



ACADEMIA DE ADMINISTRARE PUBLICĂ

# **MECANISME NAȚIONALE ȘI INTERNAȚIONALE DE PROTECȚIE A DREPTURILOR OMULUI**

Materiale ale mesei rotunde cu participare internațională  
consacrată aniversării a 65-a de la adoptarea Declarației  
Universale a Drepturilor Omului, 11 decembrie 2013

CHIȘINĂU, 2014

CZU [342.7+341.231.14]:351/354(082)=135.1=111=161.1

M 54

### **Comitetul organizatoric:**

**Oleg BALAN** - doctor habilitat în drept, profesor universitar, prim-prorector al Academiei de Administrare Publică

**Silvia GORIUC** - doctor în drept, conferențiar universitar, șef al Catedrei științe juridice, Academia de Administrare Publică

**Maria STRECHII** - doctor în economie, conferențiar universitar, director al Departamentului organizarea instruirii, Academia de Administrare Publică

**Anatolie BANTUȘ** - doctor în drept, profesor universitar, Catedra științe juridice, Academia de Administrare Publică

**Andrei GROZA** - doctor în istorie, conferențiar universitar, șef al Catedrei științe administrative, Academia de Administrare Publică

**Andrei GUȘTIUC** - doctor în drept, conferențiar universitar, Catedra științe juridice, Academia de Administrare Publică

**Ion TIPA** - doctor în drept, conferențiar universitar, Catedra științe juridice, Academia de Administrare Publică

#### **DESCRIEREA CIP A CAMEREI NAȚIONALE A CĂRȚII**

**„Mecanisme naționale și internaționale de protecție a drepturilor omului”, masă rotundă cu participare intern. (2014 ; Chișinău).** Mecanisme naționale și internaționale de protecție a drepturilor omului : Materiale ale mesei rotunde cu participare intern. consacrată aniversării a 65-a de la adoptarea Declarației Universale a Drepturilor Omului, 11 dec. 2013 / com. org.: Oleg Balan [et al.]. - Chișinău : Academia de Administrare Publică, 2014. - 482 p.

Antetit: Acad. de Administrare Publică. - Texte: lb. rom., engl., rusă. - Bibliogr. la sfârșitul art. - 70 ex.

ISBN 978-9975-4241-8-9.

Autorii poartă răspundere pentru conținutul materialelor și stilul expunerii.

## C U P R I N S

### **Oleg BALAN, Diana SÎRCU**

Aplicarea directă a reglementărilor internaționale în  
materia drepturilor omului.....11

### **Victor POPA**

Procesul autodeterminării Republicii Moldova în stat suveran  
și independent.....25

### **Silvia GORIUC**

Puterea judecătorească în sistemul separației puterii în stat.....35

### **Kamal MAKILI-ALIYEV**

Cybersecurity challenges and the international human  
rights law nexus.....46

### **Gheorghe COSTACHI**

Cultura drepturilor omului și educația pentru drepturile omului.....59

### **Dumitru BALTAG**

Unele considerații referitoare la acțiunea principiilor  
speciale ale răspunderii juridice.....69

### **Anatolie BANTUȘ**

Drepturile omului și administrația publică. Concept și trăsături.....95

### **Andrei GUȘTIUC, Ludmila GUȘTIUC**

Rolul Băncii Naționale a Moldovei în domeniul politicii  
monetare în contextul integrării europene.....104

### **Ion TIPA**

Dreptul la deplasarea fără escortă sau însoțire al persoanelor  
condamnate la pedeapsa închisorii.....108

### **Mihai POALELUNGI**

Asigurarea accesului la justiție – obligație pozitivă a statului  
potrivit Convenției Europene a Drepturilor Omului.....118

**Natalia BANTUȘ-GURDUZA**

Caracterul evolutiv al Convenției Europene  
a Drepturilor Omului.....127

**Olesea PLOTNIC**

Procedura prejudicială de protecție a consumatorilor asigurată  
de Agenția pentru Protecția Consumatorilor.....142

**Irina IACUB**

Responsabilitatea reciprocă a statului și a persoanei ca  
principiu constituțional.....152

**Larisa BANTUȘ**

Asigurarea dreptului copiilor la viață în situații de risc.....168

**Tudor BALIȚCHI**

Importanța instituțională a Agenției Internaționale pentru Ener-  
gie Atomică în procesul dezvoltării pașnice și stabile a lumii.....172

**Felicia PĂSCĂLUȚĂ**

Aspecte comparative privind reglementarea juridică  
a dreptului salariaților la securitatea și sănătatea muncii.....183

**Tatiana MACOVEI**

Interzicerea discriminării de gen la formarea și perfecțio-  
narea profesională a salariaților.....192

**Elena CRIVORUCICA**

Titularii dreptului la un mediu de viață sănătos.....201

**Gheorghe COSTACHI, Ion MURUIANU**

Temeiul normativ al răspunderii constituționale.....207

**Tatiana MOSTOVI**

Funcționarul public față în față cu conflictul de interese:  
reglementare, exemplificare și soluționare de situații.....217

**Рагим СУЛТАНОВ**

Право на участие в управлении делами государства в  
системе политических прав и свобод человека.....230

**Viorel ALBU**

Procedurile parlamentare: concept, semnificație și clasificare.....245

**Anatol DOGA**

Elemente de drept comparat privind incriminarea infracțiunii  
de reținere sau arestare ilegală.....259

**Camelia OLTEANU**

Principiul separației puterilor în stat - garanție constituțională  
a democrației.....274

**Oleg ARSENI**

Dizolvarea consiliului local (*Studiu juridico-comparativ*).....282

**Andrei GUCEAC**

Particularități privind realizarea dreptului Președintelui  
Republicii Moldova de a sesiza Curtea Constituțională.....290

**Radu OLTEANU**

Sisteme constituționale contemporane.....299

**Vasile BĂCU**

Obținerea probelor prin percheziție.....307

**Elena MORARU**

Principiile și formele răspunderii juridice a statului  
în dreptul intern.....322

**Larisa BUGA**

Calitatea legii penale: criterii și particularități.....335

**Eugen BUTUCEA**

Cetățenii ca subiecți ai procesului legislativ.....351

**Andrei GABUREAC**

Constituția – principala garanție a protecției drepturilor  
omului într-un stat de drept.....362

**Octavian MARIAN**

Statutul juridic al persoanei: concept, structură și categorii.....371

**Tudor PÂNZARU**

Garantarea și protecția juridică a dreptului cetățeanului  
la administrare.....386

**Petru RAILEAN**

Reflecții asupra mecanismului asigurării legalității în statul  
de drept.....396

**Vitalie MAZUR**

Rolul administrației publice locale în asigurarea și  
protecția drepturilor omului.....410

**Cătălin – Marius TOMA**

Aspecte doctrinare și normative cu referire la drepturile  
fundamentale ale omului și cetățeanului protejate în  
activitatea notarială din R. Moldova.....419

**Victor RUSU**

Evoluția instituției organului reprezentativ în  
Republica Moldova.....438

**Anica TOMA**

Repere generale cu privire la principiile constituționale ale  
instituției notariatului.....450

**Андрей НЯГУ**

Местное самоуправление и права человека.....464

**Pavel VOICU**

Importanța poliției în asigurarea ordinii publice – element  
indispensabil al statului de drept.....471

## CONTENT

### **Oleg BALAN, Diana SÎRCU**

Direct application of human rights international regulations.....11

### **Victor POPA**

Republic of Moldova's self-determination process into  
a sovereign and independent state.....25

### **Silvia GORIUC**

Judicial power within the separation of powers system.....35

### **Kamal MAKILI-ALIYEV**

Cybersecurity challenges and the international human  
rights law nexus.....46

### **Gheorghe COSTACHI**

Human rights culture and human rights education.....59

### **Dumitru BALTAG**

Some considerations on special principles of legal  
liability action.....69

### **Anatolie BANTUȘ**

Human rights and public administration. Concept  
and characteristics.....95

### **Andrei GUȘTIUC, Ludmila GUȘTIUC**

The role of National Bank of Moldova in monetary policy  
in the context of European integration.....104

### **Ion TIPA**

The right of persons sentenced to prison to move without  
being escorted or accompanied.....108

### **Mihai POALELUNGI**

Ensuring access to justice – the State's positive obligation  
under the European Convention of Human Rights.....118

**Natalia BANTUȘ-GURDUZA**

Evolving nature of the European Convention on Human Rights.....	127
--	-----

**Olesea PLOTNIC**

Consumer protection trial procedure provided by the Consumer Protection Agency.....	142
--	-----

**Irina IACUB**

Mutual liability of state and individual as a constitutional principle.....	152
--	-----

**Larisa BANTUȘ**

Ensuring children's right to life in risk situations.....	168
---	-----

**Tudor BALIȚCHI**

Institutional importance of the International Atomic Energy Agency in the process of peaceful and stable development of the world.....	172
--	-----

**Felicia PĂSCĂLUȚĂ**

Comparative aspects of legal regulation of employees' rights to occupational safety and health.....	183
--	-----

**Tatiana MACOVEI**

Prohibition of gender discrimination in the training and professional development of female employees.....	192
---	-----

**Elena CRIVORUCICA**

Holders of the right to a healthy living environment.....	201
---	-----

**Gheorghe COSTACHI, Ion MURUIANU**

Normative basis of constitutional responsibility.....	207
---	-----

**Tatiana MOSTOVEI**

Civil servant facing conflict of interest: regulating, exemplification and solving situations.....	217
---	-----



**Радим СУЛТАНОВ**

The right to participate in the administration of state affairs  
in the system of human political rights and freedoms.....230

**Viorel ALBU**

Parliamentary procedures: concept, significance  
and classification.....245

**Anatol DOGA**

Elements of comparative law on incrimination of unlawful  
detention or illegal arrest offence.....259

**Camelia OLTEANU**

The principle of separation of powers in a state as  
constitutional guarantee of democracy.....274

**Oleg ARSENI**

Dissolution of local Council (legal-comparative study).....282

**Andrei GUCEAC**

Peculiarities regarding the realization of the right of the  
President of the Republic of Moldova to notify the  
Constitutional Court.....290

**Radu OLTEANU**

Contemporary constitutional systems.....299

**Vasile BÂCU**

Obtaining evidence by search.....307

**Elena MORARU**

Principles and forms of state liability in domestic law.....322

**Larisa BUGA**

Quality of criminal law: criteria and peculiarities.....335

**Eugen BUTUCEA**

Citizens as subjects of the legislative process.....351

**Andrei GABUREAC**

The Constitution as main guarantee of human rights protection  
in a rule of law state.....362

**Octavian MARIAN**

Legal status of a person: concept, structure and categories.....371

**Tudor PÂNZARU**

Guarantee and legal protection of the citizen's right  
to administration.....386

**Petru RAILEAN**

Reflections on the mechanism of ensuring legality  
in a rule of law state.....396

**Vitalie MAZUR**

The role of local public administration in providing and  
protecting human rights.....410

**Cătălin – Marius TOMA**

Doctrinal and normative aspects of fundamental human  
rights and of the citizen's protected in the notarial activity  
in the Republic of Moldova.....419

**Victor RUSU**

Evolution of representative body institution in the  
Republic of Moldova.....438

**Anica TOMA**

General landmarks on constitutional principles of the notary  
institution.....450

**Андрей НЯГУ**

Local administration and human rights.....464

**Pavel VOICU**

Importance of the police in providing public order as an  
indispensable element of the rule of law state.....471

## APLICAREA DIRECTĂ A REGLEMENTĂRIILOR INTERNAȚIONALE ÎN MATERIA DREPTURILOR OMULUI

Oleg BALAN,  
*doctor habilitat în drept, profesor universitar,  
Academia de Administrare Publică*

Diana SÂRCU,  
*doctor în drept, conferențiar universitar*

### SUMMARY

*A distinctive trait characteristic for a range of international instruments with both universal and regional application, which are especially devoted to the fundamental rights and freedoms inherent to human society, is applicable directly to the provisions contained by them in the legal systems of the Contracting States, in such a manner that the text of the international treaty becomes a component of the national legal system, having immediate judicial effect.*

O trăsătură distinctă caracteristică unui șir de instrumente internaționale cu vocație de universalitate și regională, care în special consacră drepturi și libertăți fundamentale inerente ființei umane, este aplicabilitatea directă a prevederilor conținute de acestea în ordinele juridice ale statelor semnatare, astfel încât textul tratatului internațional devine parte integrantă componentă a sistemului de drept național, având efecte juridice directe și nemijlocite.

Efectul direct al normelor internaționale este condiționat exclusiv de doi factori:

- vizează destinatari concreți – persoane particulare, fizice sau juridice;
- pentru a fi aplicate, în ordinea juridică internă a statelor care le-au acceptat, nu necesită vreun act de implementare sau transpunere.

În acest sens, art. 1 din Convenția Europeană pentru Protecția Drepturilor Omului și Libertăților Fundamentale din 1950 prevede că „Înaltele Părți Contractante recunosc oricărei persoane aflate sub jurisdicția lor drepturile și libertățile definite în titlul I al acestei convenții”. Pentru acest motiv, Curtea Supremă de Justiție a Republicii Moldova recomandă instanțelor de judecată naționale la examinarea cauzelor „să verifice dacă legea sau actul, care

urmează a fi aplicat și care reglementează drepturi și libertăți garantate de CEDO, sunt compatibile cu prevederile acesteia, iar în caz de incompatibilitate instanța va aplica *direct* prevederile CEDO, menționând acest fapt în hotărârea sa”. În același spirit, dacă „legea națională nu prevede dreptul la recurs efectiv în privința încălcării unui anumit drept prevăzut de Convenție, instanța de judecată urmează să primească plângerea respectivă și să soluționeze cauza conform procedurii civile sau penale, aplicând *direct* prevederile CEDO”.

Constituția Republicii Moldova stabilește în art. 4 intitulat „Drepturile și libertățile omului” că dispozițiile constituționale privind drepturile și libertățile omului se interpretează și se aplică în concordanță cu Declarația Universală a Drepturilor Omului, cu pactele și cu celelalte tratate la care RM este parte; în cazul existenței unor neconcordanțe între instrumentele internaționale privitoare la drepturile fundamentale la care Republica Moldova e parte și legile sale interne, prioritate au reglementările internaționale. Totodată, art. 8 din Legea supremă cu denumirea „Respectarea dreptului internațional și a tratatelor internaționale” statuează că Republica Moldova se obligă să respecte Carta Organizației Națiunilor Unite și tratatele la care este parte, să-și bazeze relațiile cu alte state pe principiile și normele unanim recunoscute ale dreptului internațional; intrarea în vigoare a unui tratat internațional conținând dispoziții contrare Constituției va trebui precedată de o revizuire a acesteia.

În vederea explicării conținutului normelor precitate, Curtea Constituțională a Republicii Moldova a adoptat Hotărârea privind interpretarea unor prevederi ale art. 4 din Constituție nr. 55 din 14 octombrie 1999, în care a remarcat că organele de drept competente, inclusiv Curtea Constituțională și instanțele judecătorești, în limitele competențelor ce le revin, sunt în drept să aplice în procesul examinării unor cauze concrete *normele dreptului internațional* în cazurile stabilite de legislație.

De asemenea, în partea rezolutivă a Hotărârii, Curtea a conchis că prin art. 4 din Constituție se garantează nu numai drepturile și libertățile fundamentale ale omului, consfințite constituțional, dar și principiile și normele unanim recunoscute ale dreptului internațional, ele fiind menționate în art. 8. Prin sintagma *principiile și normele unanim recunoscute ale dreptului internațional* înțelegându-se principiile și normele dreptului internațional cu caracter general și universal. În plus, Curtea a subliniat de o manieră expresă că principiile și normele unanim recunoscute ale dreptului internațional, pre-

cum și tratatele internaționale ratificate și cele la care Republica Moldova a aderat, constituie parte componentă a cadrului legal al Republicii Moldova și devin norme ale dreptului ei intern.

Cu privire la problematica necorespunderii legislației interne normelor de protecție a drepturilor omului, Curtea Constituțională a stabilit că în cazul neconcordanțelor între pactele și tratatele internaționale privind drepturile fundamentale ale omului și legile interne ale Republicii Moldova, organele de drept sunt obligate să aplice reglementările internaționale.

Deci, anume normele și principiile recunoscute ale dreptului internațional (*juscogens*) și normele din sfera dreptului internațional al drepturilor omului, constituie acele instrumente, care sunt direct aplicabile în ordinea juridică internă a statului. De o manieră specială actele internaționale care consacră drepturi și libertăți inerente ființei umane prezintă o importanță particulară pentru jurisdicția înfăptuită de instanțele naționale de judecată.

Pactul cu privire la drepturile civile și politice și Pactul cu privire la drepturile economice, sociale și culturale au fost adoptate de Adunarea Generală a ONU prin Rezoluția 220 din 16 decembrie 1966 și au intrat în vigoare începând cu 3 ianuarie 1976 și, respectiv, 23 martie 1976. Ele au fost ratificate prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova din 28 iulie 1990, nr. 217-XII, în vigoare pentru Republica Moldova din 26 aprilie 1993. Din punct de vedere juridic, aceste două instrumente sunt tratate internaționale care instituie angajamente juridice opozabile pentru statele-părți, pasibile de răspundere pentru încălcarea lor potrivit principiului fundamental *pacta sunt servanda bonae fide*. În cadrul acestei abordări multilaterale a problemei sunt prezentate și protejate două generații de drepturi: drepturile civile și politice, pe de o parte, și drepturile economice, sociale și culturale, pe de altă parte.

**Pactul cu privire la drepturile civile și politice** consacră două *drepturi colective*: dreptul popoarelor la autodeterminare și dreptul minorităților de a avea viață culturală, religie și de a folosi propria limbă; zece *drepturi materiale civile*: la viață, la libertate și securitate, la întrunire pașnică, la viață privată și de familie, la inviolabilitatea domiciliului, la secretul corespondenței, la onoare și demnitate a deținuților, la libera circulație, la căsătorie și de a întemeia o familie, la onoare și reputație; două *drepturi politice*: la cetățenie a copilului și dreptul la alegeri; patru *drepturi procedurale*: la personalitate juridică, la un recurs efectiv, la un proces echitabil și la un dublu nivel de jurisdicție; cinci *libertăți*: de gândire, de conștiință, de religie, de exprimare și libertatea sindicală; *interzice*: sclavia și aservirea, tortura sau tratamentele

sau pedepsele crude, inumane sau degradante, privarea de libertate pentru datorii, expulzarea străinilor, propaganda războiului, incitarea la ură națională, rasială sau religioasă. Pe lângă cele patru principii incluse în Declarație, Pactul mai înscrie două principii: restricțiilor și derogărilor expres autorizate (art. 5) și *ne bis in idem* (dreptul de a nu fi pedepsit de două ori pentru aceeași faptă).

Pactul a fost completat prin două protocoale facultative. Primul Protocol a fost adoptat odată cu Pactul, la 16 decembrie 1966, fiind obligatoriu numai pentru statele-părți semnatare ale pactului, care își exprimă consimțământul de a se angaja prin el. Al doilea protocol facultativ, vizând abolirea pedepsei cu moartea, a fost adoptat la 15 decembrie 1989. Protocolul interzice executarea oricărei persoane aflate sub jurisdicția unui stat și obligă părțile contractante să ia toate măsurile necesare pentru abolirea pedepsei cu moartea pe teritoriul aflat sub jurisdicția lor.

***Pactul cu privire la drepturile economice, sociale și culturale*** oferă o protecție juridică drepturilor de a doua generație, printre care figurează unsprezece *drepturi sociale*: la securitatea socială și la asigurări sociale, la muncă, de a înființa sindicate, la odihnă și timp liber, la o existență decentă, de a fi protejat contra foamei, la educație, la condiții de muncă juste și prietnice, la securitate și igienă a muncii, la grevă, de a se bucura de cea mai bună sănătate fizică și mentală; două *drepturi economice*: dreptul în vederea favorizării și ocrotirii intereselor sale economice și dreptul la un salariu echitabil; trei *drepturi culturale*: de a participa la viața culturală, de a beneficia de progresul științific și de aplicațiile sale și dreptul autorului de a beneficia de protecția intereselor morale și materiale decurgând din orice producție științifică, literară sau artistică a sa; două *libertăți*: libertatea părinților de a alege pentru copiii lor instituții de învățământ și libertatea cercetării științifice și activităților de creație.

La fel ca și primul pact, cel de-al doilea reconfirmă în materia protejată trei *principii particulare*: egalității, nediscriminării și restricțiilor și derogărilor expres autorizate.

Diversitatea drepturilor consacrate, dar și tendința de a include și proteja un număr maxim de drepturi posibile conferă acestor două instrumente un vădit caracter general.

***Convenția asupra eliminării tuturor formelor de discriminare față de femei din 1979***, în vigoare pentru Republicii Moldova din 31 iulie 1994, stabilește în art. 1 că discriminarea față de femei presupune orice diferenți-

ere, excludere sau restricție bazată pe sex, care are drept efect sau scop să compromită ori să anihileze recunoașterea, beneficiul și exercitarea de către femei, indiferent de starea lor matrimonială, pe baza egalității dintre bărbat și femeie, a drepturilor omului și libertăților fundamentale, în domeniile politic, economic, social, cultural și civil sau în orice alt domeniu al vieții.

Statele semnatare se obligă, în virtutea Convenției, să adopte ansamblul de măsuri necesare de ordin politic, economic, social și cultural în vederea asigurării și promovării deplinei dezvoltări și progresului continuu al femeilor în scopul garantării exercitării și beneficiului drepturilor și libertăților fundamentale inerente ființei umane în baza tratamentului echitabil și egal cu bărbații.

O trăsătură particulară a tratatului este obligarea statelor să adopte măsuri adecvate (inclusiv de ordin legislativ) pentru reprimarea sub toate formele existente a traficului de femei și a exploatării prostituției femeii (art. 6 din Convenție).

***Convenția cu privire la drepturile copilului din 1989*** prevede în art. 1 că prin copil se înțelege orice ființă umană sub vârsta de 18 ani, exceptând cazurile în care legea aplicabilă copilului stabilește limita majoratului sub această vârstă. Art. 2 al Convenției instituie obligația pozitivă a statelor-părți să respecte și să garanteze drepturile consacrate tuturor copiilor din jurisdicțiile lor în afara oricăror discriminări neconforme.

Convenția recunoaște un ansamblu complex de drepturi și libertăți copilului, precum drepturile: la viață, la familie și ocrotire părintească, la nume și identitate, la cetățenie, la libera circulație, la opinie, la libertatea de exprimare, la libertatea de gândire, conștiință și religie, la libertatea de asociere și întruniri pașnice, la protecția contra imixtiunilor arbitrare, la informație, la protecția contra violenței și abuzului (inclusiv contra exploatării sexuale), la sănătate și de acces la servicii medicale și de recuperare, la asistență socială, la nivel de trai decent, la educație, la viață culturală proprie etc.

Astfel, Convenția recunoaște subiectului special – copilului – totalitatea de drepturi și libertăți inalienabile fiecărei ființe vii, precum și consacră un ansamblu distinct de drepturi proprii în exclusivitate copilului, dat fiind statutul său juridic de particularitate și situația de vulnerabilitate a acestuia.

***Convenția de la Aarhus privind accesul la informație, participarea publicului la luarea deciziilor și accesul la justiție în problemele de mediu din 1998.*** Convenția a fost adoptată ținând cont de necesitatea continuă de a proteja, conserva și îmbunătăți starea mediului ambiant, precum și de a asigura

o dezvoltare durabilă și de a promova protecția mediului la cea mai largă scară. În preambulul său, Convenția a recunoscut că protecția adecvată a mediului este esențială pentru bunăstarea întregii omeniri și pentru exercitarea normală a drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, inclusiv pentru dreptul la viață. De asemenea, Convenția a reiterat dreptul fiecărui individ să trăiască într-un mediu adecvat sănătății și bunăstării sale, precum și a subliniat sarcina individului, inclusiv în asociere cu alte persoane, să protejeze și să îmbunătățească mediul pentru beneficiul generațiilor prezente și viitoare.

Rolul și importanța activității cetățenilor, organizațiilor neguvernamentale și a sectorului privat în promovarea protecției mediului și a răspândirii educației ecologice, precum și a sensibilizării opiniei publice în problemele de mediu, și-a găsit o consacrare expresă în textul actului convențional.

Convenția a recunoscut trei drepturi subiective fundamentale relative la domeniul protecției mediului, precum: de acces la informația de mediu, de participare la luarea deciziilor privind problemele ecologice și de acces la justiție în problemele de mediu.

Convenția de la Aarhus a instituit un șir de obligații privind statele contractante, printre care definitivarea unui cadru legal pertinent compatibil prevederilor convenționale, asistarea și îndrumarea publicului în vederea valorificării celor trei drepturi consacrate, promovarea educației ecologice, conștientizarea publicului în problemele de mediu, recunoașterea și susținerea organizațiilor ecologice, promovarea protecției mediului ambiant la nivel de societate internațională, prohibiția sancționării persoanelor care își exercită drepturile recunoscute convențional, interdicția discriminării, transparența diseminării și accesibilitatea informațiilor de mediu etc.

Cu privire la recunoașterea dreptului de acces la informația de mediu, art. 4 din Convenție prevede că fiecare parte va asigura ca autoritățile publice naționale, în calitate de răspuns la o cerere de informație pe marginea problemelor de mediu, să comunice informația solicitată fără a fi necesară declararea interesului și sub forma cerută de solicitant, cu excepția cazurilor când este mai rezonabil de a oferi informația sub o altă formă sau ea este deja disponibilă publicului sub o altă formă decât cea cerută expres.

În conformitate cu dispozițiile convenționale, *informația de mediu* se consideră orice informație scrisă, vizuală, audio, electronică sau sub orice formă materială relativă la starea elementelor de mediu (aerul, atmosfera, apa, solul, pământul, peisajul, zonele naturale, diversitatea biologică); relativă la factorii care pot afecta elementele de mediu (substanțe, energie, zgo-



mot, radiație, activități și măsuri, inclusiv administrative, acorduri de mediu, politici publice, legislația, planuri și programe de mediu); relativă la starea sănătății și siguranței umane, condițiile de viață umană, zonele culturale și construcțiile.

Cu referire la dreptul de participare a publicului la luarea deciziilor privind problemele de mediu, art. 6 al Convenției stabilește că publicul interesat va fi informat, prin anunț ori în mod individual despre demararea unei proceduri de luare a deciziei de mediu într-o manieră adecvată, în timp util și efectiv, fiind familiarizat cu activitatea propusă și solicitarea asupra căreia se preconizează luarea deciziei, natura ulterioarei decizii sau proiectul ei, autoritatea publică responsabilă, procedura inițiată, oportunitățile de participare a publicului, indicația autorității de la care pot fi obținute informațiile relevante, faptul că activitatea face obiectul unei proceduri naționale sau transfrontaliere de evaluare a impactului asupra mediului etc.

Cât despre cel de-al treilea drept consacrat de Convenție, dreptul de acces la justiție în problemele de mediu, art. 9 stabilește că fiecare stat contractant va asigura pentru orice persoană care consideră că solicitarea informației de mediu i-a fost ignorată, greșit refuzată în tot sau în parte sau soldată cu un răspuns inadecvat, dreptul subiectiv de a avea acces la o procedură de recurs în fața instanței de judecată interne sau a altui organ independent și imparțial instituit de lege și în conformitate cu o procedură echitabilă.

În fapt, Convenția de la Aarhus prezintă o continuitate a multiplelor instrumente internaționale care vizează problematica protecției mediului ambiant, instituind în mod direct și expres garanții individuale în vederea antrenării cetățenilor în soluționarea problemelor ecologice și asigurării unei protecții eficiente, raționale și conștiente a mediului înconjurător și a elementelor acestuia.

***Convenția Europeană pentru Protecția Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale din 1950.*** Convenția a fost primul tratat internațional multilateral elaborat în cadrul Consiliului Europei și ea rămâne pentru acesta din urmă instrumentul, prin excelență, al protecției drepturilor omului, care constituie unul dintre obiectivele fundamentale ale organizației. După aproape șaiszeci de ani de la semnarea sa, ea este, după mai multe adaptări și câteva completări, cel mai elaborat model de protecție internațională a drepturilor omului.

Convenția nu a apărut dintr-un vid juridic: ea a fost precedată atât de Declarația Universală a Drepturilor Omului, cât și de Declarația americană

a drepturilor și îndatoririlor omului. În sistemul Convenției fiecare noțiune face obiectul unei interpretări autonome, distincte de cea a dreptului intern. Această internaționalizare a definițiilor are efecte majore asupra dezvoltării dreptului internațional al drepturilor omului, deoarece ea conduce la integrarea dreptului intern al statelor, busculând, astfel, barierele tradiționale dintre dreptul internațional și dreptul intern. Sistemul, astfel pus în aplicare de Convenție, în orice caz, a dat naștere unei veritabile *ordini publice europene* în care statele au devenit debitori față de creditori, care sunt, în același timp, alte state și indivizi în cadrul unei *Europe civice* exclusive de orice aspect sinalagmatic.

Din punct de vedere tehnic, Convenția Europeană a Drepturilor Omului reprezintă un tratat internațional în virtutea căruia statele își asumă anumite obligațiuni juridice. Convenția are 59 de articole și a fost extinsă și amendată prin 14 Protocoale adiționale. Primul Protocol adițional la Convenția europeană a fost adoptat la 20 mai 1952 și a completat conținutul material al Convenției cu unele drepturi. În ceea ce privește ultimul Protocol, al 14-lea, fiind semnat la 13 mai 2004, el a intrat în vigoare la 1 iunie 2010. Importanța lui constă în optimizarea și eficientizarea procedurilor în fața Curții Europene, promovând o adevărată reformă substanțială a mecanismului european de protecție a drepturilor omului.

În multiple țări, inclusiv în Republica Moldova, Convenția a fost integrată în dreptul național, în sensul că orice individ poate depune o plângere sau formula un apel la o instanță națională sau la o altă autoritate întemeindu-se direct pe dispozițiile sale. Dar chiar dacă o țară nu a integrat Convenția în dreptul său intern, acesta din urmă nu trebuie să fie în conflict cu conținutul Convenției. Or, Convenția nu este definită să înlocuiască sistemele naționale de protecție a drepturilor omului, ci să reprezinte o garanție internațională ce se alătură dreptului de recurs în cadrul fiecărui stat.

În același timp, Convenția recunoaște cu înțelepciune că cea mai mare parte a acestor drepturi nu ar putea fi nelimitate sau absolute ca și limite într-o societate democratică și că pot fi necesare restrângeri în numele siguranței publice sau a securității naționale, al interesului economic al țării, al sănătății publice și al moralei, al prevenirii dezordinii și delincvenței.

În acest context, se remarcă faptul că o serie de articole ale Convenției au o structură similară. În primul lor paragraf, articolele 8-11 definesc un larg spectru de valori care constituie drepturile și libertățile astfel consacrate: viața privată, viața familială, conștiința, religia, exprimarea, asocierea etc.

Concomitent, în al doilea paragraf, sunt enumerate motivele care pot fi invocate de state în vederea limitării drepturilor și libertăților garantate. Art. 1 al Protocolului nr. 1, art. 2 al Protocolului nr. 4 și art. 1 al Protocolului nr. 7 sunt concepute după aceeași structură. Deci se poate constata că majoritatea drepturilor reglementate în cuprinsul Convenției, se bucură de o protecție *relativă*, așa cum ele pot constitui obiectul unor derogări sau restricții eventuale. Aceste restricții sunt prevăzute în cuprinsul clauzelor derogatorii, care conferă caracter legal imixtiunilor autorităților publice în exercitarea drepturilor individuale.

Convenția permite, de asemenea, statelor, în anumite condiții, ca obligațiile lor să se suspende în caz de război sau în alte situații de urgență. Dar niciun stat nu se poate sustrage obligației de a respecta dreptul la viață (art. 2), nici interzicerii torturii (art. 3), a pedepsei cu moartea (art. 2, Protocolul 13), a sclaviei (art. 4, alin. 1) și a retroactivității legilor penale (art. 7).

Convenția europeană a fost semnată de către Republica Moldova la 13 iulie 1995 și ratificată prin Hotărârea Parlamentului nr. 1298-XIII din 24 iulie 1997. Convenția și Protocoalele ratificate sunt în vigoare pentru Republica Moldova din 12 septembrie 1997.

Instrument juridic de largă rezonanță, Convenția europeană constituie un document fundamental în domeniul protecției și garantării drepturilor omului și a libertăților fundamentale, atât prin procedura pe care a instituit-o, cât și prin spectrul larg al drepturilor și libertăților cărora li se consacră recunoașterea și garantarea.

În acest context, titlul I al Convenției, precum și Protocoalele sale adiționale, instituind noi drepturi și libertăți, constituie *dreptul material* protejat de Convenție. Aceste protocoale adiționale nu modifică textul inițial propriu-zis al Convenției din 1950, dar îl completează, însoțindu-l în anexe. Din dreptul material al Convenției fac parte Protocoalele 1, 4, 6, 7, 12 și 13. Astfel, dreptul material garantează și protejează dreptul la viață (art. 2), interzicerea torturii (art. 3), interzicerea sclaviei și muncii forțate (art. 4), dreptul la libertate și securitate (art. 5), dreptul la un proces echitabil (art. 6), principiul *nulla poena sine lege* – nicio pedeapsă fără lege (art. 7), dreptul la respectarea vieții private și familiale (art. 8), libertatea de gândire, de conștiință și de religie (art. 9), libertatea de exprimare (art. 10), libertatea de întrunire și de asociere (art. 11), dreptul la căsătorie (art. 12), dreptul la un recurs efectiv (art. 13), interzicerea discriminării (art. 14). Protocolul nr. 1 prevede dreptul la proprietate (art. 1), dreptul la instruire (art. 2) și dreptul la alegeri libere

(art. 3). Protocolul nr. 4 enunță interzicerea aplicării privațiunii de libertate pentru datorii (art. 1), dreptul la libera circulație (art. 2), interzicerea expulzării cetățenilor (art. 3) și interzicerea expulzărilor colective (art. 4). Protocolul nr. 6 abolește pedeapsa capitală, însă îi păstrează autorizarea pentru timp de război (acte săvârșite în timp de război sau de pericol iminent de război). Protocolul nr. 7 prevede garanțiile procedurale în caz de expulzare a cetățenilor străini (art. 1), dreptul la un dublu nivel de jurisdicție în materie penală (art. 2), dreptul la indemnizare în cazuri de erori judiciare (art. 3), dreptul de a nu fi judecat sau pedepsit de două ori (art. 4) și egalitatea în drepturi dintre soți (art. 5). Protocolul nr. 12 prevede o clauză generală de nediscriminare și, în fine, Protocolul nr. 13, prevede abolirea pedepsei capitale în orice circumstanțe.

De la crearea lui până în prezent, dreptul material a fost interpretat de jurisprudența fostei Comisii Europene a Drepturilor Omului și a Curții Europene a Drepturilor Omului. Fiecare element al drepturilor protejate a fost analizat și definit de Curte în cadrul exercitării competenței sale contencioase, unde au fost degajate noțiuni autonome, uniformizând, astfel, diferitele noțiuni și concepte naționale.

Dreptul material al Convenției determină competența *ratione materiae* a Curții Europene, în sensul că această jurisdicție va putea examina o cerere care ar denunța încălcarea numai acelor drepturi și libertăți prevăzute expres în Convenție și Protocoalele adiționale. Cu toate acestea, unele drepturi neînscrise expres în Convenție beneficiază de o protecție indirectă din partea acesteia. De exemplu, dreptul la condițiile decente de detenție ale deținuților intră în sfera de protecție a art. 3 (interzicerea torturii), dreptul la un mediu ambiant sănătos – a art. 8 (dreptul la viață privată), iar o expulzare a unui străin, dacă în statul de destinație va conduce la tortură, tratament inuman, degradant (art. 3) sau, mai mult, viața sa va fi expusă unui pericol eminent (art. 2), va implica pentru statul care a ordonat-o o răspundere pentru încălcarea indirectă a acestor articole din Convenție.

Totalitatea normelor Convenției, care reglementează procedura de constituire a Curții Europene, competența și organizarea ei, procedura de examinare a cererilor și executarea hotărârilor Curții formează *dreptul procedural* al Convenției europene a drepturilor omului.

Pentru a elucida importanța Convenției europene pentru cadrul juridic intern, precum și a explica procedura de aplicare a acesteia de către instanțele naționale de judecată în procesul înfăptuirii justiției, Plenul Curții Supreme

de Justiție a adoptat *Hotărârea privind aplicarea în practica judiciară de către instanțele judecătorești a unor prevederi ale Convenției pentru apărarea drepturilor omului și libertăților fundamentale* nr. 17 din 19.06.2000. În Hotărârea respectivă Plenul CSJ a oferit un șir de explicații îndreptate spre asigurarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale de către instanțele judecătorești naționale, având în vedere statutul pe care îl are Convenția europeană în calitate de tratat internațional în ordinea juridică internă a Republicii Moldova. Astfel, a fost subliniat că, aderând la Convenție, Republica Moldova și-a asumat obligația de a garanta protejarea drepturilor și a libertăților proclamate de aceasta tuturor persoanelor aflate sub jurisdicția sa. De asemenea, Plenul a reiterat că Convenția europeană constituie o parte integrantă a sistemului legal intern și, respectiv, urmează a fi aplicată direct ca oricare altă lege a Republicii Moldova cu deosebirea că Convenția are prioritate față de restul legilor interne care îi contravin.

Plenul a menționat că sarcina primordială cu privire la aplicarea Convenției revine instanțelor naționale și nu Curții Europene a Drepturilor Omului; în cazul judecării cazurilor instanțele de judecată interne trebuie să verifice dacă legea sau actul, care urmează a fi aplicat și care reglementează drepturi și libertăți garantate pe cale convențională, sunt compatibile cu prevederile Convenției, iar în caz de incompatibilitate instanța urmează să aplice direct prevederile Convenției, menționând acest fapt în hotărârea adoptată.

De asemenea, în Hotărârea Plenului a fost subliniată limita temporală privind aplicabilitatea normelor convenționale în procesul jurisdicției la nivel intern, indicând că prevederile Convenției și ale protocoalelor sale sunt obligatorii pentru Republica Moldova doar din momentul intrării lor în vigoare, adică de la 12 septembrie 1997. Astfel, normele Convenției se extind doar asupra încălcărilor (sau pretinselor încălcări) ulterioare acestei date și nu pot avea efect retroactiv. Aceasta nu se extinde însă asupra încălcărilor (sau pretinselor încălcări) care au un caracter continuu, ele fiind stări de fapt și de drept care au început înainte de data intrării în vigoare a Convenției și au continuat și după această dată.

Plenul a atenționat instanțele judecătorești asupra faptului că pentru aplicarea corectă a Convenției este necesară studiarea prealabilă a jurisprudenței degajate de Curtea Europeană, ea fiind unica instanță împuternicită prin intermediul hotărârilor sale să dea interpelări oficiale și deci imperative aplicării Convenției, instanțele judecătorești naționale fiind obligate să se călăuzească de aceste interpretări.

***Convenția europeană pentru protecția persoanelor față de prelucrarea automatizată a datelor cu caracter personal din 28 ianuarie 1981.*** Intrată în vigoare la 1 octombrie 1985, este primul instrument juridic internațional care are ca obiect și scop protejarea persoanelor contra utilizării abuzive a procesării automatizate a datelor cu caracter personal și care reglementează fluxul transfrontalier al datelor.

Convenția în cauză prevede adoptarea de măsuri de securitate adecvate pentru protecția datelor cu caracter personal, înregistrate în fișierele automatizate, împotriva distrugerii accidentale sau neautorizate sau a pierderii accidentale, precum și împotriva accesului, modificării sau difuzării neautorizate. În plus, Convenția statuează asupra garanțiilor suplimentare recunoscute persoanelor, precum: cunoașterea despre existența unui fișier automatizat de date cu caracter personal, despre identitatea și reședința obișnuită sau principalul sediu al responsabilului de fișier; obținerea la intervale rezonabile și fără întârziere sau taxe excesive confirmării existenței sau inexistenței în fișierul automatizat a unor date cu caracter personal care privesc nemijlocit subiectul; obținerea și/sau rectificarea acestor date sau ștergerea lor când au fost prelucrate cu încălcarea dispozițiilor dreptului intern pertinent; dispunerea de o cale de recurs, dacă nu s-a dat curs unei cereri în confirmarea încălcării drepturilor protejate.

Un specific al Convenției este autorizarea părților semnatare să acorde o protecție mai largă ca limite și conținut în baza legislațiilor naționale față de prelucrarea automatizată a datelor cu caracter personal, decât protecția consacrată convențional.

La 8 noiembrie 2001, Convenția a fost completată printr-un Protocol adițional cu privire la autoritățile de control și fluxul transfrontier de date, care a intrat în vigoare începând cu 1 iulie 2004.

***Convenția-cadru pentru protecția minorităților naționale din 1 februarie 1995.*** Intrată în vigoare la 1 februarie 1998, este primul instrument juridic multilateral european consacrat protecției minorităților naționale. Ea are ca obiect însăși protejarea existenței minorităților naționale pe teritoriul statelor-părți, prin promovarea unei egalități depline și efective a minorităților naționale, asigurând condiții proprii conservării și dezvoltării culturii și preservării identității lor.

În fapt, protecția minorităților naționale, a drepturilor și libertăților acestora constituie o parte integrantă a protecției internaționale a drepturilor omului și reprezintă un domeniu distinct al cooperării internaționale interstatale.

În baza Convenției, statele semnatare se angajează să adopte ansamblul necesar de garanții adecvate și măsuri eficace în vederea promovării faptice a egalității depline în drepturi a reprezentanților minorităților naționale în toate domeniile vieții, precum economic, social, politic, cultural etc. De asemenea, statele semnatare se obligă să creeze condiții favorabile de natură să permită minorităților naționale să-și dezvolte, să promoveze cultura și să prezerveze elementele identității proprii (religia, limba, tradițiile, patrimoniul cultural etc.).

O trăsătură a Convenției este obligația statelor să încurajeze spiritul de toleranță și dialogul intercultural, respectul reciproc, comprehensiunea și cooperarea între toate persoanele, care locuiesc în teritoriile naționale.

***Carta Socială Europeană revizuită din 5 mai 1996.*** Carta Socială Europeană revizuită reunește sub forma unui singur document drepturile garantate prin Carta din 1961 și Protocolul său adițional din 1988, precum și alte noi drepturi și amendamente aduse de statele-părți. Progresiv, ea a substituit tratatul inițial din 1961. Carta revizuită garantează tuturor indivizilor drepturi economice și sociale fundamentale (precum dreptul: la muncă, la condiții de muncă echitabile, la securitate și igienă în muncă, la salarizare care să asigure un nivel decent de viață, la asociere în organizații pentru protecția intereselor economice și sociale, la negociere colectivă, dreptul copiilor și tinerilor la protecție specială, dreptul femeilor la protecție specială în caz de maternitate, la mijloace corespunzătoare de formare profesională, la securitate socială, la asistență socială și medicală, la protecția sănătății etc.), exercitate în viața lor cotidiană.

Carta revizuită a fost adaptată la evoluția societății europene de la 1961 cu următoarele completări: dreptul la protecție contra sărăciei și excluderii sociale, dreptul la domiciliu, dreptul la protecție în caz de concediere, dreptul la protecție în caz de hărțuire sexuală și morală ș. a.

***Convenția pentru Protecția Drepturilor Omului și a Demnității Ființei Umane față de Aplicările Biologiei și a Medicinii: Convenția asupra Drepturilor Omului și a Biomedicinii din 4 aprilie 1997.*** Aceasta a intrat în vigoare la 1 decembrie 1999 și a fost completată prin patru protocoale adiționale: Protocolul privind interzicerea clonării ființei umane din 12 ianuarie 1998, în vigoare din 1 martie 2001; Protocolul adițional cu privire la transplantul organelor și al țesuturilor de origine umană din 24 ianuarie 2002, în vigoare din 1 mai 2006; Protocolul adițional referitor la cercetarea biomedicală din 25 ianuarie 2005, în vigoare din 1 septembrie 2007 și Protocolul

adițional cu privire la testele genetice în scopuri medicale din 27 noiembrie 2008, care, pentru intrarea în vigoare necesită cinci ratificări din partea semnatarilor. Convenția și instrumentele sale conexe sunt primele acte juridice internaționale în ceea ce privește protecția demnității, drepturilor și libertăților ființei umane contra aplicării abuzive a progreselor biologice și medicale.

Părțile la Convenție se obligă să adopte măsuri eficiente în ordinea juridică internă, necesare promovării și protecției demnității și identității ființei umane față de aplicațiile biologiei și medicinei; Convenția proclamă interesul și binele ființei umane primar asupra interesului unic al societății sau științei. Convenția statuează expres asupra respectării normelor, obligațiunilor profesionale și regulilor deontologice în procesul intervențiilor în domeniul sănătății (inclusiv cel al cercetării). O trăsătură specifică a Convenției este consacrarea expresă a prohibiției discriminării pe motivul patrimoniului genetic al persoanei (art. 11).

În plus, Convenția instituie interzicerea alegerii sexului viitorului copil, cu excepția cauzelor de evitare a maladiilor ereditare grave legate de sex (art. 14).

Tratatele internaționale menționate *supra* nu prezintă o listă exhaustivă de instrumente internaționale de o aplicabilitate directă în ordinele juridice interne ale statelor semnatare, respectiv, cu referire la Republica Moldova, însă constituie exemplele cele mai notorii integrate în cadrul juridic național, devenind, astfel, veritabile norme de drept intern.

## BIBLIOGRAFIE

1. Carta socială europeană // <[www.infoeuropa.md](http://www.infoeuropa.md)>.
2. Convenția Europeană pentru Protecția Drepturilor Omului și Libertăților Fundamentale din 1950 // <[www.infoeuropa.md](http://www.infoeuropa.md)>.
3. Convenția-cadru pentru protecția minorităților naționale // <[www.infoeuropa.md](http://www.infoeuropa.md)>.
4. Convenția Europeană pentru Protecția Persoanelor față de Prelucrarea Automatizată a Datelor cu Caracter Personal // <[www.infoeuropa.md](http://www.infoeuropa.md)>.
5. Convenția de la Aarhus privind accesul la informație, participarea publicului la luarea deciziilor și accesul la justiție în problemele de mediu // <[www.infoeuropa.md](http://www.infoeuropa.md)>.
6. Hotărârea privind interpretarea unor prevederi ale art. 4 din Constituție nr. 55 din 14 octombrie 1999 // <[constcurt.md](http://constcurt.md)>.
7. Hotărârea Plenumului Curții Supreme de Justiție privind aplicarea în practica judiciară de către instanțe a drepturilor omului și libertăților fundamentale, nr.17 din 19.06.2000 // <<http://jurisprudenta.csj.md>>.



## PROCESUL AUTODETERMINĂRII REPUBLICII MOLDOVA ÎN STAT SUVERAN ȘI INDEPENDENT

Victor POPA,  
*doctor habilitat în drept, profesor universitar,  
Academia de Administrare Publică*

### SUMMARY

*Moldova declared itself an independent state with the same boundaries as the Moldavian Soviet Socialist Republic in 1991 as part of the dissolution of the Soviet Union. On July 29, 1994, the new constitution of Moldova was adopted. The Republic of Moldova pledges to respect the Charter of the United Nations and the treaties to which she is a party, to observe in her relations with other states the unanimously recognized principles and norms of international law. The State recognizes and guarantees all its citizens the right to preserve, develop and express their ethnic, cultural, linguistic and religious identity.*

Începând cu luna aprilie 1990, perioadă în care a început să funcționeze primul parlament ales în mod democratic, în baza pluralismului politic, nu se putea vorbi de ieșirea R.S.S. Moldovenești din componența U.R.S.S., deși Constituția U.R.S.S. (art. 72) și Constituția R.S.S.M. (art. 69) prevedeau dreptul de părăsire liberă a Uniunii. Acest drept însă era un drept declarativ, nefiind determinat mecanismul care să prevadă procesul autodeterminării.

Oricum, colosul numit U.R.S.S., se afla deja în perioada respectivă în stare de demolare, din 1985 pornindu-se unele procese ireversibile de prăbușire.

Procesul autodeterminării Republicii Moldova a început odată cu adoptarea de către Sovietul Suprem al R.S.S.M. de legislatura a XI-a, la 31 august 1989, a Legii cu privire la statutul limbii de stat. Ne-a făcut să credem astfel formularea din preambulul art. 1: „În scopul lichidării deformărilor survenite în construcția lingvistică din R.S.S. Moldovenească, al luării sub protecția statului a limbii moldovenești – una din premisele existenței națiunii moldovenești în cadrul formației sale național-statale suverane, al asigurării funcționării ei în toate sferele pe teritoriul R.S.S.M.”<sup>1</sup> (subl. noastră.) Nu

---

<sup>1</sup> Actele legislative ale R.S.S. Moldovenești, „Cu privire la decretarea limbii moldovenești limbă de stat și revenirea ei la grafie latină,” Chișinău: „Cartea Moldovenească,” 1990.

vom intra în polemică privind termenul de „națiune moldovenească,” care, bineînțeles, nu există, deoarece poporul moldovenesc face parte din comunitatea istorică română. Remarcam doar faptul că pentru perioada august 1989, formula *existenței națiunii moldovenești în cadrul formației sale național-statale suverane* a fost de o importanță crucială, revoluționară am zice, deoarece, credem, că nici experții-ideologi ai P.C. al Moldovei nu și-au dat seama că s-a bătut primul cui al viitoarei statalități suverane și independente.

Analizând activitatea Sovietului Suprem al R.S.S.M. de legislatura a XII-a, vom observa că, începând cu aprilie 1990, s-a mers pas cu pas spre declararea independenței la 27 august 1991.

Primul act al Legislativului care demonstrează continuarea procesului de autodeterminare servește Legea nr. 10-XII din 10 mai 1990 cu privire la introducerea unor modificări în art. 6, 7 și 49 din Constituția (Legea fundamentală) a R.S.S. Moldovenești,<sup>2</sup> prin care a fost anulat art. 6 care stabilea că forța conducătoare și îndrumătoare a societății sovietice, nucleul sistemului ei politic, organizațiilor de stat și obștești este Partidul Comunist al Uniunii Sovietice și înlocuit cu reglementarea: „*Partidele politice, alte organizații obștești și mișcări de masă participă la elaborarea politicii republicii, la conducerea treburilor de stat și obștești prin reprezentanții lor; aleși în sovietele de deputați ai poporului, precum și sub alte forme.*” Prin art. 6 și art. 7 care fixau activitatea tuturor partidelor politice în cadrul Constituției, fără dreptul de a uzurpa puterea, precum și art. 49 care garanta cetățenilor dreptul de asociere liberă în partide politice, s-a introdus *pluralismul politic și pluripartidismul* – elemente inerente ale unui stat democrat.

La 27 aprilie 1990, prin Legea nr. 5-XII, a fost adoptat un nou Drapel de Stat,<sup>3</sup> tricolorul – albastru (azuriu), galben, roșu ca simbol oficial al suveranității, simbolizând trecutul, prezentul și viitorul statului moldovenesc și tradiția istorică.

Cu toate că Republica Moldova nu dobândise încă independența și nu avea calitatea de subiect al raporturilor de drept internațional, la 31 mai 1990 prin Hotărârea nr. 63-XII, Parlamentul recunoaște necondiționat indepen-

---

<sup>2</sup> Legi, hotărâri și alte acte, adoptate la sesiunea întâi a Sovietului Suprem al R.S.S. Moldovenești de legislatura a dousprezecea. Ediție a Sovietului Suprem al R.S.S. Moldovenești, Chișinău, 1990.

<sup>3</sup> Ibidem.

dența Republicii Lituania, declarată la 11 martie 1990, și confirmă dorința R.S.S. Moldovenesti de a stabili relații diplomatice cu Lituania.<sup>4</sup>

În sfârșit, la 23 iunie 1990, Parlamentul adoptă Declarația suveranității R.S.S. Moldova,<sup>5</sup> document de o importanță istorică, cu putere constituțională, stabilind baza viitoarei statalități suverane și independente a Republicii Moldova.

Vom menționa că la data adoptării Declarației era în vigoare Constituția R.S.S. Moldova din 15.04.1978, art. 68 al căreia declara R.S.S.M. stat sovietic, socialist și suveran. Constituția însă legifera R.S.S. Moldova parte integrantă a U.R.S.S. deci cu o suveranitate limitată. Declarația din 23.06.1990, deși R.S.S.M. nominal se mai afla în componența U.R.S.S., nu mai făcea referință la Uniune, fixând faptul că R.S.S. Moldova este un stat suveran, iar izvorul și purtătorul suveranității este numai poporul care își exercită suveranitatea prin organele sale reprezentative.

R.S.S. Moldova a fost declarată stat unitar și indivizibil, frontierele căruia pot fi schimbate numai pe baza acordurilor reciproce dintre R.S.S.M. și alte state suverane. Pământul, subsolul, apele, pădurile și alte resurse naturale, precum și întregul potențial economic, financiar, tehnico-științific, valorile patrimoniului național au fost declarate proprietate exclusivă, necondiționată a republicii.

Pentru asigurarea garanțiilor social-economice, politice și juridice ale suveranității s-a stabilit plenitudinea puterii R.S.S.M. în rezolvarea tuturor problemelor, supremația Constituției și a legilor R.S.S.M. pe întreg teritoriul său. Legile și alte acte normative ale Uniunii R.S.S. puteau avea putere pe teritoriul republicii numai după ratificarea lor de către Parlament, iar cele în vigoare, care contraveneau principiului suveranității, se suspendau.

Declarația a stabilit și instituirea cetățeniei R.S.S.M., pierzându-și, astfel, dubla natură de cetățenie a republicii și cetățenie comună a U.R.S.S., fixată în art. 31 al vechii Constituții.

Foarte importantă a fost și stipularea art. 10, prin care pentru prima dată, s-a stabilit separarea puterilor în legislativă, executivă și judiciară ca principiu de bază al funcționării R.S.S.M. ca stat suveran și democrat.

Deși în p. 13 al Declarației se spune că ea servește și ca poziție a R.S.S.M.

---

<sup>4</sup> Ibidem.

<sup>5</sup> Ibidem.

pentru pregătirea și încheierea Tratatului Unional în cadrul Comunității Statelor Suverane, analiza principiilor pe care le conține ne permite să tragem concluzia că Declarația a fost primul pas serios spre autodeterminare.

La 27.07.1990 Parlamentul face încă un pas spre autodeterminare adoptând Decretul cu privire la puterea de stat.<sup>6</sup> Deși în Declarația de suveranitate era înscris că toată puterea aparține poporului, iar puterile sunt separate în legislativă, executivă și jurisdicțională, Decretul a venit să concretizeze aceste principii. Astfel, Sovietul Suprem (Parlamentul) a fost declarat organ suprem al puterii legislative și unic exponent al voinței întregului popor. Puterea jurisdicțională a fost declarată subordonată numai legii, iar amestecul în înfăptuirea justiției – inadmisibil.

Organele executive și dispozitive au fost declarate răspunzătoare în fața organelor puterii de stat, fiind subordonate acestora executând actele legislative.<sup>7</sup>

Decretul a interzis cumularea funcțiilor de conducere în organele puterii de stat și administrației de stat cu orice alt post în organizațiile de stat și cooperatiste, în partidele politice; sistemul conducerii de partid și conducerii politice de altă natură în organele de stat și de ocrotire a normelor de drept, în organele securității statului, în formațiunile militare și militarizate, la întreprinderi, instituții și organizații,<sup>8</sup> apartenența judecătorilor și a altor lucrători ai organelor de stat pentru ocrotirea normelor de drept la partidele politice și mișcările social-politice.

Importanța Decretului se manifestă în dezvoltarea principiului suveranității exclusive a poporului moldovenesc, a separării puterilor în stat și scoaterea acestora de sub influența ideologiei comuniste.

În multiple publicații apărute după 27.08.1991 adoptarea Declarației de independență este explicată ca o consecință a puciului de la Moscova (18-19 august) prin care un grup rebel din conducerea U.R.S.S. a încercat o răsturnare de putere, suprimarea noilor democrații apărute în statele-membre și reinstaurarea dictaturii P.C.U.S.

---

<sup>6</sup> Ibidem.

<sup>7</sup> Nu vom discuta terminologia utilizată și unele abateri de la principiul clasic al teoriei separării puterilor în stat deoarece la momentul respectiv nici nu era posibil exercitarea acestuia întocmai. Reglementarea respectivă poate fi considerată ca prim pas spre implementarea principiului separării puterilor care ulterior a fost definitivată în noua Constituție din 1994.

<sup>8</sup> Altfel spus, au fost reduse posturile de adjuncți politici și secretari de partid ai organizațiilor primare ale partidului comunist.

Nu împărtășim această părere din următoarele considerente. Procesul autodeterminării Republicii Moldova a început cu mult înainte de 27.08.1991. Anterior am stabilit chiar și o dată, 31.08.1989, când a fost adoptată Legea cu privire la statutul limbii de stat. Procesul de autodeterminare îl divizăm convențional în două etape. Prima etapă – până la adoptarea Declarației de suveranitate și Decretului cu privire la puterea de stat 31.08.1989-27.07.1990, iar a doua etapă – 27.07.1990-27.08.1991.

În etapa a doua Parlamentul a continuat metodic pregătirea statului către actul final – adoptarea Declarației de independență.

