară specială și unică.” În legătură cu disputa naționalism/patriotism vs globalism, președintele american spunea „Dacă vreți democrație, păstrați-vă suveranitatea! Dacă vrei libertate, fii mândru de țara ta! Dacă vreți democrație, păstrează-ți suveranitatea! Dacă vrei pace, iubeste-ți națiunea! Viitorul nu aparține globaliștilor! Viitorul le aparține patrioților. Viitorul le aparține națiunilor suverane și independente, care-și protejează cetățenii, își respectă vecinii și onorează diferențele care fac fiecare țară specială și unică Când îți deschizi inima pentru patriotism nu este loc pentru prejudecată. Viitorul nu aparține globaliștilor. Biblia spune: „ce bine și plăcut este când oamenii lui Dumnezeu trăiesc împreună în unitate”: greșesc politicienii care susțin globalismul în detrimentul suveranității naționale; structurile naționale trebuie protejate, nu înlocuite de unele suprastatale!

De aceea noi, în Statele Unite, ne-am angrenat într-un program captivant de înnoire națională. În tot ceea ce facem, ne concentram să le mobilizăm visurile și aspirațiile cetățenilor noștri. Globalismul a exercitat o atracție religioasă asupra liderilor din trecut, atunci făcându-i să-și ignore propriul interes național. Dar în ceea ce privește America, duse în istorie sunt acele zile”.

În condițiile în care, Uniunea Europeană tinde spre federalizare – pasul spre globalizare, iar SUA spre un naționalism accentuat, România încotro? După 1989, an care a marcat sfârșitul Războiului Rece, oamenii se pare că au luat decizii corecte prin care a fost soluționat pașnic conflictul dintre superputeri. Acum lumea a devenit tot mai complexă, iar oamenii nu conștientizează cât de puține lucruri știu despre ceea ce se petrece. Și din această pricină, obiectivul acestui studiu este de a stârni o dezbatere care să coopteze specialiști în domeniul dreptului și al științelor administrative și se dorește a fi un for de analiză a noilor direcții de cercetare cu privire la adoptarea Codului de procedură administrativă în patria noastră unde se resimte acut această nevoie a proceduralizării din mai multe direcții: administrația publică, judecătoria de contencios administrativ și practicienii dreptului administrativ. „Există un remediu care, în câțiva ani, ar face Europa liberă și fericită. Acesta presupune recrearea familiei europene, cel puțin în măsura în care acest lucru este posibil, și dotarea ei cu o structură care să-i poată permite să trăiască în pace, siguranță și libertate. Trebuie să construim ceva de tipul Statelor Unite ale Europei”, spunea Winston Churchill într-unul dintre faimoasele sale discursuri, și anume cel de la Universitatea din Zurich, în 1946. Acest „remediu” despre care vorbea prim-ministrul Marii Britanii, s-a materializat în 1951, când ministrul de externe francez, Robert Schuman, a propus crearea unui autorități supranaționale, care să controleze producția de cărbune și oțel a Germaniei și Franței. Scopul evident al acestei inițiative era evitarea unei noi conflagrații mondiale prin stabilizarea relațiilor dintre cele două state, „reducând temerile Franței față de posibilele amenințări militare din partea Germaniei și legându-le printr-un cadru limitat de cooperare pașnică”².

În ceea ce privește România, suntem de părere că obiectivele principale care au condus la decizia de a deveni membru al UE și care guvernează, în continuare, politica privind relația noastră cu Uniunea au fost, sunt și vor rămâne creșterea nivelului de trai, a standardelor economice, sociale și politice și dezvoltarea statului sub aspectul influenței în Europa. România, astfel cum am menționat și mai sus, face parte din categoria țărilor care se adaptează, fără a se opune. La întrebarea Quo Vadis? încercăm un răspuns, care, deși este scurt, este departe de a fi unul simplu. Marea Britanie se întoarce la spiritul ce i-a impulsionat orientarea în 1957, iar România își dezvoltă potențialul de acțiune și influență, respectând pașii impuși.³ Aderarea României la Uniunea Europeană la 1 ianuarie 2007 a constituit momentul de cotitură către o altă societate, altă economie și altă viață pentru cetățenii români care au devenit europeni. Dincolo de mirajul unei vieți în bunăstare, pace, liniște și armonie cu toți cetățenii europeni, viața concretă și evoluțiile în plan european și global au demonstrat că România nu a beneficiat de același tratament față de restul statelor europene. Europa „cu două viteze” a fost la început doar o imagine care era combătută vehement în unele cancelarii europene, pentru ca pe măsură ce anii au

trecut să se contureze tot mai mult realitatea tratamentului diferențiat alocat României.

În acest sens, opiniile politice exprimate atât în forurile europene, dar mai ales pe culoarele instituțiilor europene demonstrează că, începând chiar de acum, Europa trebuie să-și regândească multe dintre politicile sale privind mai ales activitatea economică. Europa „cu două viteze” a funcționat inclusiv în privința participării statelor membre la Zona Euro. Zona a fost creată în 1999 de unsprezece țări, la care s-a alăturat Grecia în 2001, Slovenia în 2007, Cipru și Malta în 2008, Slovacia în 2009, Estonia în 2011, Letonia în 2014 și Lituania în 2015.⁴ Mark Twain recomandă „Stai departe de oamenii care îți micșorează ambiția.” România e depus toate eforturile în drumul ei european să performeze în condiții teoretic egale, practic complet inechitabile. Iar actualul președinte american Donald Trump spunea: „Fii atent pe cine calci când urci, că vei întâlni aceiași oameni la coborâre.” Și adoptarea euro este o provocare permanentă pentru statele din zona euro, dar și pentru restul statelor europene, indiferent din categoria din care fac parte: îndeplinesc condițiile, dar nu vor în zona euro; vor, dar nu îndeplinesc condițiile; nici nu vor, nici nu pot; și ultima categorie pot, dar nu vor! De ce ar avea nevoie stat, sau Uniunea Europeană, în ansamblul său? Cred că de un *soft law* care să le permită adaptarea mai rapidă a ordinii lor juridice la realitățile sociale de la care s-au cam depărtat elitele de la Bruxelles ori București.

