

MĂDĂLINA TOMESCU

INTERESUL PUBLIC



PREFAȚĂ

În condițiile societății actuale, marcată de criza economico-financiară, când drepturile ființei umane sunt tot mai frecvent încălcate, o cercetare științifică consacrată „**Interesului public**” reprezintă un demers academic deosebit și pe care îl socotim mai mult decât binevenit.

Datorăm acest demers unei personalități cu preocupări recunoscute și apreciate în activitatea didactică universitară și, prin urmare, în abordarea științifică a ceea ce înseamnă ideea interesului public în societatea contemporană. Doamna conf. univ. dr. Mădălina Tomescu a elaborat lucrarea: „**Interesul Public**”, în care ne atrage atenția asupra a ceea ce înseamnă cu adevărat interesul public, cum se formează el și care este raportul dintre realizarea interesului public și dreptul la o bună guvernare al cetățenilor.

Ca ființă socială, individul are drepturi și obligații. El devine cetățean când conștientizează că aceste drepturi implică și anumite obligații și responsabilități pe care trebuie să le respecte și să și le asume. Cum statul de drept încadrează între comandamentele sale primatul protecției drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, înseamnă că acestea trebuie să se regăsească în ceea ce numim interes public. Problematika raportului dintre acesta și respectarea drepturilor fundamentale ale omului este de actualitate în condițiile oricărei societăți democratice, în care necesitatea respectului față de lege, dar și al demnității umane, constituie elemente fundamentale ale acesteia.

Este de apreciat analiza pe care o efectuează autoarea asupra raportului dintre interesul public și dreptul cetățenilor la o bună guvernare, în contextul în care aceasta reprezintă „un concept nou care semnifică un instrument ideologic al politicii unui stat (minimal) în care administrația publică are nu doar misiunea de a servi societatea – în ansamblul său, ci și pe aceea de a furniza bunuri și servicii consumatorilor – cetățeni, cu riscul însă, de a agrava – uneori - inegalitățile dintre cetățeni.” Se mai precizează în lucrare că „buna guvernare presupune bunul mers al societății în ansamblul ei, iar principala problemă a guvernanților ar trebui să fie realizarea echilibrului social prin aplicarea corectă a unor principii democratice”.

Un capitol interesant este cel referitor la „Incompatibilitățile și conflictul de interese în România”. Menționăm că analiza realizată aici de doamna conferențiar este una temeinică și foarte riguroasă pentru fiecare dintre noțiunile propuse spre studiu. De asemenea, analiza este întărită de studii de caz alese și prezentate cu grijă.

Ultimul capitol al lucrării pe care o recomandăm este intitulat „Miza interesului public în societatea contemporană”. Autoarea aduce în fața cititorului ideea conform căreia „o societate democratică, implică participarea nemijlocită a celor cărora li se adresează decizia, la adoptarea acesteia”. „Esența democrației este conducerea cu și pentru oameni. Acest lucru înseamnă că democrația nu reprezintă doar dreptul de a alege. Conducerea cu și pentru oameni este un parteneriat – un parteneriat între oameni și liderii în care și-au investit încrederea. În democrațiile din toată lumea, populația joacă un rol important în guvernarea de zi cu zi”.

Întreaga lucrare poartă amprenta personalității profesoarei Mădălina Tomescu care realizează aici o admirabilă simbioză între teorie și practică, explicând aspectele teoretice prin exemple practice atât din România, cât și din jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului.

Autoarea lucrării pe care v-o supunem atenției are preocupări constante atât în ceea ce privește Drepturile omului și libertățile fundamentale, cât și referitor la domeniul Administrației publice. De mai mulți ani, domnia sa participă cu lucrări extrem de interesante la conferințele și dezbaterile care au loc în aceste domenii sau în domenii conexe, implicându-se activ în ceea ce privește cunoașterea și actualizarea legislației de către cetățeni prin proiectele propuse și desfășurate.

„**Interesul public**” este o cercetare academică de referință atât în domeniul administrației publice, cât și în domeniul drepturilor omului, necesară atât specialiștilor, cât și studenților. Este o carte în care fiecare dintre noi ar putea găsi răspunsuri la unele dintre problemele cu care ne confruntăm zi de zi.