Astfel, Parlamentul a adoptat un șir de legi și hotărâri pe care le vom evedenția în mod cronologic:

- Hotărârea Sovietului Suprem al R.S.S. Moldova din 28.07.1990 cu privire la aderarea R.S.S.M. la Declarația Universală a Drepturilor Omului și ratificarea pactelor internaționale ale drepturilor omului (de obicei, astfel de ratificări sunt efectuate de state independente, subiecte ale raporturilor de drept internațional);<sup>9</sup>

- la 2.XI.1990, Sovietul Suprem creează prin Hotărârea nr. 336-XII Garda Republicană a Moldovei (baza viitoarei Armate Naționale) care avea ca sarcină apărarea suveranității republicii, menținerea ordinii publice și, în caz de necesitate, asigurarea pazei celor mai importante obiective strategice de stat;<sup>10</sup>

- la 3.XI.1990 Sovietul Suprem adoptă noua Stemă de Stat care reprezintă un scut tăiat pe orizontală având în partea superioară cromatică roșie, în cea inferioară – albastră, încărcat cu capul de bour având între coarne o stea cu opt raze. Capul de bour flancat în dreapta cu o roză cu cinci petale, iar în stânga cu o semilună conturată. Scutul este plasat pe pieptul unei acvile naturale purtând în cioc o cruce de aur (acvila cruciată simbol al creștinătății) și ținând în ghiara dreaptă o ramură verde de măsline, iar în cea stângă – un sceptru de aur.<sup>11</sup> Stema de stat adoptată nu făcea nicio aluzie la U.R.S.S.,

<sup>9</sup> Legi, hotărâri și alte acte, adoptate la sesiunea întâi a Sovietului Suprem al R.S.S. Moldovenești de legislatura a dousprezecea. Ediție a Sovietului Suprem al R.S.S. Moldovenești, Chișinău, 1990.

<sup>10</sup> Legi, hotărâri și alte acte, adoptate la sesiunea cincea a Sovietului Suprem al R.S.S. Moldovenești de legislatura a douăsprezecea, vol. 1. Ediție a Parlamentului, Chișinău, Universitas, 1991.

<sup>11</sup> Ibidem.

sau o nouă comunitate de state, fiind o stemă inerentă unui stat suveran și independent;

- la 18.XII.1990, a fost adoptată Legea nr. 416-XII cu privire la poliție, prin care sunt lichidate vechile structuri ale miliției sovietice, precum și scoaterea noilor organe de poliție din subordonarea ministerului de interne al U.R.S.S.;<sup>12</sup>

- la 19.XII.1990, este adoptată Legea nr. 418-XII cu privire la migrațiune, prin care se pune, practic, capăt sosirii în republică a diferitelor categorii de persoane din teritoriul U.R.S.S. cu scopul stabilirii domiciliului;<sup>13</sup>

- la 19.XII.1990 este adoptată Hotărârea nr. 420-XII cu privire la stabilirea relațiilor bilaterale între R.S.S. Moldova și alte state, prin care Președintele statului, Guvernul erau obligați să asigure încheierea tratatelor politice bilaterale, pornind de la interesele politice și economice ale republicii;<sup>14</sup>

- la 22.01.1991, este adoptată Legea nr. 459-XII cu privire la proprietate, prin care s-a recunoscut cetățenilor Republicii Moldova dreptul la proprietate privată.<sup>15</sup> Practic, această lege a dat o lovitură mortală orânduirii sovietice socialiste care, conform doctrinei marxist-leniniste, recunoștea numai proprietatea de stat;

- prin Hotărârea nr. 508-XII din 19.02.1991 Sovietul Suprem al R.S.S.M. nu a susținut Legea U.R.S.S. din 27.12.1990 „Cu privire la votul întregului popor” (referendumul în problema păstrării U.R.S.S.) și cheamă cetățenii republicii să se abțină de la participarea la referendumul planificat pentru data de 17.03.1992;<sup>16</sup>

- la 19.02.1991, prin Hotărârea nr. 509-XII, Sovietul Suprem aprobă proiectul Tratatului asupra creării Comunității de State Suverane, elaborat de experții Republicii Moldova, prin care se propunea Moscovei o nouă comunitate în cadrul unei confederații, care nu va mai avea atribute de statalitate;<sup>17</sup>

- la 23.05.1991, prin Hotărârea nr. 589-XII, Parlamentul Republicii Mol-

---

<sup>12</sup> Legi, hotărâri și alte acte, adoptate la sesiunea cincea a Sovietului Suprem al R.S.S. Moldovenești de legislatura a dousprezecea, vol. 2. Ediția Parlamentului, Chișinău, Universitas, 1991.

<sup>13</sup> Ibidem.

<sup>14</sup> Ibidem.

<sup>15</sup> Ibidem.

<sup>16</sup> Legi, hotărâri și alte acte, adoptate la sesiunea a cincea a Sovietului Suprem al R.S.S. Moldovenești de legislatura a dousprezecea, vol. 3. Ediția a Parlamentului, Chișinău, Universitas, 1991.

<sup>17</sup> Ibidem.

dova schimbă denumirea statului în Republica Moldova, lichidând denumirea *sovietică socialistă*, rupându-se, astfel, încă o legătură fundamentală cu orânduirea sovietică socialistă de tip comunist;<sup>18</sup>

- la 29 mai 1991, prin Legea nr. 592-XII cu privire la modificarea unor prevederi din Constituție (Legea fundamentală), art. 10 se formulează într-o nouă redacție prin care se stabilesc următoarele: „Sistemul economic al Republicii Moldova funcționează pe baza economiei de piață, îmbină toate tipurile de proprietate și de gospodărire în diferite forme de organizare, cu libera activitate de antreprenor ...” etc.<sup>19</sup> Pe bună dreptate, această reglementare poate fi considerată lovitura finală dată vechii orânduiri, de aici încolo, formal, Republica Moldova nu mai avea nimic comun cu Uniunea Sovietică Socialistă, schimbându-și orânduirea de stat;

- la 5.06.1991, Parlamentul adoptă Legea nr. 596-XII cu privire la cetățenia Republicii Moldova, care a stabilit cetățenia unică pe teritoriul republicii interzicând cetățenia comună U.R.S.S.<sup>20</sup> La momentul adoptării, legea era specifică unui stat suveran și independent, deoarece determina relațiile politice și juridice permanente dintre persoanele fizice și statul respectiv care își găsește expresia în drepturile și obligațiile reciproce.

Un final logic al procesului de autodeterminare îl constituie Declarația de Independență a Republicii Moldova adoptată prin Legea nr. 691-XII din 27.08.1991.<sup>21</sup> Bineînțeles, evenimentele de la Moscova din 18-19 august au contribuit la accelerarea procesului de autodeterminare, dar, sigur, nu aceasta a fost cauza devenirii Republicii Moldova stat independent. Documentele expuse și analizate mai sus în mod cronologic demonstrează cu prisosință că toată activitatea Parlamentului de legislatura a XII-a a fost îndreptată spre a crea un caracter ireversibil al procesului de autodeterminare, ruperii din imperiul sovietic și creării statului suveran și independent Republica Moldova.

Declarația conținea două puncte culminante:

1) *Republica Moldova este stat suveran, independent și democratic, liber să-și hotărască prezentul și viitorul, fără niciun amestec din afară, în con-*

---

<sup>18</sup> Legi, hotărâri și alte acte, adoptate la sesiunea a șasea a Parlamentului Republicii Moldova de legislatura a douăsprezecea, vol. 1. Ediție a Parlamentului, Chișinău, Universitas, 1991.

<sup>19</sup> Ibidem.

<sup>20</sup> Ibidem.

<sup>21</sup> Legi, hotărâri și alte acte, adoptate la sesiunea a șasea a Parlamentului Republicii Moldova de legislatura a douăsprezecea, vol. 2. Ediție a Parlamentului, Chișinău, Universitas, 1991.

*formitate cu idealurile și năzuințele sfinte ale poporului în spațiul istoric și etnic al devenirii sale naționale.*

2) *În calitate de stat suveran și independent Republica Moldova solicită tuturor statelor și guvernelor lumii recunoașterea independenței sale, astfel de cum a fost proclamată de Parlamentul liber ales al Republicii, și își exprimă dorința de a stabili relații politice, economice, culturale și în alte domenii de interes comun cu țările europene, cu toate statele lumii, fiind gata să procedeze la stabilirea de relații diplomatice cu acestea.*

Odată cu recunoașterea Republicii Moldova ca stat suveran și independent de comunitatea internațională, primirii sale în rândurile O.N.U., Republica Moldova a devenit subiect al relațiilor de drept internațional, stat suveran și independent.

În această perioadă se lucra deja asupra proiectului noii Constituții. Necesitatea unei noi constituții, care ar fi legiferat cu adevărat suveranitatea poporului moldovenesc, a apărut înainte de 27.08.1991. La 16.06.1990, prin Hotărârea nr. 118-XII, Sovietul Suprem al R.S.S. Moldova creează Comisia pentru elaborarea proiectului noii Constituții din 58 de membri în frunte cu Președintele Sovietului Suprem, Mircea Snegur.

După o perioadă extrem de lungă, în martie 1993, când Republica Moldova devenise deja suverană și independentă, Comisia a prezentat Parlamentului proiectul Constituției. La 12 martie 1993, în urma unor discuții furtunoase, Parlamentul a adoptat proiectul ca bază, l-a publicat în presă și a creat o nouă comisie însărcinată să-l redacteze și să-l definitiveze.

La 15 martie 1993, Prezidiul Parlamentului adoptă Hotărârea „Cu privire la măsurile în vederea organizării și desfășurării discutării proiectului Constituției de către întregul popor” urmând ca cetățenii republicii să-și exprime atitudinea față de noile reglementări constituționale. În rezultat, comitetele executive raionale au prezentat Parlamentului peste 400 de scrisori în numele a peste 380.000 de cetățeni care vizau, practic, toate articolele din Constituție.

La 27-28 mai 1993, la Chișinău, a avut loc o conferință științifică internațională la care au participat renumiți savanți, inclusiv „patriarhul” dreptului constituțional francez, Jacques Cadart, experți în domeniul dreptului din

---

<sup>22</sup> Legi, hotărâri și alte acte, adoptate la sesiunea întâi a Sovietului Suprem al R.S.S. Moldovenești de legislatura a dousprezecea. Ediție a Sovietului Suprem al R.S.S. Moldovenești, Chișinău, 1990.



diferite țări care au supus proiectul Constituției unei analize minuțioase, cu observații și propuneri concrete.

Proiectul a fost avizat de multiple organisme internaționale cum ar fi: Consiliul Europei, Comisia Europeană de la Veneția, prestigioasa instituție de învățământ, Universitatea din Sorbona și altele.

Anul 1993 însă nu s-a finalizat cu adoptarea noii Constituții deoarece Parlamentul de legislatura a XII-a s-a autodizolvat, nefiind în stare să prelungească procesul de legiferare.

La 24 februarie 1994, a fost ales un nou Parlament, care la 1 aprilie 1994 a creat o nouă comisie pentru redactarea și completarea textului Constituției care a desfășurat 15 ședințe pe parcursul cărora proiectul a fost definitivat și prezentat Parlamentului.

Însă, fără a publica proiectul în presă, fără emisiuni directe de la ședința constituantă, fără a familiariza cetățenii cu ceea ce se numește Legea Fundamentală, Parlamentul a adoptat la 29 iulie 1994 Constituția Republicii Moldova, promulgată în 3 zile de șeful statului și care a intrat în vigoare la 27.08.1994.

Noua Constituție a Republicii Moldova declară în art. 1 Republica Moldova stat suveran, independent, unitar și indivizibil, cu forma de guvernământ republicană, stat de drept, democratic, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile lui, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme și sunt garantate. Celelalte articole din titlu sunt armonios legate cu cel citat, reprezentând o dezvoltare a reglementării date cum ar fi: suveranitatea națională aparține poporului care o exercită în mod direct și prin organele sale reprezentative (art. 2); teritoriul este inalienabil, frontierele fiindu-i consfințite prin lege organică (art. 3); democrația se exercită în condițiile pluralismului politic care este incompatibil cu dictatura și totalitarismul (art. 5).

O importanță deosebită prezintă art. 6 care fixează separarea și colaborarea puterii legislative, executive și judecătorești în exercitarea prerogativelor ce le revin.

Republica Moldova, ca subiect al relațiilor de drept internațional, se obligă să respecte Carta Națiunilor Unite și tratatele la care este parte, să-și bazeze relațiile cu alte state pe principiile și normele unanim recunoscute ale dreptului internațional.

Tutlul III, Autoritățile publice, este structurat în 6 capitole, 6 secțiuni și 65 de articole în care sunt stabilite autorităților publice din Republica Moldova limitele competențelor lor și raporturile dintre ele.

Capitolul 4 este consacrat Parlamentului în care acesta este calificat ca organ

reprezentativ suprem și unica autoritate legislativă a statului. Tot aici sunt stabilite principiile de bază de constituire a Parlamentului, durata mandatului de 4 ani, validarea mandatului de către Curtea Constituțională, organizarea internă.

Atribuțiile de bază ale puterii legislative sunt redată în art. 66, sau într-o altă optică pot fi numite și limitele competenței deoarece Parlamentul nu are dreptul să le depășească.

Secțiunea a 2-a a capitolului respectiv legiferează statutul deputaților din Parlament, fixând dispoziția mandatului reprezentativ, orice mandat imperativ fiind declarat nul, ceea ce trebuie înțeles că deputații, odată fiind aleși, se află în serviciul întregului popor și nu mai pot fi revocați.

Secțiunea a 3-a stabilește categoriile de legi: constituționale, organice și ordinare, fixează și procesul adoptării lor și intrării în vigoare. Tot aici, prin art. 75 este stabilit referendumul ca formă directă de participare a poporului la exercitarea suveranității naționale (puterii politice).

### BIBLIOGRAFIE

1. Constituția Republicii Moldova, 1994, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1 din 12.08.1994.
2. Declarația suveranității R.S.S. Moldova din 23 iunie 1990.
3. Declarația de Independență a Republicii Moldova, adoptată prin Legea nr. 691-XII din 27.08.1991.
4. Actele legislative ale R.S.S. Moldovenești. „Cu privire la decretarea limbii moldovenești limbă de stat și revenirea ei la grafie latină.” Chișinău, Cartea Moldovenească, 1990.
5. Legi, hotărâri și alte acte, adoptate la sesiunea întâi a Sovietului Suprem al R.S.S. Moldovenești de legislatura a douăsprezecea. Ediție a Sovietului Suprem al R.S.S. Moldovenești, Chișinău, 1990.
6. Legi, hotărâri și alte acte, adoptate la sesiunea cincea a Sovietului Suprem al R.S.S. Moldovenești de legislatura a douăsprezecea, vol. 1. Ediție a Parlamentului, Chișinău, Universitas, 1991.
7. Legi, hotărâri și alte acte, adoptate la sesiunea cincea a Sovietului Suprem al R.S.S. Moldovenești de legislatura a douăsprezecea, vol. 2. Ediție a Parlamentului, Chișinău, Universitas, 1991.
8. Legi, hotărâri și alte acte, adoptate la sesiunea a cincea a Sovietului Suprem al R.S.S. Moldovenești de legislatura a douăsprezecea, vol. 3. Ediție a Parlamentului, Chișinău, Universitas, 1991.
9. Legi, hotărâri și alte acte, adoptate la sesiunea întâi a Sovietului Suprem al R.S.S. Moldova de legislatura a XII-a. Ediție a Sovietului Suprem al R.S.S.M., Chișinău, 1990.

## PUTEREA JUDECĂTOREASCĂ ÎN SISTEMUL SEPARAȚIEI PUTERII ÎN STAT

Silvia GORIUC,  
*doctor în drept, conferențiar universitar,  
Academia de Administrare Publică*

### SUMMARY

*The third branch of power in the rule of law, according to the fundamental principle of the separation of powers in a state, is the judiciary branch. While the legislative and executive branches are divided, according to the Constitution, between one or two administrative bodies, the judiciary branch is divided between all the judiciary bodies, from the inferior courts to the supreme ones. Every court is the bearer of the judiciary power of the state.*

*In democratic states, all the problems related to the organization and the works of the courts are reflected, more or less, in the Constitutions of these states. The Constitutional regulations admit, first of all, to determine the place of this branch of power, according to the theory of the separation of powers in a state, in the general organization and activity of the state at hand.*

A treia putere într-un stat de drept, în contextul principiului fundamental al separației puterilor, o reprezintă puterea judecătorească. Dacă puterea legislativă și cea executivă sunt puse de către Constituție în seama unui sau a două organe de stat, puterea judecătorească este pusă în seama tuturor organelor judiciare, de la cele inferioare până la cele superioare. Fiecare instanță judiciară este purtătorul puterii judiciare.

În țările cu regim democratic, toate problemele ce țin de organizarea și activitatea instanțelor judiciare sunt reflectate, într-o măsură mai mare sau mai mică, în constituțiile acestor țări. Cadrul reglementării constituționale permite, în primul rând, a determina ce loc îi revine, conform teoriei separării puterilor, uneia dintre ramurile puterii (puterea judiciară) în sfera activității de stat.

Odată ce omenirea s-a dezis de răfuiala fără judecată (linșarea), judecătorii au devenit instituții de stat. Din punct de vedere istoric, separarea puterii

judiciare ca domeniu (ramură) independent al reglementării de stat a justiției a fost o dovadă a gradului de dezvoltare și a locului unui stat sau altul în procesul general de civilizare.

Odată cu apariția în sec. XVIII a primelor acte constituționale, judecătoriile se desprind de organele puterii executive cu care, practic, se contopiseră. Din acel moment, devine legitimă însăși noțiunea de putere judiciară. „Specificul în care a evoluat teoria separației puterilor în stat în diferite sisteme constituționale a generat o diversitate de termeni prin care această putere este consacrată în constituții ori dezvăluite în textele unor lucrări de specialitate.”<sup>1</sup> Această noțiune, sub diferite forme (putere judecătorească; autoritate judecătorească; putere judiciară; funcțiune judecătorească) figurează, astăzi în Constituția S.U.A. din anul 1787 și în constituțiile statelor din componența acestei țări, în Constituția Republicii Franceze din anul 1958, în Constituția Republicii Italiene din anul 1947, în Legea Fundamentală a R.F.G. din anul 1949, precum și în Constituția Republicii Moldova din 1994. Însă volumul reglementării constituționale a organizării și a funcționării puterii judiciare este diferit.

Astfel, Constituția Republicii Franceze, în partea cu privire la puterea judiciară, include doar trei articole. În ele se vorbește despre organul suprem de selectare și numire a judecătorilor – Consiliul suprem al magistraturii, prezidat de Președintele Republicii (art. 65). Celelalte două articole se referă mai curând la principiile generale ale justiției ca, de exemplu, independența autorității judecătorești, garantată de Președintele Republicii, inamovibilitatea judecătorilor, apărarea libertății individuale. În funcție de volumul jurisdicției, în fiecare din cele 96 departamente ale Franței se instituie, la nivel de instanță de gradul întâi, așa-numitele tribunale de mare instanță, tribunale de grad inferior și tribunale polițienești (în cazul contravențiilor). Sistemul instanțelor judiciare de drept comun mai include și instanțe specializate: comerciale, pentru minori, pentru litigii de muncă. Constituția Republicii Franceze nu raportează la instanțele de judecată de drept comun tribunalele administrative conduse de Consiliul de stat. Totodată, în afara sistemului de instanțe de drept comun, Constituția a instituit Înalta Curte de justiție, competențele căreia includ examinarea cazurilor penale de învinuire a Pre-

---

<sup>1</sup> Gionea V., Pavel N. Curs de drept constituțional. București: Scaiul, 1996, p. 420.

ședintelui de înaltă trădare și de învinuire a miniștrilor, care răspund penal pentru actele îndeplinite în exercițiul funcțiilor lor și calificate drept crime sau delictе în momentul în care au fost săvârșite.

În R.F.G., reglementarea constituțională a organizării instanțelor judiciare este cu totul alta. Capitolul IX din Legea Fundamentală, intitulat „Justiția,” conține dispoziții destul de detaliate referitoare la jurisdicția judecătorească și principiile de bază ale înfăptuirii justiției, precum și referitoare la garanțiile juridice ale cetățenilor. Spre deosebire de Constituția Franței, Legea Fundamentală a R.F.G. tratează pe larg noțiunea de putere judiciară. Potrivit art. 92 al Legii Fundamentale, puterea judiciară este înfăptuită de către Tribunalul Constituțional Federal, precum și de către tribunalele federale și tribunalele landurilor.

În R.F.G. nu există o structură judecătorească ierarhică unică. Structura judecătorească depinde de specializarea lor care este stabilită de Legea Fundamentală. În afară de Tribunalul Constituțional Federal, conform art. 95 al Legii Fundamentale, pentru domeniile de jurisdicție ordinară, administrativă, financiară, de conciliere și socială, Federația creează cu titlul de instanțe supreme Curtea de Casație, Tribunalul Administrativ Federal, Curtea Federală Supremă în materie fiscală, Tribunalul Federal al Muncii și Curtea Federală de Arbitraj Social. Numirea și revocarea judecătorilor federali este o atribuție a Președintelui Federal, decizia asupra numirilor și revocărilor fiind luată de ministrul federal competent împreună cu o comisie de desemnare a magistraților, care se compune din miniștrii competenți ai landurilor și dintr-un număr egal de membri aleși de Bundestag.

În acest context, prezintă interes Constituția Republicii Italiene, care se limitează la norme de referință ce se raportează la organizarea judiciară. Deși partea I a capitolului IV din Constituție este dedicată organizării judiciare, în ea este vorba de magistratură ca despre o instituție judecătorească autonomă și independentă de alte puteri, care este condusă de Consiliul Superior al Magistraturii al cărui președinte este Președintele Republicii. Conform art. 105 al Constituției, numirile, repartizările și transferurile, promovările și măsurile disciplinare privind magistrații se fac de către Consiliul Superior al Magistraturii, potrivit normelor de organizare judecătorească. Tot pe cale constituțională sunt reglementate competențele generale ale Consiliului de Stat ca organ suprem al justiției administrative și competențele Tribunalului militar în timp de război și în timp de pace.

În S.U.A., reglementarea constituțională a organizării judecătorialelor federale și a judecătoriilor statelor este diferită. Astfel, conform Constituției S.U.A. din anul 1787, „puterea judecătorească a Statelor Unite va fi atribuită unei Curți Supreme și Curților inferioare care vor fi instituite și stabilite periodic de către Congres (art. III, sec. I).

Peste doi ani de la adoptarea Constituției, au fost înființate instanțele federale inferioare sub formă de instanțe de două niveluri: judecătoriile de prima instanță și judecătoriile regionale (instanță de apel). „Judecătorii Curții Supreme sunt numiți de Președinte și confirmați de majoritatea senatorilor, după un examen susținut în fața unei comisii competente.”<sup>2</sup> În ceea ce privește sistemele judiciare ale anumitor state, volumul reglementării constituționale a organizării lor se soluționează în mod diferit.

Așadar, tratarea noțiunii de putere judiciară și reglementarea constituțională a organizării instanțelor judecătorești este diferită în fiecare țară. În toate țările menționate, legislatorii au urmat, după toate probabilitățile, propriile tradiții constituționale. Totodată, în urma unei analize comparative a prevederilor constituționale, s-au constatat unele trăsături comune. Printre ele trebuie menționată, în primul rând, interdicția de a introduce judecata extraordinară. Această interdicție fie că este prevăzută expres în textul constituțional, ca în cazul Republicii Italiene – „Nu pot fi create jurisdicții extraordinare sau speciale” (art. 101 din Constituție), fie reiese din reglementări constituționale care nominalizează instanțele judiciare de toate nivelurile în Constituție. Astfel, este reglementată în mod constituțional specializarea concretă a sistemului judiciar în constituțiile Franței și Germaniei, care nominalizează specializarea judecătoriilor. Dacă în Franța Constituția raportează la jurisdicția specială numai judecătoriile administrative și judecata de examinare a infracțiunilor grave săvârșite de persoane sus-puse, în R.G.F. această specializare are un caracter de ramură cu mult mai larg.

Statutul judecătorilor este determinat, în toate țările pe care le-am analizat, fără excepție, în formă de declarație a principiului independenței judecătoriilor și a judecătorilor și a principiului inamovibilității judecătorilor.

Deseori, principiul independenței este tălmăcit analogic cu principiul inamovibilității judecătorilor. Inamovibilitatea reprezintă o „instituție care garantează intangibilitatea judecătorului, adică un judecător odată numit le-

---

<sup>2</sup> Hage A. Le système judiciaire américain et ses problèmes. Paris: Ellipses, 2000, p. 63.

gal, nu poate fi revocat decât pe baza unei hotărâri de aplicare a pedepsei disciplinare sau a unei sancțiuni penale, iar transferarea și avansarea lui nu poate fi decât cu consimțământul său personal.”<sup>3</sup> Inamovibilitatea este una din garanțiile ce asigură independența justiției și, în particular, a judecătorilor în cadrul sistemului de instalare în funcție a judecătorilor prin numire.

Conform art. 107 din Constituția Republicii Italiene, inamovibilitatea este o garanție a independenței magistraților: „Ei nu pot fi revocați sau suspendați din funcție, nici mutați în alte posturi sau alocați altor îndatoriri decât printr-o decizie a Consiliului Superior al Magistraturii, adoptată fie pentru motivele și cu garanțiile de apărare stabilite de lege, fie cu consimțământul celor interesați.”<sup>4</sup>

În Franța, independența judecătorilor nu este declarată direct în Constituția din anul 1958, însă acest lucru decurge din doctrina imparțialității judecătorului, formulată în Legea organică din anul 1958 cu privire la statutul magistraților. În același timp, Constituția prevede expres inamovibilitatea judecătorilor (art. 64 – „Judecătorii sunt inamovibili”).

În Legea Fundamentală a R.F.G., în care se conțin prevederi clare referitor la independența judecătorilor, reglementările cu privire la inamovibilitate sunt incluse în același articol ca o garanție a independenței. Totodată, în Legea Fundamentală a R.F.G. este prevăzută posibilitatea de transferare a judecătorilor, pentru totdeauna sau temporar, fără dorința lor, dar cu respectarea procedurii legale, în caz de modificare a organizării tribunalelor și a circumscriptiilor lor teritoriale (art. 97).

În S.U.A., inamovibilitatea nu este un principiu constituțional. Corpul judecătoresc se formează, de regulă, prin numire, deși întâlnim și cazuri de electivitate. De exemplu, în majoritatea statelor din S.U.A. judecătorii sunt aleși și, deseori, ei candidează ca reprezentanți ai unui sau altui partid. Principiul electivității își are rădăcinile în adâncurile istoriei Statelor Unite. Electivitatea trebuie să-i facă pe judecători responsabili în fața societății, dar nu dependenți. În acest caz, independența justiției se asigură datorită faptului că numărul de alegători care participă la desemnarea judecătorului este mare, ceea ce-l va elibera de orice datorii neprevăzute de lege față de alegători. Însă

---

<sup>3</sup> Guceac I. Curs elementar de drept constituțional, vol. II. Chișinău: Tipografia Centrală, 2004, p. 427.

<sup>4</sup> Constituția Republicii Italiene. București: All Beck, 1998.

în practică, sistemul electiv nu s-a dovedit a fi eficient. De altfel, în aceeași S.U.A., judecătorii federali sunt numiți de către Președintele S.U.A. la propunerea și cu acordul Senatului.

Predominarea numirii judecătorilor are o motivație serioasă, în pofida faptului că acestui mod de formare a puterii judiciare poate să i se reproșeze faptul că nu este democratic.

La alegerea judecătorilor de către cetățeni, acționează inevitabil factorul politic: cetățenii care aleg judecătorul se conduc nu atât de calitățile sale profesionale, cât de convingerile sale politice. Acest lucru vine în contradicție cu cerința obiectivă de depolitizare maximal posibilă a puterii judiciare.

Dacă puterea legislativă și puterea executivă nu numai că se află permanent sub influența directă a forțelor politice, ci și ele însele reprezintă o forță politică, puterea judiciară ar trebui total depolitizată, deoarece, în caz contrar, ea nu va putea fi nepărtinitoare, iar la judecarea cazurilor nu se va conduce de lege, ci de raționamente politice. Desigur, momentul politic își are și el rolul său la numire, și de aceea se consideră că este preferabilă o astfel de modalitate de numire a judecătorilor, în care această numire să nu fie o prerogativă a vreunei ramuri a puterii, ci necesită o voință coordonată a două dintre aceste puteri sau chiar a tuturor celor trei.

Într-un șir de țări (în temei, în cele cu sistemul de drept roman) numirea, transferarea și concedierea judecătorilor fac parte din competența organelor superioare ale asociației judecătorilor (consiliilor supreme ale magistraturii și. a. a.) care uneori trebuie să-și coordoneze deciziile cu ministrul justiției. De altfel, deseori aceste organe sunt conduse de Președintele Republicii (Franța, Italia). Sarcina acestora constă în reprezentarea și apărarea intereselor asociației de judecători, în soluționarea sau participarea la soluționarea problemelor de cadre. Constituțiile Franței și a Italiei reglementează statutul lor destul de detaliat.

În Franța, formațiunea Consiliului Superior al Magistraturii competentă cu privire la judecători (Consiliul Superior al Magistraturii este alcătuit din două formațiuni, una competentă cu privire la judecători, alta competentă cu privire la procurori), face propuneri pentru numirile de judecători la Curtea de Casație, pentru acela de prim-președinte al Curții de Apel și pentru acela de mare instanță. Ceilalți judecători sunt numiți cu avizul său (art. 65 al Constituției).

Conform art. 104 din Constituția Republicii Italiene, magistratura este autonomă și independentă față de orice altă putere. Potrivit art. 106 și 107, magistrații sunt numiți prin concurs. Totodată, este admisă numirea sau ale-



gerea judecătorilor de onoare (adică a celor care activează pe baze obștești) pentru îndeplinirea funcțiilor de judecători care participă la ședință cu de la sine putere. Pentru merite deosebite, Consiliul Suprem al Magistraturii poate invita profesori universitari de drept ordinari și avocați cu o vechime în muncă de 15 ani, incluși în listele speciale ale curților supreme. Magistratii sunt inamovibili. Concedierea lor sau transferarea fără consimțământul personal sunt posibile numai prin decizia Consiliului Suprem al Magistraturii în cazurile prevăzute de lege și cu stabilirea garanției protecției. Magistratii se deosebesc numai după funcțiile pe care le îndeplinesc, iar procedura disciplinară împotriva lor este împuternicit să o intenteze numai ministrul justiției.

Trăsăturile comune ale reglementărilor constituționale, în domeniul autorității judiciare menționate, actualmente, sunt caracteristice și pentru Republica Moldova.

După obținerea independenței naționale, Republica Moldova a întreprins o serie de pași importanți spre instituirea democrației și supremației legii. „Un rol important în elaborarea normelor constituționale referitoare la autoritatea judecătorească l-a jucat Concepția reformei judiciare și de drept, care a fost adoptată anterior Constituției și care, de fapt, a stat la baza sistemului judiciar existent în Republica Moldova.”<sup>5</sup> Concepția pune la bază edificării unui nou sistem judecătorec: schimbarea structurii, statutului și competenței instanțelor judiciare; elaborarea unei viziuni strategice asupra sistemului judecătorec la baza căruia era pus principiul separării puterilor în stat.<sup>6</sup> Pentru prima dată justiția a fost tratată ca autoritate distinctă a statului. „Prin noțiunea de justiție, se desemnează activitatea jurisdicțională desfășurată numai de instanțele judecătorești.”<sup>7</sup>

Constituția Republicii Moldova precizează în art. 114 că „justiția se înfăptuiește în numele legii numai de instanțele judecătorești.” Aceasta înseamnă că justiția este înțeleasă într-un sens dublu: ca o activitate desfășurată de organele specializate pentru rezolvarea litigiilor (penale, civile, etc);

---

<sup>5</sup> Susarenco Gh. Controlul asupra sistemului judiciar din Republica Moldova. // Materialele conferinței internaționale științifico-practice. Edificarea statului de drept, Chișinău, Transparency International, 2003, p. 89.

<sup>6</sup> Concepția reformei judiciare și de drept în Republica Moldova. // Legi și Hotărâri adoptate de prima sesiune a Parlamentului Republicii Moldova de legislatura a treisprezecea, vol. III, Chișinău, 1994.

<sup>7</sup> Rusu I. Drept constituțional și instituții politice. București: Lumina Lex, 2001, p. 514.

organe judecătorești care sunt constituite într-un sistem. Înfăptuirea justiției „în numele legii” are un sens foarte general, acela că scopul legii este de a apăra statul, suveranitatea, independența și unitatea sa, proprietatea publică și privată, persoana și drepturile acesteia, precum și întreaga ordine de drept. De asemenea, întreaga activitate desfășurată de instanțele judecătorești are ca finalitate întărirea legalității, urmărește prevenirea săvârșirii faptelor antisociale, dar și educarea cetățenilor în spiritul respectării legilor și a normelor de conviețuire socială.

Unul dintre principiile înfăptuirii justiției este principiul legalității, care presupune și legalitatea instanțelor de judecată, însemnând că funcționarea și organizarea acestor autorități sunt stabilite prin lege. Activitatea de a aplica sancțiuni în funcție de gravitatea și pericolul concret al faptei săvârșite trebuie înțeleasă nu numai ca funcție de represiune, de coerciție a statului, ci și de înfăptuire a justiției în numele legii. Legea este aceea care stabilește pericolul social al faptei și de aici sancțiunile ce se pot aplica ori măsurile ce se pot lua pentru restabilirea ordinii sociale. Pentru îndeplinirea acestei importante activități, art. 116, alin. (1) al Constituției, prevede că: „Judecătorii instanțelor judecătorești sunt independenți, imparțiali și inamovibili, potrivit legii.”

Principiul constituțional al independenței judecătorilor apare necesar pentru pronunțarea unor hotărâri judecătorești temeinice și legale, obiective, conform realității percepute în exclusivitate de aceștia. Independența autorității judecătorești este condiționată de asigurarea garanțiilor juridice, sociale și materiale ale purtătorilor puterii judiciare care sunt judecătorii. Niciun judecător de la o instanță superioară și niciun alt organ de stat sau autoritate nu pot să influențeze hotărârea judecătorească ce urmează să se pronunțe, prin instrucțiuni, sugestii sau ordine. „Una dintre realizările fundamentale ale Constituției din 1994, care a marcat evoluția generală a sistemului judecătoresc, a fost recunoașterea principiului separației puterilor în stat și proclamarea independenței judecătorilor.”<sup>8</sup>

O garanție a independenței judecătorului o constituie inamovibilitatea, principiu consfințit în art. 116, alin. (1) al Constituției Republicii Moldova. Acest principiu se traduce în viață prin faptul că un judecător nu poate fi

---

<sup>8</sup> Susarenco Gh. Dezvoltarea sistemului judiciar. // Tranziția: retrospective și perspective. Chișinău: Gunivas, 2002, p. 261.

transferat, înlocuit ori avansat decât cu consimțământul său (art. 116, alin. (4) al Constituției). Faptul că promovarea, transferarea și sancționarea judecătorilor pot fi dispuse în condițiile legii numai de Consiliul Superior al Magistraturii, face să existe o independență reală a justiției față de celelalte două puteri. Conform Legii cu privire la colegiul de calificare și atestarea judecătorilor, Colegiul este constituit pe lângă Consiliul Superior al Magistraturii și are drept scop asigurarea selectării candidaților la funcția de judecător, capabili să exercite justiția în mod calificat, conștiincios și obiectiv, pe baza legii, precum și constatarea nivelului de pregătire profesională al judecătorilor în funcție.<sup>9</sup> Conform Legii cu privire la colegiul disciplinar și la răspunderea disciplinară a judecătorilor, Colegiul se constituie pe lângă Consiliul Superior al Magistraturii și are drept scop examinarea cazurilor privind răspunderea disciplinară a judecătorilor.<sup>10</sup>

Legea Supremă asigură exercitarea independenței judecătorilor și prin reglementarea din art. 116, pct. 6, conform căreia „funcția de judecător este incompatibilă cu orice altă funcție publică sau privată cu excepția activității didactice și științifice.” Cu alte cuvinte, cât timp exercită prerogativele de judecător, o persoană nu poate ocupa nicio altă funcție publică sau privată, asigurându-se, astfel, exercitarea și respectarea principiului separației puterilor.

Exercitând o activitate didactică și științifică, judecătorul este în contact permanent cu noutățile și problemele teoretice din lumea dreptului, ajutându-l, astfel, în activitatea practică în vederea pronunțării unor soluții temeinice și legale.

Potrivit Legii privind organizarea judecătorească, puterea judecătorească este independentă, separată de puterea legislativă și cea executivă, are atribuții proprii, exercitate prin instanțele judecătorești, în conformitate cu principiile și dispozițiile prevăzute de Constituție și de alte legi. Instanțele judecătorești se formează pe principiul numirii judecătorilor.<sup>11</sup>

Una dintre condițiile de existență a unei justiții independente este crearea unor mecanisme constituționale de autoadministrare a puterii judecătorești. În Europa sunt cunoscute mai multe modele de autoadministrare a puterii ju-

---

<sup>9</sup> Legea cu privire la colegiul de calificare și atestarea judecătorilor. // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 61-62/605 din 20.09.1996.

<sup>10</sup> Legea cu privire la colegiul disciplinar și la răspunderea disciplinară a judecătorilor. // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 61-62/605 din 20.09.1996.

<sup>11</sup> Legea cu privire la organizarea judecătorească. // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 58/641 din 19.10.1995.

decătorești. De exemplu, în Olanda a fost creat Consiliul de Justiție, în Franța și România – Consiliul Suprem al Magistraturii. În acest sens, Republica Moldova a urmat modelul francez sau românesc, unde ca organ al autoadministrării puterii judecătorești a fost înființat Consiliul Superior al Magistraturii. Modul de organizare și de funcționare a Consiliului Superior al Magistraturii este reglementat de Constituția Republicii Moldova și de Legea privind organizarea judecătorească, Legea cu privire la statutul judecătorului, Legea cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii și de alte acte normative.

Potrivit legislației în vigoare, Consiliul Superior al Magistraturii exercită autoadministrarea judecătorească. Consiliul Superior al Magistraturii este un organ independent, format în vederea organizării și funcționării sistemului judecătorec și este garantul independenței autorității judecătorești.

Pornind de la aceste prevederi legale, reiese clar că organizarea funcționării autorităților judiciare este pusă în seama reprezentanților sistemului judiciar, Consiliul Superior al Magistraturii fiind constituit din 12 membri. Trei membri ai Consiliului Superior al Magistraturii se aleg de către Parlament din rândul profesorilor de drept titulari, șase membri – din rândul judecătorilor, inclusiv 2 membri supleanți, aleși în Consiliul Superior al Magistraturii prin vot secret de către Adunarea Generală a Judecătorilor, aceștia reprezentând toate nivelurile instanțelor judecătorești. Președintele Curții Supreme de Justiție, ministrul justiției și Procurorul General sunt membri de drept.

Președintele Republicii Moldova, în conformitate cu legislația în vigoare, poate respinge doar o singură dată candidatura propusă de către Consiliul Superior al Magistraturii pentru numirea în funcția de judecător pe 5 ani sau până la atingerea plafonului de vârstă.<sup>12</sup> De asemenea, poate respinge doar o singură dată propunerea Consiliului Superior al Magistraturii de numire în funcție de președinte sau vicepreședinte al judecătoriei sau al Curții de Apel.<sup>13</sup> Dacă Consiliul Superior al Magistraturii, după o examinare suplimentară va propune repetat candidatura, Președintele Republicii Moldova va emite un decret privind numirea în funcție. Posibilitatea de a propune repetat candidatura dovedește că Consiliul Superior al Magistraturii este garantul independenței autori-

---

<sup>12</sup> Legea cu privire la statutul judecătorului // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 117-119/946 din 15.08.2002.

<sup>13</sup> Legea cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 186-188/752 din 22.08.2003.

tății judecătorești, iar numirile în funcție ale judecătorilor de către Președintele Republicii Moldova au ca efect dobândirea inamovibilității, adică a statutului juridic special, care presupune protecția judecătorului față de oricine care, prin măsuri arbitrare, i-ar putea influența decizia, i-ar putea afecta independența.

### BIBLIOGRAFIE

1. Concepția reformei judiciare și de drept în Republica Moldova. // Legi și Hotărâri adoptate de prima sesiune a Parlamentului Republicii Moldova de legislatura a treisprezecea, vol. III, Chișinău, 1994.
2. Constituția Republicii Italiene. București: All Beck, 1998.
3. Constituția Republicii Franceze. București: All Beck, 1998.
4. Constituția S.U.A. București: All Beck, 1998.
5. Gionea V., Pavel N. Curs de drept constituțional. București: SCAIUL, 1996.
6. Guceac I. Curs elementar de drept constituțional, vol. II. Chișinău: Tipografia Centrală, 2004.
7. Hage A. Le système judiciaire américain et ses problèmes. Paris: Ellipses, 2000.
8. Legea Fundamentală a R.F.G. București: All Beck, 1998.
9. Legea cu privire la organizarea judecătorească. // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 58/641 din 19.10.1995.
10. Legea cu privire la colegiul de calificare și atestarea judecătorilor. // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 61-62/605 din 20.09.1996.
11. Legea cu privire la colegiul disciplinar și la răspunderea disciplinară a judecătorilor. // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 61-62/605 din 20.09.1996.
12. Legea cu privire la statutul judecătorului // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 117-119/946 din 15.08.2002.
13. Legea cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 186-188/752 din 22.08.2003.
14. Rusu I. Drept constituțional și instituții politice. București: Lumina Lex, 2001.
15. Susarenco Gh. Controlul asupra sistemului judiciar din Republica Moldova. În: Materialele conferinței internaționale științifico-practice „Edificarea statului de drept,” Chișinău, Transparency International, 2003.
16. Susarenco Gh. Dezvoltarea sistemului judiciar. În: Tranziția: retrospectivă și perspective. Chișinău: Gunivas, 2002.

## CYBERSECURITY CHALLENGES AND THE INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS LAW NEXUS

Dr. Kamal MAKILI-ALIYEV,  
*Leading Research Fellow,  
Center for Strategic Studies (SAM)  
Baku, Azerbaijan*

### **Growing importance of cybersecurity**

Only twenty years ago, the cybersecurity matters were of concern only to people in Hollywood developing movies like “Hackers” that pictured the cybercrimes and cyberwarfare as science fiction. Today, we can surely say that we are living this science fiction.

Growing numbers of cyberattacks on the data and infrastructural systems underline the importance of the comprehensive cybersecurity for states as well as individuals or corporations. The world is experiencing the stage when wealth is digitized and that includes money, personal data and intellectual property. And if you locate your wealth in digitized form, you have to be ready that cybercriminals may target it.

All that is just one part of the story. On the other hand, for the states in general the nature of warfare is as changing as the rapidly developing information and military technologies. Moreover, when there is absence of active hostilities and only occasional skirmishes on the frontline, with years the warfare only naturally starts to shift its domains. Right now the shift became apparent. From classic domains of land and air, the warfare shifts towards the so-called “5<sup>th</sup> domain” or cyberspace.

The rapid development of information technologies both globally, as well as regionally, prompts the countries on the global level to keep up with the cyberarms race. Cybersecurity is becoming more crucial for the comprehensive defense of not only digitalized wealth or data, but also quite physical infrastructure and communication systems. Free flow of information by itself constitutes a blessing as well as challenge to sustain and maintain it free.

In such a situation, the world can soon face a variety of cyberweapons directed against both states and individuals. Such weapons were already used in several cases to disrupt, deny and deceive an adversary’s strategic intentions. Though such weapons have not proved to be yet coercive by themself-

ves, they might become that in the course of future development. Moreover, if used with more conventional instruments of power a coercive effect might build up. The danger of cyberweapons at the same time is in their contemporary indiscriminate character. Computer viruses such as Stuxnet or Flame that have been used as cyberweapons, for example, did not feature the proper level of targeting and became indiscriminate in the process of their use. Effective cyberattack is usually a complex operation with large burden of intelligence. Precisely because of that, for now, the resources and ability to carry out an effective cyberattack lie in the hands of states. However, due to the rapid development of technology, that might well change in the course of next years, and provide the groups or even individuals with the same abilities to be engaged in cyberwarfare.

What is more is that for now there is no clear opinion in the international law itself on the matters of cyberwarfare. Many questions relate to if the laws of war apply to cyberwarfare? Can the state exercise its right to self-defense if attacked by the cyberattack? Can it retaliate with physical force?

In the situation of uncertainty even on the theoretical level, cybersecurity becomes of growing importance. In light of variety of threats that starts to be even more apparent. The First and main threat in cyberwarfare is simple espionage. While it becomes more manageable, the danger to the security of data, strategic plans or any other classified information increases dramatically as it becomes digitalized and networked. Cyberthreats directed toward obtaining such information should be then countered by comprehensive security measures.

Another area is the so-called “information war”. Having international law on your side does not by itself safeguard a country from the flow of false information and propaganda. In such situation you want to maintain both free flow of information for yourself as well as to protect your “information hubs” from being compromised or misused by enemy hackers.

The Third level of danger might bring even more severe consequences if reached. Cyberattacks proved to be able to bring physical and kinetic effects that become much more an alarming threat than the cyber-weapons progress. In the situation like that it is crucial for states to maintain an appropriate level of cybersecurity to protect their critical infrastructure such as energy grids, financial networks and defense industrial base. The rapid digitalization in these areas has brought both positive results for the overall infrastructure as well as new security concerns.

The development of cybersecurity strategy becomes increasingly important for any state. A Comprehensive strategy in this area would provide for the implementation of effective centralized cybersecurity for the country to be able to answer any modern challenges of cyberwarfare, explore the potential of the cyberspace, protect its networks and systems, add technological innovations in the area and strengthen collective cybersecurity with its international partners.

### **Cyber-arming**

Information technology is one of the main reasons for the gargantuan increases in productivity and the improvement of human happiness and wellbeing. The physical world is now in the process of fusion with the virtual world of cyberspace, which has infiltrated almost every aspect of global economy. The same goes for transportation systems, power and energy grids, military programs, banking and financial systems, communication networks, emergency systems, etc.

While these systems can be linked in cyberspace to create so many beneficial opportunities, it is worth mentioning that such a situation has also paved the way to a large number of emerging security threats -- cyber-threats. Only a decade ago, concern about cyber-attacks was limited to the possible inconvenience it might create in cyberspace. However, once it was proven by “Stuxnet” that a cyber-attack can have a very real impact in the physical world, the situation started changing. Suddenly cyber-warfare has stopped being a theme of science fiction and of certain vanguard analysts who are mocked at as doomsayers. It is only logical that, in anticipation of possible cyber-conflicts, states have started the process of “cyber-arming.”

Given the recent developments in the situation, as the power of the Internet is conquering the world today, such a process seems only logical. The National Security Agency leaks situation<sup>1</sup> created a lot of headaches related to digital privacy across the globe. The fact that the monitoring of both private and official electronic communications has been laid out on the table undoubtedly made a lot of governments across the globe concerned. Revision

---

<sup>1</sup> G.Greenwald, S.Ackerman, *NSA collected US emails records in bulk for more than two years under Obama*, The Guardian, 27.07.2013, <<http://bit.ly/1huU0XP>>



of the domestic systems of electronic communications, including the responsible use of commercial email accounts, is long overdue in many countries. Moreover, the recent situation with retired Gen. James Cartwright and the cyber operation known as “Olympic Games” that included the cyber-attack on Iran’s nuclear program is only making the urge to cyber-arm more justified.<sup>2</sup> Nonetheless, in such a tense cyber-environment, there is a need to distinguish between the countries concerned with internal and external threats to their cyber-infrastructure. Such a difference is quite evident in comparison with that of the US and Brazil.

The US has suffered from large-scale cyber-attacks over the last five to seven years. At the same time, it has been able to adapt to the changing circumstances and come up with both cyber-strategy and the US Cyber Command (CYBERCOM) to have an adequate response to threats in cyberspace. Most of the recent estimations by the experts and organizations that analyze threats prove that at the top of the list for the US is cyber-threats. Moreover, these threats are likely to originate outside the US from non-state actors, which are gaining a lot of expertise in using cyberspace offensively. As the nature of threats is shifting, so is the need to have a comprehensive defense system that would also be able to implement proactive measures. Such reasoning is behind the process recently started by CYBERCOM to establish a set of teams over the next several years to maintain an adequate response to the external cyber-threats. The increasing offensive cyber-capabilities prove there is a need for the militarization of cyberspace and that the notion of cyber-defense is almost equal to its traditional counterpart. It is thus possible that CYBERCOM will only be expanding in the near future.

On the other hand, for such a prominent regional power as Brazil, the nature of cyber-threats lies in the heart of the country itself. Brazil is riding the recent wave of rapid development and growth, and it is in its interests to ensure that its critical infrastructure, financial and banking systems and communications are stable and safe. The digitalization of the country as a natural outcome of growth is creating additional security challenges in these areas. The cyber-threats originating from individuals and groups targeting banking systems and websites inside the country for both criminal and political re-

---

<sup>2</sup> F.Kaplan, *Who leaked the Stuxnet story?*, 28.08.2013, Slate, <<http://slate.me/1dQVyfW>>

asons have been transformed into the next level of policy headache for the Brazilian government to deal with. While “hacktivists” and cyber-criminals are part of the internal framework of cyber-threats, Brazil realized that boosting its cyber-defenses to maintain domestic infrastructure should be done in concert with the creation of a comprehensive cyber-defense system that would respond to new threats that may arise in the future as well. With that in mind, the cyber-defense center CDCiber was created under the Brazilian Ministry of Defense. The center has large defensive capabilities to protect the national networks as well as providing coordination for its partners and serves as a unified body for cyber-security in the country. CDCiber has already proven itself capable of protecting the networks of the UN Rio+20 sustainable development conference and recent Confederation Cup football.

These examples of cyber-arming are only a small part of the general trend that is seen in the dynamics of the development of many other states both large and small. In this contemporary environment of “cyber arms race,” the lack of international regulations on cyberspace is making the future even more uncertain. With states so concerned by both internal and external cyber-threats, and international legislation already overdue, it is about time to acknowledge that soon we may experience the first real cyber-war.

### **Cyber-attacks on state critical infrastructure**

Cyber-warfare is on the table of many contemporary military planners. Today they are trying to identify the role which cyber-weapons will have in the wars of tomorrow. As cyber-weapons have proved to have corporeal physical effects that can be used as a means of war, it is clear that states are getting progressively concerned with their critical infrastructures (CI). For example, just recently Federal Bureau of Investigations and Department of Homeland Security in U.S. have issued warnings of possible cyber-attacks that can come from the so-called “Syrian Electronic Army”, whose hackers have been targeting U.S. for some time already. Security institutions in U.S. are thus especially concerned with the situation before the possibility of a military attack on Syria.

As states progressively depend on the intricate networks of infrastructures that provide functionality for the living frameworks such as housing, food, trade, communications, etc. the threats of the collapse of such infrastructures present challenges to national security. It has to be taken into account, that before weapons that could have damaged such infrastructures

to catastrophic results required a lot of resources and certain conditions for their deployment, such as for example the situation of an armed conflict. Today, the cyber-weapons are very easily procured with very limited resources and can be easily deployed without barrier of certain conditions.

What is most worrisome is the possibility of cyber-attacks on industrial control systems (ICS, or also known as SCADA systems) that can bring malfunctions in such systems as energy grids, oil and gas pipelines, critical communications of transportation, water-dams and cause their destruction with effects immediately targeting large groups of civilian populations. Taking down the train-control systems that will result in derailing the locomotives are unlikely to directly target military objectives, the same can go to water-dams sabotage and the resulting floods.

As studies show SCADA systems can be very vulnerable to cyber-attacks and can be exploited to the point where false information is inserted into the system (through so-called “worms” or other malicious software) and can have kinetic effect of collapse of the physical system within a matter of minutes if not seconds. At the same time isolation of the systems and going back approximately 30 years (when computer network systems didn’t exist) is not feasible anymore.

Described threats may be felt first of all by the oil and gas SCADA as they can be tempting targets for many politically motivated cyber-attackers. For certain states, for example, such as Turkey, Azerbaijan and Georgia (TAG) such a situation should not be overlooked. Linked by the network of oil and gas pipelines of last generations these countries undoubtedly use the latest models of SCADAs. It has to be pointed out that such networks of pipelines will only grow in size and numbers according to the development plans of these states. Moreover, these countries are also linked by the Trans-Eurasian Information Super Highway (TASIM) project. TASIM is going to connect through fiber-optic line countries of Western Europe with Eastern Asia passing through TAG countries in the process making their respective cyberspaces even closer and comparable with their pipeline cooperation. The importance of the project is highlighted by the recent discussion in the UN General Assembly on September 4, 2013. With that in mind, it has to be taken into account that though technological progress and integration can facilitate economic and social growth it also presents the stakeholders with certain security vulnerabilities.

It is logical then that SCADA systems should be protected. However, as undoubtedly a large number of technicians are working around the globe

to boost cyber-security for industrial control systems, there is always going to be a race between them and cyber-attackers. Another way of protecting SCADA systems is outlawing the attacks on such systems internationally. It is clear that such attacks will bring more damage to civilians rather than military objects and can be used more like the means of terror rather than means of war to achieve legitimate military objectives. With that in mind it is clear that such cyber-attacks should be banned such as the use of chemical and biological weapons, terrorism, illegitimate use of force. It should be done now to prevent the states from being tempted to use such cyber-attacks as covert options of “untraceable” use of force, due to the difficulties of attributing a cyber-attack to a particular state.

Hence, there is a possibility for the group of countries like TAG to raise awareness and influence international community on the problems on cyber-attacks on CI. Through projects such as TASIM, they can address the states bringing their attention to both great opportunities of integrated cyberspace as well as the need of joint action in international cyber-security.

### **International human rights law nexus**

UN Charter is the starting point in legal regulation of the use of force. In its Article 2(4) provision rules that “all Members shall refrain in their international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any state, or in any other manner inconsistent with the Purposes of the United Nations”.<sup>3</sup> At the same time UN Charter Article 51 states that: “nothing in the present Charter shall impair the inherent right of individual or collective self-defense if an armed attack occurs against a Member of the United Nations”.<sup>4</sup> Prohibition of use of force is quite strict, though despite some debates on the actual possibility of military force usage in self-defense, it is universally accepted that Article 51 is the only exception to the rule of Article 2(4) of UN Charter. At the same time it is also generally accepted that “armed attack” term is a much narrower notion than “threat or use of force”.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> U.N. Charter art.2, para. 4.

<sup>4</sup> *Id.* art. 51.

<sup>5</sup> See Albrecht Randelzhofer, Article 51, in 1 THE CHARTER OF THE UNITED NATIONS: A COMMENTARY 788, 796 (Bruno Simmaed., 2d ed. 2002).

As we consider the definitions provided above the questions of whether the cyber-attack can constitute a prohibited “use of force” and if you can use a military force as self-defense in return becomes alarmingly clear. As we are dealing with new technologies and related terminology, the interpretation of the aforementioned articles of UN Charter becomes somewhat tricky.

On one hand, we have majorities view in international law that Article 2(4) prohibition of force and related Article 51 right to self-defense refer to the military type of attacks and related hostilities.<sup>6</sup> That is at the same time supported by Article 51 self-defense against “armed” attacks. Again such norm also suggests that the drafters of the UN Charter understood the “force” as the broader category than just an “armed attack”. Nonetheless the drafting history of the UN Charter as well as the analysis of terminology used throughout that document shows a strong intent of drafters to regulate armed force more strictly than any other methods of coercion.<sup>7</sup>

On the other hand however there are also views that Article 2(4) should be treated more expansively and that it prohibits coercion generally, armed force being only one (most evident) method.<sup>8</sup> This approach is problematic in the sense that coercion can also be legal and constitute a fair part in international relations between many states.<sup>9</sup> At the same time it has a merit even if it is difficult to differentiate between legal and illegal coercion.

From these two separate views, the second one can actually give floor to the interpretation of the cyber-attack as a “use of force” in the meaning of Article 2(4) and at the same time justify self-defense as a response to such an attack in the meaning of Article 51. The main concept here lies in focusing on the interpretation of UN Charter based on its intent rather than its text. Following that logic offensive cyber-attack capabilities, such as inserting malicious computer systems code to disable public or private information systems or functions that rely on them, have distinctive similarities with use

---

<sup>6</sup> Bert V. A. Roling, *The Ban on the Use of Force and the U.N. Charter*, in *THE CURRENT LEGAL REGULATION OF THE USE OF FORCE* 3, 3 (A. Cassese ed., 1986).

<sup>7</sup> Michael N. Schmitt, *Computer Network Attack and the Use of Force in International Law: Thoughtson a Normative Framework*, 37 COLUM. J. TRANSNAT'L L. 885, 905 (1999).

<sup>8</sup> Ahmed M. Rifaat, *International Aggression: A Study of the Legal Concept* 120, 234 (1980).

<sup>9</sup> Alexander L. George, *Coercive Diplomacy: Definition and Characteristics*, in *THE LIMITS OF COERCIVE DIPLOMACY* 7, 7-11 (Alexander L. George & William E. Simonseds., 2d ed. 1994).

of kinetic military force, economic coercion, and subversion. At the same time, cyber-attacks also have unique characteristics. Such attacks evolve very fast and in unpredictable ways.<sup>10</sup>

U.S. Defense Department's analysis of the matter argues that: "If we focused on the means used, we might conclude that electronic signals imperceptible to human senses don't closely resemble bombs, bullets or troops. On the other hand, it seems likely that the international community will be more interested in the consequences of a computer network attack than in its mechanism".<sup>11</sup> Basically, this report suggests that cyber-attacks can be considered equals to armed attacks and thus the state can invoke the right to self-defense. These views of U.S. government are reinforced by the statements of their officials.<sup>12</sup>

The situation as a whole gives rise to the opinions that as states start to consider cyber-threats as an integral part of their security policies, the questions of cyber-warfare and UN Charter provisions will become more and more important to the international community. At the same time it is uncertain if the international law would demand the broader legal interpretation of the UN Charter or adoption of somewhat new legal instruments to deal with the cyber-attacks as they are, bearing in mind their constant development.