2. Despre *soft law* în ordinea juridică și instituțională a Uniunii Europene

2.1. Chestiuni precizatoare

Încercarea noastră de abordare a necesității cercetării interdisciplinare a administrației publice la care suntem tentați să purcedem, dat fiind faptul că toți suntem interesați să fim cât mai bine administrați, se lovește de neputința decidenților politici. Așa că vom trece direct la a spune că acest concept - *soft law* - a fost folosit în doctrina de specialitate, dar și în cadrul instituțiilor politice, printr-o gamă largă de tehnici și sensuri, plecând de la baze foarte diferite chiar pentru susținătorii ideii conform căreia există puține afinități ale *soft law* cu dreptul, unde caracterul fictiv al noțiunii de reprezentare a căpătat alte conotații cu totul străine doctrinei juridice a dreptului tradițional. Mai clar, caracterul fictiv al ideii de reprezentare nu a atras atenția atâta timp cât a durat lupta democrației împotriva autocrației. Dar imediat ce principiul parlamentar s-a impus din plin, a devenit practic imposibil să nu iasă în evidență ficțiunea pe care o comporta teza reprezentării și anume aceea că Parlamentul nu reprezintă în sine nimic altceva decât un organ care reprezintă poporul și ale cărui acțiuni trebuie să reflecte strict doar voința poporului. Ceea ce trebuie să înțelegem este că poporul nu-și epuizează puterea odată cu alegerea reprezentanților și nu este doar un organ de creație. Alegerile stabilesc între reprezentanți și popor un raport juridic de drept constituțional care presupune drepturi și obligații reciproce și care implică inclusiv o legătură de dependență politică prin care reprezentanții, se găsesc sub controlul efectiv și permanent al alegătorilor. Termenul democrație este frecvent utilizat în

afara ariei strict juridice. Prin urmare, dobândește o funcție esențialmente teleologică sau ideologică. Astfel, caracterul mai mult sau mai puțin democratic, al UE este invocat politic pentru a susține sau a critica structura europeană, fără o reflexie veritabilă asupra rolului pe care îl poate juca acest concept din perspectiva fundamentelor ordinii juridice unionale sau a funcționării sale. În prezent, este important să se ajungă la un consens asupra definiției juridice a conceptului de democrație înainte de a-l compara cu utilizarea dată termenului în alte domenii.

Înainte de a trece la o analiză mai teoretică, suntem de părere că este necesar să pornim de la funcția de reprezentare pe care se fondează democrația, așa cum este aceasta recunoscută și formulată în textele constituționale, mai exact democrația reprezentativă. Conceptul de „reprezentare” este extrem de cuprinzător în domeniul juridic. Chiar fără a discuta despre aplicațiile sale în dreptul privat, acest concept a putut fi folosit, în cadrul instituțiilor politice, printr-o gamă largă de tehnici și sensuri, plecând de la baze foarte diferite. Originile reprezentării sunt vechi: cu mult înainte de revoluția din SUA și revoluția franceză, vechile monarhii europene și republicile urbane creaseră baza teoretică și funcțională a regimurilor reprezentative care nu se nășteau din principiul democratic. Monarhia franceză în așa zisul Vechiul Regim cunoștea un sistem de reprezentare organică în care persoana regelui întruchipa Statul, așa cum rezulta din faimoasa expresie a regelui Ludovic al XIV-lea. Cu toate acestea, Carl Schmitt ne avertiza că trebuie să nu confundăm această noțiune transcendentă de „reprezentare” (Repräsentation) aplicabilă monarhiilor din Vechiul Regim cu conceptul său funcțional (Stellvertretung) valabil în democrația modernă și care îmbracă o conotație tehnică și materialistă.⁵ Numai că aceste aserțiuni se produceau cu ceva timp în urmă. Acum lucrurile, contextul general, internațional și european, este cumva schimbat! Cum? Vom încerca să-l creionăm.

2.2. Despre caracterul democratic al instituțiilor Uniunii Europene

După cum este acceptat, se susține că democrația ar cunoaște actualmente noi forme, un exemplu în acest sens fiind democrația participativă. În fapt, referirea la această noțiune tinde în prezent să înglobeze problematica protecției drepturilor fundamentale, deși aceste două noțiuni nu sunt neapărat de același tip. Una dintre întrebările ce se ridică este, totuși, legată de măsura în care aceste așa zisele noi forme de democrație, democrația participativă, calificată a fi substanțială este într-adevar fondată pe valori și nu constituie, în fapt, sisteme concurente ale democrației reprezentative, a cărei legitimitate și funcție legitimantă vor fi reduse în viitor precum în cazul Parlamentului European. Antagonismul sesizat de Carl Schmitt între conceptul transcendent și cel funcțional, nu epuizează conceptul juridico-politic al reprezentării. Ele ar constitui mai degrabă două extreme între care am mai putea identifica forme vechi și forme moderne ale reprezentării care au propria lor logică și propriile fundamente. Acest lucru se aplică pentru vechile „state” sau „ordini” pe care le găsim în forme destul de asemănătoare în majoritatea țărilor europene și care s-au perpetuat mult timp în secolul XIX. Una din trăsăturile comune ale acestei forme de reprezentare era exercitarea mandatului imperativ care lega

reprezentanții de electorii lor și care îi priva în consecință de realitatea unei puteri deliberative veritabile.

În general, această manifestare a independenței adunărilor față de corpul electoral este cea care marchează debutul instituțiilor reprezentative moderne în sensul că acestea permit diferențierea lor de formele vechi îmbrăcate de adunările de stat. Noțiunea modernă de reprezentare, are drept corolar și fundament în același timp o teorie a suveranității Parlamentului care se impusese în Anglia odată cu revoluția din 1688 – sau o teorie a suveranității naționale – cea susținută de Revoluția Franceză și mai ales de Constituantă – ale căror consecințe, în ciuda diversității evenimentelor și instituțiilor, sunt similare: ele stabilesc „o democrație fără popor”⁶. Această consecință nu este inevitabilă în sine. În Marea Britanie a reapărut teoria „mandatului” în legătură cu o concepție democratică a dreptului de dizolvare, iar extinderea sufragiului și în final nașterea votului universal, într-un context de bipartism, tind gradual să dea poporului dreptul de a-si alege guvernantii. Ar putea fi acesta un reper sau un motiv al Brexitului? Lăsăm avizaților și distinșilor noștri cititori să dezvolte ideea. În Franța, Constituția din 1958 s-a detașat total de dogmele suveranității și intangibilității adunărilor care caracterizau „republica deputaților”. Rămâne adevărat însă că această concepție, proprie democrației liberale clasice, a reprezentării „de tip filtru”, această noțiune elitistă sau cel puțin oligarhică a reprezentării, precum în cazul Uniunii Europene, nu este un simplu produs al istoriei. Chiar structura însăși a reprezentării comportă cu sine oligarhia, chiar și atunci când conotațiile aristocratice au dispărut sub presiunea guvernării de factură modernă condiționată de mijloacele de comunicare în masă. De aici întrebarea: este această tendință contrară prin natura sa principiului democratic?¹ Cea mai celebră critică adusă conceptului de reprezentare aparține lui J.J.Rousseau: „Voința nu poate fi reprezentată; voința este voința sau e altceva. Nu există cale de mijloc”⁷.

