

**Ioan ALEXANDRU**

**Otilia GIREDARIU**

**MINISTERUL PUBLIC ÎNTRE  
EXECUTIV și JUSTIȚIE**

*Ediția a II-a revăzută și adăugită*

**Universul Juridic**

București

-2013-

Editat de **S.C. Universul Juridic S.R.L.**

Copyright © 2013, **S.C. Universul Juridic S.R.L.**

Toate drepturile asupra prezentei ediții aparțin

**S.C. Universul Juridic S.R.L.**

Nicio parte din acest volum nu poate fi copiată fără acordul scris al  
**S.C. Universul Juridic S.R.L.**

**NICIUN EXEMPLAR DIN PREZENTUL TIRAJ NU VA FI  
COMERCIALIZAT DECÂT ÎNSOTIT DE SEMNĂTURA ȘI  
ȘTAMPILA EDITORULUI, APLICATE PE INTERIORUL  
ULTIMEI COPERTE.**

**Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României**

**ALEXANDRU, IOAN**

**Ministerul Public între executiv și justiție / Ioan Alexandru, Otilia  
Giredariu. - Ed. a 2-a, rev. și adăug. - București : Universul Juridic, 2013  
Bibliogr.**

ISBN 978-606-673-088-4

I. Giredariu, Otilia

347.963(4+498)

**REDACTIE:** tel./fax: **021.314.93.13**  
tel.: **0732.320.666**  
e-mail: **redactie@universuljuridic.ro**

**DEPARTAMENTUL** tel.: **021.314.93.15; 0726.990.184**  
**DISTRIBUȚIE:** fax: **021.314.93.16**  
e-mail: **distributie@universuljuridic.ro**

**[www.universuljuridic.ro](http://www.universuljuridic.ro)**

**COMENZI ON-LINE,  
CU REDUCERI DE PÂNĂ LA 15%**

## Cuvânt înainte

A trecut mai bine de un deceniu de la apariția primei ediții a acestei cărți despre poziția Ministerului Public în sistemul autorităților publice într-un stat pretins democratic. Încă de atunci arătam că întotdeauna când se pun în discuție poziția și funcțiile unei autorități publice dezbateră este de natură politică. Din păcate, datorită acestui lucru, încărcătura ideologică poate vicia observațiile și concluziile științifice și poate conduce la soluții care contrazic logica lucrurilor, iar uneori chiar la soluții retrograde. Acest pericol pare a fi din nou prezent acum când reșezarea structurilor statului face obiectul revizuirii Constituției.

De aceea, suntem de părere că o analiză serioasă și observații sau propuneri pertinente nu pot fi făcute decât în cunoștință de cauză și nu doar cu argumente de genul „asta este părerea mea” sau „așa consider eu că e mai bine”. A fi în cunoștință de cauză înseamnă, în primul rând, să stăpânești domeniul de activitate asupra căruia vrei să te pronunți.

Vrei să te pronunți, să inovezi și să perfecționezi organizarea și funcționarea unei autorități publice va trebui să-ți însușești cunoștințele necesare privind principiile și regulile științifice ce guvernează activitatea statului, iar pe această temelie a cunoașterii să procedezi apoi, la o analiză diacronică a instituției respective, adică a cauzelor și condițiilor în care a apărut și a evoluat instituția, autoritatea respectivă, la noi și în alte țări.

A fi în cunoștință de cauză, mai înseamnă a cunoaște evoluția acelei autorități, nu numai la noi ci printr-o analiză comparativă, cum a evoluat și în alte părți ale lumii. Înseamnă, de asemenea, să cunoști stadiul actual de evoluție a acestei autorități, astfel cum este reflectat în legislația specifică la această oră și, nu în ultimul rând, înseamnă să cunoști tendințele în evoluția acestei instituții sau autorități, astfel cum

aceste tendințe sunt reflectate în doctrina de specialitate și cu prilejul diferitelor reuniuni internaționale dedicate unei asemenea teme.

Alături de alți autori încercăm prin această mică lucrare să transmitem celor interesați, dar în primul rând celor tentați să se pronunțe și să contribuie la mai buna organizare a autorităților statului, unele informații privind doctrina și legislația în această materie, precum și unele opinii personale.

*Autorii*

# 1. Aspecte generale privind organizarea statului

Așa după cum am mai arătat și în alte lucrări, Statul este privit în doctrina de specialitate dintr-un întreg punct de vedere: juridic, politic și social-economic<sup>1</sup>.