U.S. position is probably the closest to an effects - or consequences-based interpretation of "force" or "armed attack" with respect to cyber-attacks not only for what it includes (meaning what the UN Charter explicitly prohibits than what could trigger self-defense rights), but also for what such interpretation excludes. Computer-based espionage, intelligence collection, or even some preemptive cyber-operations or countermeasures designed to disable

---

<sup>10</sup> Matthew C. Waxman, *Cyber-Attacks And The Use Of Force: Back To The Future Of Article 2(4), THE YALE JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW*, Vol. 36: 421, 2011, p. 431.

<sup>11</sup> U.S. DEP'T OF DEF., *AN ASSESSMENT OF INTERNATIONAL LEGAL ISSUES IN INFORMATION OPERATIONS* 18 (1999), available at <<http://www.au.af.mil/au/awc/awc-gate/dod-io-legal/dod-io-legal.pdf>>, reprinted in 76 INT'L L. STUD. 459, 483 (2002).

<sup>12</sup> Hillary Rodham Clinton, U.S. Sec'y of State, Remarks at the Newseum in Washington, D.C. (Jan. 21, 2010), available at <<http://www.state.gov/secretary/rm/2010/01/135519.htm>>; Advance Questions for Lieutenant General Keith Alexander, USA Nominee for Commander, United States Cyber Command: Before the S. Armed Services Comm., 111th Cong. 11-12 (Apr. 15, 2010), available at <<http://armed-services.senate.gov/statemnt/2010/04%20April/Alexander%2004-15-10.pdf>>.

an adversary's threatening capabilities, for example, would generally not constitute prohibited force because these activities do not produce destructive consequences analogous to an actual (physical) military attack.<sup>13</sup>

Some legal experts have expressed views that for a cyber-attack to qualify as "force" or "armed attack" must directly lead to "violent consequences."<sup>14</sup> For example, such consequences could mean causing a major power system to explode by infiltrating and disrupting its computer control system. Then they would constitute "force" or armed attack", however causing such system to shut down by the same means — even for a long time — probably would not. Such position evidently is more concerned with the mechanisms employed to produce harmful effects, and it implies that a state facing cyber-attacks could act in armed self-defense only against certain very specific attacks in cyberspace.

Such view is right now being adopted by Pentagon in its new Cyber Strategy. One idea that is particularly popular at the Pentagon is the notion of "equivalence." If a cyber-attack produces the death, damage, destruction or high-level disruption that a traditional military attack would cause, then it would be a candidate for a "use of force" consideration, which could merit self-defense. The Strategy at the same time sparks a debate over a range of sensitive issues the Pentagon didn't address in its report. For example, whether the U.S. can ever be certain about the origin of the attack, and how to define when computer sabotage is serious enough to constitute an act of war. These questions have already been a topic of dispute within the military.<sup>15</sup> The one problem that can be pointed out with such an approach is that "violent" damage can be significantly less grave than the "non-violent" one. It is easily deductible when we consider for example economic sanctions damage and compare it with some enforcement operations. Or maybe taking down the power grid thorough cyber-attack for some very long time that can lead

---

<sup>13</sup> Sean P. Kanuck, *Information Warfare: New Challenges for Public International Law*, 37 HARV. INT'L L.J. 272, 275-76 (1996).

<sup>14</sup> Yoram Dinstein, *Computer Network Attacks and Self-Defense*, 76 INT'L L. STUD. 99, 103 (2002).

<sup>15</sup> Siobhan Gorman and Julian E. Barnes, *Cyber Combat: Act of War. Pentagon Sets Stage for U.S. to Respond to Computer Sabotage With Military Force*, WALL STREET JOURNAL (May 31, 2011), available at <<http://online.wsj.com/article/SB10001424052702304563104576355623135782718.html>>.



to public health situations and compromise population safety though being “non-violent” in effect. Nonetheless Pentagon’s view is supported by some scholars.<sup>16</sup>

Pentagon recognizes that civilian and military infrastructure has grown more dependent on the Internet. This motivates military to formalize the Pentagon’s thinking in the cyber strategy form. Realization that they have been slow to build up cyber-defenses moved Pentagon to establish a new command last year, headed by the director of the National Security Agency, to consolidate military network security and attack efforts. The Pentagon itself was shaken by the cyber-attack in 2008, a breach was significant enough that the Chairman of the Joint Chiefs briefed then-President George W. Bush. Then, Pentagon officials said they believed the attack originated in Russia, although they didn’t comment whether they believed the attacks were connected to the Russian government. Russia has denied any involvement.<sup>17</sup> That clearly shows the developments in the cyber-warfare situations around the world. There are other examples of serious cyber-attacks that will be discussed later in this study.

While it was never really deemed capable to prevent armed collisions and hostilities completely without solid international backup strong and independent enough to implement it, when looking at use of Article 2(4)’s provisions in historical perspective, it becomes evident that they can diminish the chances of aggression and amend the form it takes by increasing the costs of certain actions. In any case, the Charter’s normative principles set boundaries for states’ actions to defend or advance their security interests by dictating forms in which those actions are justified publicly and perceived and measured against international community expectations, thereby resulting in impact on political, diplomatic, and other costs. Some scholars argue even further. They state that norms regarding “use of force” have more evident internal pressure on state decision-making, especially among some types of states.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> Walter Gary Sharp, Sr., *CYBERSPACE AND THE USE OF FORCE* 140 (1999).

<sup>17</sup> See Gorman, *Op.cit.*

<sup>18</sup> See Sean D. Murphy, *The Doctrine of Preemptive Self-Defense*, 50 VILL. L. REV. 699, 702-05 (2005); See also Thomas H. Lee, *International Law, International Relations Theory, and Preemptive War: The Vitality of Sovereign Equality Today*, 67 LAW & CONTEMP. PROBS. 147, 158 (2004)



Scholars who study the problem of legal regulation of cyber-attacks are usually focused on the problems of identification and attribution: it is not always possible to discern quickly or accurately who launched or directed an attack. The nature of digital information infrastructure facilitates anonymity. Thus it allows adversaries to route their attacks through others' computer systems. At the same time, forensics are such that it may be very difficult to tie together a penetration or disruption of a computer or information networks to the responsible party, despite that forensic capabilities are generally improving, though not evenly across states. Even if individual perpetrators can be identified, it may be difficult to discern as a matter of fact on whose behalf they are operating.

The same idea is shared by Pentagon Cyber Strategy critics. Gorman points out that: "[Strategy] will also spark a debate over a range of sensitive issues the Pentagon left unaddressed, including whether the U.S. can ever be certain about an attack's origin...[that] have already been a topic of dispute within the military".<sup>19</sup>

Though it seems only as a technical issue, it also brings up large-scale jurisdictional problems. When a cyber-attack comes it can include a variety of transit computers all across the globe through many countries. On the other hand, states are usually limited in their jurisdiction outside their sovereign borders. At the same time even if the attack was traced properly to its source there is a problem with publicity. Usually it is not in the habit of states to acknowledge the breaches in their systems right away, because it might lead to the discussion of their technical capabilities, revealing it to their opponents or third parties. The example case is the aforementioned one when malicious software got into the Pentagon's classified and unclassified computer systems through the flash drive inserted into the military laptop. That happened in 2008, however U.S. acknowledged "the most significant breach of US military computers ever" almost two years later and still there was nothing mentioned of the scale of the damage done or if there were known sources of that cyber-attack.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> See Gorman, *Op.cit.*

<sup>20</sup> William J. Lynn III, *Defending a New Domain: The Pentagon's Cyber strategy*, FOREIGN AFF., Sept./Oct. 2010, at 97. See also Ellen Nakashima, *Defense Official Discloses Cyber-attack*, WASH. POST, Aug. 25, 2010, at A3.

At the same time there are also problems with the identification of the perpetrators and, as a result, with the enforcement of the law.<sup>21</sup> Basic thought here is that the ability to determine the ultimate perpetrator and sponsor of cyber-attacks may be crucial to take effective defensive or deterrent actions, to follow a state's legal obligations internally, and to justify a state's responses externally. At the same time, the level of certainty a state requires internally is usually different from the level of certainty that is needed to justify responses of such state externally.

In the end, the primary thought of scholars stays that besides the specific challenges of regulating certain types of conflict, previous experience with U.N. Charter interpretation illustrates important principles about the relationship between law and power that are applicable to a discussion of cyber-capabilities. Competing interpretations of Articles 2(4) and 51 have always reflected distributions of power. As a corollary, efforts to revise legal boundaries and thresholds may have re-allocative effects on power by raising or lowering the costs of using resources and capabilities that are unequally apportioned.<sup>22</sup>

As it can be seen from the above the cybersecurity is a great challenge to the modern world. At the same time the dilemma with the use of force in response to cyber-attack raises a lot of questions in international human rights law. The basic rights of the population can be breached simply by lack of regulations that refer to the absence of ban on attacks on critical infrastructure that can lead to humanitarian catastrophe on large scales and result in mass violations of human rights.

---

<sup>21</sup> COMM. ON OFFENSIVE INFO.WARFARE, NAT'L RESEARCH COUNCIL, TECHNOLOGY, POLICY, LAW, AND ETHICS REGARDING U.S. ACQUISITION AND USE OF CYBERATTACK CAPABILITIES 10-11 (2009), at 252-253, 303.

<sup>22</sup> See, Paul B. Stephan, Symmetry and Selectivity: What Happens in International Law When the World Changes, 10 CHI. J. INT'L L. 91 (2009); See also, Waxman, *supra*note 12, at 448.

## CULTURA DREPTURILOR OMULUI ȘI EDUCAȚIA PENTRU DREPTURILE OMULUI

Gheorghe COSTACHI,  
*doctor habilitat în drept, profesor universitar;  
cercetător științific principal la Institutul de Cercetări Juridice  
și Politice al Academiei de Științe a Moldovei*

### SUMMARY

*Human rights and freedoms, as the foundation of democracy, can become a norm, if citizens aware of their rights and freedoms, have some knowledge on the subject, respect the rights and freedoms of others and have the skills and abilities to protect the rights. All these moments are elements of the culture of human rights and the high level of this culture serves as a guarantee for the realization of rights and freedoms.*

În secolul al XXI-lea drepturile omului au devenit o normă a vieții, o valoare universală general recunoscută și acceptată în întreaga lume civilizată. Semnificația deosebită a acestei categorii a determinat conturarea unui nou concept – *cultura drepturilor omului* (denumită și *cultura juridică a drepturilor omului*),<sup>1</sup> văzută fiind ca una dintre principalele garanții ale respectării drepturilor omului.

Alături de cultura juridică, cultura drepturilor omului este deosebit de actuală în perioada contemporană, perioadă de transformare radicală a relațiilor sociale și de afirmare a unor noi valori juridice în societate. Deja mai mult de două decenii Republica Moldova urmărește noi scopuri – edificarea statului de drept și formarea societății civile, realizarea cărora este imposibilă în lipsa recunoașterii și respectării drepturilor și libertăților omului de către fiecare membru al societății noastre.

Acest deziderat este cu atât mai valoros în condițiile în care realitatea socială se deosebește net de preceptul constituțional: „*Republica Moldova este un stat de drept, democratic, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile lui, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralis-*

---

<sup>1</sup> Мордовец А. С. Забота и уважение как форма проявления правовой культуры прав человека. В: Правовая культура, 2011, № 2(11), p. 167-175.

*mul politic reprezintă valori supreme și sunt garantate*” (art. 1, alin. (3) din Constituția Republicii Moldova).<sup>2</sup> Incontestabil, în acest caz soluția trebuie să privească dezvoltarea culturii drepturilor omului.

Un prim pas în această direcție îl constituie în conștientizarea esenței și a conținutului acestei culturi, precum și identificarea căilor și mijloacelor de promovare a ei în societate.

În încercarea de a reliefa esența culturii drepturilor omului, precizăm că aceasta este atribuită de către cercetători categoriei *culturii spirituale*, fiind, în același timp, strâns legată de cultura juridică.<sup>3</sup>

Pentru prima dată, însăși noțiunea de „cultură a drepturilor omului” a apărut în materialele informaționale ale Organizației Națiunilor Unite, în anul 1989. Până nu demult însă ea nu a constituit obiectul cercetării științifice, în literatura de specialitate nefiind conturată definitiv o definiție a acesteia. Prin urmare, clarificarea conținutului acestei noțiuni, evidențierea principalelor elemente structurale prezintă un interes științific deosebit.

Cercetătoarea E. Pavlenko propune conturarea esenței *culturii drepturilor omului* prin raportarea sa la cultura juridică, cu care aceasta se află într-o legătură organică. Astfel, în viziunea sa, cultura drepturilor omului exercită o influență decisivă asupra formării culturii juridice. După cum se știe, dreptul prin sine însuși constituie un factor și un mijloc esențial de realizare a drepturilor și libertăților omului, de aceea caracterul umanist al culturii juridice contribuie la o reală și eficientă transpunere a drepturilor omului în realitate. Sub acest aspect, cultura drepturilor omului reprezintă o garanție a drepturilor omului.

Pe de altă parte, la baza conținutului culturii juridice se află un element pur juridic, în timp ce la baza culturii drepturilor omului se află ideea demnității umane, adică o categorie morală, de aceea în caracterizarea acestei noțiuni predomină aspectul etico-moral.<sup>4</sup>

Formulând definiția culturii drepturilor omului, cercetătoarea notează că aceasta este o parte componentă a culturii spirituale care reprezintă un sistem

<sup>2</sup> Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29.07.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 1 din 12.08.1994.

<sup>3</sup> Павленко Е. М. Культура прав человека: понятие и содержание. В: Право и жизнь, № 62(10), 2003, <<http://www.law-n-life.ru/arch/n62.aspx>> (accesat la 14.12.2013).

<sup>4</sup> Павленко Е. М. Культура прав человека: понятие и содержание. В: Право и жизнь, № 62(10), 2003, <<http://www.law-n-life.ru/arch/n62.aspx>> (accesat la 14.12.2013).

de cunoștințe, orientări valorice și convingeri, sentimente, bazate pe recunoașterea și respectarea demnității umane, a drepturilor și libertăților omului, precum și deprinderi și abilități practice de realizare și apărare a acestora.<sup>5</sup>

Alți cercetători definesc cultura drepturilor omului ca fiind parte a teoriei generale a drepturilor omului, care cuprinde în sine o totalitate de valori, principii, standarde, norme și mecanisme sociojuridice în sfera recunoașterii, respectării, protecției și apărării drepturilor, libertăților și intereselor cetățenilor.<sup>6</sup>

În ceea ce privește conținutul culturii drepturilor omului, în literatură, de asemenea, pot fi atestate câteva păreri.

Potrivit unor cercetători, conținutul culturii drepturilor omului cuprinde: în primul rând, cunoștințele despre drepturile omului și mecanismele de recunoaștere, respectare și protecție a acestora; în al doilea rând, deprinderi și abilități de apărare a drepturilor omului, atât proprii, cât și ale altor membri ai societății; în al treilea rând, cunoștințe și deprinderi de utilizare a instituțiilor juridice naționale și internaționale, statale și nonguvernamentale de apărare a drepturilor omului.<sup>7</sup>

Într-o altă ordine de idei, elementele de conținut ale culturii drepturilor omului sunt recunoscute: cunoștințele, viziunile, sentimentele, deprinderile și abilitățile, elemente aflate în interdependență. Altfel spus, conținutul „culturii drepturilor omului” cuprinde trei spectre importante: rațional, psihologic și pragmatic.<sup>8</sup>

Deci, pentru formarea unui nivel înalt de cultură a drepturilor omului în societate, este necesar ca cetățenii înșiși să conștientizeze drepturile și libertățile ce le aparțin, să dispună de anumite cunoștințe în această materie, să respecte drepturile și demnitatea altor persoane, să dispună de deprinderi și abilități de a-și apăra drepturile și libertățile. În continuare, vom dezvolta aceste elemente.

---

<sup>5</sup> Павленко Е. М. Формирование культуры прав человека и конституционного правосознания в современной России. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. М., 2006, с. 7.

<sup>6</sup> Мордовец А. С. Забота и уважение как форма проявления правовой культуры прав человека. В: Правовая культура, 2011, № 2(11), с. 169.

<sup>7</sup> Мордовец А. С. Забота и уважение как форма проявления правовой культуры прав человека. В: Правовая культура, 2011, № 2(11), с. 168-169.

<sup>8</sup> Павленко Е. М. Культура прав человека: понятие и содержание. В: Право и жизнь, № 62(10), 2003, <<http://www.law-n-life.ru/arch/n62.aspx>> (accesat la 14.12.2013).

**Cunoștințele.** Cunoașterea de către persoană a drepturilor și libertăților sale reprezintă, incontestabil, un element important al culturii drepturilor omului. Cunoașterea presupune rezultatul cunoașterii realității verificate în practică, o reflectare corectă a acesteia în conștiința omului. Cunoștințele sunt obținute în baza comparării informației însușite. De aceea nu este suficient doar de a obține anumite date sau a avea acces la informații referitoare la drepturile și libertățile omului, este necesară o experiență practică de cunoaștere și conștientizare a acestora, adeseori de durată.

Unii cercetători consideră că principalul scop al învățării/educării trebuie să constea în formarea culturii generale a drepturilor omului, la baza căreia se află cunoașterea, întâi de toate, a standardelor internaționale în materia drepturilor omului.<sup>9</sup> Evident, cunoașterea conținutului documentelor internaționale ce consacră drepturile și libertățile omului nu este suficientă. La fel de necesar este de a înțelege esența noțiunii de „drepturi ale omului,” geneza, evoluția istorică a viziunilor și abordărilor filozofice ale acesteia, structura și clasificarea, mecanismele internaționale de realizare și apărare a drepturilor și libertăților omului.

Cunoștințele au drept scop nu doar să educe oamenii, să formeze o imagine corectă despre drepturile omului ca o cerință necesară a libertății și egalității acestuia, dar și să formeze o societate de drept, în care drepturile omului sunt considerate sacre și inviolabile, iar respectul și protecția drepturilor omului – o trăsătură fundamentală a organizării sociale și statale a vieții.<sup>10</sup>

**Viziunile.** Un rol important în asigurarea progresului culturii drepturilor omului în societate îl are dezvoltarea valorilor morale, a convingerilor, precum și formarea viziunilor, a atitudinii față de procesele dezvoltării sociale.

Acest mileniu necesită un nou mod de gândire, o nouă paletă de valori, o schimbare de conștiință. Colaborarea fructuoasă dintre culturile naționale, apropierea lor, unirea popoarelor în fața pericolelor globale sunt posibile doar în baza valorilor fundamentale, care sunt proprii tuturor culturilor: a normelor morale, a valorii demnității și vieții umane, egalității și respectului drepturilor omului, înțelegerii și toleranței, recunoașterii caracterului

---

<sup>9</sup> Требков А. А. Знать международные стандарты прав человека. В: Государство и право, 1993, № 10, с. 143.

<sup>10</sup> Права человека. Учебник для вузов/Отв. ред. Е. А. Лукашева. М.: Норма-Инфра, 2001, с. 11.

multicolor și multidimensional al lumii, renunțarea la violență etc. De aceea recunoașterea valorii supreme a drepturilor și libertăților omului constituie o mare realizare a civilizației umane.

În acest sens, prof. A. N. Arinin notează: „până când cultura juridică a cetățenilor nu va crește până la nivelul necesar, până când ideea drepturilor și libertăților omului nu va deveni o necesitate morală, o idee națională de natură să reunească întreaga societate, să o încurajeze spre o nouă edificare juridică, politică, socială, economică și culturală, nu vor fi realizate în practică procedurile și instituțiile menite să asigure drepturile și libertățile omului.”<sup>11</sup>

**Elementul emoțional.** Sentimentele ca element al culturii drepturilor omului, de asemenea, au o anumită semnificație. Perceperea, conștientizarea și înțelegerea drepturilor și libertăților influențează substanțial orientarea ideologică și valorică a persoanei și, respectiv, reglementarea conduitei acesteia. Altfel spus, procesul cunoașterii și formării viziunilor ideologice și valorice, a convingerilor este imposibil în lipsa aspectelor psihologice. Emoțiile negative, sentimentele nedezvoltate pot provoca o atitudine nihilistă față de drepturile și libertățile omului, neîncrederea în ideea drepturilor omului, în toleranță, nonviolență, în cultura păcii. De aceea, fără a nega semnificația enormă a laturii cognitive a culturii drepturilor omului, nu trebuie redus la aceasta întregul sistem al culturii drepturilor omului. Însuși procesul realizării drepturilor și libertăților omului și, cu atât mai mult, gradul de activism al persoanei în acest proces, depind, în mare parte, de măsura în care sunt conștientizate și apreciate de însăși persoana.

**Deprinderi și abilități.** Despre cultura drepturilor unei persoane distincte se poate vorbi doar în măsura în care aceasta știe, înțelege, conștientizează și apreciază drepturile și libertățile sale, precum și în măsura în care le utilizează în activitatea practică. De aceea în procesul de formare a culturii drepturilor omului un rol important îl joacă elementul pragmatic, experiența, deprinderile și capacitățile de apărare și restabilire a drepturilor și libertăților lezate.

Evident, doar o persoană instruită poate să-și realizeze drepturile și libertățile sale, precum și să apere și să restabilească drepturile lezate ale altor persoane. Dispunând de un anumit volum de cunoștințe și deprinderi practi-

---

<sup>11</sup> Права и свободы человека в программных документах политических партий и объединений России. XX век. Под ред. акад. РАЕН А. Н. Аринина. М., 2002, с. 17.

ce, o persoană poate pune în funcțiune întregul potențial al mecanismului de apărare a drepturilor la nivel național, iar în caz de necesitate – să apeleze la mecanismele europene sau internaționale.

Raportându-ne la realitatea contemporană, trebuie să recunoaștem că în societatea noastră nivelul culturii drepturilor omului este destul de scăzut, atât în ceea ce privește simplii cetățeni cât și funcționarii publici, lucru care se exprimă prin încălcarea flagrantă și în masă a drepturilor și libertăților membrilor societății. De aceea clarificarea factorilor care stagnează dezvoltarea acesteia, elaborarea direcțiilor și formelor de activitate în vederea formării acesteia sunt deosebit de importante din punctul de vedere al standardelor juridice internaționale și al reglementării juridico-constituționale.

Din multitudinea factorilor care stagnează formarea culturii drepturilor omului în cadrul societății noastre fac parte: diminuarea rolului dreptului și nivelul scăzut al conștiinței juridice a cetățenilor, lipsa unei ordini de drept stabile, a unor garanții sigure pentru drepturile omului, samavolnicia și coruperea funcționarilor publici și, în consecință, nihilismul juridic, neîncrederea oamenilor în drept, în lege, în actul de justiție ca modalități de protecție a drepturilor și intereselor persoanelor.<sup>12</sup>

În context, trebuie să precizăm că cultura drepturilor omului reprezintă o condiție importantă și indispensabilă pentru dezvoltarea respectului față de demnitatea umană. Realizarea cu succes a acesteia depinde de câteva aspecte: în primul rând, de depășirea nihilismului juridic al elitei politice; în al doilea rând, ideea respectului demnității umane trebuie să devină un principiu fundamental al responsabilității puterii; în al treilea rând, ideea respectului față de demnitatea umană trebuie să se manifeste ca o garanție morală, spirituală și juridică a grijii față de cetățeni.<sup>13</sup>

Respectiv, este destul de clar că la moment sunt necesare măsuri concrete și eficiente orientate spre consolidarea încrederii cetățenilor în drepturile și libertățile omului, în rolul și sprijinul statului și ale autorităților publice. Evident, că în acest sens este absolut necesară o politică statală unică, mai ales în sfera educației și a învățământului, care să contribuie la formarea culturii

---

<sup>12</sup> Павленко Е. М. Культура прав человека: понятие и содержание. В: Право и жизнь, № 62(10), 2003, <<http://www.law-n-life.ru/arch/n62.aspx>> (accesat la 14.12.2013).

<sup>13</sup> Мордовец А. С. Забота и уважение как форма проявления правовой культуры прав человека. В: Правовая культура, 2011, № 2(11), с. 169.



drepturilor omului. Paradoxal, însă cea mai slabă verigă în acest proces este anume sfera educației.

În ultimul timp, tot mai mult se vorbește despre educația pentru drepturile omului, văzută fiind ca fundament al formării culturii drepturilor omului.

În studiile de specialitate, prin educația pentru drepturile omului se înțelege procesul și rezultatul transmiterii și însușirii cunoștințelor, deprinderilor și abilităților, conturării orientărilor valorice și a calităților personalității în scopul formării culturii generale a drepturilor omului.<sup>14</sup>

În general însă, educația pentru drepturile omului nu are o definiție universal acceptată, dată fiind și diversitatea de situații, destinatari, metode și finalități care pot intra sub „umbrela” acestei denumiri. De la educația pentru cetățenie la educația de gen, de la educația pentru pace la educația pentru participare, de la educația pentru dezvoltare durabilă la educația sexuală – toate acestea sunt exemple de diferite tipologii ale educației pentru drepturile omului. În orice caz, o caracteristică importantă a acestui tip de educație este că ea este strâns legată de realitatea cotidiană a participanților, de viața de zi cu zi a acestora; nu întâmplător cineva spunea: „*Drepturile omului încep cu micul dejun*,” iar educația pentru drepturile omului este, la rândul său, un mod de a influența și promova schimbarea în viața destinatarilor ei.<sup>15</sup>

Educația pentru drepturile omului constituie, în viziunea multor oameni de știință, pedagogi, sociologi, psihologi, oameni ai școlii, cel de-al patrulea element de bază în învățământ după citit, scris și socotit. Aceasta, deoarece educația pentru drepturile omului poate preveni violarea drepturilor omului oferind indivizilor cunoștințele pentru a se apăra și, în același timp, dezvoltând responsabilitățile ce-i revin. Ea pune bazele respectului pentru libertate, pace și justiție favorizând crearea unei atmosfere de înțelegere, toleranță și veritabilă egalitate în demnitate și în fața legilor. Mai mult, educația pentru drepturile omului are misiunea de a pregăti cetățeanul activ, participant la acțiunea democratică și atașat valorilor și principiilor democratice.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> Павленко Е. М. Образование в области прав человека как одно из основных условий формирования культуры прав человека в РФ. В: Вестник МГПУ, 2011, № 2(8), с. 22.

<sup>15</sup> COMPANION – ghid pentru utilizarea manualului Consiliului Europei de educație pentru drepturile omului cu copiii – „Compasito.” București, 2009. <<http://www.agenda21.org.ro/download/companion.pdf>> (accesat la 05.01.2014).

<sup>16</sup> Voinea M., Bulzan C. Sociologia drepturilor omului. București: Editura Universității din București, 2004. <<http://ebooks.unibuc.ro/Sociologie/voinea/4.htm>> (accesat la 05.01.2014).

Problema educației pentru drepturile omului preocupă în mod constant în ultimele decenii și comunitatea internațională. La 10 decembrie 2004, Adunarea Generală a Națiunilor Unite a proclamat Programul Mondial privind educația în domeniul drepturilor omului (WPHRE) pentru a promova implementarea în toate sectoarele a programelor de instruire în domeniul drepturilor omului. Conform WPHRE, educația pentru drepturile omului poate fi definită ca educație, instruire și informarea orientată spre dezvoltarea unei culturi universale a drepturilor omului. O educație cuprinzătoare pentru drepturile omului oferă nu doar cunoștințe despre drepturile omului și mecanismele de protejare a acestora, dar conferă abilități necesare pentru promovarea, apărarea și aplicarea drepturilor omului în viața cotidiană. Educația pentru drepturile omului nutrește atitudini și comportamente necesare pentru a ocroti drepturile omului, ale tuturor membrilor societății.<sup>17</sup>

În textul *Cartei Consiliului Europei privind educația pentru cetățenie democratică și educația pentru drepturile omului*,<sup>18</sup> este precizat că „educația pentru drepturile omului” se referă la educație, formare, creșterea gradului de conștientizare, informare, practici și activități care au ca scop, prin formarea la elevi/studenți a cunoștințelor, capacităților, atitudinilor și comportamentelor, să-i pregătească și să-i încurajeze să contribuie la construirea și apărarea unei culturi universale a drepturilor omului în societate, în vederea promovării și protejării drepturilor omului și libertăților fundamentale.

În general, se poate afirma că educația pentru drepturile omului, în diferitele sale forme, are ca punct fundamental promovarea și dezvoltarea unei culturi a drepturilor omului. Iată câteva dintre obiectivele posibile ale educației pentru drepturile omului:<sup>19</sup>

- a dezvolta respectul pentru drepturile omului și pentru libertățile fundamentale;

---

<sup>17</sup> Всемирная программа образования в области прав человека. План действий. Нью-Йорк и Женева, 2012, с. 2.

<sup>18</sup> Carta Consiliului Europei privind educația pentru cetățenie democratică și educația pentru drepturile omului, adoptată în cadrul Recomandării CM/Rec(2010)7 al Comitetului de Miniștri. <[http://www.coe.int/t/dg4/education/edc/Source/Charter/Charterpocket\\_ROM.pdf](http://www.coe.int/t/dg4/education/edc/Source/Charter/Charterpocket_ROM.pdf)> (accesat la 05.01.2014).

<sup>19</sup> COMPANION – ghid pentru utilizarea manualului Consiliului Europei de educație pentru drepturile omului cu copiii – „Compasito.” București, 2009. <<http://www.agenda21.org.ro/download/companion.pdf>> (accesat la 05.01.2014).

- a valorifica demnitatea umană și a dezvolta respectul pentru sine și pentru ceilalți;
- a dezvolta atitudini și comportamente care poartă respectul pentru drepturile celorlalți;
- a asigura egalitatea între bărbați și femei și oportunități egale în toate sferile de activitate;
- a promova respectul, înțelegerea și aprecierea diferențelor, în special față de minorități și comunități naționale, etnice, religioase și lingvistice;
- a încuraja persoanele să devină cetățeni activi;
- a promova democrația, dezvoltarea, justiția socială, solidaritatea și prietenia între popoare și națiuni;
- a contribui la programele organismelor internaționale care urmăresc să creeze o cultură a păcii, bazată pe recunoașterea valorilor universale ale drepturilor omului, ale toleranței și nonviolenței.

Este clar din această listă de posibile obiective că educația pentru drepturile omului implică procese, schimbări și competențe de lungă durată. Și din acest motiv, atunci când vorbim de educația pentru drepturile omului, vorbim de educație pentru viață și pe tot parcursul vieții – a dezvolta competențe la indivizi pentru drepturile omului și deci a promova o cultură a drepturilor omului nu pot fi tratate doar ca materii școlare, este vorba de mult mai mult decât atât.

În fine, generalizând, notăm că educația pentru drepturile omului nu este o modă, ci o necesitate stringentă ce reiese din trecutul nostru totalitar, prezentul incert și aspirațiile de integrare în lumea democrațiilor pluraliste. Oportunitatea *educației pentru drepturile omului* în societățile actuale are la bază ideea că există anumite valori importante pentru umanitate în ansamblul său (egalitate, nediscriminare, respectul vieții, libertate, respectul opiniilor, al credințelor religioase etc.), fără de care o viață demnă de om, demnitatea umană sunt de neconceput. Prin urmare, doar educația pentru drepturile omului s-ar putea afla la baza unei înalte culturi juridice a drepturilor omului în calitate de factor principal în edificarea și consolidarea statului de drept.

## BIBLIOGRAFIE

1. Carta Consiliului Europei privind educația pentru cetățenie democratică și educația pentru drepturile omului, Adoptată în cadrul Recomandării CM/Rec(2010)7 al Comitetului de Miniștri. <[http://www.coe.int/t/dg4/education/edc/Source/Charter/Charterpocket\\_ROM.pdf](http://www.coe.int/t/dg4/education/edc/Source/Charter/Charterpocket_ROM.pdf)> (accesat la 05.01.2014).

2. COMPANION – ghid pentru utilizarea manualului Consiliului Europei de educație pentru drepturile omului cu copiii – „Compasito.” București, 2009. <<http://www.agenda21.org.ro/download/companion.pdf>> (accesat la 05.01.2014).
3. Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29.07.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1 din 12.08.1994.
4. Voinea M., Bulzan C. Sociologia drepturilor omului. București: Editura Universității din București, 2004. <<http://ebooks.unibuc.ro/Sociologie/voinea/4.htm>> (accesat la 05.01.2014).
5. Всемирная программа образования в области прав человека. План действий. Нью-Йорк и Женева, 2012.
6. Мордовец А. С. Забота и уважение как форма проявления правовой культуры прав человека. В: Правовая культура, 2011, № 2(11).
7. Павленко Е. М. Культура прав человека: понятие и содержание. В: Право и жизнь, 2003, № 62(10). <<http://www.law-n-life.ru/arch/n62.aspx>> (accesat la 14.12.2013).
8. Павленко Е. М. Формирование культуры прав человека и конституционного правосознания в современной России: Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. М., 2006.
9. Павленко Е. М. Образование в области прав человека как одно из основных условий формирования культуры прав человека в РФ. В: Вестник МГПУ, 2011, № 2(8).
10. Права и свободы человека в программных документах политических партий и объединений России. XX век. Под ред. акад. РАЕН А. Н. Аринина. М., 2002.
11. Права человека. Учебник для вузов/Отв. ред. Е. А. Лукашева. М.: Норма-Инфра, 2001.
12. Требков А. А. Знать международные стандарты прав человека. В: Государство и право, 1993, № 10.

## UNELE CONSIDERAȚII REFERITOARE LA ACȚIUNEA PRINCIPILOR SPECIALE ALE RĂSPUNDERII JURIDICE

Dumitru BALTAG,  
*doctor habilitat în drept, profesor universitar,  
Universitatea Liberă Internațională din Moldova*

### SUMMARY

*The problem of systematization, classification of principles of legal liability is a problem in a continues research. In the scientific and didactical literature to this problem is given less attention, although the principles have an exceptional importance due to their normative character and the decisive place in elaboration and implementation of laws. Identification and exposure of content of principles of legal liability - is the task of science whose conclusions, we hope that later will find direct and established reflection in legislation.*

Problema sistematizării și a clasificării principiilor răspunderii juridice este o problemă în continuă cercetare. În literatura științifică și didactică acestei probleme i se acordă o mai puțină atenție, cu toate că principiile au o importanță excepțională datorită caracterului lor normativ și locului determinant în elaborarea și aplicarea legilor. Identificarea și dezvăluirea conținutului principiilor răspunderii juridice este sarcina științei ale cărei concluzii, sperăm, își vor găsi reflectare și consfințire directă în legislație.

Un rol deosebit în această clasificare îl joacă principiile speciale ale răspunderii juridice. Vom încerca să caracterizăm toate aceste principii, bazându-ne pe opiniile existente în doctrina juridică.

*Constituționalitatea, legalitatea și temeinicia fundamentului răspunderii juridice.* Până la ora actuală fundamentarea legală, legitimitatea (justețea) răspunderii juridice era legată nemijlocit de legalitatea acesteia, constituind chiar sinonime. Însă principiul legitimității, în virtutea locului și rolului obiectiv pe care-l ocupă Constituția în sistemul de drept, precum și în virtutea argumentării rolului procesului constituționalizării, urmează să fie elucidat prin prisma constituționalității care, la rândul său, privește respectarea Constituției și a hotărârilor Curții Constituționale ce vizează prevederile din cuprinsul Constituției, în contextul principiilor și normelor recunoscute pe

plan internațional, ratificate pe plan intern, cu forță juridică identică celei de care dispune Constituția unei țări.<sup>1</sup>

*Constituționalitatea* se concretizează și se completează prin intermediul *principiului legalității*, care în raport cu răspunderea juridică semnifică: a) existența actului normativ ce fundamentează răspunderea juridică, corespunderea acestuia cu principiile generale de drept, dispozițiile Constituției și ale actelor normative internaționale; b) executarea reală a dispozițiilor legii de către organele competente și persoanele cu funcții de răspundere; c) garantarea asigurării executării și protejării actelor normative ce reglementează răspunderea juridică.

Legalitatea răspunderii juridice se referă la determinarea componenței faptei ilicite, a formei și măsurilor de răspundere juridică în conformitate cu prescripțiile legii.

Conform deciziilor Curții Constituționale a R. Moldova, tragerea la răspundere juridică și determinarea măsurilor concrete de răspundere ce restricționează exercitarea unui drept constituțional, în baza dispozițiilor alin. (3), art. 54 din Constituția Republicii Moldova<sup>2</sup> și rezultând din principiile generale de drept, nu trebuie să influențeze exercitarea altor drepturi civile, politice și de altă natură ce le sunt garantate cetățenilor de către Constituția Republicii Moldova și alte acte normative ale Republicii Moldova. Statul, pentru împiedicarea limitării drepturilor persoanelor la stabilirea răspunderii cu asigurarea exercitării drepturilor constituționale ale celui ce răspunde, urmează să aplice exclusiv măsurile strict necesare și legale și nicidecum cele extraordinare. Acest principiu, al limitării corespunzătoare a drepturilor și libertăților, consfințit în alin. (3), art. 54 al Constituției Republicii Moldova semnifică faptul că interesul public nominalizat în respectiva normă constituțională poate justifica aplicarea măsurilor de răspundere juridică ce limitează drepturile și libertățile doar dacă sunt proporționale cu scopul fundamentat din punct de vedere constituțional și social justificat, precum și cu interesele protejate de lege și caracterul faptei săvârșite.

Există diverse modalități de consfințire legală a formelor și măsurilor de răspundere juridică. Unele acte normative indică sancțiunea imediat după

---

<sup>1</sup> Витрук Н. В. Конституционное правосудие в России (1991-2001 гг.). Очерки теории и практики. М., 2001, стр. 45-46.

<sup>2</sup> Constituția Republicii Moldova din 29 iulie 1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2.08.1994, nr. 1.

determinarea componenței faptei ilicite (C. contr., C.P.). Uneori componența faptei este indicată ca încălcare a unor obligații, după care sunt nominalizate posibilele măsuri de răspundere ce pot fi aplicate, ceea ce e specific pentru ramurile de drept civil, al muncii etc. În alte cazuri răspunderea este reglementată de actele normative speciale, care suplimentează actul normativ ce reglementează obligațiile de natură juridică.

*Legalitatea* temeiniciei fundamentului răspunderii juridice arată că răspunderea intervine ca urmare a comiterii faptei catalogate ca fiind ilicită de litera legii. Astfel, art. 5 al C. Contr. al Republicii Moldova ne spune că „nimeni nu poate fi declarat vinovat de săvârșirea unei contravenții, nici supus sancțiunii contravenționale, decât în conformitate cu legea contravențională.”<sup>3</sup>

Principiul legalității fundamentării răspunderii și pedepsei penale este exprimat de cunoscuta maximă din dreptul roman: *nullum crimen, nulla poena, sine lege*.

*Temeinicia* fundamentului răspunderii juridice semnifică stabilirea tuturor elementelor componente ale faptei ilicite în baza legii și identificarea cerințelor legale vis-a-vis de posibilitatea excluderii răspunderii juridice.

*Legalitatea* este un principiu omniprezent și obligatoriu a fi respectat în toate ramurile dreptului și de către toate categoriile de autorități publice indiferent de ramura din care face parte aceasta. Legalitatea este un principiu pe care trebuie să-și fundamenteze comportamentul orice cetățean într-un stat de drept. Putem să afirmăm fără reținere că legalitatea este izvorul principiilor tuturor instituțiilor dreptului. În consecință, nu putem găsi în nicio legislație o instituție a dreptului care să nu se fundamenteze pe legalitate.

În ceea ce privește trecerea legalității din ipostaza de principiu general de drept spre ipostaza de principiu al unei instituții juridice și anume cea a răspunderii juridice, putem afirma că, inițial, acesta a fost formulat în domeniul răspunderii penale. Acesta exprima, în termeni de drept penal, regula conform căreia tragerea la răspundere penală a celor ce au săvârșit o infracțiune sau mai multe, se va fundamenta exclusiv pe existența reglementării exprese a faptului ilicit în calitate de infracțiune. Ideea este că legea penală cu siguranță condamnă o faptă ilicită dacă aceasta prezintă un pericol social

---

<sup>3</sup> Codul contravențional al Republicii Moldova nr. 218-XVI din 24.10.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 3-6 din 16.01.2009.

sporit și doar în asemenea condiții, cel ce comite o astfel de faptă va putea fi considerat infractor și va putea fi tras la răspundere penală. Legalitatea răspunderii în materie penală își extinde acțiunea și asupra sancțiunilor de drept penal, aplicate celor ce comit fapte incriminate de legea penală. Astfel, formularea inițială în materie de răspundere penală a principiului legalității, care este utilizată și astăzi în materia dreptului penal, este *nullum crimen sine lege* și *nulla poena sine lege*.<sup>4</sup>

Cele menționate mai sus nu limitează nicidecum sfera aplicării principiului legalității exclusiv la sfera răspunderii penale. Așa cum acesta este un principiu general de drept, evident că este aplicabil tuturor ramurilor dreptului. În plus, legalitatea răspunderii penale nu poate să eclipseze legalitatea răspunderii civile, contravenționale, constituționale etc. De aceea, opinăm că formularea inițială exclusiv în materie penală a dobândit la etapa actuală conotații specifice tuturor formelor de răspundere juridică. De aceea și în cazul tragerii la răspundere civilă, și în cel al tragerii la răspundere contravențională și disciplinară etc. temeiul reglementat de lege al tragerii la răspundere este în exclusivitate litera legii. Atunci când în practică nu se încalcă o dispoziție legală, nu va exista nici temei de tragere la răspundere.

Până la urmă principiul legalității răspunderii juridice se fundamentează mai întâi pe ideea că există un act normativ care condamnă fapta ilicită, și ulterior pe cea conform căreia există și o sancțiune reglementată de lege pentru comiterea aceleiași fapte.

Doctrina de specialitate atestă existența diverselor concepții despre ce este legalitatea, ce înseamnă natura, conținutul și principiile ei. Pentru adepții abordării etatice legalitatea înseamnă respectarea strictă și obligatorie a dreptului sau, ceea ce e identic, respectarea legii (dreptul și legea în acest caz se identifică). De exemplu, în jurisprudență s-a format concepția legalității ca executare strictă și neclintită a legilor și a actelor normative legale de către toate subiectele de drept.

În acest sens vom prezenta exprimarea principiului legalității făcută de B. Negru și A. Negru: „Principiul legalității răspunderii juridice are un caracter complex, care se manifestă prin:

- răspunderea juridică are loc numai în baza normei juridice;

---

<sup>4</sup> Popescu S. Teoria generală a dreptului. București: Editura „Lumina Lex,” 2000, p. 311.



- aplicarea sancțiunii ține de competența strictă a statului și reprezentanților săi oficiali;
- înseși organele statului activează în strictă conformitate cu prevederile normelor juridice.”<sup>5</sup>

Deși în materie de drept public principiul legalității este strict relevant, în dreptul privat, respectivul principiu emană deseori din alte principii sau din interpretarea normelor juridice. De exemplu, art. 3 din Codul Civil Român<sup>6</sup> obligă pe judecător, sub sancțiunea de „denegare de dreptate” să judece orice cauză, neputând a se prevala de faptul că „legea nu prevede” sau este „întu-necată” sau „neîndestulătoare.”<sup>7</sup>

*Inevitabilitatea răspunderii juridice.* Principiul inevitabilității răspunderii juridice este expresia legăturii indisolubile dintre fapta comisă cu încălcarea legii și consecințele corespunzătoare ce decurg din aceasta în strictă conformitate cu litera legii și principiul dreptății și echității. Respectivul principiu indică asupra intervenirii inevitabile a răspunderii dacă legea prevede sancțiune juridică pentru fapta ilicită comisă și corespunde regimului de constituționalitate și legalitate, constituind una dintre condițiile inerente ale ordinii de drept.

I. S. Samoshchenko și M. H. Farukshin subliniază că inevitabilitatea răspunderii constă, întâi de toate, în aceea că nicio faptă ilicită nu poate trece neobservată sau nedescoperită, că orice faptă ilicită trebuie cunoscută de publicul larg și de stat pentru a fi apreciată și judecată de către aceștia.<sup>8</sup> Inevitabilitatea răspunderii vine să reducă sau să excludă caracterul latent al faptelor ilicite, să ridice eficacitatea luptei contra criminalității și a activității organelor de drept ceea ce este legat de funcționarea sistemului garanțiilor corespunzătoare, întrucât principiul inevitabilității nu produce efecte automat și independent. Este un fapt cunoscut și acceptat de societate că nu asprimea pedepsei ci inevitabilitatea aplicării ei face ca aceasta să-și realize-

<sup>5</sup> Negru B., Negru A. Teoria generală a dreptului și statului. Chișinău: Bonsoffices, 2006, p. 468-469.

<sup>6</sup> Codul Civil al României din 26.07.1993. <<http://juridicisijiasi.net63.net/documents/Codul%20Civil%20al%20Romaniei.pdf>>.

<sup>7</sup> Legea Republicii Moldova, Codul muncii al Republicii Moldova nr. 154 din 8.03.2003. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 29.07.2003, nr. 159.

<sup>8</sup> Самощенко И. С., Фарукшин М. Х. Ответственность по советскому законодательству. Москва, 1971, с. 174.

ze menirea preventiv-educativă a sa. Lipsa răspunderii pentru o faptă ilicită comisă este un fenomen anormal, care generează iresponsabilitate, nihilism juridic și ilegalitate.<sup>9</sup>

Principiul inevitabilității își exercită acțiunea în cadrul tuturor etapelor de realizare a răspunderii juridice. Obiectivul principal al acestui principiu este de a aduce răspunderea din plan virtual în realitate și de a exclude posibilitatea scăpării de răspundere fără existența vreunui temei legal pentru aceasta. În același timp, scutirea de răspundere în temeiurile indicate expres în lege nu vine nicidecum în contradicție cu principiul inevitabilității răspunderii.

*Temeiurile egale ale răspunderii juridice.* Principiul de drept comun al egalității tuturor în fața legii și a instanței de judecată, consfințit în art. 16 al Constituției Republicii Moldova, consecutiv cu egalitatea în drepturi a omului, cu orice limitare în drepturi, discriminare de rasă, naționalitate, limbă, religie, implică egalitate de obligații și egalitate de temeiuri pentru intervenirea răspunderii juridice.

Principiul egalității în fața legii în raport cu răspunderea juridică își găsește reflectare în legislația de ramură în vigoare.

Astfel, principiul egalității în fața legii în sfera răspunderii administrative și-a găsit consfințire în art. 6, C. Contr. În Republica Moldova persoanele ce au comis contravenții administrative sunt egale în fața legii.

Persoanele fizice sunt pasibile de răspundere indiferent de rasă, naționalitate, sex, limbă, origine socială, stare materială și poziție socială, apartenență la organizații obștești etc.; persoanele juridice sunt pasibile de răspundere indiferent de locul aflării sediului, formei de organizare juridică, subordine etc.

Egalitatea persoanelor în procesul de realizare a răspunderii juridice la diferitele sale etape își are originea în dreptul la egalitate în fața legii. Acest concept rezultă din Declarația Franceză a Drepturilor Omului și Cetățeanului (1789), care prin intermediul art. 6 menționează: „Toți cetățenii sunt egali în fața legii.”<sup>10</sup> Acest principiu este considerat unul dintre drepturile fundamentale ale omului, existent în constituțiile țărilor democratice din Europa. Franța, aflându-se la începuturile democrației și garantării dreptu-

---

<sup>9</sup> Малаш Т. А. Принцип неотвратимости юридической ответственности. М.: Новый Юрист, 1998, с. 37.

<sup>10</sup> Declarația Universală a Drepturilor Omului din 10.12.1948. Aderat la Declarație prin hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 217-XII din 28.07.90.

rilor cetățenești, asigură egalitatea în fața legii tuturor cetățenilor indiferent de rasă și religie.<sup>11</sup>

Acest principiu și-a găsit reflectare și în Codul de procedură penală al Republicii Moldova (art. 9). Principiul egalității persoanelor în procesul penal implică următoarele categorii:

1) Aplicarea față de toate persoanele a aceleiași reguli procesuale. Introducerea în lege a unor proceduri speciale nu neagă principiul. De exemplu, procedura specială aplicată infractorilor minori nu constituie o discriminare, ci, din contra, asigură protecție sporită acestei categorii de infractori, oglindind valențele umaniste ale dreptului procesual penal.

2) Un sistem unic de organe juridice pentru toate persoanele. Existența unei competențe speciale în legătură cu anumiți infractori (de exemplu, militarii, judecătorii) nu infirmă acest principiu, întrucât atragerea unei competențe speciale în funcție de calitatea infractorului nu se face în mod discriminator în raport cu criteriile menționate. Condițiile speciale de tragere la răspundere penală a deputaților din Parlament (art. 71/3), a judecătorilor (art. 116/1) din Constituția Republicii Moldova, reprezintă o abatere de la acest principiu determinată de caracterul deosebit al funcțiilor prestate de ei.

3) Imparțialitatea tuturor organelor judiciare față de părți.

4) Părțile dețin drepturi similare în fața organelor judiciare, nu există drepturi procesuale multiple – privilegii procesuale pentru anumite persoane și drepturi mai restrânse, restricții procesuale – pentru alte persoane.<sup>12</sup>

*Personalizarea răspunderii juridice* reprezintă un alt principiu important pe care se fundamentează instituția răspunderii juridice. Conform acestui principiu, efectele sancțiunilor se răsfrâng numai asupra persoanei care a încălcat norma juridică, săvârșind fapta ilicită.

Răspunderea juridică este personală și acest principiu este lesne de găsit în dreptul penal, în sensul că numai cel care a săvârșit direct sau a participat indirect la săvârșirea unei infracțiuni poate fi tras la răspundere penală; răspunderea personală înseamnă răspundere pentru fapta proprie, indiferent dacă subiectul este persoană fizică sau juridică. Codurile civile reglemen-

<sup>11</sup> Constitution de la République française. (Adoptată la data de 4 octombrie 1958). Paris: D.F., 1996.

<sup>12</sup> Mărgineanu I. Principiile justiției penale în Republicii Moldova. Chișinău: Monograf, 2006, p. 45.

tează răspunderea pentru fapta altuia, considerată o abatere de la principiul răspunderii personale.<sup>13</sup>

Formularea legală a respectivului principiu o regăsim în legea penală, astfel răspunderii penale și pedepsei penale este supusă numai persoana care a săvârșit cu intenție sau din imprudență o faptă prevăzută de legea penală (art. 6, alin. (2) CP RM).<sup>14</sup> Răspunderea personală nu poate fi separată de individualizarea pedepsei. Deși reprezintă două fenomene distincte, totuși nicidecum nu putem afirma că individualizarea sancțiunii nu are nimic comun cu personalizarea răspunderii. Individualizarea sancțiunii este, de fapt, o continuare a aplicării principiului răspunderii personale. Astfel, fiind determinată, persoana care va fi trasă la răspundere, în baza principiului răspunderii personale, urmează determinarea tuturor circumstanțelor în care a fost comisă fapta, iar în consecință și stabilirea sancțiunii corespunzătoare acestei persoane și acestor circumstanțe. Nu putem identifica aceste două fenomene dintr-un motiv lesne de înțeles, și anume acelea că răspunderea personală este o regulă, dar are, după cum am menționat, și o excepție importantă – cea a răspunderii pentru fapta altuia. Deși situațiile de răspundere pentru fapta altuia sunt diverse și multiple, acestea nicidecum nu exclud individualizarea sancțiunii, dimpotrivă, ele necesită aceeași individualizare exact ca în cazul răspunderii personale. În concluzie, răspunderea personală nu se identifică cu individualizarea pedepsei, deși între ele există conexiuni indisolubile. Dimpotrivă, teoria dreptului delimitează în acest sens și un principiu distinct al răspunderii juridice – cel al justeței sancțiunii. În consecință, întinderea răspunderii se stabilește după constatarea circumstanțelor în cadrul cărora s-a produs fapta ilicită în procesul individualizării pedepsei.

C. Popa și majoritatea specialiștilor români, referindu-se la răspunderea personală, menționează că, potrivit acestui principiu, răspunderea revine celui care a încălcat norma juridică săvârșind o faptă ilicită.<sup>15</sup> De exemplu, L. Barac nu denumesc acest principiu în categoria principiilor răspunderii juridice,<sup>16</sup> deși din cele comentate de acest autor rezultă recunoașterea aces-

<sup>13</sup> Mihai Gh., Motică R. Fundamentele dreptului, vol. IV, București: C.H.Beck, 1999, p. 104.

<sup>14</sup> Legea R. Moldova, Codul penal al Republicii Moldova nr. 985-XV din 8.04.2002. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 13.09.2002, nr. 128-129/1012.

<sup>15</sup> Popa C. Teoria generală a dreptului. București: Lumina Lex, 2001, p. 276-279.

<sup>16</sup> Barac L. Elemente de teoria dreptului. București: All Beck, 2001, p. 172-173.

tui principiu fără îndoială. Aici întâlnim aceeași situație cu cea a altor principii ale răspunderii juridice, la care ne-am mai referit anterior.

Pe lângă cele menționate, am mai amintit anterior despre abaterea de la principiul răspunderii personale, cea care implică o altă persoană decât cea care a comis fapta ilicită în tot procesul de tragere la răspundere, și nu doar o implică ca participant simplu, ci ca subiect al răspunderii juridice. Altfel spus, se substituie persoana făptuitorului cu cea a persoanei care va răspunde în locul făptuitorului. Este bine să cercetăm această „*abateră*”. Altfel spus, părinții răspund pe bază de culpă pentru prejudiciul cauzat de copiii lor minori; chiar juridic vorbind, un minor (calificativ juridic pentru persoana fizică în dreptul pozitiv sub o anumită vârstă juridică) poate prejudicia, leza un drept patrimonial sau nepatrimonial al altuia, dar nu are capacitate de exercițiu pentru că nu are discernământ, astfel încât nu poate fi calificat din punct de vedere juridic. În dreptul civil minorul (persoană, uneori înainte de a se naște) este subiect de drept cu capacitate de folosință a drepturilor sale subiective, dar nu și le poate exercita în nume propriu din lipsa de discernământ. În acest caz, fapta săvârșită de el însuși sau împreună cu alți minori în starea aceleiași incapacități nu mai e a lui, juridic, ci se transferă formal în seama altora care îl au în supravegherea prevăzută de lege, a părinților sau a tutorului, în deplin discernământ; culpa nu e a minorului, ci a majorului care îl supraveghează. Răspunderea juridică totuși, e tot personală, adică a persoanei responsabile juridic, printr-o ficțiune juridică.<sup>17</sup>

În temeiul principiului răspunderii personale, nicio răspundere pentru altul sau pentru altceva nu este posibilă decât dacă legea o prevede.<sup>18</sup> Cazurile de răspundere indirectă, pentru fapta altuia sau pentru fapta lucrurilor, sunt excepții de la regulă și sunt de strictă interpretare. Aceste cazuri nu pot fi lărgite prin aplicarea principiului *ubi cadem ratio legis, ibi idem lex*.<sup>19</sup>

Răspunderea pentru fapta altuia constituie o derogare de la regula generală potrivit căreia orice persoană răspunde numai pentru prejudiciul cauzat prin propria sa faptă sau, altfel spus, răspunderea pentru fapta altuia este o derogare de la principiul răspunderii personale. Temeiul acestei forme de răspundere îl constituie o prezumție legală de culpă.

<sup>17</sup> Mihai Gh. Fundamentele dreptului, vol. V. București: C. H. Beck, 2006, p. 139.

<sup>18</sup> Dvoracek M.V., Lupu Gh. Teoria generală a statului și dreptului. Iași: Chemarea, 1996, p. 312.

<sup>19</sup> Ibidem.

În aceeași ordine de idei, după cum s-a menționat, părinții răspund, pe bază de culpă, pentru prejudiciul cauzat de copiii lor minori; nejuridic vorbind, un minor poate prejudicia, leza un drept patrimonial sau nepatrimonial al altuia, dar juridic vorbind el nu are capacitate de exercițiu, nu are discernământ, nu poate fi calificat vinovat juridic.

De obicei, se afirmă că răspunderea părinților se întemeiază pe o prezumție de culpă în modul în care nu și-au îndeplinit anumite îndatoriri care le reveneau. În realitate, după ce victima prejudiciului face dovada, care, indiscutabil, că îi revine în mod direct, privind existența prejudiciului, a faptei ilicite a minorului și a legăturii de cauzalitate dintre această faptă și prejudiciu, o triplă prezumție se declanșează în privința părinților și anume:

- prezumția că în exercitarea îndatoririlor ce le reveneau față de copilul minor au existat abateri care, prin rezultatul lor final – prejudiciul – s-au definit ca fiind adevărate acțiuni ori misiuni ilicite, de natură să le angajeze răspunderea pentru fapta minorului;

- prezumția de cauzalitate între neîndeplinirea îndatoririlor ce le reveneau și comiterea de către minor a faptei ilicite, cauzatoare de prejudicii.

*Individualizarea răspunderii juridice.* Principiul individualizării răspunderii semnifică individualizarea maximă a consecințelor juridice aplicabile celor ce încalcă legea. Acesta nu este orientat doar spre restabilirea drepturilor, compensarea/repararea daunei cauzate, reacția proporțională cu gravitatea faptei, dar și spre realizarea sarcinilor preventiv-educative și de resocializare a răspunderii juridice. Principiul individualizării răspunderii nu presupune doar aplicarea unei pedepse mai ușoare (ceea ce este specific principiului umanismului), și nici nu exclude aplicarea unor sancțiuni mai dure în vederea atingerii scopurilor răspunderii juridice. La existența temeiurilor legale răspunderea juridică este mereu oportună, iar caracterul pedepsei este cu totul altceva decât oportunitatea acesteia.