Aceeași idee este repetată de Kelsen: „Cât de puține afinități are ideea de reprezentare cu principiul democratic, de acest lucru ne dăm seama din faptul că autocrația se servește de aceeași ficțiune”. Această noțiune de „ficțiune” se regăsește frecvent din moment ce denunță nu numai contradicțiile dintre democrație și reprezentare, dar și caracterul utopic al democrației în sine. Kelsen constata că „Teoria reprezentării are rolul de a legitima Parlamentul din perspectiva suveranității poporului. Însă această „ficțiune evidentă”, menită să ascundă prejudiciul real și considerabil adus ideii de libertate cauzat de parlamentarism, nu a mai reușit în timp să-și îndeplinească funcția; în schimb, a furnizat adversarilor democrației argumentul conform căruia democrația se bazează pe o afirmație de o falsitate flagrantă. Caracterul fictiv al ideii de reprezentare nu a atras atenția atâta timp cât a durat lupta democrației împotriva autocrației. Dar imediat ce principiul parlamentar s-a impus din plin a devenit practic imposibil să nu iasă în evidență ficțiunea pe care o comportă teza reprezentării și anume aceea că Parlamentul nu este în sine nimic altceva decât un organ care reprezintă poporul și ale cărui acțiuni trebuie să reflecte strict doar voința poporului. Nu e de mirare astfel că printre argumentele aduse în zilele noastre împotriva parlamentarismului, un argument de prim rang este revelația faptului că voința de stat degajată de parlament nu reprezintă absolut deloc voința poporului și că parlamentul nu poate exprima voința

poporului din simplul motiv că, așa cum prevăd constituțiile statelor parlamentare, poporul nici nu poate să-și exprime o voință – în afără de cea referitoare la alegerea parlamentului”.⁸

Critica democratică a regimului reprezentativ, asimilată de Kelsen regimului parlamentar, a fost dezvoltată în Franța de Carré de Marlberg, care la rândul lui face distincția între regimul reprezentativ și regimul parlamentar. El opune regimului reprezentativ, caracterizat de puterea absolută și imunitatea adunării alese, regimul parlamentar care implică, mai ales prin jocul dizolvării, necesitatea unei uniuni și a unui acord permanent între aleși și alegători și admite o combinație cu procedurile democrației directe. Pe lângă această critică pozitivă care tinde spre reformismul instituțional, trebuie să menționăm criticile radicale care se nasc frecvent la adresa problemei „fiecțiunii” și anume cele care insistă asupra caracterului utopic al puterii exercitate de așa-zisul popor „suveran” în sistemul reprezentării politice: mecanismul său de bază, votul universal, ar fi astfel orientat „împotriva democrației”.⁹ Este lesne de înțeles că democrația directă, cu excepția colectivităților de mici dimensiuni, nu poate fi adaptată la dimensiunea și diversitatea atribuțiilor statului modern precum în cazul special al UE despre care nu se poate susține că este un stat în sensul tradițional al noțiunii. Din acest motiv reprezentarea apare ca o necesitate obiectivă. Sieyès, care a făcut cele mai interesante și profunde observații la adresa teoriei reprezentării, a argumentat necesitatea și utilitatea reprezentării printr-o comparație convingătoare atunci când a afirmat că a nega sistemul guvernării reprezentative e ca și cum ai vrea să convingi cetățenii care doresc să trimită o scrisoare undeva, că libertatea lor absolută ar fi mai bine aparată dacă și-ar duce singuri scrisorile la destinație. Însă această constatare evident reală nu poate elimina criticile menționate mai devreme: reprezentarea este inevitabilă, dar nu și democratică, ea este și ficțiune și utopie în același timp. Această teză a reprezentării care poate fi fundamentată din punct de vedere social, nu este însă justificată și din punct de vedere juridic. În acest sens putem observa că teza lui J.J.Rousseau, se bazează pe un raționament care se îndepartează de cel juridic, confundând-se punctul de vedere juridic cu cel psihologic. Ideile sale cu privire la reprezentare conțin o contradicție deoarece ele sunt incompatibile cu teoria sa privind voința generală care nu constituie un cumul al voințelor individuale, ceea ce înseamnă că fiecare deputat nu reprezintă voința celor care l-au ales, ci cea a întregului popor.

În democrația directă, poporul constituie organul politic colegial suprem al statului, iar identitatea între guvernanți și guvernați este totală. Rezultă din cele de mai sus că dreptul de a alege, deci dreptul electorilor s-ar reduce la a participa în procesul de înființare al unui alt organism care este mandatat cu puteri care înainte reveneau colectivității de cetățeni în mod direct. Adunarea devine astfel organul voinței poporului. În democrația directă, la fel ca în democrația reprezentativă, poporul este organul statului, însă în primul caz voința acestui organ aparține poporului ca atare, iar în al doilea caz voința aparține unui organ creat de popor. Prin urmare fiecare deputat reprezintă poporul în ansamblu în sensul că acesta concurează la formarea voinței poporului iar organele reprezentative devin astfel, conform terminologiei folosite de juristul german Jellinek, organe secundare, adică organe ale unui organ primar al statului care este poporul; în sens strict juridic acea parte reală a poporului căruia constituția îi garantează dreptul la vot.