Conceptul juridic al statului are o importanță de necontestat. Cu ajutorul lui se pot explica relațiile și situațiile multiple care se stabilesc între stat – persoană juridică – subiect activ și pasiv, subiect de drepturi și obligațiuni și celelalte grupări sociale, sau între stat și persoanele fizice – indivizii, se poate analiza conținutul propriu al regulilor juridice ale statului.

Problema personalității juridice a statului, atât de complicată și mult discutată, este un aspect de reținut în acest cadru al conceptului juridic asupra Statului: de asemenea, ideea de comandă, „imperium”, Herrschaft – dreptul de constrângere, element dominant în organizarea de stat, este un alt aspect important, înfățișat în conceptul juridic al Statului, ca o trăsătură esențială.

Cu ajutorul conceptului abstract-juridic al statului se lămuresc structurile în care se poate găsi Statul-deținător al unui domeniu public sau al unui domeniu privat, contractând, ca atare, față de persoanele particulare, drepturi și obligații: se lămuresc și se interpretează atribuțiile Statului, se evidențiază capacitatea lui de a face acte juridice ca orice particular. Se formulează conceptul Statului de drept: adică pe ideea de autolimitare a drepturilor statului, acesta își reglementează activitatea, își stăvilește excesul și arbitrarul, își fixează lui însuși norme de conduită.

Conceptul politic asupra statului îl întâlnim în formulările unor gânditori cu privire la originea și formarea statului, evoluția lui și înțelesul său actual, în funcție de realitățile politice.

---

<sup>1</sup> I. Alexandru, *Tratat de administrație publică*, Ed. Universul Juridic, București, 2008, p. 44 și urm.

Conceptul social-economic, vede în stat, un solid sistem de organizare a nestabilei subordonări și supra-ordonări a indivizilor și grupelor sociale din el, cu scopul de a stabili un echilibru de interese între nevoile personale legitime ale particularilor și interesele obștii, în coliziune cu acestea din urmă, mai întâi ale națiunii și apoi ale ansamblului umanității.

Așadar, există o diversitate de concepții asupra statului datorită, desigur, în mare măsură, ideilor personale ale diferiților autori asupra originii și evoluției statului<sup>1</sup>, dar, mai ales, asupra Statului ideal. În tot cazul, aceste definiții date statului învederează două tendințe fundamentale: una abstractă, alta realistă. Una preocupată de a face din Stat o ființă a lumii juridice, un subiect activ și pasiv de drepturi și obligații, alta de a cerceta realitățile care au format Statul, care îl mențin și care îl conduc în viitor.

Din punctul nostru de vedere, termenul de *stat* desemnează o colectivitate umană, situată pe un teritoriu și supusă unei autorități suverane. El desemnează, de asemenea, un aparat de instituții, care îi permite să comande și să acționeze.

Sub instituțiile politice există instituții administrative; ele permit sistemului să funcționeze și să satisfacă nevoile comune ale grupului, conform deciziilor care se degajă din jocul instituțiilor publice.

După cum vom vedea, în primul rând instituțiile administrative sunt cele care fac față sarcinilor, necesităților de fiecare zi, care sunt din ce în ce mai complexe. În toată lumea, organele administrative se dezvoltă, se multiplică și se complică.

Nu putem stabili natura juridică sau locul pe care îl ocupă în structura statului o anumită instituție dacă nu înțelegem în profunzime principiile ce guvernează organizarea statului de drept, statului democratic al cărui model îl regăsim în democrațiile occidentale.

O oarecare nedumerire a fost generată de unele opinii în legătură cu actualitatea sau inactualitatea principiului separațiunii puterilor în stat.

---

<sup>1</sup> A se vedea și D. C. Dănișor, *Drept constituțional și instituții politice*, Ed. C.H. Beck, București, 2007; I. Deleanu, *Drept constituțional și instituții politice*, București, 1991; I. Muraru, *Drept constituțional și instituții politice*, Ed. Actami, București, 1993; C. Dissescu, *Drept constituțional*, București, 1915; Paul Negulescu, *Curs de drept constituțional român*; Genoveva Vrabie, *Drept constituțional și instituții politice contemporane*, Ed. „Chemarea”, Iași, 1992.

Iată motivul pentru care cred că e util să mă opresc puțin asupra acestui principiu redând opiniile extrem de competente ale unor personalități de primă mărime în această materie.

Aristotel a distins trei forme de exprimare a puterii. Acestea pot fi traduse, folosind o terminologie modernă ca putere legislativă, putere executivă și putere judecătorească. Statul absolutist, totuși, a concentrat toate cele trei funcții într-o singură mână, astfel că diferențele dintre ele erau de interes pur teoretic. Ulterior, statele autoritariste au procedat la fel. Diferențierea formelor de putere statală a căpătat relevanța practică doar odată cu apariția iluminismului, dar împreună cu noțiunea fundamentală de egalitate și libertate a indivizilor, a dat naștere la cerința ca libertatea individuală să fie garantată față de statul absolut atotputernic printr-o separare organizațională a celor trei puteri.