Drept criteriu de individualizare a răspunderii juridice apare mai întâi de toate caracterul și gradul de pericol social creat prin comiterea faptei ilicite, gravitatea acesteia. În același timp asupra calificării juridice a faptei ilicite exercită influență caracteristica elementelor componente faptei ilicite (forma vinovăției, prejudiciul etc.). Un rol nicidecum lipsit de importanță revine și caracteristicilor personalității făptuitorului, care prezintă importanță din punct de vedere juridic și social-psihologic. Tot la categoria de criterii de individualizare includem și împrejurările atenuante și agravante ale răspun-

derii juridice. Lista împrejurărilor atenuante ale răspunderii juridice, așa cum este stipulat de legea contravențională și cea penală, nu este exhaustivă (art. 42 C. Contr. RM, art. 76 CP RM). Cu atât mai mult poate exista o listă exhaustivă a acestor circumstanțe în dreptul privat.

Principiul individualizării răspunderii civile constă în faptul că răspunderea intervine în funcție de gravitatea prejudiciului comis în urma delictului, forma vinovăției etc. Principiul reparării integrale a daunei se referă la restabilirea situației patrimoniale a reclamantului. Totuși legea poate să limiteze repararea integrală a prejudiciului în cazuri speciale. De exemplu, art. 14 CC RM sugerează instanței să determine mărimea compensației prejudiciului nepatrimonial în funcție de suferințele fizice și psihice, ceea ce se determină cu luarea în calcul a particularităților părții vătămate.

Art. 41 C. Contr. RM stipulează: la stabilirea sancțiunii contravenționale aplicabile persoanei fizice se ține cont de caracterul contravenției comise, personalitatea vinovatului, situația materială a acestuia, circumstanțele atenuante ale răspunderii administrative.

La stabilirea pedepsei penale, așa cum stipulează art. 75 CP RM, se ține cont de gradul prejudiciului infracțiunii, personalitatea infractorului, circumstanțele atenuante și agravante ale răspunderii, precum și de influența pedepsei asupra corectării infractorului și asupra condițiilor de viață a familiei acestuia.

*Non bis in idem.* Acest principiu este puțin studiat în știința de specialitate autohtonă. În unele cazuri se vorbește despre inadmisibilitatea răspunderii juridice duble, iar în altele despre pedeapsa pentru una și aceeași faptă ilicită. Totul devine limpede dacă ne raportăm la o formă concretă de răspundere juridică și sancțiune (civilă, disciplinară, administrativă, penală). Interdicția pedepsei duble pentru una și aceeași faptă penală este recunoscută de mult timp ca fiind un principiu de drept și este consfințit în actele normative internaționale.

Reformulat și în legislația contravențională, principiul individualizării răspunderii contravenționale și sancțiunii contravenționale stipulează că nimeni nu poate fi supus de două ori răspunderii contravenționale pentru una și aceeași faptă (art. 9, alin. (2) C. Contr. RM).

Principiul *non bis in idem* exprimă, deopotrivă, umanismul și democratismul dreptului. Și în plus exprimă ideea de aplicare a unei sancțiuni proporționale și nicidecum a uneia extrem de dure sau a unei multitudini de sancțiuni

cu scopul de pedeapsă a celui vinovat. Această exagerare ar duce cu certitudine la crearea unei repulsii față de drept și față de instituția răspunderii juridice, iar în consecință ar stimula sentimentul de răzbunare a celui pedepsit astfel. Asemenea efecte nu sunt nicidecum urmărite de instituția răspunderii juridice, ba, dimpotrivă, funcțiile răspunderii juridice indică o schimbare de atitudine a celui vinovat, dar o schimbare în sensul bun, în sensul aprecierii importanței respectării prescripțiilor legii.

Respectivul principiu în dreptul penal mai este denumit de unii autori<sup>20</sup> drept *principiu al unicității răspunderii penale* și se referă ca și în celelalte cazuri la ideea de atragere a răspunderii penale o singură dată și aplicarea unei singure sancțiuni drept consecință a săvârșirii unei infracțiuni.

Totuși principiul *non bis in idem*, după cum am menționat anterior, nu exclude posibilitatea intervenției simultane a mai multor forme de răspundere juridică față de aceeași persoană când prin fapta ilicită se încalcă o pluralitate de norme juridice de natură diferită. În acest fel pot fi cumulate răspunderea civilă cu cea penală, răspunderea penală cu răspunderea disciplinară etc. Acest lucru este posibil datorită faptului că finalitatea principală a răspunderii juridice este stabilirea ordinii de drept încălcată prin fapta ilicită.

*Principiul celerității tragerii la răspundere juridică.* Aplicarea cu celeritate a sancțiunii este necesară. Promptitudinea în aplicarea și punerea în executare a sancțiunilor juridice are valențe socioeducative ce țin de recuperarea ordinii de drept, dimensiune a ordinii normative a societății. Statul în serviciul societății – nu în acela al privilegiatilor unui sistem de drept care, prin natura lui îl generează – are interes comun cu interesul general ca să sancționeze imediat, pentru a-i proba eficiența și utilitatea.

Spre deosebire de alte principii ale instituției răspunderii juridice, principiul celerității sau operativității și promptitudinii răspunderii juridice, vizează alte valori și anume oportunitatea și operativitatea tragerii la răspundere a celui vinovat de comiterea unei ilegalități. Aplicarea sancțiunii juridice sau tragerea la răspundere juridică reprezintă reacția negativă a societății și, respectiv, a statului la comportamentul necorelat cu dispoziția normei juridice a celui vinovat. Dacă reacția socială la comiterea de acțiuni ilicite nu intervine cu promptitudine, efectele urmărite nu se mai obțin nici în raport

---

<sup>20</sup> Voicu C. Teoria generală a dreptului. București: All Beck, 2009, p. 271.



cu societatea, nici în raport cu făptuitorul. Tragerea la răspundere nu poate suferi amânare, întrucât s-ar crea un sentiment de insecuritate și o stare de neîncredere în capacitatea organelor abilitate în a restabili ordinea de drept.<sup>21</sup> Același lucru este afirmat de diverși alți autori de specialitate, astfel și Gh. Mihai susține ideea că temporizarea tragerii la răspundere a făptuitorului provoacă un sentiment de insecuritate în raporturile interumane și în acele sociale, precum și un sentiment de neîncredere în capacitatea factorilor instituționali obligați să asigure ordinea de drept.<sup>22</sup>

Acest lucru este dovedit de faptul că trecerea timpului poate altera unele probe importante pentru procesul de tragere la răspundere și deci imposibilă aplicarea celorlalte principii ale răspunderii juridice sau poate face ineficientă aplicarea lor.

Așa cum am văzut anterior, dat fiind faptul că nu întotdeauna realizarea principiului celerității depinde exclusiv de organele de drept, pentru asigurarea efectivă a accesului la justiție și a respectării celerității, operativității și promptitudinii tragerii la răspundere juridică se impune informarea cetățenilor cu privire la drepturile de care beneficiază, în raport de reglementările în vigoare, creșterea calității asistenței juridice din oficiu și asigurarea accesului la consultanță juridică a condamnaților definitiv etc.

*Principiul răspunderii pentru fapta săvârșită cu vinovăție* necesită suplimentar alte condiții ale răspunderii juridice, existența vinovăției subiectului de drept care a încălcat prevederile legii.<sup>23</sup> Astfel, răspunderea juridică intervine pentru că un subiect de drept nu a respectat conduita prescrisă de normele de drept și pentru că din mai multe conduite posibile a ales-o tocmai pe aceea care încalcă interesele sociale ocrotite de aceste norme. Prin intermediul dreptului, societatea îi condamnă pe acei membri ai săi care au o conduită contrară intereselor sale, iar făptuitorii își dau seama că prin comportamentul lor contravin acestor interese.<sup>24</sup>

Subiectul de drept răspunde pentru faptele săvârșite cu vinovăție.<sup>25</sup> Nu

---

<sup>21</sup> Popa C. Teoria generală a dreptului. București: Lumina Lex, 2001, p. 279.

<sup>22</sup> Mihai Gh. Teoria generală a dreptului. București: Lumina Lex, 2001., p. 202.

<sup>23</sup> Mîrzac D. Principiul răspunderii pentru fapta săvârșită cu vinovăție și principiul prezumției nevinovăției. În: Legea și viața nr.1/2010, p. 51-59.

<sup>24</sup> Mihai Gh. Teoria generală a dreptului. București: Lumina Lex, 2001, p. 243.

<sup>25</sup> Gridel J. P. Introduction au droit et au droitfrançais. Paris: Dalioz, 1992, p. 451-468.

cunoaștem vreo lucrare doctrinară care să nu insiste asupra acestui principiu, fie că e vorba de cercetarea dreptului intern, a oricărei ramuri a acestuia, fie că e vorba de cercetarea dreptului internațional, a oricărei ramuri a acestuia. Conform acestui enunț orice subiect de drept poate fi tras la răspundere și sancționat numai și numai când este dovedit vinovat și numai în limitele vinovăției sale. Dovedirea vinovăției are loc numai în instanța de judecată competentă și doar aceasta hotărăște, cu aplicarea riguroasă a regulilor de procedură, plecând de la prezumția de nevinovăție, dacă este sau nu vinovat. Până ca hotărârea judecătorească să devină definitivă și irevocabilă, subiectului nu i se cuvine calificarea de vinovat sau, nevinovat, sub aspect juridic. El este tras la răspundere juridică numai pentru faptele sale de conduită, mai precis pentru fapăturile juridice cu caracter ilicit.<sup>26</sup>

Opinăm că principiul abordat de noi aici trebuie examinat paralel cu cel al *prezumției de nevinovăție*, întrucât respectarea celui de-al doilea conduce implicit la respectarea celui dintâi. Ceea ce dorim să spunem este că, dacă ne orientăm spre prezumția de nevinovăție a persoanei, este sigur că se va răspunde exclusiv pentru faptele ilicite, comise cu una din formele de răspundere reglementate de legea statului.

De aici rezultă altă concluzie relevantă pentru principiul răspunderii pentru vinovăție, concluzie conform căreia doar constatarea comiterii faptei incriminate de lege și de care persoana se dovedește a fi vinovată reprezintă condiții de tragere la răspundere, însă atâta timp cât persoana are doar reprezentarea imaginară a unor fapte ilicite, ea va beneficia de prezumția de nevinovăție și nicidecum nu va putea fi trasă la răspundere. Or, respectarea principiului prezumției nevinovăției implică și respectarea automată a principiului răspunderii exclusiv pentru faptele comise cu vinovăție și nu pentru ideile pe care le are vis-a-vis de un fenomen ilicit.

Dicționarul explicativ al limbii române tratează prezumția (lat. *praesumptio*) drept recunoaștere a unui fapt ca autentic din punct de vedere juridic, până la proba contrară.<sup>27</sup> Astfel, prezumția de nevinovăție este o supoziție, o presupunere, recunoașterea autentică a nevinovăției persoanei până la proba

---

<sup>26</sup> Mihai Gh. Fundamentele dreptului, vol. V. București: C. H. Beck, 2006, p. 99.

<sup>27</sup> Dicționarul Explicativ al Limbii Române. Ed. a II-a, București: Univers Enciclopedic, 1998, p. 847.

contrară. Doar drept consecință a acestui conținut al prezumției de nevinovăție, se admite nevinovăția persoanei până la proba contrarie. În cazul nostru, proba contrarie o reprezintă dovada existenței vinovăției în una din formele reglementate de lege. În consecință, prin respectarea principiului răspunderii pentru fapta săvârșită cu vinovăție, automat se respectă și recunoașterea nevinovăției persoanei până la proba contrarie.

Legislația ex-U.R.S.S. a reprezentat o excepție istorică de la principiul prezumției nevinovăției. Astfel, pe teritoriul ex-U.R.S.S., în anii '30-40 ai secolului trecut, procurorul general A. Vișinski, în locul „prezumției nevinovăției” a declarat „prezumția vinovăției,” care prevedea că în cazul în care învinuitul sau inculpatul își recunosc „vinovăția,” nu mai este necesară dovadă „nevinovăției.” În consecință, legislația ce reglementa răspunderea juridică avea la bază ideea de lipsă de necesitate a probării vinovăției în cazul recunoașterii acesteia. Deci se cerea dovedită nevinovăția, ceea ce era, practic, imposibil de realizat, dovadă stând faptele istorice cunoscute.<sup>28</sup>

Declarația Franceză a Drepturilor Omului și Cetățeanului din 1789, a stabilit în art. 9 că „orice om trebuie considerat nevinovat până la aprobarea culpabilității sale...”<sup>29</sup> Este textul fundamental care a influențat în mod decisiv, în sens umanist, toate sistemele de drept procesual penal din Europa și, în parte, din lume.<sup>30</sup>

În același spirit, și Declarația Universală a Drepturilor Omului recomandă legislațiilor naționale ale statelor să consfințească această prezumție, stipulând, la rândul său, că „orice persoană învinuită de a fi săvârșit o infracțiune este prezumată nevinovată atât timp cât vinovăția sa nu a fost stabilită într-un proces public cu asigurarea garanțiilor necesare apărării”.

Pe parcursul mai multor perioade istorice, ca orice alt principiu ce naște controverse, același lucru l-a generat și principiul respectării prezumției de nevinovăție. Ideea care a născut diverse opinii a pornit de la faptul că și criminalii pot fi diferențiați în criminali ocazionali și criminali profesioniști.

---

<sup>28</sup> Baltag D. Vinovăția temei sau condiție a răspunderii juridice. În: Revista națională de drept, nr. 6/2006. p. 23.

<sup>29</sup> Declarația Universală a Drepturilor Omului din 10.12.1948. Aderat la Declarație prin hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 217-XII din 28.07.90.

<sup>30</sup> Doltu I. Presumția și nevinovăția în legislația românească și în unele legislații ale statelor Europei. În: Dreptul, nr. 4/1998, p. 24.

Această divizare a lor ar fi, în opinia acestei tagme de autori, un temei de aplicare sau neaplicare a prezumției de nevinovăție. Ideea lor este de a aplica prezumția nevinovăției în cazul celor care sunt la prima ilegalitate comisă și, dimpotrivă, de a nu ține cont de respectiva prezumție în cazul celor care au reputație de recidiviști. Este de înțeles această poziție, dar totuși, din considerentul că toți sunt egali în fața legii, și acest lucru este consfințit de toate legislațiile naționale și de un șir important de acte internaționale, opinăm că nu ar fi corectă această „discriminare” vis-a-vis de aplicarea prezumției nevinovăției.

Din cele prezentate anterior, la categoria de principii speciale ale răspunderii juridice includem: *legalitatea, echitatea, umanismul, inevitabilitatea tragerii la răspundere, individualizarea pedepsei precum și oportunitatea acesteia*. Ultimul este ținta discuției în doctrină, mai ales doctrina rusă.

La momentul actual, oportunitatea tragerii la răspundere, foarte des, este catalogată drept temei de luare a deciziei asupra unei sau altei cauze concrete, temei de stabilire a pedepsei sau de eliberare de aceasta.

*Oportunitatea tragerii la răspundere*, ca principiu, reprezintă *concordanța* dintre *conținutul normelor juridice* ce reglementează răspunderea pentru o faptă ilicită concretă și acțiunile subiectului de drept la realizarea acestor norme, de asemenea, a măsurilor concrete de răspundere la determinarea lor în procesul de realizare a răspunderii *cu scopurile și sarcinile generale ale dreptului*.

În opinia noastră, oportunitatea are o semnificație determinantă la stabilirea măsurilor de răspundere în două cazuri:

- aplicarea principiului *contra legem* – adoptarea deciziei în baza principiului oportunității eclipsând principiului legalității;
- exercitarea libertății alegerii – adoptarea deciziei în baza principiului libertății în procesul de realizare a dreptului. Aici decizia este fundamentată pe principiul legalității.

Dacă problema despre exercitarea libertății de a alege reprezintă un subiect suficient de studiat în teoria dreptului, deși cu multe semne de întrebare și contradicții ivite pe parcurs, atunci aplicarea principiului *contra legem* determină cele mai multe dezbateri la momentul actual.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> Горин А. Е. Принцип целесообразности юридической ответственности как основа вынесения решения. În: Современное право, № 4/2010, с. 29.

Principiul *contra legem* determină organul competent să ia decizia privind răspunderea juridică a unui sau altui subiect de drept să adopte o decizie vădit în contradicție cu legea dar corectă și obiectivă, întrucât norma juridică corespunzătoare se consideră ca fiind inechitabilă și inoportună. Acest subiect controversat este în vizorul specialiștilor de domeniu de mai bine de 150 ani.

Fundamentele soluționării problemei respective rezidă în abordarea dreptului în general. Astfel, adepții abordării pozitiviste nu admit aplicarea principiului respectiv, pe când adepții doctrinei naturalist-juridice admit acest lucru, deși cu unele limitări.

În procesul de aplicare a principiului *contra legem* apar trei probleme. În primul rând, în cauze similare nu se vor lua decizii de aplicare a dreptului similare, ceea ce vine în contradicție cu regula omogenității reglementării juridice. Pe de altă parte, anularea sau interdicția aplicării acestui principiu exclud posibilitatea de adaptare la situații ce rezultă din raporturile sociale mereu în evoluție.

În cel de-al doilea rând, cei ce aplică legea și alte categorii de subiecte au viziuni diferite asupra echității și oportunității. Echitatea în general, după natura sa, are un caracter subiectiv.

În cel de-al treilea rând, unii dintre cei ce aplică legea au tendința de a lua decizii legale, chiar dacă acestea ar fi inechitabile, pe când alții, dimpotrivă, tind să adopte decizii echitabile, chiar dacă acestea ar veni în contradicție cu legea. În plus, funcționarul ce aplică legea oricum, nu are obligația de a aplica principiul *contra legem*, chiar și atunci când norma juridică este inechitabilă și inoportună, ceea ce din nou conduce la încălcarea regulii de omogenitate a reglementării juridice.

Autorul A. Gorin susține ideea că aplicarea acestui principiu nu este străină practicii de aplicare a dreptului (ba, dimpotrivă, acesta se aplică, deși deciziile poartă un caracter voalat), ceea ce ne permite să presupunem că și în viitor se va menține aceeași tendință.<sup>32</sup>

Diverse perioade au adus diverse modele de formulare a principiului *contra legem* și a aplicării sale. Unul dintre aceste modele aparține autorului A. Fedotov. Acesta susține că se admite modelul care ar permite aplicarea

---

<sup>32</sup> Горин А. Е. Принцип целесообразности юридической ответственности как основа вынесения решения. În: Современное право, № 4/2010, с. 29.

principiului *contra legem* unor instanțe în mod selectiv și anume instanțelor supreme.<sup>33</sup>

În cel de-al doilea rând, proiectul fiecărei decizii *contra legem* trebuie discutat de către cei mai experimentați judecători. La fel, elaborarea proiectului de decizie trebuie să implice membrii societății, prin crearea de comisii publice speciale în acest sens.

În cel de-al treilea rând, verdictul *contra legem* trebuie să poată fi revizuit în mod obligatoriu de către Curtea Supremă de Justiție. Ulterior, decizia urmează să fie anulată sau publicată în mod oficial în caz de confirmare a justeții acesteia.

În cel de-al patrulea rând, ar fi necesară împuternicirea Curții Constituționale cu abilitatea de a anula decizia chiar și în cazurile în care CSJ ar agreea-o.

În cel de-al cincilea rând, de dreptul de anulare a deciziilor *contra legem* trebuie să se bucure și Parlamentul.

În cel de-al șaselea rând, dacă Parlamentul a declarat o normă juridică ca fiind echitabilă și justă, atunci, pentru o anumită perioadă instanțele nu ar trebui să dispună de dreptul de a lua decizii *contra legem* ce ar viza această normă juridică.<sup>34</sup> Astfel, A. Fedotov susține că aplicarea principiului *contra legem* trebuie să fie o prioritate a instanțelor supreme și să existe un șir de garanții care ar împiedica abuzul instanțelor de judecată.

Opinia autorului A. Gorin o susținem și noi, precizând că modelul prezentat de A. Fedotov nu este suficient de eficient. Afirmția ne-o fundamentăm pe ideea că acest model ar putea fi aplicat doar în legătură cu normele juridice care, în mod obiectiv, nu sunt echitabile și oportune, adică nu corespund scopurilor generale ale răspunderii juridice, iar legiuitorul nu reușește să înlăture aceste neajunsuri. Atunci normele respective vor fi modificate sau anulate prin decizii judecătorești, adică va fi creat un precedent judiciar.<sup>35</sup>

A. Fedotov susține că doar instanțele și judecătorii cei mai experimentați trebuie să se preocupe de asemenea cauze. Dar nu este clar cine și în ce mod

<sup>33</sup> Федотов А. Возможно ли применение *contra legem* в демократическом правовом государстве. În: Государство и право, № 8/2002, с. 14.

<sup>34</sup> Федотов А. Возможно ли применение *contra legem* в демократическом правовом государстве. În: Государство и право, № 8/2002, с. 14-23.

<sup>35</sup> Горин А. Е. Принцип целесообразности юридической ответственности как основа вынесения решения. În: Современное право, № 4/2010, с. 32.

va determina cine este mai experimentat. În plus, poate oare Parlamentul să examineze oportunitatea și echitatea unei sau altei norme juridice? Nu este clar nici cine și în ce mod ar putea iniția procedura de recunoaștere, de către instanțele supreme, a normelor juridice drept inoportune și inechitabile.<sup>36</sup>

Astfel, concluzia noastră este că modelul respectiv este unul destul de controversat. În plus, acesta nu se extinde și asupra cazurilor particulare de prioritate evidentă a oportunității în comparație cu legalitatea.

Putem presupune că în unele situații se pot adopta decizii fundamentate pe principiul oportunității cu încălcarea principiului legalității (apariția oportunității subiective). Însă pe de altă parte, încălcarea legii (în special, de către organele de stat) este total inoportună, cel puțin, în virtutea faptului că acest lucru ar da naștere lipsei de respect față de lege din partea societății și a nihilismului juridic. S-ar putea ca o aplicare singulară a principiului *contra legem* să nu genereze un asemenea fenomen, dar așa cum se poate constata, avem în vedere multiple cazuri și nicidecum singulare. În această situație trebuie să găsim, întâi de toate, răspunsul la întrebarea: care dintre cele două situații ar aduce mai multă utilitate – aplicarea principiului legalității fără considerarea oportunității la luarea deciziei sau, invers, fundamentarea deciziei pe principiul oportunității, fără a lua în calcul litera legii? Nu va aduce ultima situație un val de proteste din parte celor față de care deciziile sunt deja adoptate?

În plus, oportunitatea devine o categorie importantă nu doar teoretic, ci și din punct de vedere practic, întrucât este o exigență față de aplicarea cât mai rațională a legii, ceea ce însă nu oferă nicidecum posibilitatea de a lua decizii fundamentate pe oportunitate dar fără respectarea legalității. „Norma juridică în vigoare dispune de forță juridică obligatorie pentru toți atâta timp cât nu este modificată sau abrogată în modul prevăzut de lege. Ea nu poate fi înlocuită de exigența oportunității practice în procesul de aplicare a ei, deși o asemenea necesitate ar putea exista.”<sup>37</sup> A găsi contraargumente afirmației de mai sus este dificil.

---

<sup>36</sup> Федотов А. Возможно ли применение *contra legem* в демократическом правовом государстве. În: Государство и право, № 8/2002, с. 14.

<sup>37</sup> Недбайло П. Е. Вопросы обоснованности и целесообразности применения норм советского права. În: Вопросы общей теории советского права: Сборник статей под ред. С. Н. Братуся. М.: Госюриздат, 1960, с. 333.

În concluzie, prin cele de mai sus se explică argumentele celor ce se împotrivesc principiului *contra legem* și aplicării lui. Respectivele argumente ar putea fi rezumate la următoarele:

a) aplicarea principiului *contra legem* reprezintă o varietate distinctă a activității de creație legislativă. Însă nici un organ de stat, care aplică legea, nu atribuie această funcție întrucât aceasta contravine principiului separării puterilor în stat;

b) dacă s-ar permite funcționarilor să aplice principiul *contra legem* în activitatea lor, atunci acesta reprezentând un drept și nu o obligație, unii dintre ei l-ar utiliza, alții - nu. Neomogenitatea verdictelor juridice va constitui un mare rău și o mare inechitate în comparație cu luarea de decizii asemănătoare în cauze similare, chiar dacă acestea ar fi inoportune și inechitabile. Previzibilitatea ordinii de drept și omogenitatea verdictelor juridice sunt mult mai importante ca situațiile concrete de adoptare a deciziilor echitabile și oportune în contradicție cu legea;

c) toți cei ce aplică legea au viziuni diferite asupra echității și oportunității, astfel încât o decizie echitabilă și oportună din punctul de vedere al unui organ ce aplică legea poate să nu pară deloc echitabilă și oportună altuia sau unui grup social;

d) dreptul de adoptare a hotărârilor judecătorești *contra legem* ar extinde sensibil posibilitatea libertății alegerii sancțiunii, ceea ce ar ridica nivelul pericolului de a comite abuzuri sau de a comite fapte de corupție;

e) aplicarea principiului *contra legem* nu stimulează evoluția dreptului ci dimpotrivă, o descurajează, întrucât legiuitorul nu mai vede necesitatea modificării și corectării legii.<sup>38</sup>

Aceste argumente au fost formulate încă în sec. al XIX-lea. Unul dintre oponenții principiului *contra legem* a fost G. F. Shershenevichi.<sup>39</sup> De menționat că aceste argumente prezintă importanță și pentru alte modele de aplicare a principiului *contra legem*, în particular, pentru modelul examinat de noi anterior.

Astfel, permisiunea de a stabili inechitatea și inoportunitatea normei ju-

---

<sup>38</sup> Федотов А. Возможно ли применение *contra legem* в демократическом правовом государстве. În: Государство и право, № 8/2002, с. 15.

<sup>39</sup> Шершеневич Г. Ф. Философия права. Т. 1. Общая теория права. М.: Изд. Бр. Башмаковых, 1912, 704-716 стр.



ridice acordate instanțelor judecătorești va crea precedentul judiciar (și modificarea sistemului de drept în totalitate) și încălcarea principiului separării puterilor în stat; nu se cunoaște cine trebuie să declare despre inechitatea și inoportunitatea normei juridice; hotărârea instanței superioare vis-a-vis de o normă inoportună și inechitabilă poate fi apreciată ca fiind incorectă de către o altă instanță superioară sau de către un grup social ce consideră respectiva normă juridică echitabilă și oportună, fapt ce ar genera diversitate de hotărâri judecătorești în cazuri similare etc.

În acest fel, afirmăm că la ora actuală nu există un model adecvat de aplicare a principiului *contra legem*. În plus, există neclarități referitoare la faptul că în general poate exista un asemenea model, întrucât abordarea pozitivistă și apartenența statului nostru la sistemul de drept romano-germanic și, în consecință, nerecunoașterea precedentului judiciar drept izvor de drept, fac imposibilă respectarea legii. Bineînțeles că poate fi legiferată procedura de depășire a prescripțiilor legii, dar acest lucru va echivala deja cu o oportunitate în baza prescripțiilor legii și nicidecum cu principiul *contra legem*.

În opinia noastră, cea mai reușită și rațională posibilitate de aplicare a principiului *contra legem* ar fi existența reglementărilor referitoare la dreptul persoanei de a cere, în funcție de circumstanțele specifice ale cauzei sale, rezolvarea cazului său cu luarea în considerație a principiului *contra legem*.

*Eficiența răspunderii juridice.* Activitatea în domeniul răspunderii juridice, ca și orice altă activitate conștientă, poate fi mai mult sau mai puțin eficientă: scopul trebuie atins cu cele mai mici sacrificii de ordin social și să fie cât mai aproape de rezultatul proiectat.

Principiul eficienței se evidențiază chiar la definirea legală a faptei ilicite și la determinarea formei și măsurilor concrete de răspundere juridică pentru comiterea acesteia. Deloc întâmplător, V. Baranov atribuie principiul temeiniciei și celerității stabilirii răspunderii juridice (în plan normativ) la categoria principiilor răspunderii juridice.<sup>40</sup>

În aceste condiții organele legislative ale Republicii Moldova țin cont de o multitudine de factori (economici, politici, spirituali, juridici etc.) la constatarea faptei ilicite și determinarea condițiilor de răspundere juridică. Eficiența răspunderii juridice depinde de calitatea legislației ce reglementează raporturile juridice ce țin de fapta ilicită și răspunderea juridică pentru

<sup>40</sup> Баранов В. М. Теория юридической ответственности. Н. Новгород, 1998, с. 40-41.

comiterea acesteia. Legea este chemată să reflecte adecvat starea reală și necesitățile sociale în sfera de reglementare a domeniului respectiv de raporturi sociale. Acestea trebuie să fie libere de orice conjunctură politică și de altă natură, de diverse interese corporative etc.

Acțiunea principiului eficienței răspunderii juridice continuă să fie exercitată în cadrul etapei de realizare a legii și în cadrul tuturor etapelor de realizare a răspunderii juridice. O. E.Leist opinează referitor la celeritate în calitate de principiu al răspunderii juridice, presupunând că acesta se referă la posibilitatea tragerii la răspundere a făptuitorului în cadrul termenului de prescripție, adică într-o perioadă nu prea îndepărtată de la momentul comiterii faptei ilicite.<sup>41</sup>

Eficiența răspunderii juridice depinde direct de realizarea principiilor acesteia în sistem ca un întreg.

Realizarea insuficientă a principiilor generale și a celor speciale ale răspunderii juridice în activitatea instanței de judecată, a organelor competente și a persoanelor cu funcții de răspundere își găsește explicația în problemele de ordin obiectiv și subiectiv: insuficiența nivelului de cultură juridică, existența unor stereotipuri negative; creșterea rapidă a numărului de fapte ilicite și supraîncărcarea instanțelor și a altor organe competente; insuficiența coordonării activității organelor implicate în realizarea răspunderii juridice etc.

Din prezentarea analitică a principiilor răspunderii juridice se poate vedea care este funcția fiecăruia dintre ele. Astfel, ne dăm seama că fiecare principiu contribuie în mare măsură la realizarea funcțiilor răspunderii juridice. Or, însăși finalitatea existenței acestora rezultă din funcțiile și obiectivele răspunderii juridice. În consecință, așa cum am menționat în lucrarea de față, lista principiilor răspunderii juridice nu coincide la toți autorii de domeniu. Fiecare dintre ele având câte un rol important în materializarea instituției răspunderii juridice. De fapt, câteva principii de bază sunt enumerate de toți, după care urmează unele principii pe care unii autori nu le consideră necesare a fi enunțate separat, dar pe care alții le consideră absolut necesare a fi enunțate și examinate la fel cu celelalte principii ale răspunderii juridice. Noi, pe lângă cele enunțate și examinate deja, vom

---

<sup>41</sup> Общая теория государства и права. Академический курс в 3-х томах. Под ред. проф. М. Н. Марченко. Т. 2. М.: Зерцало, 1998, с. 620.

mai prezenta câteva principii cu un important impact asupra realizării instituției răspunderii juridice.

*Principiul inviolabilității persoanei* este formulat în dreptul contravențional și vine ca o completare a principiilor de mai sus – cel al umanismului și cel al democratismului. Acesta se referă, bineînțeles, la toate formele de răspundere juridică și constă în aceea că libertatea individuală și siguranța persoanei sunt inviolabile. Potrivit legii contravenționale, persoana pasibilă de răspundere contravențională poate fi reținută sau supusă constrângerii numai în cazuri excepționale și în condițiile stabilite de lege, urmând să fie tratată cu respectul demnității umane (art. 376, alin. (2) C. contr. RM).

*Principiul disponibilității* este un principiu specific materiei răspunderii civile delictuale. Disponibilitatea în această perspectivă presupune o disponibilitate concomitentă în sens material și în sens procesual. Aceasta cuprinde următoarele drepturi:<sup>42</sup>

- dreptul persoanei interesate de a porni sau nu procesul civil;
- dreptul de a determina limitele cererii de chemare în judecată sau ale apărării;
- dreptul de a renunța la judecată sau la dreptul subiectiv, dreptul de achiesare și dreptul de a stinge litigiul printr-o tranzacție;
- dreptul de a ataca sau nu prin căile de atac legale, hotărârea judecătorească, și de a insista sau nu în calea de atac exercitată;
- dreptul de a cere executarea hotărârilor judecătorești.

*Principiul autorității de lucru judecat* își găsește consacrarea în dreptul civil, dreptul procesual civil, dreptul procesual penal. Instanța judecătorească, constatând existența lucrului judecat, va accepta soluția pronunțată prin altă hotărâre definitivă împotriva unei persoane pentru aceeași faptă, neputând să judece din nou aceeași cauză. Autoritatea de lucru judecat se întemeiază pe ideea că o acțiune nu poate fi judecată decât o singură dată, iar constatarea făcută printr-o hotărâre judecătorească nu poate fi contrazisă sau infirmată prin altă hotărâre, pronunțată cu privire la aceeași persoană și la același fapt.

*Principiul reparării integrale a prejudiciului*, regăsit tot în dreptul civil și exprimând una dintre finalitățile răspunderii civile, ne susține cerința existenței unui prejudiciu pentru ca să intervină răspunderea civilă. Acest lucru

<sup>42</sup> Mîrzac D. Principiile dreptului muncii. În: Legea și viața, nr. 12/2008, p. 27.

face ca principiul dat să nu fie aplicabil răspunderii penale sau altei forme de răspundere.

În general, termenul de prejudiciu este folosit în contextul tuturor formelor de răspundere, însă de multe ori sensul diferă de la o formă la alta de răspundere juridică. Astfel, în general, prejudiciul este definit ca fiind rezultatul sau consecința negativă suferită de o anumită persoană ori ca urmare a faptei unui lucru sau animal pentru care persoana este ținută să răspundă.<sup>43</sup> Opinăm că este mai reușită definiția conform căreia *prejudiciul civil* înseamnă rezultatul dăunător, de natură patrimonială sau nepatrimonială, efect al încălcării drepturilor subiective și intereselor legitime ale unei persoane.<sup>44</sup>

Este important să menționăm că în legătură cu numirea condițiilor de existență a răspunderii civile, în literatura juridică s-au purtat și se vor mai purta discuții, însă în privința prejudiciului există acord deplin, doctrinar și jurisprudențial, în sensul că acesta constituie un element de sine stătător în raport cu celelalte elemente ale răspunderii, că, mai mult, reprezintă condiția *sine qua non* a răspunderii civile<sup>45</sup> sau, altfel spus, o constantă a acestei răspunderi.<sup>46</sup> În concluzie, se poate spune că, în lipsa unui prejudiciu, nu suntem în prezența răspunderii civile, fiind unanim admisă regula că nu poate exista răspundere fără pagubă, sens în care această condiție privind existența prejudiciului apare ca fiind de esența răspunderii civile.<sup>47</sup>

În concluzie, am putea formula că problema principiilor răspunderii juridice necesită o investigație largă și profundă. În literatura științifică și didactică acestei probleme i se atribuie o atenție insuficientă în ciuda importanței sale excepționale, datorită caracterului lor normativ și locului determinat în procesul de elaborare a legilor.

---

<sup>43</sup> Albu I., Ursa V. Răspunderea civilă pentru daunele morale. Cluj-Napoca: Ed. Dacia, 1979, p. 28.

<sup>44</sup> Stătescu C., Bârsan C. Drept civil. Teoria generală a obligațiilor. București: B.I.C. All, 1997, p. 135.

<sup>45</sup> Albu I., Ursa V. Răspunderea civilă pentru daunele morale. Cluj-Napoca: Ed. Dacia, 1979, p. 29.

<sup>46</sup> Anghel I., Deak Fr., Popa M. Răspunderea civilă. București: Ed. Științifică, 1970, p. 89.

<sup>47</sup> Mazeaud L., Tunc H. A. Traité théorique et pratique de la responsabilité civil. Ed. a VI-a, vol. I, Paris: Ed. Monchrestien, 1965, p. 463.

## BIBLIOGRAFIE

1. Declarația Universală a Drepturilor Omului din 10.12.1948. Aderat la Declarație prin hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 217-XII din 28.07.90.
2. Constituția Republicii Moldova din 29 iulie 1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2.08.1994, nr. I.
3. Legea Republicii Moldova, Codul penal al Republicii Moldova nr. 985-XV din 8.04.2002. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 13.09.2002, nr. 128-129/1012.
4. Legea Republicii Moldova, Codul muncii al Republicii Moldova nr. 154 din 8.03.2003. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 29.07.2003, nr. 159.
5. Codul Civil al României din 26.07.1993. <<http://juridicisiasi.net63.net/documents/Codul%20Civil%20al%20Romaniei.pdf>>
6. Codul contravențional al Republicii Moldova nr. 218-XVI din 24.10.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 3-6 la 16.01.2009.
7. Albu I., Ursa V. Răspunderea civilă pentru daunele morale. Cluj-Napoca: Ed. Dacia, 1979, 265 p.
8. Anghel I., Deak Fr., Popa M. Răspunderea civilă. București: Ed. Științifică, 1970, 284 p.
9. Baltag D. Vinovăția temei sau condiție a răspunderii juridice. În: Revista Națională de Drept, nr. 6/2006, p. 23-36.
10. Barac L. Elemente de teoria dreptului. București: All Beck, 2001, 274 p.
11. Constitution de la République française. (Adoptată la data de 4 octombrie 1958). Paris: DF, 1996.
12. Dicționarul Explicativ al Limbii Române. Ed. a II-a, București: Univers Enciclopedic, 1998, 1192 p.
13. Doltu I. Prezumția și nevinovăția în legislația românească și în unele legislații ale statelor Europei. În: Dreptul, nr. 4/1998, p. 24-48.
14. Dvoracek M. V., Lupu Gh. Teoria generală a statului și dreptului. Iași: Chemarea, 1996, 390 p.
15. Gridel J. P. Introduction au droit et au droit français. Paris: Dalioz, 1992, 760 p.
16. Margineanu I. Principiile justiției penale în Republicii Moldova. Chișinău: Monograf, 2006, 202 p.
17. Mazeaud L., Tunc H. A. Traité théorique et pratique de la responsabilité civil. Ed. a VI-a, vol. I, Paris: Ed. Monchrestien, 1965, 464 p.
18. Mihai Gh. Fundamentele dreptului, vol. V. București: C. H. Beck, 2006, 220 p.

19. Mihai Gh., Motică R. Fundamentele dreptului, vol. IV, București: C. H. Beck, 1999, 208 p.
20. Mihai Gh. Teoria generală a dreptului. București: Lumina Lex, 2001, 276 p.
21. Mîrzac D. Principiul răspunderii pentru fapta săvârșită cu vinovăție și principiul prezumției nevinovăției. În: Legea și viața, nr. 1/2010, p. 51-59.
22. Mîrzac D. Principiile dreptului muncii. În: Legea și viața, nr. 12/2008, p. 27-31.
23. Negru B., Negru A. Teoria generală a dreptului și statului. Chișinău: Bonsoffices, 2006, 520 p.
24. Popa C. Teoria generală a dreptului. București: Lumina Lex, 2001, 320 p.
25. Popescu S. Teoria generală a dreptului. București: Lumina Lex, 2000, 366 p.
26. Stătescu C., Bârsan C. Drept civil. Teoria generală a obligațiilor. București: B.I.C. All, 1997, 340 p.
27. Voicu C. Teoria generală a dreptului. București: All Beck, 2009, 382 p.
28. Баранов В.М. Теория юридической ответственности. Н. Новгород, 1998, 548 с.
29. Витрук Н. В. Конституционное правосудие в России (1991-2001 гг.). Очерки теории и практики. М., 2001, 508 с.
30. Горин А. Е. Принцип целесообразности юридической ответственности как основа вынесения решения. În: Современное право, № 4/2010, с. 29-38.
31. Малаш Т. А. Принцип неотвратимости юридической ответственности. М.: Новый Юрист, 1998, 101 с.
32. Недбайло П. Е. Вопросы обоснованности и целесообразности применения норм советского права. În: Вопросы общей теории советского права: Сборник статей под ред. С. Н. Братуся. М.: Госюриздат, 1960, 405 с.
33. Общая теория государства и права. Академический курс в 3-х томах. Под ред. проф. М. Н. Марченко. Т. 2. М.: Зерцало, 1998, 620 с.
34. Самощенко И. С., Фарукшин М. Х. Ответственность по советскому законодательству. Москва, 1971, 240 с.
35. Федотов А. Возможно ли применение *contra legem* в демократическом правовом государстве. În: Государство и право, № 8/2002, с. 14-23.
36. Шершеневич Г. Ф. Философия права. Т. 1. Общая теория права. М.: Изд. Бр. Башмаковых, 1912, 720 с.

## DREPTURILE OMULUI ȘI ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ. CONCEPT ȘI TRĂSĂTURI

Anatolie BANTUȘ,  
*doctor în drept, profesor universitar,  
Academia de Administrare Publică*

### SUMMARY

*Human history can be considered as the history of human rights and fundamental freedoms. Rights are reflected by human aspirations for a better life, to a higher standard of living, in order to meet the material and spiritual needs. Promoting and guaranteeing the rights and freedoms represents a major concern of human society.*

Istoria omenirii poate fi considerată ca fiind istoria drepturilor și libertăților fundamentale ale omului. Drepturile sunt reflectate prin aspirațiile omului spre o viață mai bună, spre un nivel de trai mai ridicat, în scopul satisfacerii necesităților materiale și spirituale. Promovarea și garantarea drepturilor și libertăților fundamentale reprezintă o preocupare majoră a societății umane.

Deși problematica „Drepturile omului” pare să fie o chestiune specifică secolului al XXI-lea, ea nu este totuși absolut nouă în istoria umanității. Ideea de „drepturi ale omului” își are rădăcinile încă în cele mai vechi timpuri, cum ar fi anul 300 î. Hr. în filosofia istorică greco-romană întemeiată de Zenon. Acesta contura ideea că fiecare individ este îndreptățit să pretindă recunoașterea propriei sale demnități și respectarea lui ca persoană.

În Republica Moldova acest deziderat a înregistrat în ultimii ani o evoluție remarcabilă, fiind transpusă în viață prin elaborarea și adoptarea unor noi proiecte de acte normative și realizarea dispozițiilor legale în vigoare. Gravitatea încălcărilor drepturilor omului impun dezideratul cunoașterii extinse, conștiente de către întreaga populație a normelor imperative în domeniu, așa încât forța coercitivă a statului, sesizat cu situații de natura celor menționate, să poată fi exercitată adecvat prin organele sale de drept. Populația trebuie să se simtă apărută de instituțiile statului, obligate să intervină de fiecare dată când se încălcă drepturile omului. Pentru ca ideea enunțată să capete concretețe, cetățenii trebuie să cunoască mijloacele pe care le au la dispoziție pentru înlăturarea cauzelor și efectelor nerespectării dispozițiilor legale.

În acest sens, vom menționa că democrația contemporană este centrată

pe drepturile omului, fiind considerată participativă, pentru că elaborează forme instituționale ale alegerii celor ce sunt conduși la guvernare și se asigură transparența actului de conducere, permite controlul public al acesteia, asigurându-se acțiunea societății civile. Totodată, în democrațiile avansate contemporane se constată tendința de descentralizare a puterii, conform principiului subsidiarității, pentru a rămâne cât mai aproape de cetățeni, de interesele acestora și pentru a valorifica cât mai mult contribuția lor la viața publică.

Potrivit Declarației Universale a Drepturilor Omului, recunoașterea demnității tuturor membrilor „familiei umane”<sup>1</sup> și a drepturilor lor egale și inalienabile constituie fundamentul libertății, dreptății și securității în lume, iar ignorarea și disprețuirea drepturilor omului au condus la acte ce contravin moralei și statutului de ființă umană și care revoltă conștiința umanității. De aceea este nevoie să se creeze o lume în care ființele umane vor beneficia de libertatea cuvântului și a convingerilor, „eliberate de orice teroare” dorind să trăiască într-o lume prosperă, fapt proclamat drept cea mai înaltă aspirație a omului.

Este esențial ca drepturile omului să fie protejate de un sistem de drept pentru ca omul să nu fie constrâns, ca ultimă formă de protest, la revoltă împotriva sistemelor dictatoriale și, în acest sens, să fie încurajată dezvoltarea relațiilor firești între națiuni. Prin Carta Națiunilor Unite, statele-membre și-au proclamat încrederea lor în drepturile fundamentale ale omului, în demnitatea și valoarea persoanei, în egalitatea în drepturi a bărbaților și femeilor și au hotărât să încurajeze progresul social și să instaureze condiții mai bune de viață și asigurându-se o libertate mai mare. Totodată, statele-membre s-au angajat să coopereze și să promoveze cu Organizația Națiunilor Unite respectul universal și real al drepturilor omului și a libertăților fundamentale. Potrivit acestor documente, toate ființele umane se nasc libere și egale în demnitate și în drepturi. În felul acesta, dezideratele lui Jean Jaques Rousseau sunt aduse la îndeplinire mai târziu, fiind necesare eforturi pentru a implementa aceste valori. Fiecare individ se poate folosi de toate drepturile și de toate libertățile prevăzute în Declarația Universală a Drepturilor Omului, fără nicio deosebire de rasă, de culoare, limbă, religie, sex,

---

<sup>1</sup> Declarația Universală a Drepturilor Omului, adoptată și proclamată de Adunarea generală a O.N.U. prin Rezoluția 217 A (III) din 10 decembrie 1948.



opinie politică sau de orice altă opinie, de origine națională sau socială, avere, naștere sau decurgând din orice altă situație. Pe lângă aceasta, nu se va face nicio deosebire bazată pe statutul politic, juridic sau internațional al țării sau al teritoriului de care aparține o persoană, indiferent dacă această țară sau teritoriu sunt independente sau sunt aflate sub tutelă, neautonome sau supuse unei limitări de suveranitate, din diferite motive. Orice individ are dreptul să i se recunoască personalitatea juridică de orice stat unde s-ar afla. De fapt, acesta se bucură de protecția statului al cărui cetățean este, iar dacă există situația apatridiei, se bucură de protecție ca orice ființă umană. Toți oamenii sunt egali în fața legii și au dreptul fără deosebire, la o protecție egală și reală a legii. În același timp, ei au dreptul la o protecție egală și reală a legii.

Inovația esențială adusă prin Protocolul nr.11 la Convenția Europeană a Drepturilor Omului este creația Curții Unice și Permanente a Drepturilor Omului, care înlocuiește cele două organisme inițiale de protecție – Comisia și Curtea.

În același timp, oamenii au dreptul la o protecție egală împotriva oricărei discriminări care ar încălca prevederile Declarației Universale a Drepturilor Omului și împotriva oricărei provocări la un astfel de tip de discriminare. Fiecare persoană are dreptul să se adreseze nestingherită instanțelor judiciare competente, să conteste actele care încalcă drepturile fundamentale ce îi sunt recunoscute prin constituție sau prin alte acte normative, iar dacă i se intentează proces pentru săvârșirea unui delict, funcționează prezumția de nevinovăție, până la pronunțarea hotărârii definitive și irevocabile, derulându-se un proces public, persoana respectivă beneficiind de asistență juridică. Păstrând linia în domeniu, este garantat faptul că nicio persoană nu poate fi condamnată dacă în momentul săvârșirii faptei, acesta nu constituia delict, așa cum prevede dreptul intern sau internațional. Oricărui individ îi este garantată libera circulație, să-și aleagă reședința, are dreptul să părăsească statul respectiv, numai dacă legea nu-i interzice acest lucru. De fapt, în spațiul Uniunii Europene libertatea individului și a circulației acestuia sunt garantate, conform acordului semnat la Schengen, dar trebuie să fie luate în calcul o serie de fenomene, cum ar fi imigrația. Tot Declarația Universală a Drepturilor Omului garantează fiecărei persoane dreptul la educație, aceasta trebuie să fie gratuită, cel puțin, în ceea ce privește învățământul elementar, acesta fiind și obligatoriu etc.

Acestea sunt o categorie de drepturi de care se bucură fiecare individ al

societății umane și când se aduce atingere acestor drepturi, acesta are mecanismele necesare să remedieze situația, revenindu-se la starea de fapt anterioară. Constituția Republicii Moldova garantează dreptul persoanei și accesul acesteia la justiție, iar dacă o autoritate încalcă vreun drept al persoanei, aceasta poate ataca în justiție actul cazator de prejudicii. În acest fel, statul Republica Moldova demonstrează cu certitudine că merge sigur pe drumul ce duce spre valorile europene și internaționale.

În materia vastă a drepturilor omului s-au expus multe și diverse păreri ale specialiștilor în domeniu. Mulți dintre ei au statuat, de asemenea, că problema drepturilor omului se situează în mod exclusiv în jurul acțiunii sau inacțiunii statului.<sup>2</sup>

În plan juridic, analiza principiilor de organizare și funcționare a statului nostru a impus perfecționarea lor continuă, permanenta racordare a normelor și principiilor de drept la cerințele progresului general, multilateral al țării. Totodată, evoluția principiilor fundamentale statuate în Constituția Republicii Moldova dezvăluie exigențe calitativ noi ale modalității de realizare a acestora, determinate de perfecționarea continuă de conducere democratică.

Unul dintre subiectele cele mai des abordate atât de oamenii politici, cât și de presă și societatea civilă se referă la legătura existentă între etică și autoritatea publică. Se subliniază, în special, imperativul responsabilității, răspunderii, solidarității și conformității acțiunilor statului față de realitățile sociale. Astfel, în unele cazuri se observă o abordare obișnuită a examinării drepturilor omului numai ca drepturi ale cetățeanului față de stat. Or, din punctul de vedere al victimei, căreia i s-au încălcat drepturile, are puțină importanță dacă cel ce comite acest act este o autoritate statală sau un factor de decizie privat, ori o organizație fie națională sau internațională, sau o asociație oarecare, din care victima face parte sau nu.<sup>3</sup>

În acest sens, sunt recunoscute o serie de drepturi și este posibilă exercitarea liberă a unora dintre acestea cum ar fi: dreptul de petiționare, libertatea expresiei, libertatea mitingurilor, demonstrațiilor și întrunirilor, dreptul de

---

<sup>2</sup> Posibilitatea *angajării responsabilității administrative*, o formă de răspundere juridică distinctă, prin recunoașterea responsabilității statului și a organelor sale.

<sup>3</sup> Ion Diaconu. *Drepturile Omului*. Institutul român pentru drepturile omului, București, 1993.

apărare, dreptul la grevă.<sup>4</sup> Evident, acestea sunt legale în limita în care sunt inițiate pentru *garantarea și realizarea unor alte drepturi sau libertăți fundamentale*.

Considerăm că orice persoană care se consideră lezată în drepturile sale legitime are *drept de petiționare*, care asigură posibilitatea de adresare oricărui organ de stat, pentru înlăturarea nedreptății, anihilarea consecințelor ei și repararea daunei sau repunerea în drepturi.

O altă situație este aceea în care autoritățile publice violează prevederile constituționale și legale, exercitându-și prerogativele cu încălcarea principiilor și regulilor stabilite. În această situație este posibilă *rezistența la opresiune*, care constă în revoltă față de acțiunile respective. Uneori, după cum arată și practica, această rezistență evoluează până la instaurarea unei noi ordini sociale pe calea revoluției.

Drepturile fundamentale sunt cuprinse în instituții concrete și sunt garantate prin acțiuni practice și procedee juridice eficiente. În acest context, apare problema garanțiilor drepturilor fundamentale, ceea ce presupune, printre altele, sancționarea încălcării acestor drepturi.

Sancțiunile ce operează în acest scop pot fi grupate după subiectul de la care emană. Astfel, pentru cazurile în care autoritatea legiuitoare nesocotește normele constituționale, este instituită o garanție, ce se manifestă prin posibilitatea controlului constituționalității legii de către Curtea Constituțională - în țara noastră și alte organe - în alte țări.

În cazurile în care organele executive încălcă drepturile fundamentale ale omului, sunt instituite garanții, ce se manifestă prin posibilitatea controlului sub mai multe forme:

- a) politic, exercitat de Parlament, Guvern sau de Președintele țării;
- b) administrativ, inițiat de autoritățile administrației publice sau de cetățeni, exercitat în interiorul sistemului chiar de autoritățile administrației publice;

---

<sup>4</sup> S-a afirmat la un moment dat că dacă o normă (reglementare) este injustă, persoana sau un grup de persoane, poate *să nu i se supună*. Considerăm că această problemă este delicată, deoarece abuzul de dreptul la nesupunere este inevitabil, conducând la nerespectarea ordinii de drept. Totuși în caz de ilegalitate vădită (de exemplu, refuzul inferiorului de a executa o dispoziție vădit ilegală a superiorului), persoana poate executa cerințele impuse, având însă posibilitatea sesizării organelor de jurisdicție sau organele ierarhic superioare, competente să suspende acțiunea actului ilicit și să dispună ulterior anularea lui.

c) jurisdicțional<sup>5</sup>.

Prin urmare, pentru apărarea drepturilor, libertăților și intereselor legitime ale persoanei se conturează 2 căi, *calea nejudiciară*, care include forma controlului politic și administrativ, și *calea judiciară*, care cuprinde controlul jurisdicțional.<sup>6</sup>

Calea nejudiciară presupune adresarea persoanelor la autoritățile publice centrale și locale și alte instituții de stat, precum și în adresa altor instituții, organizații cu diferită formă de proprietate, în baza Legii cu privire la petiționare.

Instituția, organizația în adresa cărora s-a depus petiția este obligată în termen de 30 de zile să examineze petiția și să informeze petiționarul. În cazul în care problemele abordate în petiție nu necesită o examinare amplă, petiționarul trebuie informat în termen cât mai restrâns. În unele cazuri excepționale, când cazul este foarte complicat și examinarea lui necesită timp mai îndelungat, termenul de 30 de zile poate fi prelungit.

Parlamentul Republicii Moldova mai exercită apărarea drepturilor și libertăților fundamentale prin activitatea Comisiei pentru drepturile omului care, în afară de examinarea petițiilor, are dreptul de a organiza controale asupra activității autorităților publice, de a propune modificări, completări în legislația națională sau proiecte noi de acte legislative. Activitatea legislativă poate fi efectuată atât în baza petițiilor, cât și din oficiu. De asemenea, organizează audieri parlamentare asupra problemelor celor mai stringente din domeniul respectării și promovării drepturilor omului.

Președintele Republicii Moldova, ca garant al respectării drepturilor omului, examinează petiții de sine stătător sau prin readresare la instanțele competente, precum și desfășurarea activității legislative.

Un rol deosebit în apărarea drepturilor omului îl are Guvernul cu autoritățile publice centrale și locale care sunt primele instituții responsabile de asigurarea realizării drepturilor și libertăților fundamentale. Această activitate este asigurată prin examinarea petițiilor, prin efectuarea controlului administrativ asupra activității autorităților publice de diferit nivel, prin intermediul organelor specializate abilitate cu controlul respectiv.

Foarte des cetățenii nu înțeleg funcția Curții Constituționale, fiind tratată

<sup>5</sup> Acesta poate fi efectuat inclusiv prin contencios administrativ, controlul constituționalității.

<sup>6</sup> Bănărescu Maia. Revista Centrului de informare și documentare în problemele femeii, nr. 3, pag. 8.

ca instanță de judecată. Este necesar de a cunoaște, că Curtea Constituțională nu este autoritate judecătorească și, prin urmare, nu judecă cazurile de recuperare a unui drept sau apărare a unui interes.

Curtea Constituțională este unica autoritate de jurisdicție constituțională în Republica Moldova și examinează doar cererile care solicită pronunțarea asupra constituționalității legilor, regulamentelor și hotărârilor Parlamentului, a decretelor Președintelui Republicii Moldova, a hotărârilor și dispozițiilor Guvernului, precum și a tratatelor internaționale la care Moldova este parte.

Curtea Constituțională nu poate fi sesizată de persoane fizice. Persoanele fizice pot sesiza Curtea doar prin intermediul Președintelui Republicii Moldova, deputaților din Parlament, fracțiunilor parlamentare, Guvernului, Procurorului General, Curții Supreme de Justiție, Judecătoriei Economice, Ministerului de Justiție și Avocatului Parlamentar.

Pe lângă tipurile menționate, există o serie de alte modalități de garantare și respectare a drepturilor fundamentale, care constau în inițierea procedurii de *conciliere*. Semnificativă și importantă în acest sens este instituția specializată a *avocaților parlamentari*, neprevăzută încă de Constituția Republicii Moldova, dar instituită însă prin lege organică.<sup>7</sup>

În cadrul activității lor, avocații parlamentari se conduc de Constituție și de alte legi ale Republicii Moldova, precum și de actele internaționale la care statul nostru este parte, referitoare la drepturile omului.

Una din direcțiile principale ale activității lor este de a informa populația în tot ceea ce ține de drepturile omului, instruirea cetățenilor privind legislația națională și internațională la acest domeniu. În acest fel, avocații parlamentari contribuie la repunerea în drepturi a cetățenilor, precum și la formarea culturii juridice a populației.

Principiile călăuzitoare ale acestora sunt *legalitatea și transparența*, evident cu rezerva, după cum le dictează conștiința. Anume de aceea, personalitatea avocaților parlamentari este inviolabilă pe toată durata mandatului. Astfel, garantarea independenței le permite să-și efectueze activitatea în modul cel mai eficient și neîngrădit de nimic și de nimeni.