În concluzie, apreciem că o asemenea lucrare, minuțios pregătită, temeinic documentată și foarte bine realizată trebuie să facă parte din biblioteca oricărui specialist în domeniul Dreptului și Administrației Publice, dar și a oricărei persoane interesată să participe la adoptarea deciziilor în comunitatea căreia îi aparține pentru a putea să-și apere drepturile.

Prof. univ. dr. DUMITRU MAZILU

Raportor special al Națiunilor Unite privind Drepturile Omului și Tineretul
(1985 -1993)

**PREȘEDINTELE COMISIEI CONSTITUȚIONALE ȘI PENTRU DREPTURILE
OMULUI A CONSILIULUI FRONTULUI SALVĂRII NAȚIONALE**

1. INTRODUCERE

Utilizat adeseori pentru a justifica fie propuneri, fie unele acțiuni politice, conceptul „interesului public” rămâne totuși destul de neclar, ba chiar confuz. Această problemă, precum și raportul dintre interesul public și respectarea drepturilor fundamentale ale omului, în special dreptul la o bună guvernare, este una de actualitate în condițiile oricărei societăți democratice, în care necesitatea respectului față de lege, dar și al demnității umane, constituie elemente fundamentale ale acesteia.

Activitatea omenească este considerată ca fiind reglementată de un sistem complex de norme. În oricare epocă istorică descoperim un astfel de sistem, compus dintr-o multitudine de norme de diferite genuri. Fiecare sistem dispune însă de o unitate fundamentală, astfel încât normele să fie în același timp coerente, dar și să nu se contradică unele cu altele. Prin existența acestor sisteme de norme – care alcătuiesc interesul public, constatăm că libertatea individului este îngrădită, într-o anumită măsură. Aceasta numai dacă se consideră *libertate* facultatea de a face fiecare orice dorește, fără a ține seama de ceilalți.

Dar cum să putem privi oare lucrurile astfel, în condițiile în care omul nu poate trăi fără societate? *„Fiecare dintre noi-precizează Jean Jaques Rousseau-pune în comun persoana sa și toate puterile sale sub conducerea supremă a voinței generale și mai privim pe fiecare membru ca parte indivizibilă a totului.”*¹

Iată de ce societatea civilă de astăzi este pusă în fața unei mari dileme capitale și anume cum trebuie să acționeze pentru dezvoltarea umanității prin promovarea interesului general al societății, dar, în același timp, pentru a asigura libertatea individului și coexistența acesteia cu libertatea semenului său, respectarea și protejarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului².

Îmbinarea interesului public cu libertatea membrilor acesteia, cu respectarea și protejarea drepturilor și libertăților fundamentale nu se poate realiza decât cu ajutorul dreptului prin cele două calități lăuntrice ale acestuia care se intercondiționează reciproc și anume: interesul și voința.

Dimensiunea esențială a dreptului este cea axiologică pentru că omul, ca făuritor al dreptului care reglementează fapte sociale, trebuie să aibă conștiința scopului și a valorii.

Dreptul nu este nimic în afara dimensiunii sale axiologice, pentru că el este un produs al voinței omului și a faptelor sale, reprezintă un ansamblu de acte și acțiuni de voință și de autoritate, de libertate și de constrângere care în final trebuie să apere atât interesele personale, cât și interesul public general.

¹ ROUSSEAU, JEAN JAQUES - *Contractul social*, Ed. Științifică, București, 1957, p.58.

² COCA, GEORGE – *Interesul general și drepturile fundamentale ale omului* - Ed. Universul Juridic, București, 2009, p. 11-13

Umanitatea în evoluția sa a ordonat și ierarhizat valorile în funcție de semnificația lor pentru om și de importanța acordată de colectivitățile umane, dar fiind în deplină concordanță cu trebuințele și idealurile acestora. De-a lungul istoriei în vârful piramidei valorilor s-au aflat atât interesul public, cât și drepturile și libertățile fundamentale ale omului.