Este adevărat că plecând de la această bază, principiului reprezentativității i-ar putea lipsi fundamentul democratic din momentul în care admitem că reprezentarea antrenează, cedarea drepturilor poporului către reprezentanți. Ceea ce trebuie să înțelegem este, însă, că poporul nu-și epuizează puterea odată cu alegerea reprezentanților și nu este doar un organ de creație iar alegerile stabilesc între reprezentanți și popor un raport juridic de drept constituțional care presupune drepturi și obligații reciproce și care implică inclusiv o legătură de dependență politică prin care reprezentanții, se găsesc sub controlul efectiv și permanent al alegătorilor. Din momentul în care se recunoaște corpului electoral puterea de a-și alege reprezentanții, și mai ales din momentul în care această alegere nu are valoare decât pentru un timp determinat și este din nou pusă în discuție periodic, înseamnă că acestui corp electoral îi conferim neaparat o putere de decizie care depășește cadrul strict al alegerii persoanelor. Această putere poate fi întărită în viziunea lui Carré de Marlberg de către factori pur politici, dar și de către instituțiile juridice destinate a garanta un caracter democratic regimului reprezentativ: dizolvarea anumitor proceduri ale democrației directe, cum ar fi referendumul abrogativ care permite verificarea conformității dintre voința reprezentanților și cea a reprezentativilor.¹⁰ Kelsen a imaginat reabilitarea mandatului imperativ sub o formă modernă prin măsuri care țin mai ales de mitul constituțional cum ar fi desființarea imunității parlamentare sau controlul radical al partidelor asupra deputaților. Acest tip de măsuri vizau reformarea regimului reprezentativ, însă tindeau mai puțin către democratizare și mai mult către limitarea puterii partidelor a căror funcționare era considerată de Kelsen ca fiind una nedemocratică. La fel de adevărat este că dacă democrațiile contemporane nu sunt decât reprezentative, ele sunt reprezentative fără a respecta adevărata teorie a reprezentării.

Vechea concepție zisă de tip aristocratic, care interzicea mandatul imperativ, supraviețuiește prin unele din atributele sale juridice care mai există încă, ceea ce înseamnă că de fapt, practic, o nouă concepție nu s-a impus. „Ceea ce a mai fost, aceea va mai fi, și ceea ce s-a mai întâmplat se va mai petrece, căci nu este nimic nou sub soare, așa cum ne amintește de fiecare dată Ecclesiastul! S-ar putea susține cel mult că noțiunea de reprezentare tinde să dispară în favoarea celei de reprezentativitate – o noțiune de natură nejuridică dar benefică din perspectiva criteriilor democrației directe departe de principiile dreptului natural reflectate în noua ordine juridică unională constituită urmare a unui proces normativ al Uniunii care a evoluat foarte mult, de la reglementările de natură preponderent economică, până la noile reglementări juridice europene având trăsături specifice, care îmbogățesc sensurile și semnificațiile lor. Un drept instituțional al Uniunii a fost creat, cu tot ceea ce implică acest lucru: izvoare de drept, principii definitorii și reglementări care conturează o ordine juridică specifică. Dreptul unional reglementează raporturile juridice din cadrul Uniunii Europene, dar și dintre Uniune și Statele Membre, subliniază statutul instituțiilor Uniunii, definind totodată atribuțiile și competențele sale. Prin instrumente legislative variate și prin jurisprudența creatoare a Curții de Justiție a Uniunii Europene, treptat, au fost create un:

- *Drept unional instituțional* care cuprinde totalitatea normelor juridice care reglementează structura și funcționarea organelor Uniunii Europene;

- *Drept unional material* care cuprinde totalitatea normelor juridice care fixează obiectivele Uniunii și măsurile prin care acestea sunt aduse la îndeplinire;
- *Drept unional procesual* care cuprinde totalitatea normelor juridice care reglementează procedurile dreptului Uniunii Europene.

Astfel, dreptul instituțional, material și procesual al Uniunii Europene au conturat o ordine juridică specifică în care regulile de drept instituțional reglementează în principal aspecte ca: domeniul de aplicare a tratatelor, revizuirea lor și aderarea de noi state, personalitatea juridică a UE, organizarea instituțiilor europene, funcțiunile și atribuțiile lor, precum și relațiile dintre ele. Regulile de drept material se referă în principal la exercitarea atribuțiilor organelor de elaborare a politicilor naționale și administrative prin intermediul instituțiilor europene în scopul aplicării dreptului Uniunii, fie printr-o acțiune, fie printr-o inacțiune. Ele privesc totodată stabilirea unor norme de conduită pentru persoanele care intră în sfera de influență a dreptului Uniunii. Diversitatea raporturilor juridice acoperite de dreptul unional conduce și la diversitatea naturii litigiilor sau acțiunilor cu care CJUE poate fi sesizată. Se pot distinge, astfel, mai multe tipuri de proceduri, care conturează încetul cu încetul un drept procesual al Uniunii Europene, și care ne trimit cu gândul la un drept procesual în materia dreptului administrativ vizând procedura acțiunilor directe în fața Curții de Justiție; a acțiunilor preliminare în fața Curții de Justiție; procedurile speciale în fața Curții de Justiție; în căile de atac în fața Curții de Justiție; a Tribunalului; și a Tribunalului Funcției Publice. Și toate acestea în condițiile unui transplant nereușit al dreptului natural în ordinea juridică unională, așa cum vom vedea, mai departe.

2.3. Despre un transplant nefericit al dreptului natural în ordinea juridică unională

După cum este îndeobște cunoscut, în modernitate, termenul de drept natural are multiple ocurențe, constituind adesea un substitut accesibil și util pentru conceptul de drepturi ale omului. Întocmai categoriei de drept natural, drepturile omului sunt inalienabile, devenind concepte centrale ale lumii moderne. În paradigma modernă, drepturile naturale ale subiecților nu sunt condiționate nici de contextul social, nici de apartenența indivizilor la o societate constituită. Statornicindu-i subiectului juridic autonomia, modernitatea stabilește subiectul uman ca punct central al dreptului, înțeles atât ca sistem, cât și ca prerogativă a persoanei. Bjarne Melkevik oferă o descriere a sensului juridic al modernității: „modernitatea juridică face referire, în mod exclusiv, la posibilitatea pe care o are un subiect de drept de a se recunoaște pe sine, în raport cu alte subiecte de drept, ca o instanță de explicare și împlinire a dreptului. Cu alte cuvinte, subiecții de drept trebuie să fie capabili, în mod total autonom, să se recunoască reciproc atât ca autori cât și ca destinatari ai legilor lor, ai normelor lor și ai instituțiilor lor politice și judiciare”¹¹.