În conformitate cu legislația în vigoare, Centrul contribuie la activitatea avocaților, având ca direcții prioritare de activitate următoarele:

---

<sup>7</sup> Legea nr. 1349-XIII din 17 octombrie 1997 cu privire la avocații parlamentari // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 82-83 din 11.12.1997.

a) examinarea petițiilor privind încălcarea drepturilor și intereselor legitime ale cetățenilor, precum și contribuirea la repunerea acestora în drepturile garantate;

b) propagarea și instruirea populației în materia asigurării drepturilor omului;

c) analizarea legislației naționale, în sensul elaborării recomandărilor privind perfecționarea și ajustarea acesteia la cerințele convențiilor, tratatelor și pactelor internaționale ratificate de către Republica Moldova.

De menționat că Centrul pentru Drepturile Omului prezintă rapoarte anuale Parlamentului,<sup>8</sup> privind activitatea și rezultatele acesteia care se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, pentru a-l face opozabil, în acest fel, tuturor cetățenilor acestui stat.

În concluzie, putem afirma că Centrul pentru Drepturile Omului din Republica Moldova, în frunte cu avocații parlamentari contribuie cu succes la dezvoltarea societății civile în Republica Moldova și la schimbarea stereotipurilor în mentalitatea populației, precum și la concentrarea atenției statului asupra acestor probleme, în scopul creării mecanismelor celor mai eficiente de asigurare a drepturilor și libertăților cetățenești garantate prin Constituție și alte legi interne și internaționale.

Calea judiciară de apărare a drepturilor și intereselor legitime ale persoanei cuprinde examinarea cazurilor prin intermediul instanțelor de judecată, ceea ce înseamnă realizarea dreptului de acces liber la justiție.

Accesul liber la justiție este un drept universal, constituțional prevăzut de art. 20 al Constituției Republicii Moldova, art. 14 al Pactului cu privire la Drepturile Civile și Politice, cât și de art. 6 al Convenției Europene pentru apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale, acte internaționale ratificate de Republica Moldova.

Prin acces liber la justiție se înțelege dreptul oricărei persoane de a se adresa în instanța judecătorească, în modul stabilit de lege, pentru a-și apăra drepturile încălcate sau contestate, libertățile și interesele legitime.

## BIBLIOGRAFIE

1. Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale din 04.11.1950, ratificată prin Hotărârea Parlamentului nr. 1298-XIII din

---

<sup>8</sup> Ibidem.

24.907, publicată în ediția oficială „Tratate internaționale,” 1998, vol. 1, pag. 341, adoptată la Roma la 4 noiembrie 1950. A intrat în vigoare la 3 septembrie 1953, în vigoare pentru Republica Moldova din 1 februarie 1998.

2. Declarația Universală a Drepturilor Omului din 10.12.1948, aderat la Declarație prin Hotărârea Parlamentului nr. 217-XII din 28.07.90, publicată în ediția oficială „Tratate internaționale,” 1998, vol. I, pag. 11, adoptată și proclamată de Adunarea generală a O.N.U. prin Rezoluția 217 A(III) din 10 decembrie 1948.

3. Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale din 16.12.1996, ratificat prin Hotărârea Parlamentului nr. 217-XII din 28.07.90, publicat în ediția oficială „Tratate internaționale,” 1998, vol. 1, pag. 18. Adoptat la 16 decembrie 1966 la New York.

4. Pactul Internațional cu privire la Drepturile Civile și Politice, Preambul, adoptat la 16 decembrie 1966 la New York, de Adunarea Generală a O.N.U.

5. Convenția pentru apărarea drepturilor omului și libertăților fundamentale, Roma, 1950.

6. Convenția internațională privind eliminarea tuturor formelor de discriminare rasială din 21.12.1965, aderat prin Hotărârea Parlamentului nr. 707-XII din 10.09.91, publicată în ediția oficială „Tratate internaționale,” 1998, vol. 1, pag. 77.

7. Constituția Republicii Moldova din 29 iulie 1994 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1 din 12.08.1994.

8. Codul de procedură civilă al Republicii Moldova, 2003.

9. Legea nr. 1349-XIII din 17 octombrie 1997 cu privire la avocații parlamentari // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 82-83 din 11.12.1997.

10. Ion Diaconu. Drepturile Omului. Institutul român pentru drepturile omului, București, 1993.

11. Bănărescu Maia. Revista Centrului de informare și documentare în problemele femeii, nr. 3, pag. 8.

12. Năstase Adrian. Drepturile Omului. I.R.D.O., București, 1992

13. Potângă Alexei. Asigurarea respectării drepturilor omului în Republica Moldova, Chișinău, Tipografia centrală, 2002.

14. Sârcu Diana. Geneza și natura Convenției pentru apărarea drepturilor omului și libertăților fundamentale, semnată la Roma la 4 noiembrie 1950. Revista națională de drept, nr. 3/2003.

15. Duculescu Victor. Protecția juridică a drepturilor omului. Editura Lumina Lex, București. 1998.

16. Guceac Ion. Curs elementar de drept constituțional, vol. II. Chișinău, 2004.

## ROLUL BĂNCII NAȚIONALE A MOLDOVEI ÎN DOMENIUL POLITICII MONETARE ÎN CONTEXTUL INTEGRĂRII EUROPENE

Andrei GUȘTIUC,  
*doctor în drept, conferențiar universitar,  
Academia de Administrare Publică*

Ludmila GUȘTIUC,  
*doctorandă, cercetător al Centrului de Cercetări Strategice,  
Institutul de Cercetări Juridice și Politice al  
Academiei de Științe a Moldovei*

### SUMMARY

*Nowadays the National Bank of Moldova is a part of European Union integration process. The study's main topic is the correlation between the Moldovan National Bank activities and Moldova's effort to join the European Union and, therefore, its role in the monetary policy.*

*Surprisingly, the National Bank of Moldova's official site ([www.B.N.M.md](http://www.B.N.M.md)) doesn't comprise information on current NBM activities concerning the legal approximation of Moldovan banking legislation with the EU similar legal standards.*

*Additionally, there are some other ways of improvement of NBM efforts of European integration process.*

Strategia de extindere a Uniunii Europene urmărește integrarea noilor membri, în concordanță cu armonizarea obiectivelor de politică internă și externă ale tuturor statelor-membre, prin respectarea și aplicarea consecvență a unor principii fundamentale.<sup>1</sup>

În prezent, conform obiectivelor urmărite în pregătirea pentru aderare la Uniunea Europeană, Banca Națională a Moldovei acționează în concordanță cu demersurile susținute ale Moldovei privind adaptarea instituțională, structurală și operațională a economiei naționale la cerințele comunitare. Prin urmare, Banca Națională a Moldovei urmărește în permanență:

- armonizarea legislației bancare naționale cu cea comunitară;

---

<sup>1</sup> Gheorghe C. A. Drept bancar comunitar. Editura C. H. Beck, București, 2008, p. 99.



- întărirea capacității sale instituționale.

Astfel, Banca Națională a Moldovei promovează armonizarea legislației bancare a Republicii Moldova cu cea a Uniunii Europene și întărirea capacității sale administrative prin consolidarea cadrului legislativ și de reglementare pentru sectorul bancar, pe de o parte, iar, pe de altă parte, prin creșterea eficienței activității de supraveghere bancară.

În vederea derulării procesului de armonizare a legislației Republicii Moldova cu normele comunitare, este elaborat Planul Național de Armonizare a Legislației, care include un program de armonizare legislativă pe domenii, actualizându-se anual. Inițiatorii proiectelor de acte normative includ, în cuprinsul documentelor de prezentare și motivare, mențiuni exprese privind denumirea reglementărilor comunitare armonizate, precum și măsurile viitoare de armonizare. În scopul facilitării procesului de armonizare a legislației naționale cu legislația Uniunii Europene a fost creat Centrul de Armonizare a Legislației, fiind o autoritate administrativă care se subordonează Ministerului Justiției. E cazul de menționat că în februarie 2007, prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 190 din 21.02.2007, a fost creat Centrul de Armonizare a Legislației, aflat în subordinea Ministerului Justiției. Una dintre sarcinile de bază ale Centrului este elaborarea proiectelor de planuri naționale anuale de armonizare a legislației Republicii Moldova cu legislația comunitară. Pornind de la politica de stat în domeniul armonizării legislației naționale cu legislația comunitară, Centrul de Armonizare a Legislației este instituția care monitorizează procesul de armonizare a reglementărilor pe plan național cu cele europene.

Banca Națională a Moldovei reprezintă autoritatea investită de către legiuitor cu atribuții și prerogative privind controlul și supravegherea activității bancare în Republica Moldova și a instituțiilor de credit care desfășoară o astfel de activitate.

Conform Legii cu privire la Banca Națională a Moldovei, obiectivul fundamental al B.N.M. este asigurarea și menținerea stabilității prețurilor. Conform discursului Guvernatorului B.N.M., asigurarea și menținerea stabilității prețurilor presupune un set de măsuri luate de B.N.M. pentru crearea unui cadru economic, ca urmare a evoluțiilor inflaționiste în republică.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> <<http://www.bnm.md/md/strategiedepoliticamonetara>>.

În literatura de specialitate a fost evidențiat rolul politicii monetare ca instrument de stabilizare pentru statele integrate în Uniunea Europeană, un instrument care se va pierde odată cu integrarea în eurozonă.<sup>3</sup> Din acest motiv, ar trebui acordată o atenție sporită analizei canalelor de transmitere a politicilor monetare în Uniune, folosind datele furnizate de activitatea băncilor.

Procesul de tranziție la economia de piață a presupus, în mod firesc, și mutații semnificative în politica monetară promovată de Banca Națională a Moldovei. Ca urmare a inflației ridicate, politica monetară promovată de B.N.M. a avut un pronunțat caracter restrictiv. Deși B.N.M. a majorat semnificativ ratele de dobândă la creditele de refinanțare, urmând să le stabilească la un nivel real pozitiv, ele au rămas la niveluri real negative și au avut un rol modest în calitate de instrument de politică monetară.

Stabilitatea sistemului bancar este un obiectiv integrat de stabilizare macroeconomică. Sistemul bancar este organizat având în centru banca de emisiune. Sarcina principală a băncii de emisiune reprezintă influențarea comportamentului celorlalte bănci în conexiune cu obiectivele politicii economice, atât prin utilizarea unor instrumente specifice (vânzări-cumpărări de titluri și devizie, cunoscută sub denumirea de politică de open-market), cât și prin măsuri de control selectiv al creditelor.<sup>4</sup> [1, p. 9]

Prin aceste instrumente, banca centrală supraveghează lichiditatea economiei și acționează ca un creditor, în ultimă instanță pentru celelalte verigi ale sistemului bancar. La toate acestea, se mai adaugă și calitatea de bancher și casier al statului.<sup>5</sup> [1, p. 9]

În prezent politica monetară a B.N.M. este puternic afectată din cauza influenței asupra Republicii Moldova a factorilor externi. Scopul final al politicii monetare într-un viitor apropiat trebuie să fie reducerea inflației și menținerea ei la un nivel jos adecvat unei creșteri durabile economice. Politica Băncii Naționale a Moldovei trebuie să fie direcționată spre menținerea unui

---

<sup>3</sup> Tofan M. Integrarea României în structurile Uniunii Monetare Europene. Editura C. H. Beck, București, 2008, p. 232. Berea A. O., Stoica E. C. Creditul bancar – coordonate actuale și perspective. Ed. Expert, București, 2003, 238.

<sup>4</sup> Berea A. O., Stoica E. C. Creditul bancar – coordonate actuale și perspective. Ed. Expert, București, 2003, p. 9.

<sup>5</sup> Berea A. O., Stoica E. C. Creditul bancar – coordonate actuale și perspective. Ed. Expert, București, 2003, p. 9.

echilibru între valoarea maximă admisibilă a emisiei de bani și neadmiterea unei aprecieri excesive a valutei naționale.

La crearea, pe termen mediu, a cadrului politicii monetare trebuie să fie luate în considerare atât evoluțiile restrictive create istoric, cât și obiectivul integrării în UE pe care autoritățile Republicii Moldova îl declară primordial pentru tot spectrul de politici. Din punctul de vedere al Băncii Naționale a Moldovei, definirea obiectivului principal al politicii monetare a B.N.M. trebuie corelată cu obiectivul major al Băncii Centrale Europene. Pentru aceasta trebuie modificată Legea cu privire la Banca Națională a Moldovei astfel ca să fie specificat obiectivul de bază al B.N.M. – menținerea stabilității prețurilor. În acest context, B.N.M. trebuie să coopereze în continuare cu Guvernul și cu Centrul pentru Armonizarea Legislației pentru o mai bună convergență a politicilor promovate.

Principalele modificări și completări ce urmează a fi aduse Legii cu privire la B.N.M. se referă, în esență, la următoarele:

- a) menționarea explicită a obiectivului fundamental al B.N.M.;
- b) consolidarea independenței B.N.M.;
- c) interzicerea oricărei posibilități de finanțare directă de către banca centrală a instituțiilor publice;
- d) eliminarea accesului privilegiat al instituțiilor publice la resursele instituțiilor financiare.

Conform glosarului de termeni bancari disponibil pe site-ul oficial al B.N.M., instrumentul de politică monetară reprezintă un mijloc specific prin intermediul căruia banca centrală acționează în scopul atingerii obiectivului său fundamental.

## BIBLIOGRAFIE

1. Berea A.O., Stoica E. C. Creditul bancar – coordonate actuale și perspective. Editura Expert, București, 2003, 238 p.
2. Gheorghe C. A. Drept bancar comunitar. Editura C. H. Beck, București, 2008, 247 p.
3. Tofan M. Integrarea României în structurile Uniunii Monetare Europene. Editura C. H. Beck, București, 2008, 315 p.
4. <<http://www.B.N.M..md/md/strategiedepoliticamonetara>>.

## DREPTUL LA DEPLASAREA FĂRĂ ESCORTĂ SAU ÎNSOȚIRE AL PERSOANELOR CONDAMNATE LA PEDEAPSA ÎNCHISORII

Ion TIPA,

*doctor în drept, conferențiar universitar interimar,  
Academia de Administrare Publică*

### SUMMARY

*The convict's right to travel without escorts or accompanying outside the prison is governed by art. 235 of the criminal code of the Republic of Moldova and the Statute on execution of criminal sentences by convicted persons. This law encourages the persons sentenced to appropriate behavior and the correction and reeducation by labour. At the same time, the right of movement or accompanying unescorted outside the prison is granted by the head of the penitentiary institution only where the prison service is needed, and work performed by convicted penitentiary service requires such a move outside the prison. The conditions and manner of enfranchisement convict to travel unescorted or accompanying outside the prison will be described in the present article through the prism of elucidation of the legal and theoretical approaches concerning this right.*

Respectarea drepturilor și libertăților unei persoane trebuie să aibă loc indiferent de mediul în care se află, iar aceasta – determinând reușita instituțiilor statului în realizarea acestora. Acest deziderat e specific și persoanelor condamnate la pedeapsa închisorii. Astfel, printre drepturile persoanelor condamnate la pedeapsa închisorii se regăsește și deplasarea fără escortă sau însoțire. Acest drept constă în deplasarea în afara penitenciarului a condamnatului, pentru prestarea anumitor servicii de deservire a penitenciarului conform unui orar și itinerar prestabilit. Din spectrul drepturilor prevăzute în art. 166 din Codul de executare al Republicii Moldova, [1] nu se prevede expres acest drept al deplasării fără escortă sau însoțire, însă în alin. (1) al aceluiași articol se spune că condamnatului i se garantează informarea cu privire la drepturile și obligațiile sale în timpul executării pedepsei, a modului și condițiilor de executare a pedepsei, precum și a modificării modului și condițiilor de executare a pedepsei. Totodată, în alin. (2) al art. 166 din Codul de executare al Republicii Moldova, este prevăzut și faptul că condamnatul are și alte drepturi prevăzute de legislație. Prin prevederile în cauză

legiuitorului a specificat clar că condamnatul beneficiază și de alte drepturi, însă considerăm că aceasta depinde de situația în care se află condamnatul în timpul executării pedepsei, condiționat de regimul de executare, de tipul penitenciarului și de oferirea șanseii de executare a serviciilor de deservire gospodărească în penitenciar legate de deplasarea în afara penitenciarului. De fapt, lipsa prevederii exprese a dreptului la deplasare fără escortă sau însoțire al persoanelor condamnate la pedeapsa închisorii se observă și din prevederile p. 87 al Statutului executării pedepsei de către condamnați, [2] deși se face referință la faptul că condamnații se pot deplasa fără escortă pe o perioadă scurtă în afara penitenciarului în condițiile art. 236 al Codului de executare al Republicii Moldova. Aceste situații se referă însă la dreptul persoanei condamnate la pedeapsa închisorii să se deplaseze pe o perioadă scurtă în afara penitenciarului pentru situațiile când a decedat sau s-a îmbolnăvit grav o rudă apropiată sau în alte situații în care s-a produs o calamitate naturală, care a cauzat o pagubă materială considerabilă condamnatului sau familiei sale, precum și în alte situații stabilite de art. 236 din Codul de executare al Republicii Moldova pe o perioadă de până la 7 zile, cu excepțiile prevăzute de lege, dar nu și la cele legate de deplasarea fără escortă sau însoțire a persoanei condamnate în afara penitenciarului în condițiile art. 235 al Codului de executare al Republicii Moldova. Astfel, acest drept nu urmează a fi confundat cu regimul de executare a pedepselor, tipul penitenciarului, modalitățile de liberare de pedeapsa penală a închisorii sau cu deplasarea de scurtă durată în afara penitenciarului.

Acest drept al deplasării fără escortă sau însoțire a persoanei condamnate în afara penitenciarului este prevăzut expres în art. 235 din Cod. Acordarea acestui drept, rezultă din necesitatea de deservire a penitenciarului, de necesitatea deplasării în legătură cu aceasta în afara penitenciarului, de caracteristicile persoanei condamnate la pedeapsa închisorii și de locul unde se află la moment condamnatul când urmează a se hotărî faptul deplasării fără escortă sau însoțire în afara penitenciarului. De exemplu, acest drept de acordare urmează a fi acordat exclusiv, dacă îndeplinesc condițiile legale și acoperirea necesităților enunțate mai sus celor care deja se află în detașamentele de deservire din penitenciar, iar nu celor care execută pedeapsa și se află în celule sau localuri de mai multe persoane ce nu doresc încadrarea în astfel de detașamente.

Dreptul la deplasarea fără escortă sau însoțire a condamnaților la pedeapsa închisorii, după cum rezultă din prevederile art. 235 al Codului de execu-

tare al Republicii Moldova, este un drept acordat în baza dispoziției scrise a șefului penitenciarului. Totodată, șeful penitenciarului stabilește orarul și itinerarul deplasării condamnatului în cauză, care beneficiază de deplasarea fără escortă sau însoțire în afara penitenciarului. Din prevederile alin. (1), art. 235 al Codului menționat acest mod de deplasare în afara penitenciarului se acordă odată cu respectarea următoarelor condiții:

a) condamnatul execută o pedeapsă cu închisoarea în regim comun sau în regim de resocializare sau este lăsat să execute lucrări de deservire gospodărească în penitenciar;

b) a executat, cel puțin, 1/3 din termenul de pedeapsă;

c) condamnatul este caracterizat pozitiv;

d) acest mod de deplasare fără escortă sau însoțire a condamnatului o cere specificul muncii în care urmează a fi antrenat.

Din prevederile art. 235 al Codului de executare al Republicii Moldova rezultă, că condițiile enunțate mai sus sunt cumulative, iar în lipsa uneia dintre acestea, exclude un astfel de drept acordat condamnatului. Astfel, condamnatul, pentru a beneficia de dreptul de a se deplasa fără escortă sau însoțire în afara penitenciarului, trebuie ca la momentul în care se hotărăște acordarea unei astfel de deplasări să execute pedeapsa închisorii în regim comun sau în regim de resocializare sau dacă este lăsat să execute lucrări de deservire gospodărească în penitenciar. Regimurile de detenție sunt 3 și ele sunt specifice pentru toate tipurile de penitenciare (deschis, semiînchis, închis) și anume cel inițial, comun și de resocializare. În cazul deținerii condamnatului în penitenciar de tip deschis, el poate fi transferat în regim comun după expirarea termenului de 3 luni din ziua intrării în penitenciar, iar transferul acestuia în regim de resocializare se face cu 6 luni înaintea expirării termenului pedepsei. Pentru situațiile în care condamnatul se află într-un penitenciar semiînchis, transferul la regimul comun are loc după expirarea termenului de 6 luni din ziua intrării în penitenciar, însă nu mai mult de 1/3 din durata pedepsei, iar transferul acestuia în regim de resocializare se face ca și în cazul regimului deschis, cu 6 luni înaintea expirării termenului pedepsei. În penitenciarul de tip închis transferul persoanei condamnate la regimul comun va avea loc la expirarea termenului de 9 luni din ziua intrării în penitenciar, iar transferul acestuia în regim de resocializare se face ca și în cazul regimului deschis și semiînchis, cu 6 luni înaintea expirării termenului pedepsei. Astfel, pentru ca condamnatul să poată beneficia de un astfel de drept, trebuie să treacă de perioada deținerii inițiale (carantină) și să execute

pedeapsa în regim comun sau de resocializare cumulativ cu celelalte cerințe legale înaintate.

Lăsarea condamnatului să execute lucrări de deservire gospodărească în penitenciar urmează să se facă la fel prin intermediul plasării acestuia în regimul comun sau de resocializare. Este de neconceput faptul cum s-ar face acest lucru imediat, fără ca persoana respectivă să nu treacă de regimul inițial de deținere și fără a respecta celelalte condiții cu referire la acordarea dreptului la deplasarea fără escortă sau însoțire în afara penitenciarului, deoarece legiuitorul stabilește clar pentru orice tip de regim de executare și pentru orice tip de penitenciar modul de executare a pedepsei și posibilitățile acordării unor drepturi specifice în vederea prestării unor munci care sunt legate de deplasarea în afara penitenciarului sau a celor legate de deservirea, în general, a penitenciarului. Așadar, considerăm că lăsarea condamnatului să exercite lucrări de deservire gospodărească în penitenciar va consta, mai întâi, din trecerea acestuia dintr-un detașament al penitenciarului care nu execută munci sau lucrări de deservire a penitenciarului și care se dețin în anumite localuri strict determinate, fără deplasarea pe teritoriul penitenciarului sau cu deplasarea limitată pe un anumit sector al penitenciarului la trecerea acestuia într-un detașament special de deservire a penitenciarului care determină o posibilitate lărgită a deplasării pe teritoriul penitenciarului sau în afara acestuia, în legătură cu necesitățile de deservire a penitenciarului.

Cât privește condiția executării a 1/3 din termenul de pedeapsă, aici legiuitorul a determinat cuantumul minim pe care trebuie să-l execute un condamnat, trecând de perioada adaptării prin intermediul regimului inițial de deținere și trecerea la regimul comun și de resocializare. Evident că termenul de închisoare executat este diferit pentru orice condamnat, deoarece depinde de termenul închisorii stabilit de instanța de judecată care reiese din categoria infracțiunii săvârșite și sancțiunea prevăzută pentru aceasta.

Pentru acordarea dreptului condamnatului de deplasare fără escortă sau însoțire în afara penitenciarului, este necesar pe lângă îndeplinirea condițiilor explicate mai sus și faptul că persoana condamnatului este caracterizată pozitiv. Caracteristica unui condamnat în penitenciar depinde foarte mult de comportamentul acestuia în timpul executării pedepsei, care este de multe ori influențat de mediul în care se află și de dorința acestuia de a executa pedeapsa închisorii în conformitate cu Codul de executare al Republicii Moldova și cu Statutul de executare a pedepsei. Ținem să menționăm că condamnatul care a fost sancționat disciplinar va putea beneficia de o astfel de deplasare

prevăzută de prevederile art. 235 al Codului de executare al Republicii Moldova, doar în cazul în care sancțiunea disciplinară e stinsă sau anulată.

Stingerea sancțiunii disciplinare are loc în conformitate cu prevederile art. 267 din Codul de executare al Republicii Moldova, după un an de zile de la executarea ultimei sancțiuni disciplinare aplicate pentru o abatere disciplinară cu condiția că în această perioadă condamnatul nu a fost din nou sancționat disciplinar pentru o altă abatere disciplinară. Astfel, condamnatul care execută pedeapsa închisorii se va considera ca persoană condamnată care nu are sancțiuni disciplinare, iar sancțiunea aplicată anterior se va considera stinsă. Sancțiunea disciplinară stinsă nu produce efecte negative pentru condamnat, respectiv, considerându-se o persoană care se caracterizează pozitiv. Așadar, în cazul hotărârii acordării posibilității deplasării fără escortă sau însoțire a condamnatului în afara penitenciarului și în vederea deservirii acestuia, la determinarea comportamentului pozitiv nu se va lua în calcul faptul sancționării anterioare a condamnatului și că poate fi apreciată negativ pentru aceasta, deoarece sancțiunea este stinsă, iar aceasta creează situația aprecierii unui comportament pozitiv, care determină faptul respectării condițiilor de deținere, respectării normelor și regulilor legale privind deținerea într-un penitenciar. Sancțiunea disciplinară poate fi stinsă și înainte de termen, în calitate de măsură de stimulare în modul stabilit de art. 263 din Codul de executare a Republicii Moldova. Totodată, la aprecierea comportamentului condamnatului în cazul aplicării prevederilor art. 235 din codul menționat, se va lua în considerație și de stimulările aplicate conform prevederilor art. 262 al aceluiași cod pe perioada executării pedepsei. Ca și în cazul stingerii sancțiunii disciplinare, anularea sancțiunii disciplinare în privința condamnatului creează situația aprecierii de către administrația penitenciarului a faptului că condamnatul se conformează regimului de executare fiind văzută pozitiv din punctul de vedere al comportamentului. Anularea sancțiunilor disciplinare are loc potrivit prevederilor art. 267 al Codului de executare al Republicii Moldova și anume prin hotărârea definitivă a instanței de judecată, prin decizia Departamentului instituțiilor penitenciare, emisă în cadrul controlului departamental realizat în conformitate cu prevederile art. 175 al aceluiași cod și prin dispoziția șefului penitenciarului.

Desigur, că deplasarea fără escortă sau însoțire a condamnaților la pedeapsa închisorii în afara penitenciarului se va acorda dacă alături de respectarea condițiilor descrise mai sus va exista acea necesitate de deplasare legată de specificul muncii în care urmează a fi antrenat condamnatul. Necesitatea



va fi legată de deservirea penitenciarului, cu atât mai mult că se cunoaște faptul că unele penitenciare din Republica Moldova dețineau spații sau terenuri agricole sau mici zone industriale în care acești condamnați erau antrenați.

Deși legiuitorul prevede posibilitatea acordării dreptului la deplasarea fără escortă sau însoțire în afara penitenciarului, potrivit prevederilor art. 235 al Codului de executare, pentru majoritatea persoanelor condamnate, acest drept, însă nu urmează a fi aplicat pentru toate persoanele condamnate, existând în acest caz unele excepții prevăzute în alin. (3) al aceluiași art. 235. Astfel, deplasarea fără escortă sau însoțire în afara penitenciarului este interzisă condamnaților care au săvârșit infracțiuni ce constituie recidivă periculoasă sau deosebit de periculoasă, condamnaților care au săvârșit infracțiuni deosebit de grave sau excepțional de grave, condamnatului care se află în penitenciarul respectiv mai puțin de 6 luni, condamnatului care are sancțiuni disciplinare nestinse, condamnatului pentru infracțiune intenționată săvârșită în perioada executării pedepsei, condamnatului bolnav de tuberculoză în formă activă, condamnatului care nu a urmat tratamentul complet al bolii venerice, alcoolismului, narcomaniei, condamnatului care suferă de tulburări psihice, ce nu exclud responsabilitatea.

Persoanele condamnate, care beneficiază de dreptul la deplasarea fără escortă sau însoțire în afara penitenciarului, urmează a fi plasate în încăperi de locuit separate de ceilalți condamnați sau în încăperi (cămine) din afara penitenciarului. Astfel, prevederile alin. (4), art. 235 al Codului de executare al Republicii Moldova și p. 239 al Statutului de executare a pedepsei de către condamnați stabilește expres două posibilități de locuire a acestora în penitenciar sau în afara penitenciarului. Determinarea acestui loc de trai, în cazul locuirii separate în penitenciar o decide șeful penitenciarului, iar în cazul locuirii în cămine în afara instituției penitenciarului cu acordul comun al șefului penitenciarului și al autorității administrației publice locale. Totodată, dacă condamnații urmează să locuiască în afara penitenciarului, atunci raza determinată a locuirii față de instituția penitenciară o va hotărî însăși instituția penitenciară. Deși prevederile cu referire la locul de trai a persoanelor care beneficiază de dreptul de deplasare fără escortă sau însoțire în afara penitenciarului este reglement de art. 235 al Codului de executare al Republicii Moldova și p. 239 al Statutului executării pedepsei de către condamnați, se vede vădit contrazicerea dispozițiilor în partea ce ține de deciderea în privința acestui fapt. Astfel, în Codul de executare se prevede că acordarea posibilității de a trăi în afara penitenciarului se va face prin dispoziția șefului

penitenciarului, însă de comun acord cu autoritățile administrației publice locale, iar Statutul de executare al pedepsei de către condamnați stabilește doar coordonarea acestei decizii. Considerăm, că Codul de executare prevalează asupra statutului deoarece este o lege organică și ca act normativ este ierarhic superior unei hotărâri de guvern, care urmează a fi modificată pentru a exclude interpretările duble sau proliferările cazurilor de aplicare în practică a standardelor duble. În același timp, susținem părerea, că acordul comun al instituției penitenciare și a autorităților administrației publice locale ar ține mai mult sau mai puțin de situațiile în care autoritățile administrației publice locale ar pune la dispoziție aceste cămine, iar pentru situațiile în care aceste cămine sunt situate adiacent instituției penitenciare sau pe teritoriile care intră în administrarea penitenciarului atunci doar ar fi cazul unei simple coordonări, pentru constatarea și luarea la evidență a faptului că în localitatea respectivă locuiesc în raza penitenciarului persoane condamnate care prestează anumite servicii sau munci legate de deservirea penitenciarului.

Ca și în cazul acordării dreptului condamnatului de deplasare fără escortă sau însoțire în afara penitenciarului prin emiterea unei dispoziții a șefului penitenciarului, se va proceda și pentru situațiile stabilirii locului de trai în căminele adiacente penitenciarului sau care se află în nemijlocita apropiere a acestuia, dacă aceasta nu s-a stabilit prin dispoziția șefului penitenciarului privind acordarea dreptului de deplasare în conformitate cu prevederile art. 235 al Codului de executare al Republicii Moldova.

Pentru persoanele care se deplasează fără escortă sau însoțire în afara penitenciarului se va elibera un permis de modelul stabilit în anexa nr. 18 a Statutului executării pedepsei de către condamnați. Acest permis va cuprinde următoarele: trei pagini, dintre care pe prima pagină va fi scrisă noțiunea de permis; pe pagina doi: denumirea instituției penitenciare, numărul permisului, fotografia  $\frac{3}{4}$ , numele, prenumele, patronimicul, locul de lucru, funcția, itinerarul deplasării, timpul de deplasare cu indicarea orei, de către cine este eliberat permisul și data eliberării permisului, semnătura șefului penitenciarului și mai jos termenul de valabilitate și termenul de prelungire; pagina trei va include: regulile de folosire a permisului, data, luna, anul și semnătura condamnatului. Regulile de folosire a permisului constau din 4 puncte ce se referă la: valabilitatea permisului care depinde de limitele itinerarului stabilit; termenul de valabilitate a permisului care este de un an, iar prelungirea acestuia se efectuează anual (la necesitate); atenționarea tragerii la răspundere în conformitate cu legea pentru transmiterea permisului altor persoane,

încălcarea itinerarului sau pentru neprezentarea sau prezentarea la punctul de control mai târziu de ora indicată; luarea de cunoștință de regulile de folosire a permisului, data, luna, anul și semnătura condamnatului.

Odată cu eliberarea permisului condamnatului pentru deplasarea fără escortă sau însoțire în afara penitenciarului, se va atașa și fișa de control, care va fi elaborată conform anexei nr. 19 al Statutului de executare a pedepsei de către condamnați și care se va păstra la punctul de control. Fișa de control va cuprinde 2 pagini. Astfel, la pagina unu se va indica: numele, prenumele, anul nașterii, articolul din Codul Penal al Republicii Moldova pentru care a fost condamnat, durata pedepsei penale, începutul duratei pedepsei, sfârșitul duratei pedepsei, specialitatea, detașamentul (secția) și numărul său, itinerarul deplasării, timpul deplasării zilnice, perioada deplasării, data eliberării, semnătura șefului penitenciarului; pagina doi: perioada de prelungire a deplasării fără escortă sau însoțire în afara penitenciarului și semnătura șefului penitenciarului.

În același timp, legiuitorul stabilește în art. 235 al Codului de executare al Republicii Moldova că comportamentul condamnaților care beneficiază de dreptul de a se deplasa fără escortă sau însoțire în afara penitenciarului se reglementează de Statutul executării pedepsei de către condamnați. Așadar, p. 237 din Statut prevede că, înainte de eliberarea permisului, condamnatului i se notifică contra semnătură regulile și normele de conduită și anume cele din anexa 20 a Statutul executării pedepsei de către condamnați, care împreună cu decizia, care a fost adusă la cunoștință condamnatului contra semnătură, se anexează la dosarul personal. Din cele enunțate mai sus, devine clar că condamnatul ia cunoștință cu aceste reguli odată cu primirea permisului și semnarea pe el, deoarece în el la pagina trei sunt stabilite aceste reguli, iar după aceste reguli este indicat locul unde se pune semnătura condamnatului prin care confirmă că a luat cunoștință de acestea. Totodată, normele de conduită sunt stabilite în anexa 20 a Statutului executării pedepsei de către condamnați și ele se referă la: dreptul de deplasare doar în baza permisului și numai pe itinerarul prestabilit; ora plecării și revenirii condamnatului în zona locativă este determinată doar în baza foi de repartizare zilnică la muncă, semnată de șeful penitenciarului; obligația de a se afla în zona locativă a penitenciarului și respectarea regulilor de conduită stabilite pentru condamnați pe perioada timpului liber; obligațiile ce țin de aflarea condamnatului în afara zonei locative (aspectul exterior îngrijit, îmbrăcarea hainelor de sezon de modelul stabilit, respectarea itinerarului deplasării și

ordinea publică, obligația de reîntoarcere după lucru în zona locativă și înfățișarea la întoarcere în fața șefului de detașament sau sector, obligația de prezentare a permisului la prima somație a funcționarului penitenciarului, iar la revenire – în zona locativă obligația de a-l preda santinei punctului de control). Totodată, sunt stabilite și norme de interdicere precum: interzicerea părăsirii zonei locative (sector de deținere) în alt timp decât cel indicat în foaia de repartizare; interzicerea părăsirii obiectivului în orele de lucru; interzicerea frecventării magazinelor, organizațiilor, instituțiilor, apartamentelor persoanelor private; interzicerea de a face cunoștință și a stabili legături cu persoane străine; interzicerea consumării băuturilor alcoolice și utilizării substanțelor narcotice; interzicerea primirii pentru expediere sau transmitere a scrisorilor și îndeplinirii altor misiuni ale condamnaților și ale altor persoane; precum și interzicerea transmiterii permisului altor persoane. În ultimul punct al normelor respective este indicat faptul că, pentru nerespectarea regulilor de conduită în timpul deplasării fără escortă sau însoțire, condamnații sunt trași la răspundere disciplinară și privați de acest drept. În același timp, în final se face referință la faptul că condamnatul a luat cunoștință de aceste norme și că a fost prevenit de răspunderea pe care o poartă pentru încălcarea acestora, precum și data la care a luat cunoștință de aceste norme de conduită și semnătura condamnatului.

Anularea dreptului condamnatului de a se deplasa fără escortă sau însoțire în afara penitenciarului are loc în baza următoarelor temeuri: când condamnatul încalcă regimul din penitenciar, orarul sau itinerarul deplasărilor, precum și în cazul schimbării specificului muncii sau al lucrărilor executate și al dispariției necesității deplasării în afara penitenciarului. Toate aceste temeuri acordă dreptul șefului instituției penitenciare să anuleze dispoziția de deplasare fără escortă sau însoțire a condamnatului în afara penitenciarului. Odată cu anularea dreptului condamnatului de a se deplasa fără escortă sau însoțire în afara penitenciarului, se va retrage și permisul eliberat care acorda dreptul respectiv. Ținem să menționăm, că condamnatul căruia i s-a anulat dreptul de a se deplasa fără escortă sau însoțire în afara penitenciarului, pentru încălcarea regulilor și normelor la care s-a obligat și pentru care s-a avertizat că la încălcarea lor va purta răspundere, va putea beneficia din nou de un astfel de drept doar după stingerea sancțiunii disciplinare, dar nu mai devreme de un an din momentul privării de acest drept. Astfel, constatăm că prevederile alin. (6), art. 235 al Codului de executare al Republicii Moldova și prevederile p. 240 al Statutului executării pedepsei de către condamnați

stabilește expres pentru care situații se anulează un astfel de drept și după care timp s-ar putea acorda din nou o astfel de posibilitate de deplasare. Pentru situațiile de anulare a dreptului condamnatului la deplasarea fără escortă sau însoțire pentru motivul schimbării specificului muncii sau al lucrărilor executate și al dispariției necesității deplasării în afara penitenciarului, nu se prevăd careva termeni legali ce trebuie să expire și după care s-ar putea din nou acorda un astfel de drept. Astfel, considerăm că acordarea repetată a unei astfel de posibilități a deplasării condamnatului fără escortă sau însoțire în afara penitenciarului va fi posibil odată cu apariția necesității respective, legate de schimbarea specificului muncii sau al lucrărilor executate pentru instituția penitenciară, dar nu de expirarea unui anumit termen de la momentul emiterii dispoziției de anulare.

În concluzie, dreptul la deplasarea fără escortă sau însoțire în afara penitenciarului reprezintă un drept acordat din necesitatea de deservire a penitenciarului sau al prestării anumitor munci sau lucrări care necesită o astfel de deplasare în afara penitenciarului și care depinde de condițiile legale ce trebuie să fie respectate de către condamnat la acordarea lui. Acordarea acestui drept condamnatului la închisoare conduce la atingerea câtorva obiective și anume: la deservirea penitenciarului, la corectarea și reeducarea prin muncă a condamnaților și la pregătirea acestora pentru ulterioara reinserție în societate.

### BIBLIOGRAFIE

1. Codul de executare al Republicii Moldova, nr. 443 din 24.12.2004 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 34-35 din 03.03.2005, în vigoare din 01.07.2005.
2. Hotărâre de Guvern nr. 583 din 26.05.2006 cu privire la aprobarea Statutului executării pedepsei de către condamnați // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 91-94 din 16.06.2006.

## ASIGURAREA ACCESULUI LA JUSTIȚIE – OBLIGAȚIE POZITIVĂ A STATULUI POTRIVIT CONVENȚIEI EUROPENE A DREPTURILOR OMULUI

Mihai POALELUNGI,  
*doctor în drept,*  
*președinte al Curții Supreme de Justiție*  
*a Republicii Moldova*

### SUMMARY

*The right for acces to justice, also called the right to a court or the right to a judge, is a fundamental prerogative of the individual, recognized in a democratical society, built upon the principle of equity and justice upon the right to a hearing by a magistrate, the cause wich may refer to the finding of fact or solving a litigation. The right of access to justice is insispensable for the whole set of procedural safeguards in civil terms. In lack of an effective access to justice all of the other procedure guarantees prove to be useless, since they are derived from the free access to a court.*

Dreptul de acces la justiție, denumit și dreptul la un tribunal sau dreptul la judecător, constituie o prerogativă fundamentală a individului, recunoscută într-o societate democratică edificată pe principiile echității și justiției de a avea examinată cauza sa de către un magistrat, cauza care se poate referi la constatarea unei situații de fapt sau soluționarea unui litigiu. Dreptul de acces la justiție este indispensabil privind întregul ansamblu de garanții procedurale în materie civilă. În lipsa unui acces efectiv la justiție, toate celelalte garanții de procedură sunt inutile și lipsite de sens juridic, întrucât ele derivă de la liberul acces la o instanță.

Anume caracterul de eficiență al accesului este relevant, posibilitatea formală de a angaja o acțiune trebuind în mod imperativ însoțită de posibilitatea practică. Dreptul de acces la justiție formează chintesența oricărei protecții de drepturi și libertăți garantate, în afara operării rezultative a accesului la justiție, întreagă paletă a drepturilor și libertăților nu ar fi decât himerică și iluzorie. Respectiv, corolar acestui drept, statul are o obligație pozitivă fundamentală de a-i asigura individului accesul la justiție, excepțiile fiind strict reglementate de normele naționale și internaționale.

Convenția Europeană a Drepturilor Omului este tratatul internațional care consacră expres dreptul de acces la justiție, alături de alte garanții procedurale. În textul art. 6 intitulat „Dreptul la un proces echitabil,” și anume la paragraful 1, stabilește că „Orice persoană are dreptul la judecarea cauzei sale în mod echitabil, în mod public și în termen rezonabil, de către o instanță independentă și imparțială, instituită de lege, care va hotărî fie asupra încălcării drepturilor și obligațiilor sale cu caracter civil, fie asupra temeiniciei oricărei acuzații în materie penală îndreptate împotriva sa; hotărârea trebuie să fie pronunțată în mod public, dar accesul în sala de ședință poate fi interzis presei și publicului pe întreaga durată a procesului sau a unei părți a acestuia, în interesul moralității, al ordinii publice ori al securității naționale într-o societate democratică, atunci când interesele minorilor sau protecția vieții private a părților la proces o impun, sau în măsura considerată absolut necesară de către instanță când, în împrejurări speciale, publicitatea ar fi de natură să aducă atingere intereselor justiției.”

Paragraful 1 al art. 6 înglobează garanțiile procedurale generale, care sunt aplicabile oricărei proceduri din domeniul de reglementare al art. 6, spre deosebire de paragrafele 2 și 3 care consacră garanțiile speciale în materie penală. Ar fi de neconceput ca art. 6, paragraf 1 să reglementeze amănunțit ansamblul de garanții procedurale recunoscute părților unei acțiuni civile, fără a proteja în mod primordial ceea ce face realmente posibilă exercitarea practică a acestor garanții: accesul la instanța judecătorească. Echitatea, publicitatea și celeritatea unui proces nu au nicio semnificație în absența procesului propriu-zis.

Mecanismul de garantare al Convenției europene vizează protecția unor drepturi efective și concrete, și nu a unor drepturi teoretice și iluzorii. Astfel, este insuficient ca statele să autorizeze accesul la justiție neîngrădit, în virtutea obligațiilor pozitive ce le revin, ele sunt ținute să asigure că un tribunal îndeplinește anumite calități și satisface anumite exigențe pentru a putea fi considerat o instanță de judecată în sensul normei internaționale, accesul la care este determinant în restabilirea drepturilor încălcate. Rolul jurisdicțional al unui organ sau al unei instanțe nu este suficient pentru ca acesta să fie considerat ca tribunal, el urmează să corespundă unor serii de garanții procedurale, dintre care cele mai importante sunt independența și imparțialitatea magistraților care îl formează. Ideile de echitate și justiție operante într-o societate democratică denotă faptul că este inimaginabil de a garanta

dreptul de acces la o instanță, care nu satisface *per se* garanțiile de bază ce fundamentează nucleul protecției drepturilor individuale.

În fapt, noțiunea de tribunal în sensul Convenției europene este caracterizat prin rolul recunoscut de a înfăptui justiția: adică de a tranșa, în baza cadrului legal pertinent și în cadrul unei proceduri prestabilite, orice chestiune privind cauza care i-a fost deferită spre soluționare.

Prin „tribunal” în sensul art. 6 nu se înțeleg doar instanțele de judecată în sens clasic de fond, care constituie baza sistemului jurisdicțional al unui stat și care desfășoară o activitate primară de jurisdicție. Instanțele de fond care soluționează litigii civile în primă instanță sunt, fără îndoială, tribunalele, accesul la care este o garanție fundamentală în sensul Convenției. Într-o situație specială se află instanțele de apel și de recurs, în materia civilă Convenția neimpunând statelor semnatare obligația de a institui instanțe de grade de jurisdicție superioare. Însă dacă statele-părți au decis să creeze astfel de instanțe, ele trebuie să se asigure că și în fața acestora sunt respectate exigențele dreptului la un proces echitabil și poate fi efectiv valorificat dreptul de acces la justiție.

În speța *Terra Woningen B. V. contra Olandei*,<sup>1</sup> Curtea Europeană a Drepturilor Omului a prescris că, pentru ca dreptul de acces la o instanță să fie respectat, este necesar ca tribunalul în fața căruia cauza este adusă să dispună de puteri de jurisdicție deplină, el trebuie să fie competent să analizeze atât aspectele de fapt, cât și cele de drept ale cauzei.

În această optică dreptul de acces la tribunal constituie un element inerent al tuturor garanțiilor procedurale prevăzute în Convenție. În lipsa unui acces efectiv la justiție în materie civilă, toate celelalte garanții de procedură recunoscute sunt inutile, întrucât ele în ordine logică se grefează pe liberul acces la o instanță de oricare grad de jurisdicție.

Convenția europeană atribuie statelor o obligație care nu este de principiu susceptibilă derogării, punerea în aplicare a dreptului de acces la justiție urmând a se produce în plan material și juridic. În sensul recunoscut, dreptul de acces la justiție prezintă două caractere de bază: caracterul efectiv și caracterul neabsolut.

---

<sup>1</sup> Speța *Terra Woningen B. V. contra Olandei*, hotărârea din 17 decembrie 1996, publicată pe / <<http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-58082>> (vizitat la 15.12.2012).



Astfel, art. 6, paragraf 1 prevede un drept material de acces la o instanță, consacrat pe calea jurisprudențială de către Curte pentru prima dată în speța de referință *Golder contra Marii Britanii*,<sup>2</sup> precum urmează: „Dacă textul art. 6, paragraf 1 ar fi interpretat ca vizând doar derularea unei proceduri aflate deja în curs în fața unei instanțe (pendinte), un stat-parte ar putea, fără să-l încalce, să suprima jurisdicțiile sau să sustragă din competența lor soluționarea anumitor categorii de contestații cu caracter civil pentru a le încredința unor organe dependente de guvern. Astfel de ipoteze, ce nu pot fi disociate de riscul arbitrarului, ar produce consecințe grave, contrare principiilor amintite și pe care Curtea este obligată să le ia în considerațiune.”

Nu este de conceput ca art. 6, paragraf 1 să consacre ansamblul de garanții procedurale acordate părților într-o acțiune civilă pendinte și să nu protejeze singurul lucru care în realitate permite subiecților să beneficieze efectiv de aceste garanții: accesul la justiție.

În situații particulare, dreptul de acces la justiție poate avea în vizor instituirea de către stat a unui sistem de asistență judiciară gratuită în materie civilă. În general, dreptul de acces la justiție în plan material impune statelor să instituie un sistem de asistență juridică care nu i-ar obliga pe cei mai defavorizați să-și asigure apărarea singuri, cu slabe șanse de succes din cauza că nu cunosc nici dreptul, nici procedura, așa cum este de fiecare dată când o procedură nu poate fi inițiată fără concursul unui avocat sau al unui alt profesionist al dreptului și când nu există niciun sistem de ajutor legal.<sup>3</sup> De exemplu, în speța de referință *Airey contra Irlandei*,<sup>4</sup> Curtea a conchis că dreptul individului de a avea acces la justiție este completat cu obligația pozitivă a statului de a facilita acest acces, pentru respectarea exigenței inserate în art. 6, paragraf 1 nefiind suficientă obligația negativă de a nu împiedica în niciun mod accesul persoanei la un tribunal, fiind proeminentă și asigurarea valorificării faptice a drepturilor sociale și economice de care beneficiază subiecții de drept. Curtea a notat că un obstacol de fapt în exercitarea dreptului de

---

<sup>2</sup> *Golder contra Marii Britanii*, hotărârea din 21 februarie 1975, publicată pe / <<http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57496>> (vizitat la 15.12.2012).

<sup>3</sup> Charrier J.-L., Chiriac A. *Codul Convenției Europene a Drepturilor Omului*. Chișinău: Bala-cron, 2008, p. 213.

<sup>4</sup> Speța *Airey contra Irlandei*, hotărâre din 9 octombrie 1979, publicată pe <<http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57420>>. (/vizitat la 15.12.2012)

acces la o instanță poate conduce în egală măsură la încălcarea prevederilor convenționale, în mod similar unui obstacol de drept. Deoarece Convenția garantează drepturi reale și efective, dar nu teoretice și iluzorii, statele au o obligație de rezultat de a asigura accesul efectiv la justiție. În îndeplinirea acestei obligații, statele dispun de o oarecare marjă de apreciere în alegerea mijloacelor și instrumentelor, precum simplificarea procedurii sau instituirea unui sistem de asistență judiciară gratuită, sau alegerea oricărui alt mijloc rezultativ în vederea asigurării în fapt a accesului la justiție.

Este de notat că statele sunt autorizate în sensul Convenției să reglementeze anumite condiții pentru introducerea unei acțiuni judecătorești (plata taxelor de timbru, introducerea acțiunii într-un anumit termen, alte condiții de formă și de fond), atât timp cât acestea se prezintă a fi rezonabile.

Deși art. 6, paragraf 1 nu garantează un acces gratuit la justiție, costurile exagerate și ridicate ale procedurilor judecătorești pot aduce atingere exercițiului normal al acestui drept. Astfel, o taxă de timbru ridicată în combinație cu o cauțiune proporțională valorii obiectului procesului, precum și cu alte cheltuieli aferente, excesive în raport cu posibilitățile financiare de care dispune individul, pot prezenta o descurajare a accesului liber la justiție și ridica o chestiune de încălcare a Convenției.<sup>5</sup>

Cât privește obstacolele de fapt și drept, în speța *De Geouffre de la Pradelle contra Franței*<sup>6</sup> Curtea a stabilit că complexitatea procedurilor interne și neclaritățile pe marginea naturii juridice a unor acte pot fi considerate obstacole pentru realizarea dreptului de acces efectiv la justiție și ridica chestiuni de încălcare a art. 6, paragraf 1 de către statul reclamat. Cu privire la obstacole de drept, a fost notat că exercitarea căilor de atac interne numai pentru a se constata inadmisibilitatea unei acțiuni judiciare prin jocul dispozițiilor legale care le consacră, nu corespunde imperativelor art. 6, paragraf 1, fiind absolut necesar ca legislația națională să asigure oricărui individ o posibilitate clară și corectă de a contesta un act ce prezintă ingerință în drepturile sale.

O altă componentă care determină parametrii accesului la justiție con-

---

<sup>5</sup> Bogdan D., Selegean M., Roșianu C. și alții. Drepturi și libertăți fundamentale în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului. București: All Beck, 2005, p. 231.

<sup>6</sup> Speța *De Geouffre de la Pradelle contra Franței*, hotărârea din 16 decembrie 1992, publicată pe <<http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57778>> (vizitat la 15.12.2012)

stă în exigența respectării termenului rezonabil, ceea ce înseamnă ca justiția să nu fie înfăptuită cu întârzierea de natură să-i compromită eficacitatea și credibilitatea. Criteriile de determinare a termenului rezonabil sunt: complexitatea pricinii, comportamentul participanților la proces, conduita instanței judecătorești și a autorităților relevante, importanța procesului pentru cel interesat, respectarea termenului rezonabil de judecare fiind asigurat de către instanța judecătorească competentă. Respectiv, asupra statului rămâne pendinte obligația pozitivă de a veghea respectarea exigenței de celeritate a procedurilor interne.

Aplicabilitatea criteriilor enunțate de principiu este omogenă cu referire la ansamblul de litigii de natură civilă, fapt care condiționează anumite tipare pentru încadrarea termenului în care cauza a fost susceptibilă examinării. O asemenea situație este proprie jurisprudenței degajate de Înalțul for european, care în baza unor criterii jurisprudențiale constatate a dezvoltat o procedură de determinare distinctă a perioadei care trebuie luată în considerare ținând cont de materia civilă analizată.

În această optică, două momente urmează a fi luate în considerare pentru a determina perioada respectivă: *dies a quo* (momentul de începere a curgerii termenului) și *dies adquem* (momentul de finalizare a curgerii termenului).

În materie civilă, în conformitate cu **regula generală**, *dies a quo* începe să curgă din momentul sesizării instanței de judecată, termenul cuprinzând derularea procesului la toate nivelurile de jurisdicție, inclusiv apel și recurs, *dies adquem* fiind ziua soluționării definitive a litigiului, adică cea a pronunțării hotărârii definitive irevocabile, această perioadă incluzând și procedurile în fața Curții Constituționale, dacă ele sunt vizate în speță. Subliniem că procedurile extraordinare nu sunt incluse în câmpul de aplicare a art. 6.

**Regula specială** presupune două situații de specificitate:

- perioada care urmează a fi luată în considerațiune include și procedurile administrative preliminare în funcțiune de caz, *dies a quo* fiind ziua sesizării organului administrativ de resort;

- perioada totală de timp include și procedurile de executare a hotărârilor judecătorești definitive valabil pronunțate, *dies adquem* fiind ziua în care procedurile executorii au fost finalizate (în spețele când faza procedurală executorie se prelungește dincolo de termenul rezonabil consacrat convențional).

Or, indiferent de aspectele particulare ale speței deferite spre soluționare, Curtea Europeană examinează durata termenului rezonabil în totalitatea

acestui, adică luând în considerare ansamblul procedurii litigioase în fața tuturor instanțelor și nivelurilor jurisdicționale.

Subliniem faptul că momentele de începere și finalizare a termenului presupun în fapt datele calendaristice la care persoana interesată ia efectiv cunoștință cu actele decizionale adoptate și eventual, consecințele acestora privind situația proprie, astfel *dies a quo/dies ad quem* trebuie tratate *in lato sensu*.

În acest sens, Curtea Europeană a accentuat de multiple ori atât în spețe de referință, cât și în spețe repetitive, că art. 6, paragraf 1 impune statelor contractante o obligație pozitivă să-și organizeze propriile sisteme de drept, astfel încât acestea să răspundă tuturor exigențelor textului convențional, incluzând obligația de a soluționa orice litigiu în termene rezonabile.<sup>7</sup> Modalitatea în care statul instituie mecanisme pentru a se conforma acestei condiții, fie prin majorarea numărului judecătorilor, fie prin instituirea termenelor sau instrucțiunilor stricte, fie prin alte metode, rămâne a fi la discreția statului. Dacă statul admite continuarea procedurilor peste termenul rezonabil prescris de art. 6, fără a efectua anumite acțiuni pentru urgentarea lor, el va fi responsabil pentru tergiversarea astfel produsă.

Criteriile enunțate în jurisprudență constituie, de fapt, tipare metodologice clare care urmează a fi analizate atât de Curte în procesul soluționării unei spețe, cât și, mai ales, de către instanțele judecătorești interne în procesul realizării justiției la nivel național.

În speța recentă *Nezihe Kaymaz contra Turciei*,<sup>8</sup> unde reclamanta, expusă unui șoc electric de la rețeaua de alimentare plasată pe balconul casei sale în 1994, s-a plâns de încălcarea principiului rezonabilității de examinare a cauzei, decizia finală fiind adoptată de Curtea de Casație abia în 2005, perioada de examinare totală având durată de aproape zece ani pentru două niveluri de jurisdicție, Curtea de la Strasbourg a reiterat criteriile de apreciere menționate *supra* (complexitatea cauzei, conduita reclamantei, conduita autorităților naționale și importanța procesului), subliniind că termenul rezonabil de exa-

---

<sup>7</sup> Speța *Pélissier și Sassi contra Franței*, hotărârea din 25 martie 1999, paragraf 74, publicată pe <<http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-58226>> (vizitat la 05.11.2012).

<sup>8</sup> Speța *Nezihe Kaymaz contra Turciei*, hotărârea din 31 iulie 2012, publicată pe <<http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-112568>> (vizitat la 05.11.2012).

minare a cauzei urmează a fi evaluat în lumina circumstanțelor concrete ale speței deferite spre soluționare instanței de judecată.

Oricare ar fi întinderea celorlalte criterii, comportamentul autorităților constituie criteriul fundamental care determină obligația pozitivă a statului, pentru că vizează nemijlocit activitatea desfășurată de organele și instituțiile de stat abilitate, responsabile de eficiența, promptitudinea și rezultativitatea exercitării jurisdicției naționale de toate nivelurile. Mai mult decât atât, criteriul respectiv rezidă în obligația pozitivă a statelor de a organiza sistemele de drept naționale în vederea satisfacerii exigențelor Convenției, inclusiv de a soluționa orice litigiu în termen rezonabil.

În speța *Cravenco contra Moldovei*,<sup>9</sup> Curtea a considerat că autoritățile de stat nu au întreprins acțiuni suficiente pentru a asigura executarea hotărârilor judecătorești definitive pronunțate în favoarea reclamantei într-un termen rezonabil, statul dispunând de mai multe pârghii de a obliga angajatorul să execute hotărârea judecătorească, decât această chestiune s-ar referi la o companie privată.

În speța *Matei și Tutunaru contra Moldovei*, Curtea Europeană a constatat că au existat perioade foarte lungi de inactivitate inexplicabilă a instanțelor judecătorești, estimarea acestui criteriu, alături de altele trei, conducând la concluzia de a conchide încălcarea art. 6, paragraf 1 în materia termenului rezonabil.

În general, forul de la Strasbourg alteori analizează o oarecare ecuație de proporționalitate între conduita reclamantului și conduita autorităților naționale, estimând obiectiv specificul acestora și adoptând raționamentul final de constatare a încălcării/neîncălcării, în funcție de faptul dacă autoritățile de resort satisfac sau nu exigențele jurisprudenței degajate și dacă reclamantul dă dovadă de minimul de diligență. Doar întârzierile care se incumbă autorităților naționale sunt susceptibile să antreneze încălcarea Convenției europene.