Astăzi, în plină eră a globalizării omul trebuie să fie în centrul atenției, iar dreptul trebuie să fie mecanismul prin care se vizează și interesul public în condițiile blocării abuzului de stat, dar se protejează și socialitatea, drepturile și libertățile fundamentale ale omului, se atenuează inegalitățile și se corelează libertatea indivizilor pentru a se evita anarhia³.

Iată de ce ne-am propus să analizăm interesul public atât sub aspect psihologic, cât și sub aspectul sociologic și juridic. Pornind de la modul în care se formează – din punct de vedere psihologic - interesul, am luat în considerare și modul în care se conturează interesul general, public, ca evoluție de la interesul individual. De asemenea, am examinat relația de interdependență dintre interesul public și drepturile fundamentale ale omului, astfel încât să demonstrăm că principalul interes general este tocmai protejarea și promovarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului. Dar, pentru ca acestea să se manifeste liber, trebuie să existe unele limitări, restrângeri, tocmai pentru ca fiecare membru al societății să beneficieze de ele.

Nu în ultimul rând, am realizat o scurtă analiză asupra regimului incompatibilităților și conflictului de interese, întrucât consider că acestea stau la baza încălcării unor drepturi ale cetățenilor – deținătorii de drept ai puterii politice și contribuabili.

Miza interesului public este extrem de importantă în societatea contemporană. De aceea, cred că cetățenii – în calitatea mai sus menționată – trebuie să fie permanent consultați și implicați în adoptarea deciziilor comunității în care trăiesc.

³ A se vedea și TOMESCU, CRISTIAN - *Opțiuni în direcția instituirii unei administrații eficiente în Uniunea Europeană* - teză de doctorat susținută la Academia de Poliție „Al. I. Cuza” în data de 15.11. 2012, p.53-56.

2. DELIMITĂRI CONCEPTUALE

2.1. INTERESUL

Interesul reprezintă în sine preocuparea individului de a obține un succes, avantaj sau o râvnă depusă într-o acțiune pentru satisfacerea anumitor nevoi.⁴

Din punct de vedere al psihologiei individului⁵, interesul se conturează ca un factor motivațional ce impune o orientare activă, selectivă și relativ stabilă a unei persoane, din proprie inițiativă, spre obiecte și acțiuni ori spre anumite domenii⁶.

Orientările globale, nediferențiate, fluctuante, oscilante nu pot fi considerate interese, ci, eventual, un început de cristalizare a acestora, însă dacă un individ începe mai multe activități și nu finalizează nici una dintre acestea, înseamnă că el nu și-a format încă interesele. Acestea sunt practic atracții irezistibile ale individului centrate pe un obiect fizic, o persoană sau o activitate, fără a viza neapărat foloase materiale ori avantaje. Astfel, am putea aprecia că interesele reprezintă formațiuni motivaționale mai complexe decât trebuințele și motivele, deoarece folosesc elemente cognitive, afective și volitive, și presupun organizare, constanță și eficiență. Orientarea către o activitate presupune cunoștințe, intrarea în funcțiune a activismului mental, trăirea ei ca o stare agreabilă care, pe de o parte, produce plăcere, iar pe de altă parte, împinge către acțiune, control, către punerea în disponibilitate a unor calități ale voinței precum hotărârea ori perseverența.⁷

Există interese generale și personale, pozitive și negative, profesionale ori extraprofesionale (sau de timp liber). Astfel, vorbim despre interese tehnice, științifice, literar-artistice, sportive etc. Independent de domeniu, sunt foarte importante interesele creative caracterizate prin căutarea unor noi soluții, a unor procedee inventive, a unor proiecte originale. Prezența lor într-o activitate are efecte de înlăturare a barierelor, a trăirilor penibile, a reacțiilor contrare ori de abandon. Paleta largă și variată a intereselor unei persoane reprezintă un semn distinctiv al maturizării personalității acesteia⁸.