Filosofia contemporană a dreptului se raportează la două concepții fundamentale despre dreptul natural: o concepție premodernă și una modernă. În sens social și politic, concepția premodernă a sistemului juridic instituie legea prin reproducerea ordinii naturale, pe câtă vreme cea modernă instituie legile pentru a

garanta drepturile naturale nu doar ca obligații, ci și ca libertăți.¹² Desăvârșirea concepțiilor anterioare despre dreptul natural survine odată cu proclamarea contemporană a drepturilor omului. Concepția potrivit căreia în virtutea faptului că indivizii sunt ființe umane, ei dețin, în mod natural, anumite drepturi considerate ca fundamentale, stă la baza ideii de drepturi ale omului. Deci, fără a ține seama de ideea de cetățenie, de apartenența la un stat sau de legile sau reglementările contingente ale diverselor societăți, drepturile omului au ca fundament obligația de a respecta demnitatea oricărui individ în virtutea faptului că se naște ca ființă umană. Ceea ce particularizează ideea drepturilor omului rezidă în împletirea câtorva elemente diferite din paradigma clasică și din cea modernă a dreptului natural. Cu alte cuvinte, ideea drepturilor omului preia din paradigma juridică antică concepția că orice lege trebuie să își întipărească în esență o legitate naturală. Din paradigma juridică modernă ideea drepturilor omului preia logica instituirii civile a legilor, pornindu-se întotdeauna de la principiul raționalității. Prin urmare, faptul că toți indivizii se nasc ca ființe umane reprezintă, în sine, o virtute în baza căreia egalitatea între oameni poate fi instituită, exact așa cum se instituie drepturile pozitive, în mod oarecum artificial, ca naturală¹³.

Dificultatea de a utiliza modelul drepturilor naturale pentru a explica fundamentele drepturilor omului, precum și scopul sau modul în care acestea se pot constitui drept ghid pentru acțiunile umane concrete generează multiple dezbateri ce animă astăzi domeniul filosofiei dreptului. Originarea drepturilor omului în cele două variante ale dreptul natural, respectiv în cea clasică și în cea modernă a fost criticată sau chiar contestată, făcându-se o distincție între drepturile omului și drepturile naturale. Chiar cu miza de a verifica dacă între cele două există, totuși, caracteristici comune în ciuda aparentelor diferențe. În mod cert, faptul că aplicarea și respectarea universală a drepturilor omului este încă deficitară poate fi un indiciu al fragilității fundamentelor lor. Iată de ce, problema fondării drepturilor omului în ordinea juridică a UE rămâne, încă, incomplet elucidată. De ceea, în textul de mai jos sunt explicate resorturile esențiale ale mecanismului ce pune în mișcare una din cele mai importante activități juridice: transplantul de drept în general, și transplantul de drept unional în particular. Disputa privind situația transplantului dreptului UE în România a scindat lumea juridică în două: într-o parte cei care susțin dezvoltarea unui program de transplantare autohton - demersurile fiind demarate încă de la începuturile preaderării patriei noastre la Uniunea Europeană, Ministerul Justiției lucrând mult în acest sens, dar blocate financiar de situația specifică a României, iar în cealaltă parte, cei care afirmă că România nu este încă pregătită pentru transplantul dreptului, militând pentru trimiterea la originile ancestrale ale dreptului român. Dincolo de utilitatea evidentă a unui astfel de demers, care ar elimina dependența de multinaționalele occidentale, păstrând și prețioasele odoare juridice pentru cetățenii români, dar și dincolo de avertismentul bine-intenționat al subsemnatului, care este convins că transplantul dreptului unional ne-a prins nepregătiți.

Tot ceea ce afirm acum se bazează pe experiențele mele, trăite în ani, lângă românii din țară și din străinătate, pe dialogurile cu mulți specialiști din sistemul nostru judiciar defectuos. Lumea trebuie să știe că dreptul român trece peste o mare

suferință, provocată de un transplant de drept nefericit făcut pentru o anumită elită politică ruptă de realitate. Ei, decidenții știu pașii, hibeles și cum se pot umple golurile și au țesut în juru-i o plasă de fapte, greu de contestat, fiindcă tot ce fac li se pare că e necesar. Cred că nu au fost aleși liderii curați, ei au țesut și prin intermediul dreptului, un păienjenis care a devorat și va devora orice intrus. Și mai cred că lipsește ceva sistemului juridic românesc ca să devină apropiat de cel german: organizarea și administrarea precum în Germania. Sunt soluții pentru probleme și în România, fără a avea pretenția că în final se va obține un sistem perfect, doar unul funcțional, care să răspundă necesităților majorității cetățenilor. Unele dintre condiții ar fi ca la nivel decizional să se acționeze pe bază de principii corecte, unanim acceptate, să se promoveze o competiție reală în sistemul românesc, performanța trebuie recompensată iar erorile sancționate.

Nu în ultimul rând, trebuie să se conștientizeze de către fiecare persoană că așa nu se mai poate merge înainte. Lipsa banilor în sistem este o problemă cu care se confruntă toate statele. Resursele financiare sunt importante, dar ele nu pot fi nelimitate și în orice caz nu pot suplini deficitele de performanță managerială. Pentru starea actuală a sistemului nu trebuie acuzați exclusiv politicienii sau factorii de decizie. Schimbarea se poate face doar dacă toți partenerii doresc cu adevărat acest lucru. Și mai este ceva foarte important: să consultăm oamenii cu experiență în profesie, oameni care au făcut ceva palpabil și ale căror rezultate vorbesc de la sine, care au demonstrat că rămân curați, lideri adevărați ce pot rupe păienjenisul de pe România! Diferența dintre a refuza să-ți cultivi propria gândire și a infesta cu microbul aberației gândirea altora este exact ca diferența dintre dreptul nostru român și dreptul UE, mai ales din perspectiva celui soft law al Uniunii Europene.

2.4. Semnificația, obiectivele și funcțiile soft law în dreptul Uniunii Europene

Jurgen Schwarze a publicat în Revista Română de Drept European nr. 1 din data de 31 martie 2014 articolul intitulat *Soft Law în dreptul Uniunii Europene*. Pornind de la o analiză simplă, este evidentă antiteza inerentă noțiunii de *soft law* (eng. *lege moale*), care pare să contrazică însuși caracterul imperativ al legii. Cu toate acestea, soft law-ul este foarte des întâlnit în cadru internațional, iar UE nu face excepție. Pentru a analiza, însă, ponderea unor astfel de norme în spațiul unional, se cere o examinare preliminară a conceptului. Astfel, din perspectiva lui F. Snyder, *soft law*-ul desemnează reguli de conduită care, în principiu nu au putere obligatorie, dar care pot avea efecte practice. Ele au fost poziționate de alți autori într-o zonă *gri*, la limita dintre lege și politică. Deși aceste dispoziții sunt orientative, din perspectiva emitenților, trebuie să li se acorde o relevanță juridică. În ceea ce privește UE, trebuie să opereze o distincție între soft law de natură administrativă, și soft law cu impact instituțional sau constituțional, relevant în relațiile dintre organele Uniunii și statele membre. Această diferențiere este relevantă din perspectiva scopului actelor de soft law. În acest sens, cele de natură administrativă urmăresc oferirea unui plus de siguranță juridică subiecților de drept, iar cea de a doua categorie este destinată domeniilor în care Uniunea nu are competență de reglementare. De asemenea, în funcție de intențiile organelor emitente, actele

de *soft law* pot avea fie o funcție de concretizare sau explicativă, fie una pregătitoare sau intermediară.