Mergând mai departe cu o analiză abstractă a conduitei părților și a autorităților în spețele pe marginea art. 6, paragraf 1 în materie de termen rezonabil, susținem că în cazul satisfacerii exigențelor de diligență în comportament din partea ambilor actori implicați, verosimilă este ideea statuării

---

<sup>9</sup> Speța *Cravenco contra Moldovei*, hotărârea din 15 ianuarie 2008, definitivă din 15 aprilie 2008, publicată pe <[http://justice.md/file/CEDO\\_judgments/Moldova/CRAVCENCO%20\(ro\).pdf](http://justice.md/file/CEDO_judgments/Moldova/CRAVCENCO%20(ro).pdf)>. (vizitat la 14.11.2012).

concrete asupra respectării/nerespectării rezonabilității termenelor în funcție de alte două criterii, care ar prezenta un tablou finalizat asupra realității duratei contestate a procedurilor jurisdicționale.

Recunoscând statelor o anumită marjă de apreciere în reglementarea la nivel intern a dreptului de acces la justiție, forului de la Strasbourg îi revine rolul major de a supraveghea și verifica dacă prin limitările stabilite la nivel intern nu se afectează însăși substanța dreptului de acces la instanță protejat și dacă scopul urmărit prin limitările impuse este proporțional cu mijloacele antrenate de state.

În speța *Golder contra Marii Britanii*, Curtea Europeană a stabilit că pot fi aduse restricții dreptului de acces la justiție, întrucât prin el însăși natura sa cere o reglementare din partea statului, care poate varia în timp și spațiu în funcție de resursele comunității și nevoile indivizilor. Limitările aduse însă trebuie să se conformeze unui număr de trei principii, și anume:

- să urmărească un scop legitim;
- să nu afecteze însăși substanța dreptului;
- să fie asigurat un raport rezonabil de proporționalitate între scopul urmărit și mijloacele antrenate în vederea realizării acestuia.

Jurisprudențial, s-au afirmat câteva categorii de restricții și limitări legitime și conforme sensului convențional al dreptului de acces la justiție, precum:

1. Autorizarea prealabilă pentru sesizarea unei instanțe, care trebuie dată de către un magistrat în conformitate cu anumite criterii obiective, în spețele care vizează persoanele alienate mintal, persoanele care anterior au abuzat excesiv de dreptul de acces la un tribunal, în spețele privind minorii etc.

2. Condițiile de procedură ale acțiunii în justiție: care se referă la termene fixe de efectuare a diverselor acte procedurale, termene de prescripție, sancțiunile determinate pentru nerespectarea termenelor, decăderea din drepturi de apel și recurs etc.

3. Autorizarea renunțării la dreptul de acces la tribunal, care poate avea loc prin încheierea unui compromis arbitral.

4. Recunoașterea imunității de jurisdicție unor categorii de persoane (parlamentari, membrii forțelor de ordine) sau organizațiilor internaționale, imunitate care însă nu trebuie să fie absolută ca și limite.

5. Validările legislative, operarea în legislație a unor modificări cu efect retroactiv fiind autorizată în sensul Convenției europene dacă nu atinge procedurile în curs și răspund unei nevoi sociale imperioase.

## CARACTERUL EVOLUTIV AL CONVENȚIEI EUROPENE A DREPTUEILOR OMULUI

Natalia BANTUȘ-GURDUZA,  
*doctor în drept, consultant principal,  
Parlamentul Republicii Moldova*

### RÉSUMÉ

*Dans l'espace européen, la problématique des droits de l'homme est inévitablement liée au Conseil de l'Europe, forum qui a adopté des documents importants; ces documents constituent de véritables sources du droit international régional.*

*La Convention Européenne a créé un organe de contrôle de type juridictionnel qui est ouvert aux personnes (citoyens) contre leurs propres Etats. On peut faire appel direct à CEDO seulement après avoir épuisé toutes les voies légales du système judiciaire national. La soi-disant victime peut s'adresser directement à la Cour Européenne des Droits de l'Homme.*

Proclamând suveranitatea și independența sa statală, adoptând Constituția și aderând la Consiliul Europei, dar și la alte organisme internaționale, Republica Moldova și-a asumat angajamentul de a respecta standardele internaționale privind protejarea drepturilor și libertăților omului. În acest sens, Convenția Europeană pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale servește pentru Republica Moldova drept model pentru generoasa activitate a mecanismului de apărare a drepturilor omului.

Elaborată în cadrul Consiliului Europei și semnată la Roma, la 4 noiembrie 1950, Convenția pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale a evoluat treptat, devenind unul din instrumentele eminente și eficiente de apărare a drepturilor omului din lume.

Prin conținutul său, ea reprezintă un instrument care, pe de o parte, îi asigură locul său în dreptul intern al statelor-membre care au ratificat Convenția, fapt ce explică influența profundă exercitată de Convenție asupra legislației, jurisprudenței și practicii acestor state și, pe de altă parte, faptul că, spre deosebire de alte instrumente internaționale de apărare a drepturilor omului, Convenția Europeană pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale deține propriul mecanism juridictional, care se

impune Înalțelor Părți contractante și garantează, în mod efectiv, respectarea de către acestea a drepturilor proclamate. Instituirea, conform art. 19 a Curții Europene a Drepturilor Omului, ilustrează cel mai înalt grad de asigurare și respectare a angajamentelor puse în sarcina Înalțelor Părți contractante din Convenție și din protocoalele sale, dar și obligarea necondiționată, conform art. 46, a Înalțelor Părți contractante să se conformeze hotărârilor definitive ale Curții, în litigiile în care au fost parte. Evident că acest sistem de apărare a drepturilor omului nu este universal, ci doar european.

„Extinderea estică” a Comunității Europene (în prezent Uniunea Europeană, ca urmare a intrării în vigoare a Tratatului de la Maastricht, la 1 noiembrie 1993, a alipit la ea un nou grup de țări ale Europei Centrale și de Est), a atestat vecinătatea nemijlocită și perspectiva de asociere a Republicii Moldova cu Uniunea Europeană. Anticipând evenimentul, ambele părți – Uniunea Europeană și Republica Moldova – încă din 1994 au semnat acordul de Parteneriat și Cooperare (a intrat în vigoare în 1998), îndeplinirea articolelor căruia a apropiat pas cu pas baza legislativă, economia și orânduirea socială ale Republicii Moldovei la standardele europene. Îndeplinind cerințele acestui Acord, Republica Moldova va putea deveni membru asociat,<sup>1</sup> iar mai târziu – să aspire și la statutul de membru cu drepturi depline al Uniunii.

Din această perspectivă este deosebit de importantă cunoașterea modului de abordare a problematicei drepturilor omului în cadrul structurilor și documentelor care fundamentează construcția comunitară europeană. Ceea ce trebuie remarcat, încă de la început, este lipsa unor reglementări exprese privitoare la drepturile omului în documentele ce reprezintă sursele primare<sup>2</sup> sau secundare<sup>3</sup> ale dreptului european.

---

<sup>1</sup> Baza asocierii unui stat la Comunitatea Europeană o constituie art. 310 din Tratatul CE care prevede dreptul Comunității de a încheia acorduri cu state terțe prin care se stabilește o asociere, acțiuni comune și proceduri speciale de cooperare.

<sup>2</sup> Sursele primare ale dreptului comunitar sunt alcătuite din tratatele institutive ale Comunităților, protocoalele ce le completează și convențiile încheiate între statele-membre.

<sup>3</sup> Sursele secundare cuprind acele reglementări prin care, în timp, au fost concretizate și completate dispozițiile comunitare din tratatele institutive și ele au un caracter obligatoriu (regulamente, directive, decizii), fie un caracter neobligatoriu (avize, recomandări, propuneri, rezoluții).



Nici tratatele institutive<sup>4</sup> și nici documentele care le-au modificat sau completat,<sup>5</sup> în timp, nu conțin precizări, în acest sens.

Abia în Tratatul privind Uniunea Europeană (Maastricht, 1 noiembrie 1993) constatăm o reglementare, cu caracter general, care se referă la drepturile omului. Este vorba despre art. F, pct. 2 din tratatul menționat, care prevede că „Uniunea respectă drepturile fundamentale așa cum au fost garantate de Convenția Europeană pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale, semnată la Roma, în 4 noiembrie 1950, și așa cum rezultă din tradițiile constituționale comune ale statelor-membre, toate acestea fiind considerate principii generale ale dreptului comunitar.”

Rezultă că în materie de „drepturi ale omului,” Tratatul Uniunii Europene trimite, în concret, la „Convenția Europeană a Drepturilor Omului,” adoptată sub egida Consiliului Europei,<sup>6</sup> după cum am menționat deja.

În spațiul european, problematica drepturilor omului este inevitabil legată de Consiliul Europei, prima organizație de cooperare politică, având ca „act de naștere” Tratatul încheiat la Londra, la 10 mai 1949, de către 10 state europene: Belgia, Danemarca, Franța, Islanda, Italia, Luxemburg, Marea Britanie, Norvegia, Olanda și Suedia (în prezent, Consiliul numără 43 de membri, printre care și Republica Moldova).<sup>7</sup> Deși a eșuat ca formulă de integrare, Consiliul Europei rămâne „un centru de dialog politic al statelor-membre,”

---

<sup>4</sup> Avem în vedere: Tratatul de la Paris din 18 aprilie 1951, prin care se instituie Comunitatea Europeană a Cărbunelui și Oțelului (CECO) și Tratatul de la Roma, din 25 martie 1957, prin care s-au pus bazele Comunității Economice Europene (Piața Comună - CEE) și ale Comunității Europene a Energiei Atomice (EURATOM).

<sup>5</sup> Dintre documentele care, în timp, au modificat și completat tratatele institutive, amintim ca fiind mai importante: Tratatul de fuziune a executivelor (1965); Actul Unic European (1986); Tratatul privind Uniunea Europeană (Maastricht, 1993); Tratatul de la Amsterdam (1997); Tratatul de la Nisa (2001).

<sup>6</sup> Plecând de la această realitate, statele comunitare, în Declarația adoptată la Nisa (2001) referitoare la viitorul Uniunii Europene, stabilesc ca obiectiv de perspectivă, printre altele, fixarea statutului legal al Cartei Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene.

<sup>7</sup> Republica Moldova este încă din 1995 membru cu drepturi depline al Consiliului Europei și în anul 1997 a ratificat Convenția Europeană a Drepturilor Omului precum și 10 Protocoale adiționale. În 2002 a semnat Protocolul nr. 13 privind abolirea pedepsei cu moartea în toate circumstanțele, ratificat prin Legea nr. 272–XVI din 29.07.2006. Ca urmare, documentele menționate au fost introduse în ordinea juridică internă (în baza art. 4 și 8 din Constituția Republicii Moldova).

având ca scop declarat promovarea unității și cooperării pe continent prin apărarea și întărirea democrației pluraliste și a drepturilor omului. Eforturile acestei organizații interguvernamentale sunt dirijate, totodată, spre identificarea unor soluții comune în problemele cu care se confruntă societatea contemporană și spre accentuarea conștiinței și valorilor identității culturale europene.

Așa fiind, în cadrul acestui forum de dezbateri și cooperare politică au fost adoptate importante documente ce constituie veritabile izvoare ale dreptului internațional regional (cu deosebire în problematica drepturilor omului). Asupra acestei dimensiuni vom insista, în mod special, în cele ce urmează.

Încă din 1950, Consiliul Europei dotează Europa cu o „Convenție Europeană a Drepturilor Omului,” instituind și mecanismele de protecție juridică la nivel european.<sup>8</sup>

Aceasta reprezintă o codificare a drepturilor și libertăților publice (viață, conștiință, expresie, asociere, proprietate, educație, securitate), menită să acopere insuficiențele normative și procedurile existente în legislațiile europene prin crearea unui organ de control de tip jurisdicțional care să fie deschis persoanelor (cetățenilor) împotriva propriilor state, în condițiile determinate de Convenție.

Raportată la momentul adoptării sale (4 noiembrie 1950), Convenția este apreciată a fi un document fundamental al protecției și garantării drepturilor omului, atât prin procedura pe care a instituit-o, cât și prin larga paletă de drepturi și libertăți cărora li se consacră recunoașterea și garantarea.

Pentru statele semnatare, acest document a reprezentat „prima etapă pe

---

<sup>8</sup> Astfel, pe lângă Comitetul de Miniștri, compus din reprezentanții guvernelor statelor-membre (ca organ de decizie) și Adunarea Parlamentară Consultativă, prima organizație de cooperare politică a Europei era dotată cu o Comisie Europeană a Drepturilor Omului și o Curte de Justiție a Drepturilor Omului, însărcinate să examineze plângeri individuale și interstatuale. Atât membrii Comisiei, cât și judecătorii Curții erau total independenți, fiind aleși de Consiliul de Miniștri și Adunarea Parlamentară. În baza protocolului nr. 11 din 1994 cele două structuri instituționale (Comisia și Curtea), cu program limitat, au fuzionat, dând naștere unei Curți unice și permanente, care sub aspect structural și funcțional prezintă unele elemente de noutate. Pentru detalii, a se vedea M. Voicu, Organizarea Curții Europene a Drepturilor Omului și procedura în fața acesteia. În: „Dreptul” nr. 8/2001, pag. 16; C. L. Popescu. Regresul statului împotriva persoanelor vinovate de obligarea sa la plata satisfacției echitabile prin hotărâri ale Curții Europene a Drepturilor Omului. În: „Dreptul” nr. 9/2002, pag. 42.

calea garantării colective a unor drepturi enunțate în Declarația Universală a Drepturilor Omului” întărită printr-un control judiciar internațional ale cărui decizii trebuie să fie respectate de către state. Desigur, o asemenea garanție colectivă se substituie garanției naționale a drepturilor și libertăților fundamentale ale omului. Ea se adaugă acesteia, fapt ce rezultă din art. 26 al Convenției, potrivit căruia „procedura în fața organelor de control create de Convenție nu poate fi angajată decât după epuizarea căilor de recurs interne.” Deci înainte de a se recurge la mecanismul judiciar de garanție internațională, trebuie epuizate toate mijloacele oferite de dreptul intern. Sub acest aspect, în literatura de specialitate s-a subliniat caracterul subsidiar al mecanismului juridic de protecție din Convenția Europeană, în raport cu dreptul intern.<sup>9</sup>

Referindu-se la semnificația acestui document, Comisia Europeană a Drepturilor Omului, într-una din hotărârile adoptate, a făcut precizarea că, încheind Convenția, statele contractante nu au vrut să-și conceedă drepturi și obligații reciproc utile satisfacerii intereselor lor naționale, ci să realizeze obiectivele și idealurile Consiliului Europei, astfel cum le enunță Statutul și să instaureze o ordine publică europeană comunitară a democrațiilor libere din Europa, spre a salvagarda patrimoniul lor comun de tradiții politice, de idealuri de libertate și de preeminență a dreptului.<sup>10</sup>

Deși reiterează o serie de drepturi consacrate în Declarația Universală a Drepturilor Omului,<sup>11</sup> Convenția Europeană aduce unele dezvoltări și concretizări în domenii cum sunt: dreptul la libertate și siguranță, interzicerea muncii forțate sau obligatorii.

Înscriind principii ce fundamentează sistemele juridice ale societăților democratice, Convenția dezvoltă pe larg ideea dreptului la un proces echitabil, care trebuie desfășurat într-un termen rezonabil, în fața unui tribunal independent și imparțial, stabilit de lege (art. 6). Cu unele excepții, dezbaterile judiciare trebuie să fie publice.

---

<sup>9</sup> D. Sulliger, *L'épuisement des voies de recours internes en droit international général et dans la convention européenne des droits de l'Homme*, Lausanne, Imprimerie des Arts et Métiers S. A. 1979, pag. 21; C. L. Popescu, articolul citat în revista „Dreptul” nr. 9/2002, pag. 40.

<sup>10</sup> D. Cosma. Interpretarea Convenției Europene a Drepturilor Omului. În: *Revista Română de Drepturile Omului* nr. 16/1998, pag. 34.

<sup>11</sup> Amintim dintre acestea: dreptul la viață, interzicerea sclaviei, dreptul la un proces echitabil, principiul legalității incriminării, dreptul la libertate și siguranță, respectul dreptului la o viață privată, libertatea de gândire și conștiință, libertatea de expresie etc.

În spiritul tradițiilor și valorilor sistemelor democratice este accentuat dreptul persoanei la viață privată, subliniindu-se că nu este admis amestecul unei autorități decât în măsura în care un asemenea amestec ar fi prevăzut de lege și este necesar într-o societate democratică pentru protecția anumitor valori (art. 8).

Importante reglementări ale Convenției privesc libertatea de gândire, de conștiință și religie. În privința libertății de religie se face mențiunea că aceasta implică și libertatea cuiva de a-și schimba religia sau convingerea, precum și libertatea de a-și manifesta religia sau convingerea individual sau colectiv. În același context, Convenția adaugă că libertatea de gândire, conștiință și religie nu poate forma obiectul unor restrângeri (decât dacă acestea sunt prevăzute în mod justificat de lege) (art. 9).

Unele precizări sunt aduse de Convenție în legătură cu libertatea de expresie care cuprinde atât libertatea de opinie, cât și libertatea de a primi sau de a comunica informații sau idei fără amestecul autorităților publice și fără considerarea frontierei (art. 10).

Apropiate de libertățile menționate sunt libertatea de reuniune pașnică și libertatea de asociere ce-și au sediul reglementării în art. 11 al Convenției.

O semnificație cu totul specială prezintă art. 13 care dispune că „orice persoană ale cărei drepturi sau libertăți recunoscute de prezenta Convenție au fost violate, are dreptul la un recurs efectiv în fața unei instanțe naționale, chiar dacă violarea ar fi fost comisă de către persoane care acționează în exercițiul funcțiilor lor oficiale.” Este o dispoziție care conferă individului reale posibilități de acțiune și de protecție împotriva unui abuz din partea autorităților. Și prin această reglementare se conturează clar scopul Convenției de a proteja nu doar interesul statal, ci, mai ales, individul.

Rezultă, din cele prezentate, că această Convenție nu se limitează la a afirma existența unor drepturi, ci instituie, pe lângă dreptul de acțiune al statelor părți contractante, și un drept de recurs individual. În sensul arătat, art. 25 din Convenție permitea oricărei persoane fizice, oricărei organizații neguvernamentale și oricărui grup de particulari să prezinte o cerere în fața Comisiei împotriva oricărui stat contractant în a cărui jurisdicție intră, în măsura în care statul în cauză a recunoscut printr-o declarație expresă competența Comisiei Europene a Drepturilor Omului de a primi asemenea cereri, angajându-se să nu împiedice, prin nicio măsură, exercitarea acestui drept. În condițiile arătate de Convenție, orice persoană care pretindea violarea unui drept protejat, putea să introducă o cerere la Comisie, care trebuia să se pro-

nunțe asupra admisibilității acesteia. Dacă cererea era declarată admisibilă și dacă nicio reglementare amiabilă cu statul-membru respectiv nu a putut fi realizată, Comisia redacta un raport confidențial, transmis în acest stadiu Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei și statului-membru respectiv. Raportul formula un aviz juridic asupra violării pretinse. Comisia avea, paralel cu statele interesate, dreptul de a sesiza Curtea Europeană cu acea cauză. La rândul său, Curtea era competentă să ia o decizie judiciară cu caracter obligatoriu pentru părțile în litigiu asupra problemei. Competența contencioasă a Curții nu se putea însă exercita decât față de statele care au declarat că o acceptă ca obligatorie de plin drept sau și-au dat consimțământul ori aprobarea la sesizarea Curții într-o cauză determinată. În lipsa unei sesizări a Curții, revenea Comitetului de Miniștri obligația să se pronunțe asupra chestiunii, dacă în cazul în speță a fost sau nu violată Convenția.

O serie de garanții sunt instituite de către Convenție pentru persoanele arestate care trebuie să fie informate, în cel mai scurt timp, asupra motivele arestării și acuzațiilor aduse contra lor. Aceste persoane trebuie să fie aduse în fața unui magistrat și să fie judecate într-un termen rezonabil. De asemenea, au dreptul să introducă recurs în fața unui tribunal care trebuie să se pronunțe asupra legalității deținerii sau să ordone eliberarea lor. Dacă se constată că o persoană a fost victima unei arestări sau dețineri în condiții care încalcă prevederile Convenției, ea are dreptul la reparații.

În timp, Convenția a fost consolidată prin mai multe protocoale adiționale, ce au extins aria de acoperire a drepturilor omului, dintre care amintim ca fiind semnificative:

- Protocolul nr. 1 din 1952 care consacră respectul proprietății, dreptul la instrucție și organizarea de alegeri libere;

- Protocolul nr. 2 din 1963 ce reglementează competența Curții Europene a Drepturilor Omului de a acorda avize consultative asupra unor chestiuni juridice privind interpretarea Convenției și a protocoalelor sale;

- Protocolul nr. 4 din 1963 care extinde aria drepturilor omului, ce intră sub incidența Convenției, pentru a acoperi și dreptul unei persoane de a nu fi privată de libertate pe considerentul că nu poate îndeplini o obligație contractuală; dreptul oricărei persoane de a circula liber și de a-și alege reședința pe teritoriul unui stat; dreptul oricărei persoane de a părăsi orice țară, inclusiv pe a sa proprie;

- Protocolul nr. 6 din 1984 care reglementează abolirea pedepsei cu moartea;

- Protocolul nr. 7 din 1984 care reglementează expulzarea străinilor;
- Protocolul nr. 8 din 1985 care aduce unele modificări ale procedurii de lucru a Curții Europene și a Comisiei Europene a Drepturilor Omului;
- Protocolul nr. 9 din 1990 ce aduce unele clarificări în privința accesului recurenților la Curtea Europeană a Drepturilor Omului;
- Protocolul nr. 11 din 1994 care instituie o Curte Europeană Unică a Drepturilor Omului;<sup>12</sup> În legătură cu acest ultim protocol se impun unele dezvoltări;
- Protocolul nr. 12 privind interzicerea generală a discriminării.

Ultimele două protocoale impun unele precizări. Prin intrarea în vigoare la 1 noiembrie 1998, a protocolului nr. 11 la Convenția Europeană a Drepturilor Omului, mecanismul de control impus de aceasta a fost restructurat, astfel că toate pretensele încălcări ale drepturilor omului sunt supuse direct Curții unice permanente instituită în condițiile protocolului menționat. Este o reformă impusă „de necesitatea de a face față unui număr tot mai mare de cazuri datorate admiterii altor state în Consiliul Europei și recunoașterii jurisdicției Curții, cu toate consecințele sale.”<sup>13</sup>

În legătură cu dreptul de apel direct la CEDO trebuie făcută precizarea că el poate fi exercitat numai după ce au fost epuizate toate căile legale din sistemul judiciar național. Se menține, astfel, principiul subsidiarității mecanismului internațional european de protecție a drepturilor omului față de sistemele naționale, consacrat de art. 35, par. 1 și 4 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

Elementul de noutate adus de protocol, sub acest aspect, se referă la suprimarea rolului Comitetului de Miniștri (recunoscut de art. 32 în vechea sa formulare) și desființarea Comisiei, astfel că pretinsa victimă se poate adresa direct Curții Europene a Drepturilor Omului (în condițiile precizate de art. 34 din Convenție, așa cum a fost modificat prin protocolul menționat).

Acceptarea competenței unei instanțe supranaționale de a repune în discuție hotărâri ale instanțelor interne și angajamentul statelor semnatare ale

---

<sup>12</sup> Republica Moldova a ratificat Protocolul nr. 11 la Convenție prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 1298-13 din 24.07.1997 Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 54-55/502 din 21.08.1997.

<sup>13</sup> M. Voicu, op. cit. În: Dreptul nr. 8/2001, pag. 16.

Convenției de a executa hotărârile acesteia (care poate determina modificări ale reglementărilor interne și plata unor compensații) reprezintă un moment fără precedent în evoluția dreptului internațional. Este un fapt ce reflectă în practica vieții internaționale, teoria naturii fundamentale a drepturilor omului plasând aceste drepturi mai presus de legislațiile și practicile naționale ale statelor.

Cât privește ultimul protocol adițional (nr. 12) atașat Convenției Europene a Drepturilor Omului, acesta a fost semnat la Roma exact la împlinirea a 50 de ani de la semnarea Convenției (4 noiembrie 1950) de către statele-membre ale Consiliului Europei. Protocolul este de o importanță deosebită pentru protecția drepturilor omului în sensul interzicerii generale a discriminării. Cele șase articole ale sale prevăd: interzicerea generală a discriminării, aplicarea teritorială a protocolului, relația dintre protocol și Convenție, semnarea și ratificarea acestuia, intrarea în vigoare, precum și depozitarea protocolului.

Art. 1, în cele două paragrafe ale sale, precizează că „Exercitarea oricărui drept garantat de lege va fi asigurată fără discriminare pe motiv de rasă, sex, culoare, limbă, religie, preferințe politice sau de alt tip, origine națională și socială, asociere la o minoritate națională, proprietate, naștere sau alt statut.

Nicio persoană nu va fi discriminată de către o autoritate publică pe motive asemănătoare celor menționate în paragraful 1.”

Semnarea acestui protocol subliniază ideea preocupărilor constante din Uniunea Europeană în sensul interzicerii discriminării și acordării de drepturi minorităților. În urma unor campanii intense susținute de organizațiile internaționale, guvernele celor 15 state-membre ale UE<sup>14</sup> au hotărât să introducă un amendament la Tratatul fondatoare ale Uniunii.

Noua prevedere a intrat în vigoare la 1 mai 1999, sub forma art. 13 al Tratatului de la Amsterdam. Acesta afirmă: „Fără a afecta celelalte prevederi ale acestui Tratat și în limitele puterii conferite de Comunitate, Consiliul, acționând unanim în urma propunerii Comisiei și după consultări cu Parla-

---

<sup>14</sup> Atenționarea asupra pericolelor discriminării pe bază de sex a fost făcută prin Raportul Rotii din 1994 care detalia, pentru prima oară, nenumăratele tipuri de discriminări cu care se confruntă homosexualii din UE. Ca reacție la acest raport, Parlamentul European a cerut statelor membre să ajungă la un acord în ce privește abolirea tuturor formelor de discriminare pe motiv de orientare sexuală.

mentul European, poate lua măsurile cuvenite pentru a combate discriminarea din cauza unei dizabilități, unei convingeri, a sexului, vârstei, a orientării sexuale sau din cauza apartenenței la o anumită rasă, etnie, religie.” S-a considerat că art. 13 este important deoarece reprezintă baza legală necesară pentru viitoarele propuneri legislative.<sup>15</sup>

De altfel, aceste propuneri legislative nu au întârziat să apară. Directiva Consiliului European din iulie 2000 interzice discriminarea pe motiv de apartenență la o anumită rasă sau etnie în diverse domenii, inclusiv educație, protecție socială, sănătate și acces la bunuri și servicii. O a doua Directivă, adoptată în decembrie 2000, stabilește un cadru general în ceea ce privește șansele egale de angajare și interzice discriminarea pe motiv de vârstă, convingeri, dizabilități, orientare sexuală ori din cauza apartenenței la o religie, sau în domeniul muncii.<sup>16</sup>

În același cadru general, Consiliul a adoptat o „Decizie de stabilire a unui program de acțiune comunitar pentru combaterea discriminării 2001-2006.” Acesta urmărește combaterea discriminării pe motive de apartenență la o anumită rasă, la o etnie, religie sau din cauza credințelor, vârstei sau a orientării sexuale, pe căi nonlegislative. Prin acest program vor fi alocate fonduri<sup>17</sup> pentru desfășurarea unor activități care să sporească înțelegerea chestiunilor legate de discriminare, să promoveze schimbul de informație și modele de bună practică și să disemineze valorile și practicile proprii luptei împotriva discriminării. În art. 9 al Deciziei se precizează că toate statele candidate pot participa la astfel de activități.

Așa cum am arătat, în cele ce au precedat, Convenția Europeană a Drepturilor Omului reglementează numai drepturile civile și politice ale omului. De aceea, Consiliul European, în efortul său de a reglementa și proteja drepturile economice, sociale și culturale ale omului a adoptat la Torino, la 18 octombrie 1961, Carta Socială Europeană (intrată în vigoare în 1965). Printre

---

<sup>15</sup> M. Bell. UE - o nouă sursă de drepturi pentru cetățenii din țările candidate?, articol publicat în „Equality for Lesbians and Gay Men - A Relevant Issue in the EU Accession Process” - raport al LGA - Europe 2001.

<sup>16</sup> Nu doar statele-membre ale UE sunt obligate să respecte prevederile acestei directive, ci și toate viitoarele state-membre. Actualele state-membre trebuie să transpună în practică prevederile referitoare la discriminare, iar până pe 2 decembrie 2003 toate drepturile prevăzute în Directivă trebuie să fie implementate în legislațiile naționale ale acestor state.

<sup>17</sup> Întregul program are un buget total de 98,4 milioane euro.



cele mai importante drepturi ale omului reglementate de Cartă, pot fi menționate: dreptul la muncă, drepturile sindicale, negocierea colectivă, securitatea socială și medicală, drepturi vizând sfera vieții de familie.

Acest document a cunoscut, în timp, mai multe modificări și completări în 1988, 1991 și 1995. În 1996 conținutul Cartei Sociale a fost reasezat în documentul adoptat la Strasbourg la 3 mai 1996, cunoscut sub denumirea de Cartă Socială Europeană (revizuită). În noua sa redactare, documentul la care ne referim apare nu numai ca o declarație solemnă, abstractă, cu o vocație pragmatică, ci și ca un sistem de drepturi fundamentale sociale din domeniul muncii, angajării relațiilor sociale și securității sociale.

Scopul declarat al Cartei a fost de a identifica pentru fiecare dintre drepturile recunoscute, un ansamblu de obligații mai mult sau mai puțin precise, ce vor reveni aceluși stat care va ratifica instrumentul.

Ca structură, Carta are un caracter mixt întrucât cuprinde o parte declarativă (de principii) în care sunt enunțate obiectivele politicii sociale ce trebuie urmărite de statele-membre ale Consiliului Europei și o parte ce prezintă o fizionomie juridică, în care sunt precizate obligațiile ce revin statului care o ratifică.

În doctrina juridică acest document este apreciat a fi unul dintre „marile Tratatate ale Consiliului Europei în domeniul drepturilor omului, un instrument european de referință în materie de coeziune socială.” De aceea, cu justificat temei, Carta revizuită a fost denumită „Carta Socială a secolului XXI.”

În partea declarativă, Carta Socială Europeană proclamă ca obiectiv al politicii statelor ce o ratifică realizarea unor condiții specifice pentru exercitarea efectivă a 31 de drepturi<sup>18</sup> și principii cu caracter social. Pentru atinerea acestui obiectiv, statele-membre ale Consiliului Europei vor depune

---

<sup>18</sup> În partea declarativă, Carta consacră: dreptul la muncă, dreptul la condiții de muncă echitabile, dreptul la securitate și la igienă în muncă, dreptul la o salarizare echitabilă, dreptul sindical, dreptul de negociere colectivă, dreptul copiilor și al tinerilor la protecție, dreptul lucrătoarelor la protecția maternității, dreptul la orientare și formare profesională, dreptul la protecția sănătății, dreptul la securitate socială, dreptul la asistență socială și medicală, dreptul de a beneficia de servicii sociale, dreptul persoanelor handicapate la autonomie, dreptul la integrare socială, juridică și economică, dreptul la informare și consultare, dreptul de a lua parte la determinarea și ameliorarea condițiilor de muncă și a mediului de muncă, dreptul persoanelor vârstnice la protecție socială, dreptul la protecție împotriva sărăciei și excluderii sociale, dreptul la locuință etc.

toate eforturile și vor utiliza cele mai adecvate mijloace pe plan intern și internațional.

Nota particulară a acestui document constă în faptul că fiecărui drept din partea declarativă îi corespunde, în partea de factură juridică, un articol ce detaliază obligații efective, concrete, cu care acest drept se corelează.

Carta Socială revizuită, adoptată la Strasbourg în 3 mai 1996, solicită statelor care o ratifică să se considere legate de partea I (declarativă), de cel puțin șase din nouă articole considerate esențiale din partea a II-a (juridică) și de un număr suplimentar de articole sau paragrafe numerotate ale părții a III-a, pe care le va alege, astfel încât numărul total de articole și paragrafe numerotate, care îl leagă, să nu fie mai mic de 16 articole sau de 63 de paragrafe numerotate. Republica Moldova s-a încadrat în rigorile Cartei, întrucât prin Legea nr. 484-XV din 28.09.2001 a ratificat un număr de 15 articole, precum și parțial prin prevederile art. 3, 4, 7, 13, 15, 18, 19, 27 (respectiv 67 paragrafe numerotate).

Acestea fiind spuse, vom concluziona că „UE este în expansiune. Se extinde, în așa fel, încât să-și îndeplinească scopul măreț - să reunească Europa și să garanteze stabilitatea și prosperitatea pe continentul european.”<sup>19</sup> Iar calea sosirii noilor state europene este netezită prin recentul Tratat adoptat la Nisa în 11 decembrie 2000 și semnat pe 26 februarie 2001 de către șefii de stat și de guvern. A urmat ratificarea Tratatului de la Nisa în deplină armonie cu legislația constituțională internă (ratificare parlamentară sau referendum popular).

Dezbătând viitorul UE, Declarația anexată Tratatului de la Nisa propune patru domenii de reflecție care, în timp, ar trebui să conducă la o nouă reformă a tratatelor și care vizează:

- o mai concretă diviziune a puterilor între UE și statele-membre;
- statutul Cartei Fundamentale a Drepturilor;
- simplificarea tratatelor;
- rolul Parlamentelor Naționale în structura UE.

Aceste direcții de reformă trebuie să se concretizeze în obiective a căror finalitate se regăsește în:

---

<sup>19</sup> Romano Prodi, prefață la *Lucrarea finală pentru Seminarul de construcție europeană*, 19 aprilie 2001.

- elaborarea unui catalog de competențe reflectând subsidiaritatea, care să definească competențele UE și ale statele-membre;
- fixarea statutului legal al Cartei Drepturilor Fundamentale (având ca bază un tratat încheiat între statele comunitare);
- simplificarea tratatelor și reorganizarea celor existente într-un document mult mai coerent sau o Constituție, care să fie mult mai ușor de citit și înțeles; rolul Parlamentelor naționale, poate chiar prin implicarea reprezentanților într-o cameră superioară a Parlamentului European.

Prin prisma obiectivelor propuse ne vom opri asupra unuia dintre obiective, deosebit de sensibil și de consistent pentru construcția comunitară europeană - drepturile omului. Vom începe prin a argumenta nevoia unui nou document, în spațiul european, care să vizeze promovarea și protecția drepturilor omului în condițiile în care Convenția Europeană a Drepturilor Omului cu protocoalele care au completat-o și consolidat-o în timp, rămâne un punct de referință în acest domeniu.

După cum am subliniat în cele ce au precedat, Convenția Europeană a Drepturilor Omului (4 noiembrie 1950) se referă doar la drepturile politice și civile. Chiar dacă în efortul său de a reglementa și proteja drepturile economice, sociale și culturale ale omului, Consiliul Europei a adoptat o Cartă Socială Europeană, documentul preconizat în cadrul UE nu este de prisos.

Carta drepturilor fundamentale a UE acoperă acele drepturi ale omului care au scăpat Convenției Europene și Cartei Sociale Europene (drepturi sociale pentru muncitori, protecția datelor personale, bioetica). Și, apoi, Carta UE grupează drepturile politice ale cetățenilor Uniunii, care prin natura lor nu pot fi reglementate de convenția adoptată sub egida Consiliului Europei. Pe de altă parte, documentele Consiliului Europei se adresează celor 43 de țări-membre ale acestuia, pe când Carta UE vizează strict țările-membre ale acesteia.

În sfârșit, Carta Drepturilor Fundamentale a UE are ca surse de inspirație cele mai relevante documente europene<sup>20</sup> adoptate în acest domeniu, spri-

---

<sup>20</sup> Avem în vedere: Convenția Europeană a Drepturilor Omului (1950), Carta Socială Europeană (1965), Carta Comunitară a Drepturilor Sociale Fundamentale ale Lucrătorilor (1989), Hotărâri ale Curții de Justiție și ale Curții Europene pentru Drepturile Omului, legislația primară și secundară a Comunității Europene, tradiții constituționale comune ale statelor-membre.

jinindu-se pe cele mai noi descoperiri științifice și tehnice (în domenii ca bioetica,<sup>21</sup> de exemplu).

După aniversarea de 50 de ani de la adoptarea Declarației Universale a Drepturilor Omului în decembrie 1998, Consiliul European de la Koln din 3-4 iunie 1999 a decis elaborarea unei Carte a Drepturilor fundamentale care să „regrupeze drepturile fundamentale în vigoare din UE astfel încât să le confere o mai mare vizibilitate și care să marcheze importanța lor excepțională.”<sup>22</sup>

Este adevărat că acest sistem acoperă doar drepturile și libertățile care sunt orientate către respectarea drepturilor persoanei, a drepturilor civile și politice ale omului, excluzând cu câteva excepții drepturile sale economice și sociale, care sunt garantate prin alte instrumente, cum ar fi Carta socială europeană.

Concluzionând cele relatate și urmând afirmațiile ilustrului judecător Jean-Paul Costa, vom menționa că cunoașterea Convenției este indispensabilă acum ca niciodată, dat fiind faptul, că ea poate fi invocată în fața jurisdicțiilor interne, care urmează ș-o interpreteze și s-o aplice sub controlul de ultimă instanță al Curții Europene a Drepturilor Omului care intervine ca un organ european. Așadar, sistemul Convenției este fundamentat pe principiul subsidiarității, atestat și cunoscut în dreptul internațional public general.

Este prea puțin de a recunoaște normele dreptului internațional. Principalul cum este format și/sau optimizat mecanismul de protecție a drepturilor omului, la baza căruia trebuie să fie un sistem judiciar independent și eficient, un legislativ democratic și protector și autorități administrative accesibile care pot fi supuse controlului.

## BIBLIOGRAFIE

1. Convenția pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale. Roma, 4 noiembrie, 1950.
2. Carta Socială Europeană (revizuită) Strasbourg, 3 mai 1996. Tratatate internaționale, 2006, vol. 38, p. 175.
3. Hotărârea Consiliului de Miniștri de la Koln (3-4 iunie 1999).

---

<sup>21</sup> Pentru detalii, a se vedea Gh. Scripcaru, A. Ciucă, V. Astărăstoaei, C. Scripcaru, Bioetica, științele vieții și drepturile omului, Ed. Polirom, Iași, 1998.

<sup>22</sup> Hotărârea Consiliului de Miniștri de la Koln (3-4 iunie 1999).

4. Constituția Republicii Moldova, Chișinău, 2005.
5. Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 1298-XIII din 24.07.1997. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 54-55/502 din 21.08.1997.
6. Legea nr. 130-16 din 23.06.2005. Monitorul Oficial al Republicii Moldova. 95-97/452 din 15.07.2005.
7. Legea nr. 272–XVI din 29.07.2006. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr 125-130/649 din 11.08.2006.
8. Legea nr. 484–XV din 28.09.2001. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 130/959 din 26.10.2001.
9. Bell M., U.E. O nouă sursă de drepturi pentru cetățenii din țările candidate. // *Equality for Lesbians and Gay Man-A Relevant Issue in the EU Accession Process* – raport al LGA –Europe 2001.
10. Cosma D. Interpretarea Convenției Europene a Drepturilor Omului // *Revista Română de Drepturile Omului* nr. 16/1998, pag. 34.
11. Popescu C. L. Regresul statului împotriva persoanelor vinovate de obligarea sa la plata satisfacției echitabile prin hotărâri ale Curții Supreme a Drepturilor Omului // „Dreptul” nr. 9/2002, pag. 42.
12. Sulliger D. *L'Épuisement des voies de recours internes en droit international et dans la convention européenne des droits de l'homme* // Imprimerie des Arts et Mġtiers SA, 1979, pag. 21.
13. C. Scripcaru. *Bioetica, științele vieții și drepturile omului*. Ed. Polirom, Iași, 1998.

## PROCEDURA PREJUDICIARĂ DE PROTECȚIE A CONSUMATORILOR ASIGURATĂ DE AGENȚIA PENTRU PROTECȚIA CONSUMATORILOR

Olesea PLOTNIC,  
*doctor în drept, lector superior universitar,  
Universitatea de Stat din Moldova*

### SUMMARY

*The trader is bound both by law as by ethical standards to behave properly in his relations with the consumer, and by any means not use unfair trading practices concerning regarding the above mentioned. In order to encourage the consumers to a good solving of individual cases, the Consumer Protection Agency compiles information materials, through which it informs those interested in what is the procedure to follow and possible cases of contracts within fair terms inserted by traders, commonly encountered unfair trade practices, and the context of consumer credit and so on. By the nature of its duties and powers, the Consumer Protection Agency conducts both direct protection, and indirect protection of consumers.*

Agentul economic este obligat atât prin lege, cât și prin normele sale deontologice să se comporte corect în relațiile cu consumatorul și să nu folosească practici comerciale incorecte în privința acestuia. Înainte de a cerceta specificul procedurii prejudiciare în materia dreptului de consum, trebuie să enunțăm următoarea întrebare: de ce legea protejează consumatorii? Susținătorii concepției pozitiviste a dreptului vor răspunde: pentru că consumatorii au format, în a doua jumătate a sec. al XX-lea, un grup de presiune destul de puternic pentru a obține de la stat legi consumeriste, după cum a elucidat doctrinarul francez Jean Beauchard.<sup>1</sup> Acest răspuns nu este greșit, dar este insuficient. În acest sens, trebuie să cercetăm mult mai detaliat efectele procedurii prejudiciare de protecție a consumatorilor, fapt ce ne va conduce la importanța activității Agenției pentru Protecția Consumatorilor în domeniul dreptului de consum.

---

<sup>1</sup> Beauchard J. Droit de la distribution et de la consommation. Paris: PUF, 1996, p. 32.

Potrivit Hotărârii Guvernului Republicii Moldova nr. 936 din 09.12.2011 cu privire la crearea Agenției pentru Protecția Consumatorilor,<sup>2</sup> aceasta primește și soluționează sau, după caz, transmite spre soluționare celor competenți sesizările asociațiilor pentru protecția consumatorilor sau ale consumatorilor individuali. Pentru a încuraja consumatorii la buna soluționare a cazurilor individuale, Agenția pentru Protecția Consumatorilor redactează materiale de informare, prin care aduce la cunoștința celor interesați care este procedura de urmat și posibilele cazuri de contracte cu clauze abuzive înscrise de către comercianți, eventualele practici comerciale incorecte întâlnite frecvent, limitele și contextul creditului de consum etc.

Prin natura atribuțiilor și competențelor sale, Agenția pentru Protecția Consumatorilor realizează atât o protecție directă (A), cât și o protecție indirectă a consumatorilor (B).

**Protecția directă.** Controlul pe piață al calității produselor și serviciilor implică activități de examinare, măsurare, încercare a uneia sau a mai multor caracteristici ale produselor și serviciilor, a condițiilor de transport, depozitare, manipulare, comercializare, conservare, ambalare și compararea lor cu cerințele specificate în legi, ordonanțe, hotărâri ale Guvernului, ordine, norme de produs, etichete etc., în vederea determinării conformității produselor sau serviciilor cu aceste reglementări, norme și specificații tehnice.

Controlul pe piață exercitat de Agenția pentru Protecția Consumatorilor (protecția directă) cuprinde, în practică, diferite forme:

*I. Controale inopinate*, vizând calitatea produselor și serviciilor și modul de comercializare, respectiv – prestare a acestora (așa-numitele controale curente, obișnuite). În cadrul acțiunilor desfășurate, echipele de control urmăresc, în principal:

- identitatea mărfurilor și serviciilor controlate, existența și corectitudinea informațiilor privitoare la acestea;
- existența și valabilitatea documentelor de însoțire a mărfurilor, cu referiri la calitate, garanție, instrucțiuni de utilizare etc. (declarații de conformitate, certificate de calitate și rapoarte de analiză și încercări etc.);
- modul de ambalare, etichetare, marcare, conservare, transport, manipulare a produselor, în conformitate cu reglementările și cerințele legale;

---

<sup>2</sup> Hotărârea Guvernului privind crearea Agenției pentru Protecția Consumatorilor. nr. 936 din 9 decembrie 2011. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 16.12.2011, nr. 222-226/1022.

- existența și încadrarea în termenul de valabilitate, respectiv în durata durabilității minime;
- conformitatea caracteristicilor calitative ale produselor și serviciilor cu cele declarate de producător sau de prestator (înscrise pe etichete, pe ambalaj sau în documentele de însoțire) sau cu publicitatea făcută în privința acestora;
- dacă prețurile și tarifele sunt afișate la loc vizibil și într-o formă neechivocă, ușor de citit;
- existența și conformitatea informațiilor obligatorii referitoare la serviciile prestate;
- dacă activitatea agenților economici se desfășoară în spații autorizate și dacă se respectă normele igienico-sanitare în vigoare;
- dacă în contractele încheiate de agenții economici cu consumatorii există clauze abuzive, dacă aceste contracte sunt redactate într-o formă clară, într-un limbaj accesibil tuturor (fără a necesita cunoștințe de specialitate pentru înțelegerea conținutului acestor contracte).

*II. Acțiuni tematice de control*, desfășurate pe produse, grupe de produse sau servicii, având ca scop verificarea, la un moment dat, a conformității calității produselor și serviciilor vizate cu normele și reglementările specifice.

În decursul activității sale, Agenția pentru Protecția Consumatorilor a desfășurat numeroase acțiuni tematice, această componentă a activității de control având o pondere foarte importantă în totalul acțiunilor de control desfășurate pe piață. Cu titlu exemplificativ, enumerăm o serie de acțiuni tematice de control desfășurate pe piață de Agenția pentru Protecția Consumatorilor: acțiunea tematică de control privind verificarea calității și modului de comercializare a cărnii și preparatelor din carne; acțiunea tematică de control vizând verificarea calității și a modului de comercializare a laptelui și a produselor lactate; acțiunea tematică de control privind verificarea calității și a modului de comercializare a pâinii și a produselor de panificație; acțiunea tematică de control privind calitatea și modul de comercializare a băuturilor răcoritoare etc.

De asemenea, se are în vedere realizarea unor acțiuni tematice rezultate din necesitatea de a asigura o supraveghere corespunzătoare a pieței produselor și serviciilor, în preajma unor sărbători mari (de ex., Paștele, Crăciunul, Ziua Internațională a Femeii, Ziua Internațională a Ocrotirii Copilului etc.). În aceste situații controalele tematice cuprind produsele, grupele de produse și serviciile solicitate, cu prioritate, cu ocazia acestor sărbători (de ex., în



preajma Paștelui se verifică calitatea și modul de comercializare a ouălor, vopselei de ouă, a cărnii de miel, a condimentelor etc.).

*III. Controalele de verificare a sesizărilor și reclamațiilor consumatorilor*, reprezintă o categorie aparte de acțiuni de verificare, făcând parte din categoria așa-zisului control reactiv. Prin aceste acțiuni de instrumentare a plângerilor consumatorilor se soluționează, practic, aspecte punctuale, particulare ale încălcării drepturilor consumatorilor.

Aceste controale sunt expresia cea mai elocventă a normei directe de protecție a consumatorilor, care oferă satisfacțiile cele mai mari acestora.

Pentru a fi mai edificatori, precizăm că, conform raportului de activitate pentru 9 luni ale anului 2013, la nivelul Agenției pentru Protecția Consumatorilor s-a instrumentat un număr de 579 de sesizări și reclamații primite din partea consumatorilor, dintre care 60,0% s-au dovedit a fi întemeiate.<sup>3</sup> Soluționarea sesizărilor și reclamațiilor primite din partea consumatorilor are la bază o întreagă procedură legală, accesibilă oricărui consumator, potențial reclamant. Practic, fiecare consumator, care consideră că i-au fost încălcate drepturile și interesele legitime, poate formula (în scris sau verbal) o reclamație ori sesizare către Agenția pentru Protecția Consumatorilor sau oficiile sale teritoriale, după ce a epuizat toate celelalte căi de soluționare amiabilă a problemei litigioase (discuții cu vânzătorul, directorul magazinului etc.).

Atunci când un consumator aduce la cunoștința organelor de control ale Agenției pentru Protecția Consumatorilor doar nemulțumirile lui vis-a-vis de calitatea produselor și serviciilor ori legate de modul de comercializare/prestare a acestora, fără a revendica pretenții materiale sau bănești, spunem că acel consumator face o sesizare. Sesizarea se poate face atât verbal (telefonic ori prin prezența directă la sediul Agenției pentru Protecția Consumatorilor sau organului teritorial), cât și în scris, pe cale poștală sau electronică.

Spre deosebire de sesizări, în cazul reclamațiilor, consumatorii revendică și pretenții materiale sau bănești vis-a-vis de produsul sau serviciul neconform și agentul economic reclamat.

Potrivit legii, fișa de sesizare/reclamație cu privire la calitatea produselor sau serviciilor trebuie să cuprindă numele și prenumele reclamantului, adresa, nr. de telefon (la care poate fi contactat în caz de nevoie); denumirea și adresa agentului economic care a comercializat produsul sau a prestat ser-

<sup>3</sup> <[www.consumator.gov.md](http://www.consumator.gov.md)>.

viciul; data achiziționării produsului sau serviciului; elementele de identificare și caracterizare a produsului sau serviciului reclamat; detalii cu privire la deficiențele reclamate (descrierea clară și amănunțită a deficiențelor, a împrejurărilor în care acestea au apărut, a intervențiilor făcute pentru repararea sau înlocuirea produsului, precum și menționarea greutăților pe care le-a întâmpinat și a persoanelor care se fac, în opinia sa, vinovate de aceste greutăți); pretențiile reclamantului (în situația formulării unei reclamații), de ex., reparare produs, înlocuire produs, restituirea contravalorii actualizate a produsului cu deficiențe etc.

Reclamația trebuie însoțită de copii ale documentelor cu care consumatorul probează faptul că produsul sau serviciul a fost achiziționat de la agentul economic împotriva căruia se îndreaptă cu pretenții ori că a fost reparat de către agentul economic reclamat, precum și orice alt document care probează cele reclamate. Reclamantul trebuie să predea, odată cu reclamația, și produsul reclamat și să facă o mențiune în reclamație despre acest fapt. De asemenea, trebuie descrisă starea calitativă a produsului. Sesizarea/reclamația va fi semnată și datată de către reclamant.

Sesizările sau reclamațiile primite din partea consumatorilor se înregistrează într-un registru special la Direcția relații cu consumatorii. În privința sesizărilor telefonice, trebuie menționate toate datele privitoare la agentul economic reclamat, precum și deficiențele depistate de către consumatorul reclamant. Sesizările telefonice se înregistrează într-un registru separat al Direcției relații cu consumatorii, de către inspectorul care este de serviciu în ziua în care se face o astfel de sesizare.

*Desfășurarea cercetării sesizărilor și reclamațiilor consumatorilor.* După înregistrarea reclamațiilor și sesizărilor, acestea se direcționează de către directorul Agenției pentru Protecția Consumatorilor, respectiv, către inspectorii de specialitate, pentru soluționare. Echipa de cercetare este formată, de regulă, din două persoane. Durata cercetării reclamației nu trebuie să depășească, potrivit legii, 30 de zile calendaristice de la data înregistrării. În cazuri deosebite, aceasta se poate prelungi cu încă 30 zile, în funcție de complexitatea reclamației.<sup>4</sup>

În situația în care reclamația/sesizarea presupune analizarea unor aspecte

---

<sup>4</sup> Legea cu privire la petiționare nr. 190-XIII din 19 iulie 1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 08.09.1994, nr. 4/47.

complexe, ce intră în atribuțiile mai multor organe de control, se va cere sprijinul acestor organe, reclamația fiind soluționată de o echipă complexă de control, formată din reprezentanți ai acestor organe (de ex., inspectori ai Inspecției de Stat în Construcții, Agenției Turismului, ofițeri din cadrul Inspectoratului General de Poliție etc.). Echipa de cercetare trebuie să analizeze conținutul sesizării sau reclamației și, în măsura în care acestea nu cuprind toate elementele necesare cercetării, se vor solicita reclamantului, telefonic sau în scris, completările necesare.

În funcție de natura reclamației, pentru produsele alimentare aduse de consumatori, care au un grad ridicat de perisabilitate, Agenția pentru Protecția Consumatorilor trebuie să decidă asupra urgenței testării acestora în laboratoare autorizate. Dacă reclamația se referă la astfel de produse ce pot afecta sănătatea consumatorilor, echipa de inspecție se deplasează operativ la agentul economic reclamat împreună cu probele din produse aduse de reclamant și se procedează la prelevarea de probe și direct din lotul de produse aflat la comercializare, pentru a se stabili dacă acesta corespunde din punct de vedere calitativ, dacă mai poate fi comercializat și pentru a se înlătura orice dubiu cu privire la proveniența probei aduse de reclamant. În acest caz se atenționează agentul economic că, dacă va continua comercializarea unor astfel de produse până la sosirea analizelor de laborator, își asumă întreaga răspundere.

În toate cazurile, echipa de cercetare trebuie să precizeze agentului economic conținutul sesizării sau fișei de sesizare/reclamație (și, eventual, rezultatele analizelor de laborator), constatându-se dacă acesta își însușește cele reclamate.

În situația în care reclamația se dovedește a fi întemeiată, echipa de cercetare încheie un proces-verbal în care se menționează deficiențele constatate, actele normative încălcate, poziția agentului economic față de reclamație, precum și măsurile legale dispuse în consecință.

În situația în care se constată că reclamația este neîntemeiată, echipa de cercetare menționează în procesul-verbal acest lucru, dispune oprirea cercetării și motivează netemeinicia reclamației.

Cu ocazia cercetării unei reclamații, echipa de inspecție poate extinde controlul asupra produselor sau serviciilor din categoria celor reclamate, în momentul controlului la agentul economic. În practică, extinderea controlului este folosită în majoritatea cazurilor în care se constată că reclamația este întemeiată. În situația în care reclamația, concluzionată ca întemeiată,

cuprinde și pretenții materiale din partea consumatorilor, echipa de cercetare va menționa în procesul-verbal și măsura de despăgubire (respectiv, înlocuirea produsului cu unul corespunzător sau restituirea contravalorii actualizate a produsului reclamat etc.).

Concluzia cercetării, modul de soluționare a sesizărilor/reclamațiilor se înscriu atât în Registrul special, cât și în fișa de sesizare/reclamație, atunci când sesizarea/reclamația se face pe fișe tipizate. În privința aducerii la cunoștință reclamantului a concluziei cercetării, a modului de soluționare, precum și a măsurilor luate, deosebim:

- în cazul unei sesizări, aducerea la cunoștință autorului sesizării a concluziei cercetării și a măsurilor stabilite, se face numai la solicitarea acestuia;
- în cazul unei reclamații, aducerea la cunoștință reclamantului a concluziei cercetării (reclamație întemeiată sau neîntemeiată), a modului de soluționare și a măsurilor luate se face în scris, prin poștă sau direct, cu semnare de luare la cunoștință și de confirmare a primirii unui exemplar din răspunsul formulat de Agenția pentru Protecția Consumatorilor.

**Protecția indirectă.** Protecția indirectă presupune efectuarea de campanii sistematice de informare, consiliere și educare a consumatorilor, presupune sprijin constant acordat asociațiilor de consumatori. Înființarea și funcționarea lor presupune îmbunătățirea cadrului legislativ actual.

În privința protecției indirecte, asigurată prin informare, consiliere, educare și sprijinire, precizăm că Agenția pentru Protecția Consumatorilor:<sup>5</sup> a) organizează activități de informare, consiliere și educare a consumatorilor în ceea ce privește drepturile lor legitime; b) colaborează cu asociațiile obștești de consumatori în vederea informării consumatorilor asupra drepturilor lor legitime și a modalității de apărare a acestora; c) informează consumatorii asupra produselor și serviciilor ce prezintă riscuri pentru sănătatea și securitatea lor, precum și asupra practicilor comerciale incorecte care le pot afecta interesele economice.

În îndeplinirea atribuțiilor și competențelor sale privind protecția consumatorilor, Agenția pentru Protecția Consumatorilor acționează atât independent, cât și în colaborare cu alte organe ale administrației publice cu atribuții în domeniul protecției consumatorilor.

---

<sup>5</sup> Hotărârea Guvernului privind crearea Agenției pentru Protecția Consumatorilor, nr. 936 din 9 decembrie 2011. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 16.12.2011, nr. 222-226/1022.

**Procedura de soluționare a reclamației.** În privința procedurii de soluționare se constată că aceasta este declanșată de Agenția pentru Protecția Consumatorilor fie la sesizarea persoanelor prejudiciate (a), fie din oficiu de către organele abilitate în acest sens (b).<sup>6</sup>

*La sesizarea persoanelor prejudiciate.* Dacă reclamația cuprinde revendicări bănești, ea trebuie redactată în scris, pe un formular pus la dispoziție de Agenția pentru Protecția Consumatorilor.

Consumatorul trebuie să depună odată cu reclamația către Agenția pentru Protecția Consumatorilor, mijloacele de probă pe care se bazează, cum ar fi: contractul, facturile, bonurile, tichetele și chiar produsul defectuos sau lucrarea necalitativă (dacă este posibil), din care să rezulte data, locul și obiectul contractării cu agentul economic. Aceste cerințe derivă din Hotărârea Guvernului nr. 1465 din 08.12.2003 cu privire la aprobarea Regulilor de înlocuire a produselor nealimentare și a termenelor de garanție, care în ansamblu au drept scop de a stabili la examinarea revendicărilor consumatorului legătura cauzală între produsul, serviciul necorespunzător și agentul economic cu care a contractat consumatorul, fie prin contractul de vânzare-cumpărare, fie prin contractul de prestări servicii sau de antrepriză.<sup>7</sup>

Din momentul recepționării, Agenția pentru Protecția Consumatorilor va examina din oficiu reclamația și în caz că înscrisurile prezentate la reclamație sunt suficiente pentru determinarea legăturii cauzale între produsul vicios și sursa de risc, se va iniția un control de stat inopinat în adresa agentului economic reclamat.