Noțiunea de interes are și un conținut legat de individ, respectiv interesul personal, dar și unul legat de grupul social, colectivitate – interesele sociale. Între trebuințele individuale și interesele sociale există o intercondiționare, în sensul că orice comportament acțional al personalității este susținut de un sistem

⁴ *Dicționar Explicativ al Limbii Române* – Academia Română, Institutul de Lingvistică „IORGU IORDAN”, - Ediția a II-a Univers enciclopedic, București, 1998, pag. 498.

⁵ POPESCU-NEVEANU, P., ZLATE, MIELU, CREȚU, TINCA – *Psihologia* - E.D.P. București, 1990, p. 101-102.

⁶ Idem, p. 101.

⁷ Idem, p. 102.

⁸ Idem.

motivațional psihosocial, cu funcție de mobil al acțiunii personalității, în structura căreia motivația psihologică este rezultatul și al interiorizării necesităților sociale, a intereselor sociale⁹.

Acțiunea și conduita umană, fie ea individuală sau colectivă, este susținută de un sistem motivațional unitar, psihosocial care este o expresie subiectivă a unor trebuințe individuale și interese sociale – obiective determinate concret istoric. Acestea din urmă sunt generate – în mod obiectiv – într-un anumit sistem de relații, respectiv într-un context socio-cultural.¹⁰

Prin motiv înțelegem acel mobil care stă, la baza unui comportament sau acțiunii concrete, iar natura calitativă și tipul său, modalitatea motivului sunt determinate de specificul stării de necesitate pe care o reprezintă și de gradul de trăinicie a legăturii dintre satisfacerea/nesatisfacerea stării date de necesitate și echilibrul psihologic al persoanei¹¹. Motivul pune întregul sistem al personalității într-o ipostază funcțională nouă, anume aceea de orientare și identificare a modalităților de satisfacere a stării de necesitate activate.

Pornind de la aceste considerente, interesul trebuie privit ca o modalitate de orientare a motivului spre scopul acțiunii, însă el reprezintă o atitudine ce implică o referire la unele cerințe. Prin urmare, interesul presupune anumite scopuri.¹²

Eugeniu Speranția apreciază că interesul implică o așteptare, un proces de selecție, de alegere, dar și o determinațiune bine conturată. Uneori se acordă termenului de interes un sens material, egoist, peiorativ, însă un om „interesat” apare atunci când e condus de scopuri, care în cele din urmă sunt lipsite de noblețea pe care doar spiritualitatea o poate da. Interesele omenești au în marea majoritate a situațiilor o direcție spirituală.¹³

Întotdeauna interesul trebuie privit ca o unitate între obiectiv și subiectiv, respectiv între conținutul determinant al unor raporturi sociale și reprezentarea lor pe planul conștiinței, și implică întotdeauna formularea unor scopuri pe care oamenii le urmăresc. Faptul că interesul presupune conștientizarea unor raporturi sociale interumane și adoptarea unor atitudini cuprinse în scopuri nu înseamnă negarea conținutului obiectiv al acestor raporturi și nici a intereselor înseși.¹⁴

De cele mai multe ori, atunci când cineva urmărește un scop, înseamnă că vrea ceva pentru sine, drept urmare, acțiunea are la bază interesul individual. Interesul care stă la baza oricărei acțiuni omenești se afirmă în mod fizic prin

⁹ PÂNZARU, PETRU- *Determinație, motivație, acțiune*, în volumul „*Existență, cunoaștere, acțiune*”, București, Ed. Științifică, 1971, p. 116-118.

¹⁰ COCA, GEORGE – *op.cit.*, p. 59.

¹¹ GOLU, PANTELIMON – *Fundamentele psihologiei*, Compendiu, Ed. Fundației „România de Mâine”, București, 2000, p.257.

¹² COCA, GEORGE – *op.cit.*, p. 60.

¹³ Idem, p. 61.

¹⁴ IANCU, IONEL – *Contribuții la studierea categoriei de interes* – Ed. Științifică, București, 1968, p. 33.

lupte pentru conservarea existenței noastre, iar în mod economic prin lupta noastră pentru câștigarea unui patrimoniu cât mai extins.¹⁵ Totuși, noi nu trăim singuri, ci suntem o parte a societății.