Cele mai comune manifestări de tip *soft law* la nivelul Uniunii sunt recomandările și orientările. Caracterul neobligatoriu al recomandărilor este consacrat legislativ de TFUE (art. 288), în timp ce orientările dau naștere unui efect care, deși nu este imperativ, permite derogări doar în baza unor motive compatibile cu principiul egalității de tratament. Mai mult, odată ce emite o orientare, Comisia se auto-obligă să respecte conduita pe care o impune, motiv pentru care orice derogare de la aceasta poate constitui o încălcare sancționabilă a principiilor generale de drept. Orientările Comisiei sunt întâlnite cu precădere în materia aplicării sancțiunilor pentru nerespectarea normelor de dreptul concurenței. În domeniul *soft law*-ului cu impact instituțional, este relevantă metoda deschisă de coordonare, care esențialmente presupune manifestarea unei poziții a Consiliului în virtutea unor obiective comune, în domenii rezervate competenței statelor membre. Cu altă ocazie, Comisia Europeană a garantat, în considerarea îndoielilor existente cu privire la validitatea unor asemenea acțiuni, că în materia actelor de *soft law* Comisia va consulta în prealabil Parlamentul European, atunci când acestea au un caracter pregătitor pentru actele legislative ulterioare. Normele de *soft law* care înlocuiesc norme autentice nu sunt tolerate de ordinea juridică, întrucât organele legislative ale Uniunii nu pot ceda asemenea competențe unui organ executiv.

Soft law apare la nivelul instituțiilor UE în forme diverse și într-o proporție tot mai mare iar normele instituite prin Tratatul de la Lisabona nu exclud utilizarea ca și până acum a acestor instrumente de acțiune. Aceasta nu înseamnă totuși că *soft law* a evoluat la nivelul Uniunii spre o categorie juridică unitară, suficient definită, cu criterii de admisibilitate și cu efecte juridice. Evaluarea juridică trebuie să pornească de la diversele sale forme de manifestare, în care *soft law* apare astăzi în zona gri, situat între drept și politică. Într-o ierarhizare, având în vedere admisibilitatea utilizării lor și efectele pe care ele le produc, se pot distinge următoarele forme de *soft law*: Avem aici în vedere *soft law* sub formă de recomandări și avize, al căror caracter neobligatoriu este prevăzut în mod expres în TFUE (art. 288) și prin care organele UE pot comunica poziția și intențiile lor. *Soft law* de natură explicativă sau concretizatoare a normelor formale poate fi considerat în principiu admisibil, atât timp cât nu depășește cadrul semantic al normelor juridice „autentice”. Îndoeli din punct de vedere juridic apar în momentul în care cadrul recomandărilor și avizelor este depășit, *soft law* având caracter pregătitor pentru acte juridice obligatorii. Merită remarcată intenția instituțiilor Uniunii de a informa pe cei cărora norma li se va adresa cu privire la elementele esențiale ale acesteia. Un astfel de *soft law* este acceptabil însă numai în condițiile în care nu intervine niciun fel de automatism cu privire la reglementările ulterioare, pe care el le pregătește, iar lui nu îi este caracteristică nicio altă formă de constrângere ireversibilă. În orice caz, trebuie asigurată marja de apreciere legislativă la emiterea normelor juridice ulterioare.

Întrucât *soft law* de natură pregătitoare îi este immanentă o anumită forță modelatoare în ceea ce privește normele ulterioare, drepturile de audiere și de participare au o importanță deosebită în cazul acestui tip de legiferare. În consecință, la nivelul statelor membre au fost extinse drepturile de informare ale

parlamentelor naționale și asupra acestei forme de expresie a voinței organelor Uniunii. Nu poate fi tolerat soft law care înlocuiește sau se substituie normelor juridice autentice. Legiutorul este chemat să reglementeze el însuși elementele esențiale ale unui act legislativ. În afara situațiilor în care delegarea este expres prevăzută, el nu poate ceda aceste competențe unui organ executiv care nu este abilitat să legisla și nici nu poate accepta emiterea unor astfel de norme într-o formă care, precum în cazul soft law, nu are forța obligatorie a unei norme juridice autentice. Unei astfel de abordări i-ar contraveni flagrant dispoziția din dreptul primar potrivit căreia elementele esențiale ale unui act legislativ trebuie stabilite de legiutor (art. 290 alin. (1) TFUE). Pentru considerentele expuse aici, soft law va avea și în viitor, la nivelul Uniunii, un caracter indispensabil. El va trebui să se situeze, însă, în interiorul limitelor impuse de tratate și de alte acte legislative. Aceasta, pentru că după scopul său dreptul nu dă expresie unor reguli de conduită „moi”, ci impune dispoziții normative imperative. Soft law diferă evident în acest sens. Prin adjectivul „soft” nu sunt doar limitate conținutul normativ și/sau efectele respectivelor norme, ci este relativizată în totalitate forța validității și obligativității acestora. Nu întinderea limitată a domeniului de aplicare caracterizează așadar soft law, ci validitatea sa în întregime redusă. Nu este de mirare, în aceste condiții, că statutul de categorie juridică al soft law, care își are rădăcinile în dreptul internațional, este în continuare puternic contestat. Pentru dreptul Uniunii Europene problema contradicției interne, inerente soft law, dintre drept (law) și validitate atenuată, flexibilă (soft) are o însemnătate deosebită, aici făcându-se uz, în cele mai variate forme, în foarte mare măsură de norme aflate sub pragul valabilității normative imperative.