În cadrul controlului, inspectorul de stat responsabil pentru examinarea reclamației va evalua circumstanțele în care s-a achiziționat produsul, având ca sarcină primordială aprecierea calității produselor plasate în comerț direct consumatorilor.

*Din oficiu de către organele abilitate în acest sens.* Organele abilitate sunt reprezentate de:

---

<sup>6</sup> Hîrnău S. Ghidul consumatorului. Îndrumar didactic. Chișinău: Tipografia Centrală, 2007, p. 52.

<sup>7</sup> Hotărârea Guvernului cu privire la aprobarea Regulilor de înlocuire a produselor nealimentare și a termenelor de garanție nr. 1465 din 08 decembrie 2003. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 19.12.2003, nr. 248-253/1530.

1. Direcția relații cu consumatorii din cadrul Agenției pentru Protecția Consumatorilor.
2. Consiliul Concurenței.
3. De alți specialiști autorizați din cadrul altor organe ale administrației publice.

Aceste organe se autosesizează, în mare parte, din oficiu ținând cont, în primul rând, de domeniul specific de activitate a unui agent economic ce are impact asupra intereselor economice ale consumatorilor. Un al doilea temei poate servi numărul de plângeri ce parvin de la consumatori în privința acestorași servicii oferite de un agent economic.

În fiecare caz în parte se formează un grup de lucru cu atragerea specialiștilor din domeniul de specialitate (bancar, asigurări, telecomunicații etc.) și se apreciază comportamentul legal al agentului economic anume la formularea clauzelor în contratele destinate pentru un grup larg de consumatori.

Etapă dată, din cadrul acestei proceduri este reprezentată, de asemenea, de verificările întreprinse de organele abilitate, verificări care se finalizează prin întocmirea unui act de control în care se „consemnează faptele constatate și articolele din lege încălcate de agentul economic” și care, în cele din urmă, se transmit fie în instanța de judecată în a cărei rază teritorială s-a săvârșit și s-a constatat contravenția,<sup>8</sup> fie se stabilește sancțiunea contravențională de către organul constator, în funcție de prevederile Codului Contravențional.

*În concluzie*, putem afirma că rolul Agenției pentru Protecția Consumatorilor este esențial și primordial în procesul de soluționare a reclamațiilor pe cale prejudiciară, având obligația asigurării drepturilor fundamentale ale consumatorului și onorării obligațiilor agenților economici în acest sens, stabilite prin Legea nr. 105-XV din 13 martie 2003 privind protecția consumatorilor. Scopul creării Agenției pentru Protecția Consumatorilor în subordinea Ministerului Economiei este de a eficientiza activitatea statului în materie de protecție directă și indirectă a consumatorilor prin supravegherea pieței, informarea și educarea consumatorilor, întărirea capacității decizionale și stimularea capacității de autoprotecție individuală și asociativă a consumatorilor.

---

<sup>8</sup> Hîrnău S. Ghidul consumatorului. Îndrumar didactic. Chișinău: Tipografia Centrală, 2007, p. 34.

## BIBLIOGRAFIE

1. Beauchard J. Droit de la distribution et de la consommation. Paris: PUF, 1996.
2. Dascălu D. Considerații privind protecția intereselor economice ale consumatorului în contractele de adeziune cu clauze abuzive. În: Revista de Drept Comercial, 1999, nr. 1/1999, p. 51-52.
3. Diaconescu Ș. Violența economică – mijloc de protecție a părții mai slabe în contractele comerciale, în Consumerismul contractual. Cluj: Sfera juridică, 2006.
4. Hîrnău S. Ghidul consumatorului. Îndrumar didactic. Chișinău: Tipografia Centrală, 2007.
5. Hotărârea Guvernului cu privire la aprobarea Regulilor de înlocuire a produselor nealimentare și a termenelor de garanție, nr. 1465 din 08 decembrie 2003. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 19.12.2003, nr. 248-253/1530.
6. Hotărârea Guvernului privind crearea Agenției pentru Protecția Consumatorilor. nr. 936 din 9 decembrie 2011. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 16.12.2011, nr. 222-226/1022.
7. Hotărârea Guvernului privind crearea Agenției pentru Protecția Consumatorilor. nr. 936 din 9 decembrie 2011. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 16.12.2011, nr. 222-226/1022.
8. Legea cu privire la petiționare nr.190-XIII din 19 iulie 1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 08.09.1994, nr. 4/47.
9. <[www.consumator.gov.md](http://www.consumator.gov.md)>.

## RESPONSABILITATEA RECIPROCĂ A STATULUI ȘI A PERSOANEI CA PRINCIPIU CONSTITUȚIONAL

Irina IACUB,  
doctor în drept, lector universitar,  
Institutul de Științe Penale și Criminologie Aplicată

### SUMMARY

*Since the idea of mutual responsibility of the state and the person increasingly is imposed as a constitutional principle in a democratic society, it is inevitable the scientific substantiation (as starting point), legal regulation and efficient implementation of state responsibility for violations of law and improper execution of obligations towards its citizens. It is one of the most important conditions for the development of the responsibility of person to the state and enhancing mutual confidence.*

**Keywords:** *responsibility of the state, responsibility of the person, constitutional principle, the mutual responsibility of the state and the person.*

Subiectul ce urmează a fi supus cercetării în acest demers științific prezintă interes, cel puțin, din două considerente: în primul rând, în literatura de specialitate este slab dezvoltată problema principiilor constituționale, iar în al doilea rând, nu există o viziune unică asupra ideii responsabilității reciproce a statului și a persoanei. Chiar dacă limitele în care trebuie să ne integrăm nu ne permit o abordare complexă a subiectului, totuși, în cele ce urmează ne propunem o succintă inițiere în problematica dată.

Referitor la principiile constituționale, în doctrina juridică autohtonă nu s-a reușit până în prezent o conturare fermă a definiției, conținutului și particularităților acestora. Ba mai mult, în majoritatea lucrărilor de drept constituțional (în special) se evită operarea cu o asemenea categorie, însăși noțiunea de „principiu” fiind invocată adesea cu ocazia enunțării existenței „normelor-principii” în contextul clasificării normelor de drept constituțional. În cele mai multe cazuri, cercetătorii se axează pe dezvoltarea unor principii concrete, specificând valoarea normativ-constituțională a acestora.

Sub aspect comparativ, este de menționat că în doctrina juridică românească încercările de definire a conceptului de principiu constituțional au



fost și sunt destul de sporadice, autorii insistând, de asemenea, mai mult pe analiza principiilor ca atare. Și totuși o abordare mai detaliată a categoriei în cauză poate fi atestată la prof. C. Ionescu, care consemnează următoarea definiție a conceptului de principiu constituțional: „O prescripție general obligatorie înscrisă în Constituție, care stabilește o direcție fundamentală a organizării și exercitării puterii, a funcționării sistemului politic, potrivit căreia se formează și funcționează autoritățile publice investite cu puterea de stat, se stabilesc raporturile între acestea, ca și raporturile generale între stat și cetățean.” În același timp, cercetătorul precizează că în studiile de politologie principiile constituționale sunt denumite, în general, principii ale organizării politice sau principii de organizare și funcționare a sistemului politic, expunându-se tranșant pentru denumirea de „principii constituționale” în virtutea faptului că dispun de un pronunțat conținut juridic, fiind consacrate în textul Constituției.<sup>1</sup>

În continuare, autorul identifică următoarele principii constituționale: principiul puterii suverane a poporului; principiul exercitării puterii (principiul democrației reprezentative și principiul democrației semidirecte); principiul separației puterilor; principiul pluralismului; principiul legalității; principiul egalității în drepturi și îndatoriri a tuturor cetățenilor, fără nicio discriminare; principiul apărării drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor; principiul autonomiei locale și al descentralizării serviciilor publice; principii ale independenței justiției; principiul neretroactivității legii.<sup>2</sup>

Într-o lucrare publicată ceva mai târziu, cercetătorul revizuieste lista dată, enumerând doar câteva din ele și formulând altele, precum:<sup>3</sup> unicitatea, deplinătatea și suveranitatea puterii poporului; pluralismul politic; separația puterilor; principiul reprezentării; egalitatea deplină în drepturi și îndatoriri a tuturor cetățenilor fără deosebire de naționalitate; supremația Constituției.

În contextul aceluiași aspect comparativ, considerăm că merită atenție și tezele expuse în cadrul doctrinei juridice ruse. În acest sens, I. I. Zaharova definește principiile constituționale ca fiind „ideile și dispozițiile fundamentale din Constituție care determină trăsăturile calitative esențiale ale aceste-

---

<sup>1</sup> Ionescu C. Principii fundamentale ale democrației constituționale. București: Lumina Lex, 1997, p. 5-6.

<sup>2</sup> Ionescu C. Principii fundamentale ale democrației constituționale. București: Lumina Lex, 1997, p. 8.

<sup>3</sup> Ionescu C. Studii de drept constituțional. București: Lumina Lex, 2001, p. 15.

ia ca Lege Supremă a statului. Din categoria acestora fac parte: principiul echității, democratismului, egalității în drepturi și respectării drepturilor și libertăților omului, principiul supremației Constituției și a legilor, principiul umanismului, principiul unității statale, principiul separației puterilor, principiul apărării judiciare.”<sup>4</sup>

Reflectând pe marginea celor expuse, considerăm că merită accentuate câteva momente importante:

- în primul rând, în pofida faptului că cercetătorii enunțați subliniază că principiile constituționale sunt principii consacrate în Constituție, totuși trebuie recunoscut că acestea se pot conține și în alte izvoare de drept constituțional (cum ar fi, de ex., tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte, cu condiția întrunirii tuturor rigorilor legale);

- în al doilea rând, principiile constituționale pot fi consacrate expres ca atare în Constituție, dar pot fi și deduse din prevederile acesteia. În acest sens, este important, după cum susține prof. C. Ionescu, ca „în „ridicarea” la rangul de principiu constituțional a oricărei dispoziții constituționale, trebuie să se manifeste o riguroasă atenție, pentru a nu se banaliza însăși ideea de principiu constituțional prin includerea facilă în această categorie a tuturor dispozițiilor constituționale care, fără îndoială, au o deosebită importanță socială.”<sup>5</sup>

- în al treilea rând, considerăm că principiile constituționale sunt strâns legate de instituțiile juridice de drept constituțional, altfel spus, acestea cunosc o ramificare în funcție de principalele instituții juridice, cum ar fi: bazele regimului constituțional, drepturile și libertățile omului și cetățeanului, sistemul electoral, puterea legislativă, puterea executivă, puterea judecătorească, administrația publică locală, revizuirea și modificarea Constituției,<sup>6</sup> jurisdicția constituțională etc. Sub acest aspect, principiile constituționale pot fi grupate în diferite categorii, ca de ex.: principii constituționale ale drepturilor omului, principii constituționale ale organizării și funcționării puterii jude-

---

<sup>4</sup> Захарова И. Ю. Содержание и социальная ценность конституционных принципов. В: Вестник Челябинского государственного университета, 2010, № 9 (190), Право, Вып. 23, с. 16.

<sup>5</sup> Ionescu C. Principii fundamentale ale democrației constituționale. București: Lumina Lex, 1997, p. 10.

<sup>6</sup> Конституционное право Российской Федерации: учеб. для вузов. 6-е изд. М.: Норма, 2007, с. 44.

cătoești, principii constituționale ale organizării și funcționării autorităților administrației publice locale etc. O asemenea abordare a principiilor constituționale este, practic, indispensabilă cunoașterii și înțelegerii esenței și conținutului acestora.

Desigur, o abordare mai detaliată a principiilor constituționale ar permite elucidarea mai multor aspecte importante, însă, ținând cont de faptul că scopul prezentului demers științific este cu totul altul, în cele ce urmează vom atrage atenția, mai ales, asupra principiilor constituționale ale raporturilor persoanei cu puterea, la categoria cărora unii cercetători atribuie:<sup>7</sup> generalitatea și inviolabilitatea drepturilor și libertăților omului; acțiunea directă a drepturilor și a libertăților omului și cetățeanului; obligația statului de a recunoaște, a respecta și proteja drepturile și libertățile omului și cetățeanului; garanțiile statale ale egalității în drepturi și libertăți ale omului; dreptatea; unitatea drepturilor și obligațiilor; responsabilitatea reciprocă a puterii și a persoanei.

Evident, orice cercetător își are în acest sens viziunea sa, de aceea nu vom invoca și alte păreri, considerând a fi inutilă în cazul nostru. Accentul voim a-l pune însă pe un alt moment, și anume pe acela că majoritatea cercetătorilor (preocupați de problema pe care o studiem) sunt de părerea că răspunderea reciprocă a statului și persoanei constituie un principiu constituțional, un principiu al statului de drept, chiar dacă în puține constituții acesta este consacrat expres. De exemplu, Constituția Republicii Belarus prevede în art. 2: *„Statul este responsabil față de cetățean pentru crearea condițiilor necesare dezvoltării libere și demne a persoanei. Cetățeanul este responsabil față de stat pentru executarea strictă a obligațiilor care îi sunt prevăzute de Constituție.”*<sup>8</sup>

O prevedere similară conține și Constituția Turkmenistanului,<sup>9</sup> care sta-

---

<sup>7</sup> Комкова Г. Н. Конституционные принципы взаимоотношений власти и личности: реализация в современной России. В: LEX RUSSICA (Научные Труды МГЮА), 2009, № 2, с. 346.

<sup>8</sup> Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.). <<http://pravo.by/main.aspx?guid=6351>>.

<sup>9</sup> Конституция Туркменистана, принята Верховным Советом и промульгирована Президентом Туркменистана 18 мая 1992 г., с изменениями и дополнениями от 27 декабря 1995 г. <[http://niyazov.sitecity.ru/text\\_1310122033.shtml? p\\_ident=text\\_1310122033.p\\_1610153929](http://niyazov.sitecity.ru/text_1310122033.shtml? p_ident=text_1310122033.p_1610153929)>.

bilește în art. 3: „*Statul este responsabil față de fiecare cetățean și asigură crearea condițiilor pentru dezvoltarea persoanei, protejează viața, cinstea, demnitatea, libertatea, inviolabilitatea personală și drepturile inalienabile ale cetățeanului. Fiecare cetățean este responsabil în fața statului pentru executarea obligațiilor ce-i sunt stabilite de Constituție și legi.*”

În ceea ce privește Constituția Republicii Moldova, un asemenea principiu nu se regăsește în textul acesteia, în schimb, în art. 134, alin. (3) este prevăzut:<sup>10</sup> „Curtea Constituțională garantează supremația Constituției, asigură realizarea principiului separării puterii de stat în putere legislativă, putere executivă și putere judecătorească și *garantează responsabilitatea statului față de cetățean și a cetățeanului față de stat* (e. n.)”. Aceleași prevederi sunt cuprinse în art. 1, alin. (3) din Legea cu privire la Curtea Constituțională<sup>11</sup> și art. 2, alin. (2) din Codul jurisdicției constituționale.<sup>12</sup>

Ținând cont de faptul că „instituția” responsabilității statului față de cetățean și a cetățeanului față de stat, în primul rând, este consacrată de către constituant împreună cu garantarea supremației Constituției și cu realizarea principiului separației puterilor în stat (acestea fiind prin esența lor principii constituționale), iar, în al doilea rând, garantarea ei este dată în competența exclusivă a Curții Constituționale a Republicii Moldova, putem considera justificat caracterul de principiu constituțional al acesteia. Desigur, argumente relevante în acest sens pot fi deduse și din însuși conținutul ideii responsabilității reciproce a statului și a persoanei.

În doctrina juridică nu poate fi atestată o viziune unică asupra acestui subiect. După cum susțin unii cercetători, însăși ideea responsabilității reciproce a statului și persoanei este interpretată în mod diferit, întrucât, fiecare cuvânt din denumirea acesteia este folosit neuniform.<sup>13</sup>

În încercarea de a pătrunde la originea ideii, precizăm că, de la începuturi,

<sup>10</sup> Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 1 din 12.08.1994 (cu modificările și completările ulterioare).

<sup>11</sup> Legea cu privire la Curtea Constituțională, nr. 317 din 13.12.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 8 din 07.02.1995.

<sup>12</sup> Codul jurisdicției constituționale, nr. 502 din 16.06.1995. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 53-54 din 28.09.1995.

<sup>13</sup> Поляков С. Б. Принцип взаимной ответственности государства и личности: теоретико-правовые и прикладные аспекты: автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук. Нижний Новгород, 2011, с. 21.

În istoria gândirii juridice a fost destul de răspândită teza potrivit căreia răspunderea statului prezintă o amenințare la adresa păcii și a ordinii ca valori supreme, asigurate anume de către stat și nu de popor. Altfel spus, era de neconceput ideea răspunderii statului. Cu timpul, au apărut și idei opuse. Astfel, J. Locke considera la vremea sa că a depăși limitele puterii nu au dreptul nici persoanele cu funcții înalte, nici cei subordonați acestora, fapt ce în egală măsură este de neiertat atât împăratului, cât și supușilor acestuia. Din descrierea regelui absolut, pot fi formulate câteva trăsături ale organului sau funcționarului de stat neresponsabil, precum:<sup>14</sup> 1) acesta poate să-și stabilească singur drepturile sale; 2) el le realizează de sine stătător și după propria voință; 3) deasupra sa nu există niciun judecător; 4) cei aflați în subordinea acestuia sunt lipsiți de libertatea de a exercita anumite drepturi și de a le apăra, întrucât se află pe poziții de inegalitate sub toate aspectele.

Cu toate că anumite raționamente în acest sens au fost expuse și dezvoltate în timp de numeroși gânditori (Ch.-L. Montesquieu, J.-J. Rousseau, G.W.F. Hegel etc.), totuși se consideră că ideea răspunderii reciproce a statului și cetățeanului îi aparține marelui filozof german Im. Kant, potrivit căruia aceasta este un mijloc de limitare a puterii politice. În acest sens, filozoful susținea că cetățeanul trebuie să dispună de aceeași posibilitate de a impune guvernanților respectarea exactă și strictă a legii, precum o are guvernantul față de cetățean.

Sub influența acestei idei, în secolul al XX-lea, în teoria relațiilor dintre putere și persoană a devenit dominantă concepția necesității:<sup>15</sup>

- subordonării față de lege a tuturor funcționarilor de stat;
- separației puterilor în vederea prevenirii și combaterii abuzurilor de putere, a concentrării acestora în mâinile unei persoane;
- protecției judiciare a cetățenilor față de abuzurile puterii.

Aceste concepții (împreună cu altele) au fost concentrate în teoria statului de drept, o trăsătură a căruia adesea este văzută a fi responsabilitatea reciprocă a statului și persoanei.

În știința juridică contemporană, ideea (principiul) responsabilității reciproce a statului și persoanei nu are, practic, oponenți. În schimb, după cum s-a menționat ceva mai sus, ideea este interpretată în mod diferit.

Reflectând asupra raționamentelor expuse în literatura de specialitate, pu-

---

<sup>14</sup> Ibidem.

<sup>15</sup> Ibidem.

tem constata că ideea responsabilității reciproce a statului și persoanei este dezvoltată atât în sens larg, cât și în sens îngust.

Unul dintre adepții accepțiunii largi este A.V. Sivopleas, potrivit căruia, în prezent, în cadrul teoriei statului de drept, ideea responsabilității reciproce a statului și persoanei presupune că persoana și subiectul puterii (ca reprezentant al statului) trebuie să se manifeste ca parteneri egali, care au încheiat o anumită înțelegere referitoare la colaborarea și responsabilitatea reciprocă. Această modalitate de limitare a puterii politice exprimă esența principiilor juridico-morale ale relațiilor dintre stat ca purtător al puterii și cetățean ca participant la exercitarea acesteia.<sup>16</sup>

Respectiv, stabilind sub formă juridico-normativă libertatea societății și a persoanei, însuși statul își stabilește anumite limite pentru propriile decizii și acțiuni. Statul își asumă prin intermediul legii obligația de a asigura echitatea și egalitatea în cadrul relațiilor sale cu cetățeanul, organizațiile obștești și alte state. Subordonându-se dreptului, autoritățile statului nu pot să încalce dispozițiile acestuia și poartă răspundere pentru încălcarea sau neexecutarea acestor obligații. Obligativitatea legii pentru puterea statului este asigurată printr-un sistem de garanții, care exclud samavolnicia administrației. La acestea sunt atribuite: a) răspunderea guvernului față de organele reprezentative; b) răspunderea disciplinară, civilă și penală a funcționarilor publici de orice nivel pentru încălcarea drepturilor și libertăților persoanelor concrete, pentru excesul de putere și abuzul de putere etc.; c) punerea sub acuzare a șefului statului etc.<sup>17</sup>

În ceea ce privește controlul efectuat asupra exercitării obligațiilor de către stat, acesta poate fi realizat prin referendum, dările de seamă ale deputaților față de cetățeni etc.

În baza aceluiași principii juridice, susține autorul, se formează și răspunderea persoanei față de stat. În lumina acestora, aplicarea constrângerii statale trebuie să aibă un caracter de drept, să nu încalce libertatea persoanei și să corespundă gravității faptei comise.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> Сивопляс А. В. Идея взаимной ответственности государства и личности как способ ограничения политической власти. В сборнике: Трансформация научных парадигм и коммуникативные практики в информационном социуме, Сборник научных трудов конференции. Национальный исследовательский Томский политехнический университет, 2012, с. 306.

<sup>17</sup> Ibidem.

<sup>18</sup> Ibidem.

La fel o accepțiune largă a ideii responsabilității reciproce a statului și persoanei poate fi întâlnită la cercetătoarea C. A. Babadjanean. În viziunea acesteia, concepția contemporană a relațiilor dintre stat și persoană presupune crearea de către stat a unor asemenea condiții, în care să fie posibil un echilibru între interesele subiecților dați; statul și persoana să se manifeste ca parteneri egali fiind responsabili reciproc unul față de altul. Din categoria acestor condiții fac parte: societatea civilă dezvoltată, statul de drept, un stat puternic (eficient) și o persoană activă, parteneriat social, conștiință juridică dezvoltată, un nivel suficient de cultură juridică etc.<sup>19</sup>

Prin echilibrul intereselor persoanei și ale statului se înțelege armonizarea, echilibrarea intereselor sociale și individuale în procesul de elaborare a dreptului și de aplicare a acestuia în viața societății. Realizarea unui asemenea echilibru constituie o obligație a statului, precum și a instituțiilor societății civile și a altor structuri obștești. În același timp însă echilibrul nu presupune egalitate, ci un raport optim între interesele a doi subiecți, o apropiere relativă de egalitate.

În opinia cercetătoarei, responsabilitatea statului și a reprezentanților săi față de persoană presupune necesitatea executării cerințelor ce decurg din lege, crearea condițiilor pentru realizarea drepturilor și libertăților omului, precum și necesitatea de a fi supus măsurilor de influență juridică, de a suporta anumite consecințe negative pentru acțiunile sau inacțiunile ilegale ale autorităților publice sau a funcționarilor publici. Din acest punct de vedere, în condițiile contemporane, accentuează domnia sa, a devenit necesară consacrarea exactă și clară la nivel de lege a noțiunii de răspundere juridică a statului, a autorităților și funcționarilor acestuia, reflectarea în această noțiune nu doar a răspunderii negative, ci și a celei pozitive; elaborarea la nivel teoretic și legislativ a unui mecanism eficient de realizare a răspunderii puterii în practică.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Бабаджанян К. А. Взаимная ответственность личности и государства как основа гармонизации взаимоотношений между ними (теоретико-правовой аспект). Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Саратов, 2013, с. 9.

<sup>20</sup> Бабаджанян К. А. Взаимная ответственность личности и государства как основа гармонизации взаимоотношений между ними (теоретико-правовой аспект). Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Саратов, 2013, с. 10.

Responsabilitatea persoanei față de stat este apreciată de către cercetătoare ca fiind un fenomen complex, care cuprinde atât o formă pozitivă, exprimată prin acțiuni socialactive, conștiente, orientate spre exercitarea drepturilor și a obligațiilor, urmate de consecințe pozitive, precum și o formă negativă, adică necesitatea supunerii acestora măsurilor de influență, suportarea anumitor consecințe negative.

Merită atenție precizarea făcută de autoare și anume, că în cadrul problemei răspunderii reciproce a statului și a persoanei nu este bine venită diminuarea semnificației răspunderii cetățenilor față de stat. Sporirea răspunderii personale constituie o premisă pentru optimizarea relațiilor dintre stat și cetățean, cheia modernizării cu succes a sistemului politico-juridic, a dezvoltării democrației.<sup>21</sup>

C. A. Babadjanean pune un accent deosebit pe răspunderea pozitivă reciprocă a persoanei și a statului, care, în viziunea sa, presupune o formă de realizare a răspunderii juridice, ce se exprimă prin acțiuni socialactive, volitive ale cetățenilor și funcționarilor de stat în vederea executării, exercitării drepturilor și obligațiilor lor, care generează și consecințe pozitive. Răspunderea juridică pozitivă constituie fundamentul principiului răspunderii reciproce a persoanei și statului, chemată să armonizeze relațiile dintre acestea. Fiind o modalitate de control social, aceasta are un rol important pentru instaurarea legalității și a ordinii de drept în societate, funcționarea eficientă a instituțiilor societății civile.<sup>22</sup>

Spre deosebire de accepțiunea largă a ideii responsabilității reciproce a statului și persoanei, promovată de către C. A. Babadjanean, cercetătorul S. B. Poleakov abordează problema într-un sens mai îngust.

În viziunea sa, soluționarea problemei răspunderii reciproce a statului și a persoanei presupune suplinirea insitutei răspunderii juridice a persoanei prin stabilirea unor mijloace eficiente de protecție față de încălcarea legii de către organele statului și autoritățile locale, inclusiv a funcționarilor acestora sub formă de sancțiuni concrete și proceduri de aplicare a acestora. Principiul responsabilității reciproce a statului și a persoanei trebuie astfel înțeles ca unitatea cerințelor în stabilirea temeiurilor (componențelor încălcărilor

---

<sup>21</sup> Бабаджанян К. А. Взаимная ответственность личности и государства как основа гармонизации взаимоотношений между ними (теоретико-правовой аспект). Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Саратов, 2013, с. 11.

<sup>22</sup> Ibidem.



de lege), limitelor, principiilor, scopurilor, funcțiilor răspunderii juridice a persoanei, autorităților publice și a funcționarilor publici.<sup>23</sup>

Respectiv, realizarea principiului răspunderii reciproce a statului și a persoanei constă în depășirea diferențelor în ceea ce privește temeiurile, principiile, scopurile, funcțiile răspunderii juridice a persoanei, a autorităților statului și a funcționarilor acestora, precum și în existența și eficiența sancțiunilor pentru încălcările de lege comise de către aceștia și în posibilitatea aplicării acestora.

În același context, cercetătorul precizează că răspunderea juridică a statului se deosebește de răspunderea juridică a persoanei prin următoarele trăsături:<sup>24</sup>

- distincția dintre persoana care a cauzat nemijlocit un prejudiciu (în contextul activității statale) și cea care răspunde pentru aceasta;
- limitarea funcției de restabilire și neglijarea funcției preventive și sancționatorii răspunderii juridice;
- prioritatea sarcinilor de restabilire a răspunderii juridice față de sarcinile de sancționare a persoanelor vinovate și de prevenire a încălcărilor de lege;
- caracterul facultativ al principiului ilegalității și al vinovăției, care nu sunt obligatorii pentru aplicarea măsurilor de răspundere de restabilire;
- nesancționarea încălcărilor de lege admise de puterea statului, ce nu au cauzat prejudicii materiale pentru persoană.

Generalizând, cercetătorul indică asupra faptului că asemenea deosebiri nu corespund principiului răspunderii juridice reciproce a statului și a persoanei și urmează a fi înlăturate în scopul asigurării legalității activității statului.

Deci, după cum se poate observa, S. B. Poleakov pune accentul în mod deosebit pe răspunderea juridică a statului și a autorităților sale, în special, pe necesitatea realizării acesteia în baza acelorași principii și temeiuri, după cum are loc în cazul persoanei. În consecință, pronunță pentru excluderea diferențelor dintre tragerea la răspundere a statului și funcționarilor acestuia și atragerea la răspundere a persoanei.

Într-o manieră similară, se pronunță asupra problemei și cercetătoarea O. S. Vârleeva-Balaeva, potrivit căreia, în condițiile statului de drept, cetățeanul

---

<sup>23</sup> Ibidem.

<sup>24</sup> Поляков С. Б. Принцип взаимной ответственности государства и личности: теоретико-правовые и прикладные аспекты: автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук. Нижний Новгород, 2011, с. 12.

și reprezentanții puterii trebuie să participe la raporturile juridice în condiții de egalitate și echitate. Responsabilitatea reciprocă a statului și a persoanei se manifestă ca un mijloc ce limitează puterea statului și o reține de la abuzuri, iar persoana – de la comiterea faptelor ilegale.<sup>25</sup>

Responsabilitatea reciprocă a statului și a persoanei se exprimă, în viziunea sa, prin abordarea juridică asemănătoare atât a răspunderii statului față de persoană, cât și a răspunderii persoanei față de stat. În lumina acesteia, aplicarea măsurilor de constrângere în ambele cazuri trebuie să corespundă nu doar gravității faptelor comise, dar și cerințelor procesuale, care reprezintă garanții principale ale realizării drepturilor statului sau ale persoanei.

Accentul principal autoarea îl pune totuși pe răspunderea juridică a statului față de cetățean, considerând că aceasta constituie o garanție importantă pentru restrângerea puterii autorităților publice, care sunt chemate, astfel, să nu depășească limitele indicate în lege. Măsurile de răspundere juridică a autorităților publice și a funcționarilor trebuie, în viziunea sa, să ocupe un loc central în cadrul sistemului de asigurare a drepturilor și libertăților omului și cetățeanului, întrucât recunoașterea și protecția juridică a acestora constituie o obligație constituțională a statului. Din acest punct de vedere, statutul funcționarilor necesită a fi transformat din unul „privilegiat” în unul de „deservire” a societății civile și a persoanei, pentru aceasta fiind indispensabilă stabilirea unei reale răspunderi atât pentru cei mai înalți demnitari de stat, cât și pentru cei mai de jos funcționari publici (după cum susține A. V. Maliko).<sup>26</sup>

În același timp, cercetătoarea constată caracterul declarativ al dispozițiilor normative care stabilesc răspunderea pentru funcționarii statului, astfel fiind grav afectat principiul inevitabilității răspunderii juridice pentru încălcarea legii, care, evident, trebuie să se răsfrângă și asupra statului. Mai mult, după cum opinează și V. V. Romanova, sistemul existent de imunități al anumitor categorii de funcționari publici exclud, de asemenea, tragerea reală a acestora la răspundere juridică.<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> Вырлеева-Балаева О. С. Взаимная ответственность государства и личности как один из способов ограничения публичной власти. В: Вектор науки Тольяттинского государственного университета. Серия «Юридические науки», 2011, № 4 (7), с. 18.

<sup>26</sup> Малько А. В. Конституционная политика как особая разновидность правовой политики. В: Конституционное и муниципальное право, 2010, № 4, с. 2.

<sup>27</sup> Романова В. В. Юридическая ответственность государства: Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Казань, 2007, с. 6-7.

Ținând cont de aceste momente, O. S. Vârleeva-Balaeva se pronunță pentru ca autoritățile puterii și funcționarii acestora să fie trase la răspundere juridică pentru comiterea a două tipuri de abateri: încălcarea directă a normelor Constituției și a actelor legislative și în cazul aprecierii activității acestora ca fiind necalitativă (îndeplinirea necorespunzătoare a obligațiilor soldată cu consecințe nefavorabile), subliniind semnificația deosebită a răspunderii constituționale.<sup>28</sup>

Este de remarcă, în același context, că tot mai mulți cercetători, abordând problematica răspunderii reciproce a statului și a persoanei, accentuează anume formele răspunderii juridice a statului (a autorităților și funcționarilor acestuia). Bunăoară, O. I. Râbakov, elucidând și apreciind rolul fiecărei forme de răspundere juridică în cadrul relațiilor dintre stat și persoană, consideră că cele mai importante sunt: răspunderea juridică constituțională și răspunderea politică, forme de răspundere ce în viziunea sa necesită o reglementare juridică concretă și un mecanism eficient de realizare.<sup>29</sup>

În mod special, cercetătorul atrage atenția asupra dezvoltării insuficiente a problemei răspunderii statului pentru acțiunile funcționarilor săi, mai ales pentru eventualele consecințe negative viitoare. Cu alte cuvinte, susține necesitatea stabilirii răspunderii statului pentru consecințele negative ale reformelor. Respectiv, propune ca în cazul în care sunt demarate reformele, să fie create și anumite cordoane de protecție a omului și cetățeanului (de ex., prin stabilirea în legislație a anumitor coeficienți de indexare, proceduri de compensare în cazurile de pierdere a serviciului, măsuri concrete de protecție socială a copiilor, studenților, pensionarilor etc.).<sup>30</sup>

Prezintă interes pentru cercetarea noastră și specificul instituției răspunderii reciproce a statului și a persoanei în Republica Federală Germană (R.F.G.), expus destul de amplu de către A. N. Sokolov. Potrivit acestuia, în sens îngust, în R.F.G. o asemenea noțiune nici nu există. Aceasta abia începe să se configureze. În schimb, este destul de dezvoltată ideea răspunderii ne-

<sup>28</sup> Върлеева-Балаева О. С. Взаимная ответственность государства и личности как один из способов ограничения публичной власти. В: Вектор науки Тольяттинского государственного университета. Серия «Юридические науки», 2011, № 4 (7), с. 18-19.

<sup>29</sup> Рыбаков О. Ю. Российская правовая политика в сфере защиты прав и свобод личности. С. Пб.: Юридический центр Пресс, 2004, с. 295-300.

<sup>30</sup> Рыбаков О. Ю. Российская правовая политика в сфере защиты прав и свобод личности. С. Пб.: Юридический центр Пресс, 2004, с. 291.

condiționate a statului față de persoană. Atât în legea fundamentală cât și în alte legi accentul este pus doar pe răspunderea statului față de persoană, care contribuie la consolidarea încrederii între ei. În ceea ce privește răspunderea persoanei, se vorbește doar de drepturile și obligațiile omului și cetățeanului. Cu toate acestea, principala obligație a persoanei – supunerea față de voința statului – este consacrată în lege, iar respectarea legii, conformarea față de dispozițiile acesteia sunt văzute ca de la sine înțeles un atribut obligatoriu.<sup>31</sup>

Asumându-și anumite obligații față de cetățeni, asociații și organizații obștești, față de alte state și comunitatea internațională, prin intermediul adopțării legilor, statul stabilește concomitent și măsurile de răspundere juridică a reprezentanților săi oficiali pentru acțiunile comise de aceștia în numele statului și a autorităților sale. Domnia legii în cadrul statului german presupune că statul, toate autoritățile și funcționarii acestuia recunosc prioritatea dreptului, se supun dreptului și legii, nu pot evita dispozițiile acesteia și sunt pasibili de răspundere politică, juridică și morală față de popor pentru neexecutarea obligațiilor asumate.

Răspunderea statului față de cetățean este consacrată printr-un sistem de recompensare a prejudiciului, care se bazează pe două elemente importante: în primul rând, recuperarea prejudiciului pentru intervenția legală a statului în rezultatul căreia este prejudiciat cetățeanul și, în al doilea rând, recuperarea prejudiciului pentru activitatea ilegală a funcționarilor care a prejudiciat cetățeanul.<sup>32</sup>

La fel de importantă este responsabilitatea persoanei față de stat și societate. Principiul statului de drept implică în calitate de condiție *sine qua non* obligația cetățenilor de a se supune puterii de stat. Respectiv, obligația persoanei de a se supune și puterea publică sunt logic inseparabile. Aceasta se explică prin faptul că în R.F.G. sunt profund înrădăcinate respectul față de stat, conformarea și supunerea. Această idee este promovată destul de activ prin sistemul educativ. Practic, săptămânal, în clasele superioare de liceu, 2 ore sunt dedicate cultivării sentimentului responsabilității tinerei generații față de statul lor, a respectării principiilor constituționale fundamentale. Orele sunt citite de către avocați și juriști consacrați.

<sup>31</sup> Соколов А. Н. Правовое государство: от идеи до ее материализации. Калининград: Янтарный сказ, 2002, с. 149.

<sup>32</sup> Соколов А. Н. Правовое государство: от идеи до ее материализации. Калининград: Янтарный сказ, 2002, с. 181.

Încălcarea ordinii de drept, a moralei publice este condamnată destul de sever, momente ce servesc ca măsuri de profilaxie a încălcărilor de lege. Pentru aceasta se desfășoară și o largă informare juridică a populației. În R.F.G. sunt editate mai mult de 300 de reviste și ziare cu informație juridică care educă în spiritul respectării principiilor constituționale: republicanism, democratism, stat de drept, stat social, precum și în spiritul priorității drepturilor și libertăților omului și a demnității umane.<sup>33</sup>

Din cele menționate, putem trage concluzia că un element central al ideii (principiului) responsabilității reciproce a statului și a persoanei este răspunderea juridică a statului, a autorităților sale și a funcționarilor publici. În lipsa acesteia principiul în cauză este de neconceput. În același timp, anterioară acestei răspunderi trebuie să fie responsabilitatea (numită și răspundere pozitivă), asumată conștiincios în baza prevederilor constituționale și legale.

Dacă e să privim sub aspect comparativ teoria și practica autohtonă în domeniu, putem face importante constatări chiar din însuși faptul că în doctrina juridică abia se conturează conceptul de răspundere juridică a statului (contribuții importante fiind aduse de către D. Baltag,<sup>34</sup> Gh. Costachi,<sup>35</sup> O. Arseni,<sup>36</sup> I. Muruianu,<sup>37</sup> E. Muraru,<sup>38</sup> V. Cobișneanu<sup>39</sup> etc.), fapt ce într-o anumită măsură mărturisește și cât de departe suntem de situația în care statul va deveni subiect real al răspunderii juridice (mai ales sub aspectul despăgubirii echitabile a cetățenilor), iar autoritățile și funcționarii acestuia vor fi sancționați corespunzător pentru încălcarea legii.

Prin urmare, în condițiile în care ideea responsabilității reciproce a statu-

<sup>33</sup> Соколов А. Н. Правовое государство: от идеи до ее материализации. Калининград: Янтарный сказ, 2002, с. 190.

<sup>34</sup> Baltag D. Teoria răspunderii juridice: aspecte doctrinare, metodologice și practice. Teză de doctor habilitat, Chișinău, 2007; Baltag D. Teoria răspunderii și responsabilității juridice. Chișinău: Tipografia Centrală, 2007.

<sup>35</sup> Costachi Gh. Direcții prioritare ale edificării statului de drept în Republica Moldova. Chișinău: Tipografia Centrală, 2009.

<sup>36</sup> Costachi Gh., Arsenii O. Reflecții asupra instituției răspunderii în dreptul constituțional. În: „Legea și viața” nr. 5, 2009.

<sup>37</sup> Muruianu I. Statul ca subiect al răspunderii constituționale. În: „Legea și viața” nr. 8, 2010.

<sup>38</sup> Moraru E. Răspunderea juridică a statului în dreptul intern (aspecte istorice, teoretice și practice). Teză de doctor în drept. Chișinău, 2012.

<sup>39</sup> Cobișneanu V. Răspunderea patrimonială a autorităților publice în Republica Moldova. Autoreferat al tezei de doctor în drept. Chișinău, 2004.

lui și a persoanei se impune tot mai mult ca un principiu constituțional într-o societate democratică, este inevitabilă fundamentarea științifică (ca punct de plecare), reglementarea juridică și realizarea eficientă a răspunderii statului pentru încălcarea legii și neonorarea sau onorarea necorespunzătoare a obligațiilor sale asumate față de cetățeni. Este una dintre cele mai importante condiții pentru dezvoltarea responsabilității persoanei față de stat și consolidarea încrederii reciproce.

### BIBLIOGRAFIE

1. Baltag D. Teoria răspunderii juridice: aspecte doctrinare, metodologice și practice. Teză de doctor habilitat, Chișinău, 2007, 292 p.
2. Baltag D. Teoria răspunderii și responsabilității juridice. Chișinău: Tipografia Centrală, 2007, 440 p.
3. Cobîșneanu V. Răspunderea patrimonială a autorităților publice în Republica Moldova. Autoreferat al tezei de doctor în drept. Chișinău, 2004, 32 p.
4. Codul jurisdicției constituționale, nr. 502 din 16.06.1995. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 53-54 din 28.09.1995.
5. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 1 din 12.08.1994 (cu modificările și completările ulterioare).
6. Costachi Gh., Arsenii O. Reflecții asupra instituției răspunderii în dreptul constituțional. În: „Legea și viața” nr. 5, 2009, p. 4-8.
7. Costachi Gh. Direcții prioritare ale edificării statului de drept în Republica Moldova. Chișinău: Tipografia Centrală, 2009, 327 p.
8. Ionescu C. Principii fundamentale ale democrației constituționale. București: Lumina Lex, 1997. 248 p.
9. Ionescu C. Studii de drept constituțional. București: „Lumina Lex,” 2001, 291 p.
10. Legea cu privire la Curtea Constituțională, nr. 317 din 13.12.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 8 din 07.02.1995.
11. Moraru E. Răspunderea juridică a statului în dreptul intern (aspecte istorice, teoretice și practice). Teză de doctor în drept. Chișinău, 2012, 212 p.
12. Muruianu I. Statul ca subiect al răspunderii constituționale. În: „Legea și viața” nr. 8, 2010, p. 16-19.
13. Бабаджанян К. А. Взаимная ответственность личности и государства как основа гармонизации взаимоотношений между ними (теоретико-правовой аспект). Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Саратов, 2013, 30 p.

14. Вырлеева-Балаева О. С. Взаимная ответственность государства и личности как один из способов ограничения публичной власти. В: Вектор науки Тольяттинского государственного университета. Серия «Юридические науки», 2011, № 4 (7), р. 18-20.

15. Захарова И. Ю. Содержание и социальная ценность конституционных принципов. В: Вестник Челябинского государственного университета, 2010, № 9 (190), Право, Вып. 23, р. 13-17.

16. Комкова Г. Н. Конституционные принципы взаимоотношений власти и личности: реализация в современной России. В: LEX RUSSICA (Научные Труды МГЮА), 2009, № 2, р. 344- 351.

17. Конституционное право Российской Федерации: учеб. для вузов. 6-е изд. М.: Норма, 2007, 784 р.

18. Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.), <<http://pravo.by/main.aspx?guid=6351>>.

19. Конституция Туркменистана, принята Верховным Советом и промульгирована Президентом Туркменистана 18 мая 1992 г., с изменениями и дополнениями от 27 декабря 1995 г. <[http://niyazov.sitecity.ru/ltext\\_1310122033.phtml?p\\_id=ltext\\_1310122033.p\\_1610153929](http://niyazov.sitecity.ru/ltext_1310122033.phtml?p_id=ltext_1310122033.p_1610153929)>.

20. Малько А. В. Конституционная политика как особая разновидность правовой политики. В: Конституционное и муниципальное право, 2010, № 4, р. 2-5.

21. Поляков С. Б. Принцип взаимной ответственности государства и личности: теоретико-правовые и прикладные аспекты: автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук. Нижний Новгород, 2011, 58 р.

22. Романова В. В. Юридическая ответственность государства: Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидат юридических наук. Казань, 2007, 26 р.

23. Рыбаков О. Ю. Российская правовая политика в сфере защиты прав и свобод личности. С. Пб.: Юридический центр Пресс, 2004, 352 р.

24. Сивопляс А. В. Идея взаимной ответственности государства и личности как способ ограничения политической власти. В сборнике: Трансформация научных парадигм и коммуникативные практики в информационном социуме. Сборник научных трудов конференции. Национальный исследовательский Томский политехнический университет, 2012, р. 305-306.

25. Соколов А. Н. Правовое государство: от идеи до ее материализации. Калининград: Янтарный сказ, 2002, 456 р.

## ASIGURAREA DREPTULUI COPIILOR LA VIAȚĂ ÎN SITUAȚII DE RISC

Larisa BANTUȘ,  
*doctor, conferențiar universitar,  
Colegiul Pedagogic „Alexei Mateevici”  
din Chișinău*

### SUMMARY

*Health education is represented by all the learning experiences that lead to the improvement and maintaining of health, have a protective role on health and reduce risk situations, therefore ensuring children's right for life, guaranteed by the Convention on the Rights of Child, adopted by the Organization of the United Nations on 20 November 1989.*

Numărul situațiilor excepționale cu caracter natural și tehnogenic este în permanentă creștere și aceasta argumentează necesitatea implementării educației pentru un comportament corect în situații de risc nu numai în instituțiile școlare, dar și în instituțiile de învățământ preșcolar. Elaborarea unor sugestii metodologice cu referire la protecția copiilor în caz de situații excepționale și informarea persoanelor preocupate de educația copiilor de vârstă preșcolară și școlară mică este de o importanță majoră.

Obiectivele generale sunt, în primul rând, cele umanitare, destinate protecției copiilor împotriva ostilităților sau a catastrofelor pentru a-i ajuta să depășească efectele lor imediate, asigurând condițiile necesare supraviețuirii.

Educația pentru sănătate este reprezentată de toate experiențele de învățare care conduc la îmbunătățirea și menținerea stării de sănătate, au un rol protector asupra sănătății și reduc situațiile de risc asigurând, astfel, dreptul copiilor la viață **garantat de Convenția cu privire la Drepturile Copilului, adoptată de Organizația Națiunilor Unite la 20 noiembrie 1989**. Comportamentele preventive care trebuie dezvoltate încă de la vârsta preșcolară sunt cele de protecție civilă: împotriva incendiilor, accidentelor rutiere, inundațiilor, pericolului pe gheață, furtună, ploi abundente, alunecări de teren etc.

Activitățile de educație pentru sănătate sunt activități practice și orientate spre formarea competențelor de luare a deciziilor în situații de risc. Informarea copiilor despre situațiile de risc vine în urma analizei necesităților copii-



lor, lipsei cunoștințelor și abilităților de comportament în situații de risc. La copii trebuie să formăm deprinderi de securitate socială și fizică personală, să identifice elementele unui mod sănătos de viață, situațiile de risc pentru sănătatea personală și a altora, să evalueze influența factorilor ecologici asupra organismelor vii, să distingă interacțiunea omului cu mediul natural. Aceste obiective le putem realiza nu numai în cadrul activităților integrate, dar și în cadrul jocurilor.

Metodele interactive de grup utilizate în cadrul activităților de tip integrat îi învață pe copii să rezolve situații problematice cu care ar putea să se confrunte, să ia decizii în grup pentru a rezolva o posibilă situație de risc.

Jocul ca principalul mijloc de dezvoltare și instrument al educației în instituțiile preșcolare le oferă posibilitate copiilor să evalueze diferite situații de risc și să identifice soluții. Jocul este activitatea prin care preșcolarul învață să cunoască lumea reală, să acționeze cu încredere și calm, facilitând o mare parte din învățarea didactică. Jocul este un bun mijloc de exersare, o școală comportamentală în care copiii pot să-și afirme unele deprinderi, norme de disciplină, reguli de securitate în situații de risc. Sarcina didactică a jocului este, de fapt, problema intelectuală centrală pe care copiii trebuie s-o rezolve, care poate să apară sub forma unei probleme de gândire, de recunoaștere, denumire, reconstituire, comparație, ghicire, identificare a situațiilor de risc.

Viața și sănătatea copiilor este cea mai importantă și de multe ori depinde de deciziile pe care le iau pedagogii și de acțiunile pe care le întreprind în viața lor profesională de zi cu zi, deoarece au de-a face cu numeroase situații care impun procese de luare de decizii. În unele situații există mai mult timp de gândire despre soluții, în altele – deciziile trebuie luate imediat.

În fiecare unitate de învățământ, indiferent de profil, tip de proprietate și formă de organizare juridică, este necesară efectuarea procesului educațional antirisc după anumite programe, ținând cont de pericolul ce amenință sănătatea și viața copiilor atât în situații excepționale, cât și în cele cotidiene.

Dezastrurile naturale, având un caracter neprevăzut, provoacă panică, în-deosebi în instituțiile de învățământ. Din acest motiv, de multe ori și adulții, și copiii acționează în mod eronat. Panica conduce la pierderea de vieți ale oamenilor, la accidentarea lor și la majorarea considerabilă a pagubelor.

Este necesar de familiarizat cadrele didactice cu modalitățile de dialogare, învățare și activitate productivă în domeniul protecției copiilor contra efectelor negative ale revărsării apelor, alunecărilor de teren, cutremurelor

de pământ utilizând tehnologii didactice noi și contribuind, astfel, la minimalizarea gradului de risc pe terenurile afectate.

De asemenea, este importantă implementarea proiectelor și experiențelor existente în diverse țări în materie de educație și studiere a metodelor contemporane de protecție în situații de risc major, precum și identificarea resurselor proprii în această materie, dezvoltarea unui schimb permanent de tehnologii și idei novatoare privind educația antirisc, precum și elaborarea suportului didactic în scopul formării competențelor de comportament adecvat înainte, în timpul și după dezastrul natural sau avariile și catastrofele cu caracter tehnogenic.

Familiarizarea copiilor, profesorilor, părinților și altor persoane interesate cu metodele contemporane de protecție în caz de situații excepționale cu risc major este deosebit de actuală și importantă. Este necesar de lărgit tematica studierii fenomenelor distructive și metodelor de protecție în caz de situații excepționale, pentru a spori siguranța și a reduce gradul de risc.

Activitățile integrate presupun o îmbinare a obiectivelor din diferite arii curriculare cu domeniile de dezvoltare prin conținuturi în conformitate cu necesitățile de cunoaștere ale copiilor.

Nu există obiective mai importante decât cele ce țin de asigurarea vieții și sănătății copiilor:

- identificarea situațiilor de risc;
- educarea copiilor în domeniul științei despre riscuri;
- formarea cunoștințelor despre metodele de protecție împotriva calamităților naturale și pericolul pe care îl reprezintă aceste situații;
- popularizarea în rândul copiilor a regulilor antiincendiare, regulilor pentru pietoni etc.
- familiarizarea cu anumite acțiuni care trebuie întreprinse înainte, în timpul și după situațiile excepționale.

Copiii trebuie să identifice situațiile de risc și să cunoască regulile elementare de securitate și atunci când se află împreună cu adulții, și în lipsa lor pentru a nu provoca incendii, a ști în ce cazuri există riscuri de electrocutare, riscuri pe apă, gheață, în stradă etc.

Problemele privind protecția împotriva fenomenelor periculoase trebuie reflectate în procesul de pregătire a specialiștilor pe scară largă în domeniul juridic, medical, psihologic, pedagogic pentru ca ei să aplice competent cunoștințele la rezolvarea problemelor în cauză.

În actualele condiții din republică, problemele protecției copiilor împo-

triva acțiunii factorilor periculoși și nocivi ai avariilor și catastrofelor tehnogenice, calamităților naturale trebuie să ocupe un loc primordial în procesul educațional.

Cele relatate mai sus impun organizarea și desfășurarea procesului educațional într-o manieră nouă: conștientizarea complexității și importanței educației antirisc, identificarea resurselor și experiențelor disponibile în materie de educație și studiere a metodelor contemporane de protecție în caz de calamități naturale și tehnogenice pentru a asigura dreptul copiilor la viață și la dezvoltare.

### BIBLIOGRAFIE

1. Convenția cu privire la Drepturile Copilului, adoptată de Organizația Națiunilor Unite la 20 noiembrie 1989.
2. Legea nr. 140 din 14.06.2013 privind protecția specială a copiilor aflați în situație de risc și a copiilor separați de părinți, <<http://lex.justice.md/md/348972/>>.
3. Legea nr. 338 din 15.12.1994 privind drepturile copilului, <<http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=311654>>.
4. Antonovici Ștefania. Cunoașterea mediului în grădiniță. București, 2010.
5. Bolboceanu A., Cemortan S. ș. a. *Curriculumul educației copiilor de vârstă timpurie și preșcolară în Republica Moldova*. Chișinău: Cartier, 2008.
6. Dawn Tankersley ș. a. *Cum aplicăm teoria în practică. Ghid pentru promovarea principiilor unei pedagogii de calitate*. Chișinău: Epigraf, 2013.
7. Crețu V., Sclifos L. *Decizii pentru un mod sănătos de viață*. Chișinău, 2012.

## IMPORTANȚA INSTITUȚIONALĂ A AGENȚIEI INTERNAȚIONALE PENTRU ENERGIE ATOMICĂ ÎN PROCESUL DEZVOLTĂRII PAȘNICE ȘI STABILE A LUMII

Tudor BALIȚCHI,

*doctorand,*

*Institutul de Cercetări Juridice și Politice,*

*Academia de Științe a Moldovei*

### SUMMARY

*The IAEA is an international organization which main role is to assure the peaceful use of nuclear energy and to prevent proliferation of nuclear weapon. In its more than 60 years activity the Agency realized to institute a real and effective system of guaranties to prevent proliferation, the basic importance in that system being characteristic to the Nuclear Non-Proliferation Treaty (NTP). Though the Agency faced and keeps facing challenges and different problems, the success of its activity cannot be underestimated.*

**Instituționalizarea supravegherii utilizării energiei atomice exclusiv în scopuri pașnice.** Din primele zile după conștientizarea pericolelor legate de utilizarea energiei atomice și, în special, după dezastruoasele atacuri asupra orașelor nipone Hiroshima și Nagasaki din 6-9 august 1945, comunitatea internațională a căutat să găsească modalități sigure de a preveni utilizarea acesteia în proliferarea armelor nucleare, care reprezintă un risc continuu pentru existența vieții pe glob. Fiind rezultatul final al inițiativei „Atomi pentru pace” propusă de președintele SUA, Dwight D. Eisenhower, Agenția Internațională pentru Energie Atomică (AIEA) a fost înființată în 1957 ca o organizație interguvernamentală independentă pentru cooperare științifică și tehnică universală în domeniul nuclear.

Alături de problemele neproliferării armamentului nuclear, în fața statelor lumii au fost puse spre soluționare chestiunile legate de potențialele riscuri în utilizarea energiei nucleare, astfel încât să fie instituit un sistem de garanții sigure și obligatorii pentru toate națiunile care intenționează să exploreze energia atomilor în vederea satisfacerii cerințelor economice crescânde.

Punctele sensibile respective, în contextul existenței actuale a 440 de sta-

țiuni electrice atomice pe glob,<sup>1</sup> condiționează afirmarea continuă a importanței instituționale a AIEA.

Astfel, Agenția a fost inițiată cu misiunea de promovare și răspândire a beneficiilor rezultate din utilizarea pașnică a energiei nucleare în întreaga lume, iar avînd în vedere natura dualistă a energiei atomice (utilizată atât în scopuri pașnice cât și militare), fondatorii AIEA au stabilit în mod expres că în urmărirea obiectivului său fundamental de activitate, Agenția trebuie să se asigure că asistența promovată în niciun mod nu va fi folosită pentru careva scopuri militare.<sup>2</sup>

AIEA, cu sediul la Viena, este responsabilă, în virtutea statutului său, de asigurarea neproliferării armei nucleare și acordarea asistenței în vederea utilizării în scopuri exclusiv pașnice a energiei atomice, urmînd a garanta că statele neposesoare de arme nucleare nu vor utiliza energia atomică pentru crearea armamentului respectiv.<sup>3</sup>

Fiind o organizație autonomă, AIEA nu se află sub controlul direct al ONU, însă este obligată să prezinte rapoarte anuale atât Adunării Generale, cât și Consiliului de Securitate. Spre deosebire de majoritatea instituțiilor specializate, AIEA colaborează, practic, în toate cazurile cu Consiliul de Securitate, în timp ce celelalte trimit asemenea rapoarte de activitate altor instituții specializate ale ONU, de exemplu, Consiliului Economic și Social.

Organele principale ale AIEA sunt Conferința generală (incluzînd reprezentanții tuturor statelor-membre) și Consiliul guvernatorilor (numără reprezentanții din partea a 44 de state).

Analizînd misiunea Agenției în contextul asigurării dezvoltării pașnice și stabile a relațiilor între statele lumii, subliniem principalele funcții ale acesteia, și anume: încurajarea și asistarea în cercetare, dezvoltare și practici de aplicare a energiei atomice în scopuri pașnice la scară mondială; asigurarea ca activitățile promovate să nu fie utilizate ulterior în scopuri militare; aplicarea de măsuri de siguranță pentru activități relevante la cererea statelor-membre.

---

<sup>1</sup> Бекашев К. А. и др. Международное публичное право. Проспект, Москва, 2005, ст. 709.

<sup>2</sup> Andrés G. E. The International Atomic Energy Agency's safeguards system. În: Revista Colombiana de Derecho Internacional, 2008, no. 11, p. 91.

<sup>3</sup> Balan O., Sîrcu D. Interzicerea armei nucleare – o sarcină primordială a lumii contemporane. În: Revista „Administrarea Publică,” 2013, nr. 2, p. 33.

De asemenea, AIEA își concentrează eforturile consolidate pentru a acorda asistență și sprijin în cazul avariilor nucleare, inclusiv în vederea diminuării eventualelor consecințe negative și ireversibile.