Cu cât o societate este mai complexă, cu atât conține mai multe zone de incertitudine, dezorganizare, inovație și imaginație. Societatea este rezultatul deciziilor sale ce se referă, la rândul lor, la interese, discuții, conflicte și tranzacții, prin care se urmăresc, de o manieră întotdeauna provizorie și instabilă, schimbări în sensul unei mai mari diversificări a flexibilității crescânde, slăbirii normelor, sistemelor simbolice și a constrângerilor sociale.¹⁶ Există deci un interes care trebuie să fie comun membrilor societății. Astfel, capătă un sens și mai accentuat ceea ce David Hume opina în lucrarea „Tratat despre Natura umană” (1737): „*sensul comun al interesului îi obligă pe indivizi să se supună regulilor contractuale, elaborate de ei. Totuși urmărirea egoistă a intereselor personale îi face totalmente inapți pentru societate*”.¹⁷

Reynaud J. sugerează că valorile și interesele sunt interdependente, iar alegerile ce trebuie efectuate în funcție de „interes” sunt complexe și mobilizează elemente de ordin moral. Aceste valori nu sunt nici transcendente, nici independente de relațiile sociale, ci se formează în acțiune. O acțiune colectivă, prin impunerea regulilor, inventează un sens: „*Valorile sunt orizontul acestui sens, orientarea acțiunii colective*”.¹⁸

2.2. BUNA GUVERNARE

Guvernarea se referă la deciziile care definesc așteptările, astfel că exercitarea puterii și obținerea performanțelor presupune un proces de management al conducerii. În cazul unei afaceri sau a unei organizații non-profit, guvernarea se referă la gestionarea coerentă, la politicile de coeziune, procese și decizii, dar și drepturi pentru un anumit domeniu de responsabilitate. De exemplu, gestionarea, la un nivel corporativ s-ar putea implica în activitățile privind politicile de confidențialitate, de investiții interne, de utilizare a datelor statistice.

Guvernarea este ceea ce face un guvern. Acesta ar putea fi un guvern geopolitic (statul-națiune), un guvern corporativ (entitate de afaceri), un guvern socio-politic (trib, familie, etc.), sau orice tip de guvernare. Dar guvernarea este

¹⁵ COCA, GEORGE – *op.cit.*, -p. 63.

¹⁶ TOURAINE A. – *Production de la societate*, Paris, Seuil, 1993, pag. 29.

¹⁷ THUDEROZ, CHRISTIAN – *Negocierile. Eseu de sociologie despre liantul social*, Ed. Știința 2002, pag.9.

¹⁸ THUDEROZ, CHRISTIAN – *Negocierile – Eseu de sociologie despre liantul social*, Ed. Știința, 2002, pag.168-169.

CUPRINS

1. INTRODUCERE	11
2. DELIMITĂRI CONCEPTUALE	13
2.1. INTERESUL	13
2.2. BUNA GUVERNARE.....	15
2.3. CONFLICTUL DE INTERESE	23
3. CE ÎNSEAMNĂ INTERESUL PUBLIC?.....	24
3.1. EXPRIMAREA JURIDICĂ A INTERESULUI.....	24
3.1.1. <i>Drept și interes</i>	24
a. Interesul exprimat în drept	25
b. Raportul corelativ între interes și voință	27
c. Interesul public între politic și social	28
3.1.2. <i>Ordinea publică – formă de exprimare a interesului public</i>	31
a. Evoluția conceptului de ordine publică ca element al interesului public	32
b. Raportul dintre interesul public, securitatea națională și ordinea publică	36
c. Ordinea juridică – element de bază al ordinii publice și interesului public	38
c.1. Ordinea juridică internă	38
c.2. Raportul dintre normele imperative și interesul public în dreptul intern	39
3.2. LIMITAREA EXERCITĂRII DREPTURILOR FUNDAMENTALE PRIN INVOCAREA INTERESULUI PUBLIC.....	42
3.2.1. <i>Delimitări conceptuale</i>	42
3.2.2. <i>Consacrarea restrângerii exercitării drepturilor fundamentale prin invocarea ordinii publice și a interesului public</i>	48
3.2.3. <i>Accesul la informațiile de interes public - între libertate și limitare</i>	53
3.2.4. <i>Transparența decizională</i>	62
a. Considerații introductive.....	62
b. Cadrul european privind transparența decizională.....	63
c. Cadrul național românesc privind transparența decizională	65
3.2.5. <i>Studiu de caz: Restrângerea exercitării drepturilor fundamentale prin invocarea interesului public. Limitarea exercițiului dreptului de proprietate</i>	67
3.3. ÎN LOC DE CONCLUZII.....	74