Principiul separației puterilor a câștigat acces în secolele al XVIII-lea și al XIX-lea, în constituțiile Europei. Totuși, această afirmație ar trebui interpretată adăugând că principiul a fost pus în practică cu diferite grade de strictețe. Ca o consecință, adesea a existat o discrepanță între funcțiile reale și realizarea puterilor. Acest lucru a condus la evoluția diferitelor noțiuni ale puterii legislative, executive sau judecătorești pe de o parte, una materială și pe de altă parte una organizațională. Foarte evidente sunt încercările de a da definiții satisfăcătoare în Franța și Germania. În Franța, punctul de pornire a fost separarea puterii în trei: legislație, administrație plus guvernare și justiție. Legiferarea stabilește regulile generale ale organizării de stat: „Legifere c'est poser les regles generales qui regissent dans la communaute nationale l'ensemble des activites, privees ou publiques<sup>1</sup>”.

Pe de altă parte, „executivul” sau „administrația” este descrisă după cum urmează: „L'administration, elle assume une gestion: administrer, c'est accomplir la serie des actes que requiert, au fil des jours, la poursuite d'un certain but. L'action administrative est donc tout a la fois, continue et concrete deux traits par lesquels elle se distingue de l'activite legislative<sup>2</sup>”.

---

<sup>1</sup> A legifera înseamnă a stabili regulile generale care conduc comunitatea națională cu alte cuvinte ansamblul activităților private sau publice.

<sup>2</sup> Administrația își asumă o gestiune: a administra înseamnă a îndeplini tot timpul multitudinea de acte solicitate, urmărirea unui anumit scop. Prin urmare, acțiunea

Puterea judecătorească este separată de executiv și, implicit, față de administrație în ceea ce privește relația acesteia cu dreptul: „Le juge a pour fonction d’appliquer le droit a la solution de litiges. ... L’administration est, elle aussi, soumise au droit, mais, contrairement au juge, elle agit de son propre mouvement, en dehors de toute contestation. D’autre part, le droit constitue pour elle une limite, non un but, elle agit dans le cadre du droit, mais non pas „seulement – comme le juge – pour faire respecter le droit”<sup>1</sup>”.

Pentru puterea judecătorească, legătura cu dreptul este un scop în sine; pentru administrație, dreptul reprezintă limitele realizării unor scopuri care țin atât de organizarea și executarea legii, cât și de gestiunea afacerilor statului sau ale colectivităților locale.

Conceptele de „putere executivă” și „administrație”, se disting astfel de „legislație” și „justiție” și au un corespondent suplimentar, în forma de „gouvernement”. Într-o asemenea interpretare „Gouvernement” nu este înțeles ca o sursă independentă de putere, ci în sens de autoritate situată deasupra administrației în termeni politici, și fără a fi separat de administrație, având misiunea de a determina direcțiile de acțiune ale administrației.

În Franța, definiția precisă a termenului de „administration publique” ca principală componentă a puterii executive a evoluat cu referință specială la domeniul dreptului administrativ. Acest termen a avut și are relevanță în mod special în distingerea între competențele Curților administrative și ale Tribunalului de drept comun.

În secolul al XIX-lea, conceptul de „puissance publique” (autoritate sau putere publică) a fost cel mai proeminent; a existat o distincție între „actes d’authorite”, (actele de autoritate), care erau de competența „puissance publique” (puterii publice) și „actes de gestion”(actele de gestiune), care conțineau elemente ale dreptului privat.

---

administrativă este în același timp continuă și concretă, acestea fiind două trăsături prin „care se distinge de activitatea legislativă”.

<sup>1</sup> Sarcina judecătorului este de a aplica dreptul în soluționarea litigiilor. Administrația însăși este supusă dreptului, dar, spre deosebire de judecător, aceasta acționează prin propria sa mișcare, în afara oricărei contestații. Pe de altă parte, dreptul constituie o limită pentru aceasta, nu un scop. Aceasta acționează în cadrul dreptului, dar nu „precum judecătorul – doar pentru a determina respectarea dreptului”.