2.5. Caracteristici comune ale formelor de existență ale soft law în dreptul UE

Pornind de la diversele forme de existență, se pot extrage anumite caracteristici care definesc soft law la nivelul UE. Situația predominantă, în acest context, o constituie soft law emis de către Comisia Europeană sau de către Consiliu, singur sau în cooperare cu Parlamentul European. În orice caz, ca regulă, va acționa un organ al UE. Reglementările emise de către aceste organe nu produc în sine în mod direct efecte juridice, ele nefiind totuși pe deplin irelevante din punct de vedere juridic. În literatura de specialitate se vorbește de aceea și despre „forme moi de îndrumare”. Ele nu pot fi impuse direct, neconținând nicio dispoziție susceptibilă de punere în executare. Mai departe, se poate constata o altă trăsătură comună diferitelor variante de soft law al UE, anume aceea că ele nu descriu doar anumite împrejurări sau un status quo, ci, mai mult decât atât, ele conțin reguli de conduită, în anumite cazuri obligații de conduită sau așteptări de conduită respectiv repere de orientare. Ele se caracterizează printr-un anumit raport cu dreptul respectiv printr-o anumită apropiere față de drept, care au fost definite, în diverse formulări, dar suprapunându-se în ceea ce privește elementele fundamentale ale fondului: În acest soft law ar fi „reguli de conduită, care în principiu nu au putere obligatorie, care însă pot avea efecte practice”. În mod asemănător, D. Thurer înțelege prin soft law „reguli de conduită aflate într-o zonă gri, situate între lege și politică, utilizate de către

autoritățile de stat și organizațiile internaționale pentru a exprima angajamente care reprezintă mai mult decât declarațiile politice, însă mai puțin decât legea în sensul ei strict”.¹⁴

În același sens merg C. Borchardt și K. Wellens: „Soft law unional privește regulile de conduită aflate pe nivelul juridic neobligatoriu, dar cărora, din perspectiva emitenților lor, trebuie să li se acorde o relevanță juridică. Celor de mai sus le corespunde și opinia lui L. Senden, potrivit căreia soft law se referă la reguli „care sunt prevăzute de instrumente cărora nu le-a fost atribuită forța juridică obligatorie, care pot însă produce totuși efecte juridice indirecte și care urmăresc atingerea de efecte practice, putând să producă asemenea efecte”. Nu are importanță dacă acest concept este într-adevăr „în mod conștient ținut imprecis” sau dacă el s-a dezvoltat astfel drept consecință a lipsei unei posibilități de descriere exacte. De altfel, el poate fi utilizat cu dificultate și în calitate de antonim al lui „hard law”. Pentru că antonim al lui „hard law” nu poate fi luat în considerare decât „no law”. Dacă ar trebui localizat, conceptului de soft law ar trebui să i se atribuie o poziție intermediară între cele două extreme, „hard law” și „no law”.¹⁵

Obiectivele urmărite prin soft law în dreptul UE variază în funcție de emitentul și de conținutul lor. Astfel, soft law de natură administrativă are caracter complementar și urmărește adeseori să sporească siguranța juridică a subiecților de drept. În multe situații este vorba de pregătirea viitoarelor norme juridice autentice și de pregătirea cercurilor de persoane cărora aceste norme li se adresează. În sfârșit, organele UE fac nu rareori uz de soft law în dreptul UE pentru că, în absența competenței de reglementare sau din cauza lipsei consensului politic, nu este posibilă adoptarea de drept autentic”.¹⁶ Sunt multiple și funcțiile pe care le îndeplinește soft law. În acest context, depinde de la ce actori emană soft law. Este imaginabil soft law cu motivații executive, precum și soft law cu caracter instituțional sau constituțional, emanând de la organe legislative. Dacă este vorba despre soft law, care se raportează la norme valabile de drept primar sau de drept secundar, acesta poate avea o funcție de concretizare sau explicativă. Dacă este vorba despre reguli de conduită comună neobligatorii, care urmăresc pe termen lung adoptarea unei norme obligatorii, soft law are o funcție pregătitoare sau intermediară. Devine oricum limpede, în acest fel, ce intenții urmăresc organele UE pe termen mediu sau lung. În cadrul cooperării interinstituționale la nivelul UE soft law poate să conducă în sfârșit la o mai bună comunicare între instituții. În intenția de a spori claritatea și securitatea juridică, soft law a cunoscut o nouă reglementare în Tratatul de la Lisabona. În acest context se ridică întrebarea dacă prin această clarificare a actelor juridice obligatorii s-a dorit limitarea sau plasarea într-un plan cât mai îndepărtat a instrumentelor de soft law. Prin Tratatul de la Lisabona s-a dorit conturarea mai precisă a actelor juridice existente, iar nu o renunțare generală la actele juridice nereglementate. Plecând de la subzistenta acestor acte juridice, art. 296 paragraful al treilea TFUE prevede o limitare pentru actele juridice atipice - care diferă de normele de drept autentice - numai în măsura în care Parlamentul European și Consiliul examinează deja un proiect de act legislativ cu un conținut corespunzător. În această situație ele se abțin de la adoptarea de acte care nu au fost prevăzute de procedura legislativă aplicabilă domeniului respectiv. În lumina

acestor prevederi ale Tratatului de la Lisabona se statornicește și dreptul Parlamentului European de a fi consultat și în domeniul soft law, precum și dreptul de informare al parlamentelor naționale în procesul de adoptare a normelor europene, din perspectiva dilemei etice și religioase a dreptului UE.¹⁷

3. Concluzii

Visul unei societăți perfect sincronizate, asemănătoare cu un mecanism de ceasornic, i-a chinuit pe mulți dintre „modernizatorii” care au influențat epoca industrială. Astfel, ceea ce a însemnat taylorismul pentru fabrici a fost leninismul pentru Uniunea Sovietică. Obiectivul era crearea unui stat și a unei societăți care să funcționeze cu eficiența unei mașinării. Fiecare birocratie să acționeze ca un singur om, fiecare individ să se miște la unison cu ceilalți. În realitate, ființele umane și societățile umane sunt sisteme deschise, dezordonate și imperfecte. În viețile și societățile noastre, regiunile de haos și șansă alternează cu regiunile de stabilitate temporară și le dau naștere acestora din urmă. Avem nevoie de ambele. Stabilitatea și sincronizarea oferă gradul de predictibilitate de care avem nevoie pentru a funcționa ca indivizi în grupurile sociale și, mai ales, în cadrul economiei. Fără o anumită stabilitate și o coordonare temporală, viața se reduce la supunerea față de anarhie și șansă. Dar ce se întâmplă când iau puterea instabilitatea și desincronizarea? Într-o lume în care regulile jocului se schimbă și iată că și importanța resurselor se modifică, România vrea să fie elevul sânguincios al UE. Numai că accelerarea schimbărilor sociale și tehnologice sporește dificultatea indivizilor și a organizațiilor de a le face față. Nu trebuie să ne adaptăm, într-un mod sau altul, numai față de schimbare, ci și față de accelerarea propriu-zisă. Chiar însuși ritmul schimbării are efecte cu totul distincte de direcția și conținutul acesteia. A sosit prematur viitorul, societatea industrială a lumii trece printr-o criză generală în care se constată caracterul anacronic al instituțiilor sociale contemporane.