4. RAPORTUL DINTRE INTERESUL PUBLIC ȘI DREPTUL CETĂȚENILOR LA O BUNĂ GUVERNARE	76
4.1. GUVERNAREA ÎN CONTEXTUL GLOBALIZĂRII.....	76
4.1.1. Scurtă evoluție istorică a ideii de bună guvernare	76
4.1.2. Consacrarea dreptului la o bună guvernare în Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene.....	78
4.1.3. Conținutul dreptului la o bună guvernare	78
4.1.4. Relația interes public - bună guvernare – democrație	84
4.1.5. Guvernarea bunurilor comune	89
a) Mecanisme de natură legislativă.....	89
4.2. DIMENSIUNI EUROPENE ALE PRINCIPIILOR BUNEI GUVERNĂRI.....	96
4.2.1. Fundamentele principiilor bunei guvernări europene.....	96
4.2.2. Principiile bunei guvernări europene	98
4.2.3. Consacrarea dreptului la o bună guvernare în Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene	103
4.2.4. Guvernanța în Uniunea Europeană	104
4.3. BUNA GUVERNARE ÎN ROMÂNIA	115
4.3.1. Premisele bunei guvernări în România	115
4.3.2. Dreptul la o bună guvernare pe plan național. Studii de caz	116
4.3.3. Implicații contemporane ale principiilor bunei guvernări în România	122
4.3.4. Considerații privind implementarea dreptului la o bună guvernare din perspectiva interesului public.....	126
4.4. ÎN LOC DE CONCLUZII	131
5. INCOMPATIBILITĂȚILE ȘI CONFLICTUL DE INTERESE ÎN ROMÂNIA.....	133
5.1. REGIMUL INCOMPATIBILITĂȚILOR	133
5.1.1. Incompatibilitățile în exercitarea funcției publice	133
5.1.2. Incompatibilitățile în exercitarea demnităților publice	138
5.2. GRUPURILE DE INTERES ECONOMIC	149
5.3. CONFLICTUL DE INTERESE.....	150
5.3.1. Considerații introductive	150
5.3.2. Conflictul de interese în accepțiunea Legii nr. 161/2003 și a Legii nr. 176/2010	154
5.3.3. Infrațiunea de conflict de interese	158
6. MIZA INTERESULUI PUBLIC ÎN SOCIETATEA CONTEMPORANĂ	162
6.1. PRIORITATEA INTERESULUI CETĂȚENILOR ÎN FAȚA INTERESULUI POLITIC – PREMISĂ A DEZVOLTĂRII DURABILE A SOCIETĂȚII	162
6.2. NECESITATEA IMPLICĂRII CETĂȚENILOR ÎN ADOPTAREA DECIZIILOR LA NIVELUL COMUNITĂȚII	164

6.2.1. Considerații introductive	164
6.2.2. Guvernarea cu și pentru cetățeni.....	168
6.2.3. Problema căilor de participare cetățenească.....	169
6.2.4. Informarea cetățenilor. Liberul acces la informațiile de interes public	170
6.2.5. Consultarea cetățenilor în luarea deciziilor	173
a. Considerații introductive.....	173
b. Consultarea cetățenilor prin referendum	174
c. Alte forme de consultare a cetățenilor	177
d. Inițiativa legislativă a cetățenilor.....	181
6.2.6. Rolul societății civile în procesul de implicare a cetățenilor în adoptarea deciziilor și în promovarea interesului public	187
7. ÎN LOC DE CONCLUZII... ..	193
8. BIBLIOGRAFIE GENERALĂ	197