Începând cu procesul „Blanco” (1873), în care „Tribunal des Conflicts” pentru prima dată s-a concentrat asupra criteriului de „service public” pentru a determina jurisdicția (sfera de autoritate) a tribunalelor administrative, „Ecole du service publique” (Duguit, Jeze, Bonnard, Rolland, ș.a.) a început să câștige în influență către sfârșitul secolului al XIX-lea. Nu mai era agreat conceptul de „puissance publique”, ci cel de „service public”, care a ajuns să fie considerat ca o trăsătură determinantă a administrației, al cărei scop era considerabil redefinit ca fiind asigurarea realizării obiectivelor statului. Între timp, chiar și criteriul de „service public” a ajuns să fie pus la îndoială, ceea ce a dus la o reabilitare parțială a criteriului de „puissance publique” (Hauriou, Berthelemy).

Dacă există un anumit consens în privința faptului că „service public” nu acoperă toate aspectele executivului respectiv ale administrației publice, acest concept totuși reprezintă cel mai frecvent punct de pornire în toate încercările de a realiza o definiție satisfăcătoare.

„Service public” descrie (în sens material) „une activite assumee par une collectivite publique en vue de donner satisfaction a un besoin d’interet general<sup>1</sup>”. Interesul general sau public, ca scop al acțiunii executivului, a administrației, reprezintă o legătură cu acele definiții ale lor care sunt orientate în jurul conceptului de „puissance publique”. Așa cum Rivero a afirmat: „L’administration apparaît donc comme l’activite par laquelle les autorites publiques pourvoient en utilisant le cas echeant les prerogatives de la puissance publique, a la satisfaction des besoins d’interet public<sup>2</sup>”.

În vreme ce acest concept material este concentrat asupra activităților, conceptul organizațional se referă mai degrabă la organele preocupate de sarcini administrative: „L’administration est l’ensemble

---

<sup>1</sup> A. de Laubadere, *Traité de droit administratif*, Paris 1984, p. 41 și urm. Serviciul public reprezintă o activitate asumată de o colectivitate publică pentru a satisface o nevoie de interes general.

<sup>2</sup> J. Rivero, *Vers un droit commun europeen: nouvelles perspectives en droit administratif*, Publications of the European University Institute, vol. I, Florence, 1978, p. 14 și urm. „Administrația apare ca fiind activitatea prin care autoritățile publice au grijă de satisfacerea nevoilor de interes public, utilizând dacă este cazul prerogativele puterii publice”.

des organismes qui sous l'autorite de Gouvernement, participent a l'execution des multiples taches d'interet general, qui incombent a l'Etat<sup>1</sup>".

Din perspectivă germană, apropierea de Carre de Malberg (1920) apare instructivă, cel puțin din punct de vedere istoric. El afirma, pe baza Constituției celei de-a treia Republici, și în contrast cu dreptul constituțional german: „La Constitution francaise, en effet, ne definit pas la legislation mais seulement l'administration, don't elle dit que le domaine coincide avec l'execution des lois; de la se deduit alors la definition de la puissance legislative: celle-ci comprend tous les actes qui ne rentrent pas dans la fonction d'execution<sup>2</sup>".

Tehnica lui Malberg definește în termeni pozitivi conceptul de executiv, de administrație și apoi continuă să definească în termeni negativi, legislativul ca tot ceea ce nu constituie activitățile executive și judecătorești. În acest fel, conform doctrinei standard, dezvoltată de Otto Mayer, „executivul” sau „administrația” este „activitatea statului pentru realizarea obiectivelor sale în interiorul sistemului său juridic, cu excepția puterii judecătorești”. Folosind această teorie, Walter Jellinek a definit executivul ca „activitatea statului sau oricărui alt purtător al puterii publice separată de puterea legislativă și judecătorească”. În contrast cu definiția negativă care mult timp a dominat și încă mai există și astăzi, Wolff și Bachof, profesori ai școlii germane, au oferit încă de la 1870 o definiție pozitivă pentru conceptul material de administrație: „Administrația, în sens material, reprezintă o serie de activități diverse ale agenților statului, însărcinați cu sarcini în numele statului și al membrilor săi, ca atare. Asemenea acțiuni sunt determinate obiectiv sau în mod condiționat, adică determinate în mod extrem sau parțial planificate și întreprinse, organizate pe baza autonomiei puterii de decizie”. Administrația reprezintă acel punct de

---

<sup>1</sup> Administrația reprezintă ansamblul organismelor care, sub autoritatea Guvernului, participă la executarea multiplelor sarcini de interes general, care revin statului.

<sup>2</sup> R. Carre de Malburg, *Contribution a la Theorie generale de l'Etat*, Paris, 1920, vol. 1, p. 900 și urm. De fapt, Constituția franceză nu definește legislația, ci doar administrația, despre al cărei domeniu spune că coincide cu execuția legilor; de aici se deduce definiția puterii legislative: aceasta cuprinzând toate actele care nu intră în funcția de execuție.