Este necesară o revoluție a modului de gândire, de a face politică și de a ne organiza viața economică și familială, precum și a traiectoriilor de dezvoltare socială care creează înalta probabilitate a unor asemenea revoluții. Fără a ne plasa nici la dreapta, nici la stânga spectrului politic contemporan, și a ne acorda adeziunea niciunui partid sau mișcări politice existente întrucât axa politică stânga/dreapta e tot mai desuetă în națiunile de înaltă tehnicitate iar principalele schisme care fracturează societatea se produc de-a lungul unor falii complet diferite, apreciem că actualul sistem de partide politice și instituții guvernamentale este depășit și solicită imense transformări economice. Sunt oare mișcările politice contemporane anacronice? Tradiționalele conflicte rasiale, religioase, sexuale, de clasă și de vârstă, din societatea noastră, se subordonează cumva unui alt sistem de conflicte, cu rădăcini mai adânci și un impact causal mult mai mare? Sau, dimpotrivă, valurile schimbării sunt ele însele subordonate, desfășurându-se în contextul unor relații și contradicții politice mai familiare? În ce măsură ne pot ajuta analizele lui novatoare să umanizăm viitorul?

Răspunsul la toate aceste întrebări pornește de la premisa că instituțiile noastre sociale existente sunt periculos de inadecvate necesităților epocii și cetățenilor de azi chiar dacă dreptul este maniera în care decidentul dispune

normele care se impun oamenilor, iar e-guvernarea (concept cunoscut și în spatele englezismului e-gov) este una dintre cele mai – dacă nu cea mai – interesantă provocare a Administrației Publice din întreaga lume.¹⁸ UE nu face excepție! Trebuie să fie transformate dacă vrem să supraviețuim vremurilor turbulente care ne așteaptă. Dar ce fel de transformări sunt necesare, sau posibile? Poate societatea noastră să supraviețuiască pe baza inegalității și a exploatării? Sau poate însăși supraviețuirea va presupune un nou nivel de echitate, de participare și de diversitate socială, care să ne îmbogățească tuturor viețile? Din nou, răspunsurile la toate aceste întrebări pot arăta care sunt principalele determinante ale schimbărilor contemporane și încotro țintesc ele în ultimă instanță ori cum putem, în calitate de cetățeni, să înțelegem și apoi să intervenim în aceste procese sociale. Referitor la UE și la ordinea sa juridică, în acest material nu am dorit să rostesc un discurs zguduitor prin dramatismul ideilor, referitor la pericolul dizolvării identității noastre culturale într-o Europă preocupată până la deznădejde de dizolvarea stilului ei de viață ca urmare a ocupării aparent pașnice a spațiului european de către milioane de emigranți. Satanizarea noțiunii de națiune, naționalitate, naționalism de către internaționalismul proletar sau de către political correctness chiar dacă are scopuri diferite, se manifestă cu aceeași violență și are aceleași victime: tradiția, mândria moștenirii din bătrâni și solidaritatea cu cei din neamul tău, neamul însemnând în același timp popor, dar și familie. Metaforic, aș compara situația cu următorul tablou: Suntem într-o mică flotilă - noi ca omenire -, în care se înscrie și bărcuța noastră românească, care din punct de vedere al condiției umane, intră într-o perioadă de mare furtună, de viscole mari. Și când spun asta nu mă gândesc numai la alternativa puritanism, depravare, să zicem, pentru că multă lume se gândește imediat la asta, ci, pe un plan foarte larg, prognozele pentru viitorul imediat al omenirii sunt foarte pesimiste. În această perspectivă «meteorologică - spirituală», deci în fața acestor furtuni, noi, juriștii, suntem un fel de meteorologi, și nu orice meteorologi, din aceia care stau prin birouri sau pe la televiziuni, ci dintre aceia din Vârful Omu. Adică avem ocazia, alături de alții, să observăm, să intuim, să înțelegem, să pronosticăm această intrare în vârtoare și intensitatea furtunii. De ce? Pentru că fiind în interfață cu fenomenul judiciar, care este un senzor important al comportamentului social, noi ca profesioniști simțim, dacă suntem oameni de reflecție, evoluțiile ca gânditori, dar, în același timp, le putem comensura zilnic prin ceea ce se întâmplă în fenomenul judiciar.

Bibliografie

- [1] A se vedea, site-ul: <https://evenimente.juridice.ro/2019/09/transformari-ale-administratiei-si-dreptului>.
- [2] Paul Craig, Gráinne de Búrca, *Dreptul Uniunii Europene*. Editura Hamangiu, București, p. 6.
- [3] Idem, p. 426.
- [4] Roxana-Daniela Păun, *10 ani de la aderarea României la Uniunea Europeană. Impactul asupra evoluției dreptului românesc*, pp. 426-425 preluat de pe site-ul: <http://www.icj.ro/Volum-ICJ-2017.pdf>.

- [5] A se vedea, pentru detalii, O. Beaud, *Sur une distinction de Carl Schmitt*, Droit, 1987, no. 6, pp. 11-20.
- [6] Philippe Lauvax, *Les grandes démocraties contemporaines*, 3e.édition, PUF, Paris, 2008, p. 94.
- [7] Jean-Jacques Rousseau, *Du contrat social*, livre III, 15, citat în Philippe Lauvax, op.cit. p. 95.
- [8] Hans Kelsen, „*La démocratie Sa nature – Sa valeur*”, Dalloz, Paris, 2004 p. 78.
- [9] Raymond Carré de Malberg, *Contribution a la théorie générale de l'État*, Paris, CNRS, t.II, p. 361.
- [10] Ioan Alexandru, *Criza administrației*, Editura All Beck, București, 2001, pp.139-142.
- [11] Bjarne Melkevik, *Considerations juridico-philosophiques*, Les Presses de l'Université Québec, 2005.
- [12] Horațiu Crișan, *Problema fondării dreptului natural*, în *Fiat Iustitia*, No. 2/2013.
- [13] Charles R. Beitz, *The Idea of Human Rights*, Oxford University Press, Oxford, 2009, p. 49.
- [14] D. Thurer, *The Role of Soft Law"the Actual Process of European Integration*, în O. Jacot-Guillarmod, *L'avenir du libre-échange"Europe: vers un Espace économique européen?*, 1990, p. 131.
- [15] Jurgen Schwarze, *Soft law în dreptul Uniunii Europene* în *Revista Română de Drept European* nr. 1/2014.
- [16] Jurgen Schwarze, op. cit., p. 11.
- [17] Ibidem.
- [18] Cătălin Vrabie, *Elemente de E-guvernare*, Editura Pro Universitaria, București, 2014.