Instituția își desfășoară activitățile în conformitate cu scopurile și principiile Cartei ONU pentru promovarea păcii și cooperării internaționale, precum și în conformitate cu politicile ONU pentru continuarea dezarmării din punctul de vedere al garanțiilor nucleare. Sistemul de garanții conceput de agenție este definit în principal prin articolul XII din statutul său.<sup>4</sup>

În esență, AIEA joacă un rol important în domeniul de consultanță și ajutor în dezvoltarea nucleară civilă, vizând astfel de domenii cum ar fi cooperarea tehnică, cercetarea de siguranță a reactoarelor sau producția de energie electrică, aplicațiile medicale, agricole, industriale și de mediu, securitate nucleară în domeniul transportului, protecția împotriva radiațiilor nucleare, managementul deșeurilor etc. De mai mult de 20 de ani, Agenția contribuie la reducerea cantității de uraniu îmbogățit folosit în scopuri civile. Astăzi, limita acceptată în toate utilizările combinate (non-militare), constituie o îmbogățire de 20% a uraniului. Cooperarea în domeniul proiectelor de îmbogățire redusă a uraniului este în curs de desfășurare la obiectivele din Bulgaria, Kazahstan, Uzbekistan, Portugalia, România și Ucraina.<sup>5</sup>

**Importanța Tratatului privind neproliferarea armelor nucleare.** Mai mult de cincizeci de ani de după înființarea AIEA, rolul său în auditul nuclear este la fel de important. Una dintre principalele funcții ale Agenției, în conformitate cu articolul III din Tratatul privind neproliferarea armelor nucleare (TNP),<sup>6</sup> este de a asigura folosirea sigură și pașnică a materialelor nucleare, pentru a preveni ca energia atomică să nu fie folosită în fabricarea armelor nucleare sau altor dispozitive nucleare. În acest sens, organizația care dispune de un buget pentru verificare de 121 mln. dolari SUA, a stabilit acorduri și garanții de control cu peste 145 de țări ale lumii. Ea supraveghează în prezent 900 centrale și instalații nucleare.

---

<sup>4</sup> Statutul Agenției Internaționale pentru Energie Atomică din 23 octombrie 1957, publicat pe <<http://www.iaea.org/About/statute.html>> (vizitat la 04.12.2013).

<sup>5</sup> Trelin J. L'agence internationale de l'énergie atomique et la mise en oeuvre du TNP. În: Recherches internationales, 2007, no. 79, p. 82.

<sup>6</sup> Tratatul privind neproliferarea armelor nucleare din 12 iunie 1968, în vigoare din 05 martie 1970, publicat pe <<http://www.iaea.org/Publications/Documents/Infircs/Others/infirc140.pdf>> (vizitat la 04.12.2013).

Evenimentele din ultimii ani au demonstrat că energia nucleară devine o problemă din ce în ce mai importantă a securității internaționale. Testele nucleare desfășurate de India, Pakistan și Coreea de Nord, alături de programul de îmbogățire a uraniului dezvoltat în Iran, au alimentat afirmarea diverselor speculații ale unui iminent val de proliferare. Până în prezent, conform datelor neoficiale, există nouă țări care sunt recunoscute ca fiind posesoare de arme nucleare: SUA, Rusia, Marea Britanie, Franța, China, Israel, India, Pakistan și Coreea de Nord.<sup>7</sup> În plus, există o serie de țări care au materiale și cunoștințe suficiente pentru fabricarea rapidă a unei bombe nucleare (de exemplu, Japonia) și câteva țări care încearcă să dezvolte capacități care să le permită producerea materialelor necesare pentru o arma nucleară (de exemplu, Iran).<sup>8</sup> Momentul-cheie pentru consolidarea sistemului de garanții al Agenției și efectuarea verificării nucleare în statele lumii l-a constituit adoptarea tratatelor de neproliferare în care părțile și-au luat angajamentul fundamental să nu dobândească sau să fabrice arme nucleare sau alte dispozitive nucleare explozive.

Tratatul privind neproliferarea armelor nucleare este atât un tratat internațional multilateral cât și un sistem integrat conceput pentru a gestiona conflictele apărute în utilizarea tehnologiei nucleare. Sistemul caută să echilibreze dorințele concurente ale statelor-membre de a avea acces la tehnologii nucleare pașnice și să garanteze conservarea securității mondiale. În cursul aplicării, sistemul trebuie să se ocupe de disputele apărute în urma încălcărilor TNP și acordurilor de garanții ale AIEA. TNP și orice alte acorduri relevante semnate cu AIEA servesc drept bază juridică, un set de reguli care stabilește drepturi și obligații pentru toate părțile implicate. Acest cadru juridic recunoaște și încorporează diverse mijloace de constrângere pentru a pune în aplicare drepturile și obligațiile prescrise. Deși AIEA nu dispune de autoritatea de a impune sancțiuni care pot obliga statul să-și înceteze activitățile nucleare, ea este împuternicită să rețină sau să suspende proiectele de asistență tehnică și să refuze unui stat participarea completă la activitățile agenției.

Principalele prevederi ale Tratatului privind neproliferarea armelor nucleare, care asigură dezvoltarea stabilă a lumii, sunt:

---

<sup>7</sup> Lista statelor lumii, membre ale Clubului nuclear conform datelor Federației Savanților Americani, publicată pe <<http://www.icanw.org/the-facts/nuclear-arsenals/#.UVhLRxfwlc0>> (vizitat la 24.12.2013).

<sup>8</sup> Suleman M. A. Bargaining in the shadow of violence: the NPT, IAEA, and nuclear non-proliferation negotiations. In: Berkeley Journal of International Law, 2008, vol. 26, p. 207, 208.

- statele neposesoare de arme nucleare încheie cu AIEA acorduri de garanții (verificare), care se aplică „surselor sau materialelor speciale fuzionabile” produse, prelucrate sau utilizate pe teritoriul acestora;

- statele posesoare de arme nucleare se angajează să nu transfere arme nucleare sau alte dispozitive explozive nucleare și să nu sprijine, să nu încurajeze și să nu determine orice stat neposesor de arme nucleare să le producă sau să le obțină pe orice altă cale;

- statele neposesoare de arme nucleare se angajează să nu producă, să nu primească și să nu obțină, în niciun fel, arme nucleare sau alte dispozitive explozive nucleare;

- toate statele-părți se angajează să faciliteze și să participe la schimbul de echipamente, materiale și informații științifice și tehnice pentru utilizarea pașnică a energiei nucleare, să participe cu bună-credință la negocieri asupra stabilirii de măsuri eficiente pentru încetarea cursei înarmărilor și pentru dezarmare nucleară, precum și pentru instituirea unui tratat de dezarmare generală și completă, sub control internațional strict și eficient.

TNP a fost conceput pentru a reduce stimulul statelor nonnucleare să prolifereze oferindu-le asistență și acces la tehnologii nucleare pașnice și pentru a încuraja statele ce dețin arme nucleare să se orienteze spre dezarmare. Meritul esențial al tratatului constă în faptul că, după încheierea sa, au apărut doar câteva state care dețin arme nucleare. Însă problema de bază rămâne a fi că tehnologia nucleară în acest timp a continuat și continuă să se dezvolte, existând riscul că mai multe state, mai devreme sau târziu, vor fi tehnologic capabile să producă arme nucleare eficiente.

**Sistemul de garanții al AIEA.** Anume în vederea aplanării eventualei lărgiri a membrilor clubului nuclear, AIEA promovează un sistem de garanții fiabile integrate în mecanismul preventiv de bază al regimului global de neproliferare. Sistemul de garanții constă din acorduri și practici ce permit AIE să obțină o imagine clară asupra activităților nucleare ale unui stat și să determine dacă activitățile respective prezintă riscuri de proliferare a armelor nucleare. În contextul TNP, sistemul de garanții AIEA constituie începutul și punctul final pentru verificarea dacă programul energiei nucleare al unui stat este folosit pentru scopuri pașnice.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> De Francia C. Enforcing the nuclear nonproliferation regime: the legality of preventive measures. In: Vanderbilt Journal of Transnational Law, 2012, vol. 45, p. 722.



Acordurile de garanții constituie principalul mijloc prin care AIEA este capabilă să ofere asigurări credibile că materialul nuclear nu este utilizat pentru scopuri militare. Articolul III din TNP solicită statelor să încheie acordurile privind garanțiile în conformitate cu statutul AIEA și sistemul de garanții al Agenției. Punerea în aplicare a măsurilor de garanții începe cu crearea și administrarea unui sistem de contabilitate și control al elementelor nucleare care au fost plasate sub măsurile de asigurare în conformitate cu acordul special încheiat între statul în cauză și Agenția. AIEA a fost înzestrată cu sarcina de a verifica rezultatele rapoartelor statelor cu scopul de elaborare a concluziilor independente privind conformitatea acestora obligațiilor de garanții asumate la nivel internațional. În acest sens, inspecțiile efectuate pe teren de către inspectorii AIEA constituie măsurile cele mai eficiente. În afară de inspecții și alte activități în domeniu, AIEA face uz de o gamă largă de informații care pot fi obținute din surse deschise sau solicitate de la state și organizațiile internaționale.

În condițiile lumii actuale, în care, fără îndoială, este promovat continuu rolul esențial al Agenției de a asigura dezvoltarea prin utilizarea pașnică a energiei nucleare, nu putem să trecem cu vederea unele *studii de caz* care demonstrează că alteori AIEA nu dă dovadă de diligență maximă, iar activitatea ei se prezintă a fi puțin eficientă în neproliferarea armamentului nuclear.

**Cazul Coreei de Nord.** Astfel, în timp ce istoria disputei nucleare din Coreea de Nord își are rădăcinile în Războiul coreean, cele mai importante faze ale crizei au apărut mai recent – în 1994, 2006 și 2009. Deși Coreea de Nord a devenit membru al AIEA tocmai din 1974, ea nu a semnat TNP decât în anul 1985, iar deja în 1990 serviciile secrete americane au descoperit o instituție de prelucrare nucleară, în consecință, sub presiunea internațională, Coreea de Nord negociind în cele din urmă un acord de garanții cu AIEA în 1992. Când AIEA a efectuat inspecții în conformitate cu măsurile de garanție la începutul anilor 1990, aceasta nu a fost în stare să verifice aspecte legate de programul nuclear din Coreea de Nord, în special activitățile sale de reprocesare a carburantului și cantumul plutoniului, care a fost separat de combustibilul uzat. Inspecțiile inițiale ale AIEA au indicat efectuarea mai multor operațiuni de reprocesare, deși Coreea de Nord a recunoscut numai una. Coreea de Nord a refuzat realizarea inspecțiilor speciale care permiteau AIEA să verifice activitatea nucleară a statului. După mai mulți ani de necooperare și negocieri eșuate, Coreea de Nord a extras, în cele din urmă, pluto-

niu suficient pentru a dezvolta arma nucleară. După ce procesul de inspecție a eșuat, Coreea de Nord a anunțat la 12 martie 1993, că intenționează să se retragă din TNP, invocând „interesul de stat” și pretinzând că se confruntă cu amenințări din partea Coreei de Sud și SUA, care o obligă să-și revadă sistemul de apărare națională.

AIEA a monitorizat cu unele dificultăți situația din 1994-2002. În octombrie 2002, Coreea de Nord a declarat unei delegații a SUA că are un program în curs de desfășurare pentru a îmbogăți uraniul pentru arma nucleară. Acest lucru a determinat AIEA să adopte la 6 ianuarie 2003 o rezoluție, cerând respectarea garanțiilor, ce a condus în consecință la anunțul de retragere a Coreei de Nord din TNP la 11 ianuarie 2003. Coreea de Nord a expulzat inspectorii AIEA din reactoarele sale nucleare și a reluat operațiunile de reprelucrare. Coreea de Nord este prima și unica țară din lume care s-a retras din TNP,<sup>10</sup> nerevenind înapoi, spre deosebire de Cambodgia, care s-a retras în 2003 și a revenit în 2009. După mai multe negocieri lente și începerea discuțiilor între șase state (Coreea de Nord, Coreea de Sud, China, Rusia, Japonia și SUA), Coreea de Nord a efectuat primul test al propriei arme nucleare în octombrie 2006. După și mai multe discuții șovăitoare și o reluare temporară a inspecțiilor, Coreea de Nord a efectuat un al doilea test nuclear la 25 mai 2009. În Rezoluția 1874 din 12 iunie 2009,<sup>11</sup> Consiliul de Securitate al ONU a reiterat principiile fundamentale inserate în rezoluțiile sale anterioare și a cerut Coreei de Nord să revină la TNP și garanțiile promovate de AIEA. Rezoluția s-a extins la sancțiuni pentru echipamentele militare și nucleare, bunuri de lux și active financiare legate de programul nuclear; restricțiile de călătorie au fost impuse persoanelor implicate în program și a fost desemnat un comitet care să pună în aplicare și să facă recomandări referitoare la sancțiunile instituite.

Este de menționat că nici cadrul de negociere, nici sistemul de inspecții nu a fost suficient în acest caz pentru a preveni producerea de arme nucleare de către Coreea de Nord. Problema nu mai este una de prevenire a proliferării, dar de aplicare a interdicției de proliferare a armelor nucleare de către statul totalitar coreean.

---

<sup>10</sup> Suleman M. A. Bargaining in the shadow of violence: the NPT, IAEA, and nuclear non-proliferation negotiations. In: *Berkeley Journal of International Law*, 2008, vol. 26, p. 231.

<sup>11</sup> Rezoluția 1874 (2009) a Consiliului de Securitate al ONU din 12 iunie 2009, publicată pe <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1874\(2009\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1874(2009))> (vizitat la 04.12.2013).

**Cazul Iranului.** Preocupările legate de aspectele de dezvoltare a programului nuclear iranian se referă în principal la activitățile de îmbogățire a uraniului. Potrivit AIEA, Iranul posedă capacități avansate în aproape toate aspectele legate de ciclul nuclear. Decizia sa de a dezvolta opțiunile de îmbogățire a substanțelor atomice a fost realizată în 1985, în perioada ostilităților militare cu Irakul (în timpul când statul condus de Saddam Hussein a folosit arma chimică). În 1968, Iranul a semnat TNP, iar în anii 1970 a început construcția unei centrale nucleare la Bushehr, încheind în acest sens un acord de cooperare cu o filială a concernului „Siemens,” abandonat temporar după Revoluția islamică din 1979. Tot în anii 1970, Iranul a început pregătirile pentru crearea instituțiilor de cercetări nucleare extinse cu susținerea unei companii franceze – Esfahan Nuclear Technology Center (ENTC). Acest proiect a fost finalizat în anul 1994 cu ajutorul specialiștilor chinezi. ENTC este la moment gazda a trei reactoare de cercetare, o instalație de conversiune a uraniului și laboratoare și facilități conexe. Programul de îmbogățire a Iranului a procedat fără știrea AIEA din 1985 până la sfârșitul anului 2002, când un grup disident iranian a dezvăluit existența facilităților de îmbogățire nedeclarate de la Kalaye Electric Company în Teheran, în Nantanz și în Arak.<sup>12</sup>

Răspunzând la aceste informații, AIEA a făcut numeroase cereri, care au condus la publicarea în 2003 a informației privind instalațiile nucleare nedeclarate, inclusiv laboratoarele radiologice și facilitățile pentru deșeuri, instituții și programe în Teheran, Nantanz, Lashkar Ab'ad și Arak. La 21 septembrie 2009, Iranul a declarat că a construit o altă centrifugă de îmbogățire pe teritoriul bazei militare în Qom, cunoscută ca instituția Fordow. În noiembrie 2009, Iranul a anunțat public că are ca scop să construiască zece noi facilități de îmbogățire și a identificat cinci potențiale amplasări. Ca răspuns la adresarea AIEA privind exactitatea rapoartelor, Iranul a declarat că va asigura Agenția cu informațiile cerute dacă este necesar. În noiembrie 2011, AIEA a lansat un raport<sup>13</sup> care furnizează detalii extinse referitoare la posibilele dimensiuni militare ale programului de energie nucleară a Ira-

---

<sup>12</sup> DeFrancia C. Enforcing the nuclear nonproliferation regime: the legality of preventive measures. In: *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 2012, vol. 45, p. 740.

<sup>13</sup> Raportul Consiliului Guvernatorilor AIEA din 24 mai 2011 privind situația din Iran, accesibil din 09 iunie 2011, publicat pe <<http://www.iaea.org/Publications/Documents/Board/2011/gov2011-29.pdf>> (vizitat la 04.12.2013).

nului. Raportul a reiterat în mare măsură îngrijorarea exprimată anterior cu privire la eventualele dimensiuni militare ale programului iranian de energie nucleară. Eforturile privind excluderea îndoielilor cu privire la programul nuclear iranian au implicat negocierile multipartite, trei recomandări AIEA pentru Consiliul de Securitate, șapte rezoluții ale Consiliului de Securitate și programe de sancțiuni economice autorizate de state. Cele mai stricte măsuri se conțin până în prezent în Rezoluția 1929 a Consiliului de Securitate,<sup>14</sup> adoptată la 9 iunie 2010, care stabilește autorizarea confiscării articolelor referitoare la activitățile sancționate; măsuri financiare împotriva căilor maritime; prelungirea sancțiunilor împotriva Gărzilor Revoluționare ale Iranului; stoparea furnizării de servicii financiare, inclusiv de asigurare și reasigurare, referitoare la orice activități care ar putea avea efect asupra proliferării.

Deși Iranul a continuat să nege intenția de a construi arme nucleare, fostul președinte al Iranului Mahmoud Ahmadinejad a reiterat de multiple ori poziția ambiguă a statului šiit, care nu intenționează să construiască arme nucleare, dar o va face dacă va considera de cuviință.

Oricum, la ora actuală sunt tot mai proeminente tendințele noi în abordarea programului nuclear iranian, susținut atât de factorii de decizie internaționali, AIEA, cât și nemijlocit de noua conducere în frunte cu actualul președinte Hassan Rouhani. La 24 noiembrie 2013, la Geneva, reprezentanții Iranului, SUA, Marii Britanii, Rusiei, Franței, Germaniei și Chinei au semnat Planul comun de acțiuni,<sup>15</sup> potrivit căruia Iranul s-a angajat să sisteze, cel puțin, pentru 6 luni activitățile de îmbogățire a uraniului și să creeze condițiile necesare pentru Agenție în vederea verificării situației pe teren, în schimbul ridicării unor sancțiuni economice aplicate anterior succesorului statului persan.

În concluzie, analizând rolul specific al AIEA pe arena relațiilor internaționale, urmează să subliniem, că în pofida multiplelor probleme și chestiuni sensibile care necesită o abordare particulară, precum și diferitelor provocări puse în mod continuu în fața instituției specializate, Agenția reușește să țină pasul modificărilor pe teren și să asiste în reglementarea conduitei statelor

---

<sup>14</sup> Rezoluția 1929 (2010) a Consiliului de Securitate al ONU din 09 iunie 2010, publicată pe <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1929\(2010\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1929(2010))> (vizitată la 04.12.2013).

<sup>15</sup> Planul comun de acțiuni pe marginea programului nuclear iranian, semnat la 24 noiembrie 2013 la Geneva (Elveția), textul publicat pe <[http://online.wsj.com/public/resources/documents/iranpact\\_11242013.pdf](http://online.wsj.com/public/resources/documents/iranpact_11242013.pdf)> (vizitat la 04.12.2013).

lumii pe calea utilizării pașnice a energiei atomice și neproliferarea armei nucleare.

Deși activitățile AIEA îi sunt caracteristice în mod firesc și anumite insuccese, dată fiind natura absolut particulară a materiei abordate, pot condiționa efecte negative dezastruoase, nu putem să nu apreciem în mod corespunzător faptul că rolul Agenției în asigurarea dezvoltării relațiilor de pace și stabilitate între statele lumii, prin promovarea utilizării exclusiv în scopuri pașnice a energiei atomului, este unul proeminent.

### BIBLIOGRAFIE

1. Andrés G. E. The International Atomic Energy Agency's safeguards system. În: Revista Colombiana de Derecho Internacional, 2008, nr. 11, p. 87-118.

2. Balan O., Sîrcu D. Interzicerea armei nucleare – o sarcină primordială a lumii contemporane. În: Revista „Administrarea Publică,” 2013, nr. 2, p. 32-41.

3. DeFrancia C. Enforcing the nuclear nonproliferation regime: the legality of preventive measures. În: Vanderbilt Journal of Transnational Law, 2012, vol. 45, p. 705-783.

4. Lista statelor lumii, membre ale Clubului nuclear conform datelor Federației Savanților Americani, publicată pe <<http://www.icanw.org/the-facts/nuclear-arsenals/#.UVhLRxfwlc0>> (vizitat la 24.12.2013).

5. Planul comun de acțiuni pe marginea programului nuclear iranian, semnat la 24 noiembrie 2013 la Geneva (Elveția), textul publicat pe <[http://online.wsj.com/public/resources/documents/iranpact\\_11242013.pdf](http://online.wsj.com/public/resources/documents/iranpact_11242013.pdf)> (vizitat la 04.12.2013).

6. Raportul Consiliului Guvernatorilor AIEA din 24 mai 2011 privind situația din Iran, accesibil din 09 iunie 2011, publicat pe <<http://www.iaea.org/Publications/Documents/Board/2011/gov2011-29.pdf>> (vizitat la 04.12.2013).

7. Rezoluția 1874 (2009) a Consiliului de Securitate al ONU din 12 iunie 2009, publicată pe <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1874\(2009\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1874(2009))> (vizitată la 04.12.2013).

8. Rezoluția 1929 (2010) a Consiliului de Securitate al ONU din 9 iunie 2010, publicată pe <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1929\(2010\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1929(2010))> (vizitată la 04.12.2013).

9. Statutul Agenției Internaționale pentru Energie Atomică din 23 octombrie 1957, publicat pe <<http://www.iaea.org/About/statute.html>> (vizitat la 04.12.2013)>.

10. Suleman M. A. Bargaining in the shadow of violence: the NPT, IAEA, and nuclear non-proliferation negotiations. În: Berkeley Journal of International Law, 2008, vol. 26, p. 206-253.

11. Tratatul privind neproliferarea armelor nucleare din 12 iunie 1968, în vigoare din 5 martie 1970, publicat pe <<http://www.iaea.org/Publications/Documents/Infcircs/Others/infcirc140.pdf>> (vizitat la 04.12.2013).

12. Trelin J. L'agence internationale de l' énergie atomique et la mise en oeuvre du TNP. În: Recherches internationales, 2007, nr. 79, p. 65-88.

13. Бекашев К. А. и др. Международное публичное право. Проспект, Москва, 2005, 784 стр.

## ASPECTE COMPARATIVE PRIVIND REGLEMENTAREA JURIDICĂ A DREPTULUI SALARIAȚILOR LA SECURITATEA ȘI SĂNĂTATEA MUNCII

Felicia PĂSCĂLUȚĂ,  
*magistru în drept, lector universitar,  
Universitatea de Stat din Moldova*

### SUMMARY

*Safety is an institution of labor law that covers all the legal rules, mainly with imperative feature, governing social relations to ensure physical integrity and health of employees by setting the employer, state bodies, as well as employees mandatory prescriptions for achieving administrative and organizational activities, technical engineering and sanitary-hygienic, to prevent accidents and occupational diseases.*

Actualmente, dezvoltarea societății din Republica Moldova reclamă consolidarea legalității în toate domeniile de activitate a omului, inclusiv în aplicarea legislației muncii și a actelor normative de protecție a muncii. Transformarea relațiilor sociale necesită o perfecționare permanentă a sistemului de funcționare a protecției juridice a salariaților. Reglementarea juridică a raporturilor de muncă trebuie să corespundă atât în formă, cât și în conținut caracterului reorganizărilor de structură în economie. Respectarea drepturilor în sfera muncii salariatului reprezintă baza stabilității în societate. Reglementarea juridică a raporturilor de muncă are un rol important în societate. Intrând în raporturi de muncă, salariatul, în procesul activității sale, se află în subordinea angajatorului. Situația dependentă a salariatului din cadrul raporturilor de muncă nu-i permite acestuia să-și apere eficient drepturile sale, de aceea statul, în persoana organelor abilitate, are îndatorirea de a asigura respectarea drepturilor de muncă ale salariaților. Așa stând lucrurile, activitatea respectivă nu este lăsată la latitudinea angajatorilor sau salariaților, ea este reglementată în toate domeniile vieții economice și sociale, iar statul realizează și controlul acestei activități.<sup>1</sup> Tot statul este cel

---

<sup>1</sup> Vasile Popa, Nicolae Mircovici. Dreptul muncii. Accidentul de muncă în practica internațională. Editura Getic, București, 1997, p. 5.

care a creat organe specializate, de exemplu, Inspectoratul de Stat al Muncii, cu atribuții în urmărirea modului în care se respectă normele de sănătate și securitate în muncă.<sup>2</sup>

Dreptul salariaților la securitatea muncii este consacrat constituțional sub forma unei părți integrante a dreptului la protecția muncii, or art. 43, alin. (2) al Constituției Republicii Moldova prevede că „salariații au dreptul la protecția muncii. Măsurile de protecție privesc securitatea și igiena muncii...”<sup>3</sup> Este evident că această normă constituțională conține prevederi ce constituie obiect de reglementare detaliată în cadrul normelor dintr-o serie de instituții ale dreptului muncii. Noțiunea de protecție a muncii, la baza căreia se află principiul protecției muncii, indiferent în ce formulă este expusă, reflectă conținutul tuturor normelor dreptului muncii care, în ansamblu, au menirea de a proteja viața și sănătatea lucrătorilor.<sup>4</sup>

La nivel principal, dreptul salariatului la securitatea muncii este reglementat și de Codul Muncii al Republicii Moldova din 28 martie 2003. Art. 5, lit. (d) din Codul Muncii reflectă principiul asigurării „dreptului fiecărui salariat la condiții echitabile de muncă, inclusiv la condiții de muncă care corespund cerințelor securității și sănătății în muncă și a dreptului la odihnă, inclusiv la reglementarea timpului de muncă, la acordarea concediului anual de odihnă, a pauzelor de odihnă zilnice, a zilelor de repaus și de sărbătoare nelucrătoare.”<sup>5</sup> Art. 9, alin. (1), lit. (c) definește dreptul salariatului la securitatea muncii ca fiind dreptul „la un loc de muncă, în condițiile prevăzute de standardele de stat privind organizarea, securitatea și sănătatea în muncă, de contractul colectiv de muncă și de convențiile colective.”

Reglementări care concretizează și asigură realizarea dreptului salariatului la securitatea muncii sunt prevăzute de art. 225 al Codului Muncii al Republicii Moldova, care prevede următoarele mecanisme de satisfacție efectivă a acestui drept constituțional:

---

<sup>2</sup> Alexandru Țiclea. Tratat de dreptul muncii. Legislație. Doctrină. Jurisprudență. Ediția a VI-a, revizuită și adăugită. Universul Juridic, București, 2012, p. 584.

<sup>3</sup> Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29 iulie 1994, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 1 din 12.08.1994.

<sup>4</sup> Teodor Negru, Cătălina Scorțescu. Dreptul muncii, curs universitar. Labirint, Chișinău, 2010, p. 268.

<sup>5</sup> Codul Muncii al Republicii Moldova, nr. 154 din 28.03.2003, publicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 159-162 din 29.07.2003.



- statul garantează salariaților apărarea dreptului acestora la o muncă care să corespundă cerințelor de securitate și sănătate în muncă;

- condițiile de muncă stipulate în contractul individual de muncă trebuie să corespundă cerințelor de securitate și sănătate în muncă;

- pe parcursul sistării de către organele de stat de control a activității de muncă, prevăzută de contractul individual de muncă, ca rezultat al încălcării cerințelor de securitate și sănătate în muncă fără vina salariatului, acestuia i se menține locul de muncă (funcția) și salariul mediu;

- dacă salariatul refuză să presteze munca în cazul apariției unui pericol pentru viața ori sănătatea sa, angajatorul este obligat să-i acorde salariatului, prin transfer sau permutare, alt lucru, corespunzător nivelului de pregătire profesională a salariatului, până la înlăturarea pericolului, cu menținerea salariului de la locul de muncă precedent;

- în cazul în care acordarea unei alte munci nu este posibilă, timpul staționării salariatului până la înlăturarea pericolului pentru viața sau sănătatea sa, se plătește de angajator în conformitate cu art. 163, alin. (1);

- în cazul neasigurării salariatului, conform cerințelor de securitate și sănătate în muncă, cu echipament de protecție individuală și colectivă, angajatorul nu are dreptul să ceară salariatului executarea obligațiilor de muncă și este obligat să plătească staționarea din această cauză în conformitate cu prevederile alin. (5);

- refuzul salariatului de a presta munca în cazul apariției unui pericol pentru viața ori sănătatea sa din cauza nerespectării cerințelor de securitate și sănătate în muncă sau de a presta munca în condiții grele, vătămătoare și/sau periculoase ce nu sunt prevăzute în contractul individual de muncă nu atrage răspunderea disciplinară;

- în cazul vătămării sănătății salariatului în exercitarea obligațiilor de muncă, prejudiciul se compensează în conformitate cu legislația în vigoare.

Mecanismele suplimentare de aplicare și asigurare a dreptului salariaților la securitatea muncii sunt expuse în art. 20 al Legii securității și sănătății în muncă,<sup>6</sup> potrivit căruia fiecare lucrător este în drept:

- a) să aibă un post de lucru corespunzător actelor normative de securitate și sănătate în muncă;

---

<sup>6</sup> Legea securității și sănătății în muncă nr. 186 din 10.07.2008, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 143-144 din 05.08.2008.

b) să obțină de la angajator informații veridice despre condițiile de lucru, despre existența riscului profesional, precum și despre măsurile de protecție împotriva influenței factorilor de risc profesional;

c) să refuze efectuarea lucrărilor în cazul apariției unui pericol pentru viața ori sănătatea sa până la înlăturarea acestuia;

d) să fie asigurat, din contul angajatorului, cu echipament individual de protecție;

e) să fie instruit și să beneficieze de reciclare profesională în domeniul securității și sănătății în muncă din contul angajatorului;

f) să se adreseze angajatorului, sindicatelor, autorităților administrației publice centrale și locale, instanțelor judecătorești pentru soluționarea problemelor ce țin de securitatea și sănătatea în muncă;

g) să participe personal sau prin intermediul reprezentanților săi la examinarea problemelor legate de asigurarea unor condiții de lucru nepericuloase la postul său de lucru, la cercetarea accidentului de muncă sau a bolii profesionale contractate de el;

h) să fie supus unui examen medical extraordinar potrivit recomandărilor medicale, cu menținerea postului de lucru și a salariului mediu pe durata efectuării acestui examen.

Astfel, această lege stabilește principiile generale referitoare la prevenirea riscurilor profesionale, protecția lucrătorilor la locurile de muncă, eliminarea factorilor de risc și a accidentelor de muncă, informarea, consultarea, participarea echilibrată și instruirea lucrătorilor și a reprezentanților acestora cu privire la ghidurile generale de aplicare a acestor principii.

Convenția O.I.M. nr. 155 din 1981,<sup>7</sup> privind securitatea, sănătatea lucrătorilor și mediul de muncă nu definește și nu reglementează la nivel principal un drept al salariatului la securitatea muncii. Însă aceasta prevede mecanisme juridice și administrative, menite să garanteze realizarea acestui drept.

Unul ar fi adoptarea unei politici naționale coerente și eficiente întru asigurarea dreptului salariatului la securitatea muncii – conform art. 4 al Convenției nr. 155 fiecare stat-membru trebuie, în lumina condițiilor și practicilor naționale și după consultarea cu confederația patronatelor și

---

<sup>7</sup> Convenția Organizației Internaționale a Muncii nr. 155 privind securitatea și igiena muncii și mediul de muncă, Geneva, 2 iunie 1981, ratificată prin Hotărârea nr. 755-XIV din 24.12.1999.

confederația sindicatelor, să definească, să pună în aplicare și să reexamineze periodic o politică națională coerentă în materie de securitate și sănătate a lucrătorilor și mediul de muncă, iar această politică să aibă ca obiectiv prevenirea accidentelor și afecțiunilor de sănătate care rezultă din activitatea de muncă, sunt legate cu tipul de muncă desfășurată sau survin pe parcursul activității lucrative, reducând la minimum cauzele și riscurile inerente mediului de muncă, în măsura în care aceasta este rezonabil și practic realizabil.

În al doilea rând, monitorizarea situației de facto în domeniul asigurării securității și sănătății salariaților la locul de muncă, conform art. 7 al Convenției O.I.M. nr. 155, situația în materie de securitate, sănătate a lucrătorilor și mediul de muncă trebuie să constituie obiectul, la intervale de timp corespunzătoare, a unor examinări de ansamblu sau a unor examinări orientate pe sectoare particulare pentru a identifica problemele majore, a depista mijloacele eficace de a soluționa aceste probleme și măsurile ce se impun a fi adoptate și, în final, pentru a evalua rezultatele.

Inclusiv, elaborarea de acte normative care să detalizeze dreptul salariatului la securitatea muncii și mijloacele de realizare a acestuia – conform art. 8 al Convenției nr. 155, fiecare stat-membru trebuie, prin modalitatea de legiferare sau de reglementare ori prin alte metode conforme condițiilor și practicilor naționale, după consultarea organizațiilor reprezentative ale angajatorilor și ale salariaților, să ia măsurile necesare pentru implementarea politicii naționale, elaborate conform prevederilor prezentei Convenții;.

Ar fi necesară instituirea unui sistem de control care să asigure realizarea dreptului recunoscut de art. 43, alin. (2) al Constituției Republicii Moldova, conform art. 9 al aceleiași Convenții, controlul aplicării legilor și prescripțiilor referitoare la securitate, igienă și mediul de muncă trebuie să fie realizat de un sistem de inspecție corespunzător și suficient și sistemul de control trebuie să prevadă sancțiuni corespunzătoare în cazul comiterii unei încălcări a legilor și prescripțiilor.

Colaborarea, consultarea și schimbul de informații dintre angajator, salariați și reprezentanții acestora în domeniul securității și sănătății în muncă, conform art. 19 al Convenției nr. 155. La nivel de întreprindere trebuie adoptate dispoziții, potrivit cărora:

- lucrătorii, în cadrul activității lor, să coopereze cu angajatorul în domeniul securității și igienei muncii;

- reprezentanții salariaților în întreprindere să recepționeze informația suficientă referitor la măsurile luate de angajator pentru a garanta securitatea și sănătatea în muncă;

- salariații și reprezentanții acestora în întreprindere să beneficieze de formare și instruire în domeniul securității și igienei muncii;

- salariatul va semnala superiorului său nemijlocit despre situația, conform căreia există un temei rezonabil de a crede că aceasta prezintă un pericol iminent și grav pentru viața sau sănătatea sa și, până când angajatorul va lua măsuri pentru a remedia situația, în caz de necesitate, superiorul informat nu va fi în drept să ceară lucrătorilor reluarea lucrului într-o situație unde persistă un pericol iminent și grav pentru viață sau sănătate.

Ar fi necesară inserția în programele de educație a disciplinelor referitoare la securitatea muncii – art. 14 al Convenției nr. 155 stabilește că trebuie luate măsuri pentru a încuraja incluziunea chestiunilor de securitate, igienă și mediul de muncă în programele de educație și de formare la toate nivelurile, inclusiv în programele de învățământ superior tehnic, medical sau profesional, într-o măsură să satisfacă nevoile de formare a tuturor salariaților.

Crearea unui mecanism-garanție pentru exercitarea independentă și fără impedimente de către salariat a dreptului său la securitatea și sănătatea în muncă, conform art. 13 al Convenției nr. 155. Un salariat care a încetat activitatea de muncă, bazându-se pe un motiv rezonabil de a crede că aceasta prezintă un pericol iminent și grav pentru viața sau sănătatea sa, trebuie să fie protejat contra unor consecințe nejustificate, conform condițiilor și practicilor naționale.

Convenția O.I.M. nr. 187 din 2006,<sup>8</sup> privind cadrul de promovare a securității și sănătății în muncă reiterează postulatele prevăzute de Convenția O.I.M. nr. 155, dar prevede și mecanisme noi, specifice, menite să asigure aplicarea dreptului salariatului la securitate și sănătate în muncă:

- a) spre deosebire de Convenția O.I.M. nr. 155, Convenția O.I.M. nr. 187 evocă la nivel de direcție fundamentală a politicii naționale în domeniul vizat promovarea și progresarea dreptului lucrătorilor la un mediu de muncă sigur

---

<sup>8</sup> Convenția Organizației Internaționale a Muncii nr. 187 privind cadrul de promovare a sănătății și securității în muncă, Geneva, 15 iunie 2006, ratificată prin Legea nr. 72-XVIII din 26.11.2009.

și salubru, conform art. 3, pct. 2 al Convenției, fiecare stat-membru trebuie să promoveze și să determine progresul, la toate nivelurile, dreptul salariaților la un mediu de muncă sigur și salubru;

b) noviația Convenției nr. 187 constă în impunerea formării de către fiecare stat-membru al O.I.M., după consultarea organelor reprezentative ale salariaților și angajatorilor, a unui sistem național în domeniul securității și sănătății în muncă, care, potrivit art. 4, pct. 2 și pct. 3, trebuie să includă:

- legislația, acordurile colective și orice alte instrumente pertinente în materie de securitate și sănătate în muncă;

- o autoritate sau organism, ori autorități și organisme responsabile în domeniul securității și sănătății în muncă, desemnate conform legislației și practicilor naționale;

- mecanisme care să asigure respectarea legislației naționale, incluzând sisteme de inspecție și supraveghere;

- măsuri pentru promovarea, la nivel de unitate, a cooperării între conducerea unității, salariați și reprezentanții acestora;

- un organ tripartit național consultativ competent în materie de securitate și sănătate în muncă;

- servicii de informare și servicii consultative în materie de securitate și sănătate în muncă;

- oferta unei formări și instruiți în materie de securitate și sănătate în muncă;

- cercetările științifice în domeniul securității și sănătății în muncă;

- un mecanism de colectare și de analiză a datelor privind leziunile și maladiile profesionale ținând cont de instrumentele pertinente ale O.I.M.;

- dispoziții destinate colaborării cu regimul de asigurare și asistență socială care ascoperă riscurile de leziuni și boli profesionale.

La nivelul Uniunii Europene, documentul de bază care tratează aspecte generale în materie de securitate și sănătate în muncă este Directiva nr. 89/391/CEE din 12 iunie 1989 privind introducerea măsurilor de încurajare a îmbunătățirii în domeniul securității și sănătății lucrătorilor în muncă.<sup>9</sup> În cadrul acesteia, la nivel de principiu, dreptul salariatului la securitate și sănătate în muncă își găsește o formulare inedită: „Adaptarea muncii în funcție de persoană, în special în ce privește proiectarea locurilor de muncă, alegerea

<sup>9</sup> Publicată în J.O. L 183 din 29 iunie 1989, p. 1-8.

echipamentului de lucru și a metodelor de producție și de lucru, în vederea, în special, a atenuării muncii monotone, a muncii repetitive și a reducerii efectelor acestora asupra sănătății,” reglementare ce figurează în art. 6, alin. (2), lit. (d) al Directivei nr. 89/391/CEE.

Unele expuneri sau enumerări ale drepturilor de care beneficiază salariații în domeniul securității și sănătății în muncă nu se atestă, inducând asupra concluziei că legislatorul european, în procesul reglementării acestor drepturi, a recurs la mecanismul indirect de reglementare a acestora, prin expunerea obligațiilor ce revin angajatorului și altor organisme pentru garantarea protecției vieții, integrității și sănătății salariatului.

În prezent, aflându-ne în procesul de integrare europeană și asimilare a normativității juridice a Uniunii Europene ce reglementează securitatea și sănătatea în muncă, urmează să ținem cont, în mod obligatoriu, de specificul național al Republicii Moldova și de situația de facto, existentă la etapa reformării instituției securității muncii. Astfel, pentru a transpune în realitate noile reglementări, se devine necesară parcurgerea următoarelor etape: faza preparatorie, caracterizată prin informarea și consultarea angajatorilor privind noile reglementări; faza de constituire a instituțiilor de securitate a muncii în cadrul unităților sau la nivelul grupurilor de unități, asistată de specialiști din cadrul autorităților publice; faza de aplicare a dispozițiilor novatorii, tranșată pe etape în care cerințele față de securitate în muncă vor fi majorate treptat, până la standardul stabilit ca necesar (la moment – standardul european).

## BIBLIOGRAFIE

1. Vasile Popa, Nicolae Mircovici. Dreptul muncii. Accidentul de muncă în practica internațională. Editura Getic, București, 1997, p. 5.
2. Alexandru Țiclea. Tratat de dreptul muncii. Legislație. Doctrină. Jurisprudență. Ediția a VI-a, revizuită și adăugită. Universul Juridic, București, 2012, p. 584.
3. Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29 iulie 1994, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1 din 12.08.1994.
4. Teodor Negru, Cătălina Scorțescu. Dreptul muncii, curs universitar. Editura Labirint, Chișinău, 2010, p. 268.
5. Codul Muncii al Republicii Moldova, nr. 154 din 28.03.2003, publicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 159-162 din 29.07.2003.

6. Legea securității și sănătății în muncă nr. 186 din 10.07.2008, publicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 143-144 din 05.08.2008.

7. Convenția Organizației Internaționale a Muncii nr. 155 privind securitatea și igiena muncii și mediul de muncă, Geneva, 2 iunie 1981, ratificată prin Hotărârea nr. 755-XIV din 24.12.1999.

8. Convenția Organizației Internaționale a Muncii nr. 187 privind cadrul de promovare a sănătății și securității în muncă, Geneva, 15 iunie 2006, ratificată prin Legea nr. 72-XVIII din 26.11.2009.

9. Publicată în J.O. L 183 din 29 iunie 1989, p. 1-8.

## INTERZICEREA DISCRIMINĂRII DE GEN LA FORMAREA ȘI PERFEȚIONAREA PROFESIONALĂ A SALARIATELOR

Tatiana MACOVEI,  
*magistru în drept, lector universitar,  
Universitatea de Stat din Moldova*

### SUMMARY

*The concept of the glass ceiling has been used as a metaphor for twenty years now to describe the apparently invisible barriers that prevent more than a few women from reaching the top levels of management. Compared to formal barriers to career advancement such as education, the glass ceiling refers to less tangible hindrances – frequently anchored in culture, society and psychological factors – that impede women's advancement to upper management or other senior positions.*

Privind în mod retrospectiv evoluția dreptului la muncă al femeilor, vom observa că acestea l-au obținut mult mai târziu decât bărbații, iar lupta pentru dreptul la muncă a mers, practic, mână în mână cu lupta pentru dreptul la vot. Treptat statele au recunoscut dreptul la muncă pentru femei, iar societatea contemporană este preocupată de găsirea mecanismelor viabile ce ar asigura exercitarea nestingherită de către femei a dreptului la muncă.

Dreptul la muncă cuprinde și posibilitatea, egală pentru toți, de a fi promovați în munca lor la o categorie superioară adecvată, cu luarea în considerare a duratei serviciului îndeplinit și a aptitudinilor fiecăruia, însă deseori femeilor le este încălcat acest drept.

În pofida faptului că femeilor le este garantat dreptul la muncă, inclusiv dreptul la avansare pe linie profesională, realitatea ne demonstrează că există anumite bariere artificiale care se pun în fața femeilor atunci când acestea doresc să avanseze în serviciu.

Autoarea Viorica Antonov afirmă că femeilor le este mai greu decât bărbaților să se afirme pe plan profesional și să mențină pasul de lider și de concurență, fiind împovărate atât de stereotipuri, cât și de obligațiunile din



familie și gospodărie.<sup>1</sup> Maternitatea, grija față de copii și gospodărie constituie caracteristici care le fac pe femei să fie mai vulnerabile în fața angajatorului, în comparație cu bărbații, atunci când doresc să opteze pentru un post de conducere.

Atunci când angajatorii organizează diferite sesiuni de formare continuă la locul de muncă, criteriile de participare la astfel de programe trebuie să fie neutre din punctul de vedere al discriminării. Însă deseori angajatorii, neoficial, impun condiția „fără obligații familiale” pentru a fi acceptat într-un program de formare continuă sau avansare pe linie profesională, ceea ce exclude angajatele – femei, care au o familie.

„Plafonul de sticlă” (theglassceiling) este o expresie care a apărut în anul 1984 și care desemnează o barieră în calea promovării femeilor dincolo de middle-management. Acest concept denumește o serie de bariere invizibile, care îngreunează sau chiar fac imposibilă avansarea femeilor la posturile de conducere de nivel superior.

În Uniunea Europeană fenomenul „plafonului de sticlă,” de asemenea, este întâlnit. Numărul femeilor și al bărbaților este relativ egal ca reprezentare la nivelul de junior și middle management, însă posturile de top manager rămân în continuare a fi preponderant ocupate de bărbați. Sondajul European al Forței de Muncă din 2006 arată că 70% din manageri sunt bărbați și doar 30% sunt femei, cea mai mare discrepanță în reprezentarea genurilor apare în ocuparea poziției de director executiv. Mai mult decât atât, din primele 50 de companii listate public, în medie doar 3% dintre președinții consiliilor de conducere sunt femei și doar 10% din membrii acestor consilii sunt femei.<sup>2</sup>

În Republica Moldova situația în domeniul ierarhiei funcțiilor de conducere este aceeași ca și în Europa. Femeile sunt în continuare desconsiderate atunci când doresc să promoveze la un post superior de muncă, angajatorii dând preferință bărbaților, considerând femeile drept lucrători mai puțin productivi și mai puțin siguri, reieșind din esența lor biologică și socială de a naște copii și de a avea grijă de creșterea și educarea acestora. Această stare

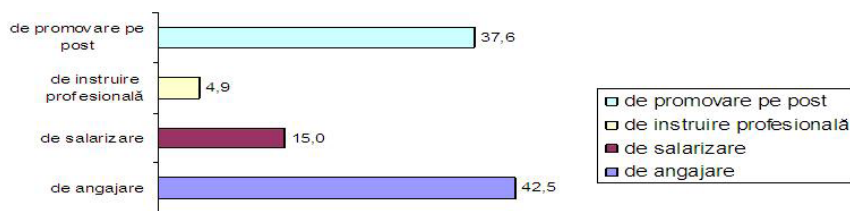
---

<sup>1</sup> Antonov Viorica. Monitorul social. Dimensiunea egalității de gen și măsuri pentru avansarea femeilor pe piața forței de muncă, nr. 10, 2011, on line: <<http://www.fes-moldova.org>>, (vizitat la 12.11.13).

<sup>2</sup> <<http://www.ziare.com/locuri-de-munca/cereri-locuri-de-munca/andreea-paul-vass-economia-la-feminin-1095761>>, (vizitat la 07.04.2012).

de lucruri este conținutul mentalității patriarhale care este caracteristică pentru Republica Moldova și în prezent.

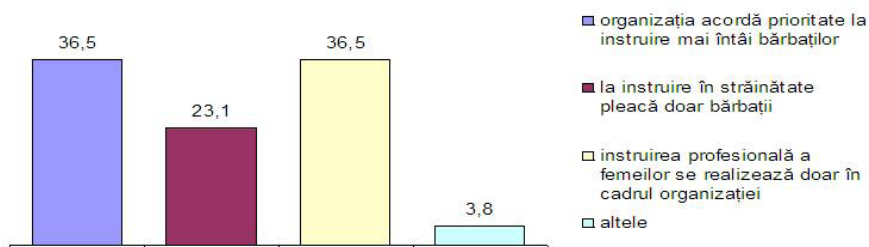
Potrivit studiului „Situația femeilor pe piața forței de muncă,” realizat de Academia de Studii Economice din Moldova și Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de muncă,<sup>3</sup> în mare parte, femeile se consideră discriminate atunci când este vorba de angajare sau promovare la un post superior (fig. 1).



**Figura nr. 1.** Formele de discriminare a femeilor în raport cu bărbații.

Fenomenele de discriminare pot fi constatate atunci când de instruirea profesională beneficiază mai mult bărbații decât femeile sau organizația dorește ca mai întâi bărbații să urmeze programe de instruire profesională, iar, ulterior, femeile.

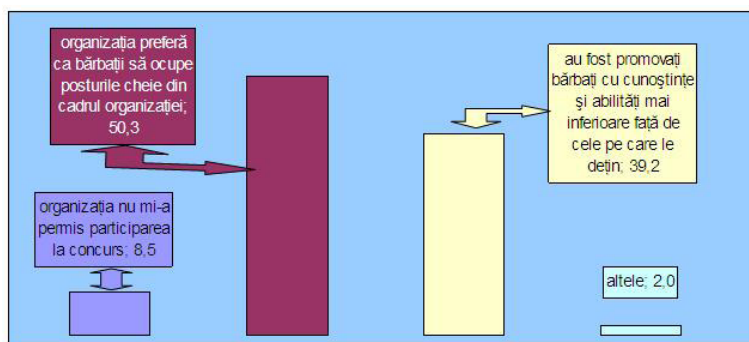
În același studiu, în figura nr. 2 sunt prezentate motivele pentru care femeile se consideră discriminate în materie de instruire profesională.



**Figura nr. 2.** Motive de confirmare a discriminării privind instruirea profesională.

<sup>3</sup> <<http://www.ziare.com/locuri-de-munca/cereri-locuri-de-munca/andreea-paul-vass-economia-la-feminin-1095761>>, (vizitat la 07.04.2012).

Un alt aspect discriminatoriu apare atunci când este vorba de promovarea la posturi superioare din structura ierarhică. Și în cazul dat, femeile susțin că sunt discriminate în raport cu bărbații. Din numărul total al femeilor angajate participante la sondaj, 22,7 la sută susțin că au fost discriminate în procesul de promovare la un post superior, iar 12,1% nu știu dacă în cazul lor a existat discriminare. Motivele ce le-au determinat pe femeile angajate să declare că au fost discriminate în materie de promovare la un post superior sunt diferite (fig. 3).



**Figura nr. 3.** Cauzele constatării discriminării femeilor în procesul promovării.

Conform datelor acestui studiu, care deși datează din 2007, putem constata cu regret că situația este aceeași și la etapa actuală. În aceste condiții comunitatea internațională, precum și cea națională a fost și este preocupată de interzicerea discriminării după criteriul de gen la formarea și perfecționarea profesională. Acest deziderat este prevăzut în mai multe acte internaționale.

*Carta Socială Europeană*<sup>4</sup> (revizuită) prevede în art. 20: „În vederea exercitării efective a dreptului la egalitate de șanse și de tratament în materie de angajare și de profesie, fără discriminare în funcție de sex, părțile se angajează să recunoască acest drept și să ia măsurile adecvate pentru a asigura și a promova aplicarea sa în următoarele domenii... b) orientarea și for-

<sup>4</sup> Carta Socială Europeană (revizuită) din 03.05.1996, ratificată prin Legea nr. 484-XV din 28.09.2001 (în vigoare pentru Republica Moldova din 01.01.2002), publicată în ediția oficială „Tratate internaționale,” 2006, vol. 38, p. 175.

marea profesională, recalificarea și readaptarea profesională; ... d) evoluția carierei, inclusiv promovarea.”

*Pactul Internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale* din 1966<sup>5</sup> prevede la art. 7, lit. c) „posibilitatea egală pentru toți de a fi promovați în munca lor la o categorie superioară adecvată, luându-se în considerare numai durata serviciilor îndeplinite și aptitudinile.”

În Republica Moldova interzicerea discriminării după criteriul de gen în ceea ce privește formarea și avansarea pe linie profesională a femeilor salariate în comparație cu bărbații o regăsim în art. 10 al Codului Muncii<sup>6</sup> al Republicii Moldova consacrat drepturilor și obligațiilor angajatorului și anume alin. (2), lit. f<sup>1</sup>), care prevede: angajatorul este obligat să asigure egalitatea de șanse și de tratament tuturor persoanelor angajate potrivit profesiei, la orientare și formare profesională, la promovare în serviciu, fără niciun fel de discriminare.

Legea Republicii Moldova cu privire la asigurarea egalității,<sup>7</sup> prin art. 7, impune în sarcina angajatorului interzicerea discriminării după criteriul de sex și cu privire la formarea profesională a salariaților.

De asemenea, Legea Republicii Moldova cu privire la asigurarea egalității de șanse dintre femei și bărbați<sup>8</sup> obligă angajatorul [art. 10, alin. (3), lit. a)] să asigure egalitatea de șanse și de tratament tuturor persoanelor la angajare potrivit profesiei, la perfecționare profesională, la promovare în serviciu, fără discriminare după criteriul de sex.

Pentru asigurarea egalității de gen în ceea ce privește formarea și avansarea profesională se permit întreprinderea acțiunilor afirmative în favoarea femeilor în vederea asigurării reprezentării proporționale a acestora comparativ cu bărbații, însă întreprinderea acțiunilor respective trebuie făcută respectându-se legislația în vigoare și doar având la bază competențele profesionale ale salariatului fie ea femeie, fie el bărbat.

<sup>5</sup> Pactul Internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale din 1966.

<sup>6</sup> Codul Muncii al Republicii Moldova adoptat prin Legea nr. 154-XV din 28.03.03, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 159-162/648 din 29.07.03.

<sup>7</sup> Legea Republicii Moldova nr. 121 din 25.05.2012 cu privire la asigurarea egalității, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 103/355 din 29.05.2012.

<sup>8</sup> Legea Republicii Moldova nr. 5-XVI cu privire la asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați din 09.02.2006, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 47-50/2005 din 24.03.2006.

Cu ocazia dezbaterii Cauzei Comisie vs. Franța nr. 312/86,<sup>9</sup> Curtea de Justiție a Uniunii Europene a declarat, în contextul analizei discriminărilor pozitive, ca fiind ilegale cotele speciale pentru promovarea femeilor la locul de muncă. Decizia a survenit în urma analizei plângerii depuse de un funcționar public german din Bremen. Reclamantul acuza faptul că i s-a dat prioritate unei colege în promovarea într-o funcție administrativă datorită unei reglementări a landului Bremen care prevede o cotă obligatorie de 50% pentru prezența femeilor în posturi publice. Reglementarea landului german a fost considerată de Curtea de Justiție a UE ca fiind „neconformă cu principiul egalității șanselor” și posibilă de „a antrena o discriminare bazată pe sex.”

În anul 2003, Norvegia a inclus în Legea națională a companiilor prevederea potrivit căreia se institua obligația ca minim 40% din personalul consiliilor de conducere ale firmelor să fie femei. Această acțiune afirmativă în privința femeilor a dat rezultate și, prin urmare, numărul femeilor-membre în consiliile de conducere ale marilor firme a crescut de la 25% în 2004 la 36% în 2006 și până la 42% în 2009.<sup>10</sup> Spania, Islanda și Franța au introdus, de asemenea, măsuri care reglementează prezența femeilor în consiliile de conducere ale companiilor.

O acțiune afirmativă la nivelul Uniunii Europene în favoarea femeilor în ceea ce privește promovarea profesională a femeilor este „Rețeaua pentru promovarea femeilor în funcții de conducere,” care a fost lansată în anul 2008. Rețeaua constituie o platformă la nivel european și are ca obiectiv schimbul de bune practici și de strategii de succes menite să asigure o reprezentare echilibrată a femeilor și bărbaților în posturi de conducere.

Faptul că legea consfințește egalitatea între cele două sexe nu înseamnă că egalitatea este și o realitate practică. Din aceste motive, noi ne pronunțăm în favoarea acțiunilor afirmative destinate femeilor cu privire la relațiile de muncă. Desigur că acțiunile afirmative urmează să fie aplicate în mod limitativ și se vor referi exclusiv la situațiile pentru care sunt stabilite, astfel respectându-se principiul proporționalității asigurării intereselor femeilor pe piața muncii și protecției dreptului lor la muncă.

---

<sup>9</sup> <<http://www.costelgilca.ro/legislatie/ajaxload/doctcit/1050/34984/5595/>> (accesat la 05.07.2012).

<sup>10</sup> <<http://www.ziare.com/locuri-de-munca/cereri-locuri-de-munca/andreea-paul-vass-economia-la-feminin-1095761>>, (vizitat la 07.04.2012).

Scopul-țintă al acțiunilor afirmative este de a spori proporția femeilor în acele domenii ale pieței muncii în care femeile sunt subreprezentate numeric.<sup>11</sup>

În multe țări ale continentului european și partidele politice aplică în mod voluntar un sistem paritar prin care femeile trebuie să ocupe un anumit procent de locuri pe listele lor. În țări precum Norvegia și Franța, femeile trebuie să ocupe, cel puțin, un sfert din posturile de răspundere în întreprinderile mari sau în cele care beneficiază de o participare a statului. Iar în Franța, noul președinte François Hollande și-a respectat promisiunea de a numi femei în jumătate din posturile ministeriale, aproape jumătate, șaisprezece din cei treizeci și patru de miniștri ai noului guvern francez sunt femei.<sup>12</sup>

La 20 noiembrie 2013, parlamentul european a emis un comunicat de presă în care s-a anunțat că a fost adoptat un proiect de directivă venit în sprijinul femeilor și anume: companiile listate la burse în UE ar trebui să implementeze proceduri transparente de recrutare, astfel încât până în 2020, cel puțin, 40% din directorii lor non executivi să fie femei. Deputații propun ca acele companii care nu vor introduce astfel de proceduri vor fi penalizate. În 2013, doar 17,6% dintre membrii neexecutivi ai consiliilor celor mai mari companii din UE erau femei.<sup>13</sup>

Coraportorul din Comisia pentru drepturile femeilor Rodi Kratsa-Tsagaropoulou (PPE, EL) a comunicat: este esențial pentru companiile listate să evolueze astfel încât să includă femei cu calificări înalte în procesele lor de luare a deciziilor, în scopul de a atinge competitivitatea, respectând, totodată, principiile și valorile UE privind egalitatea.<sup>14</sup>

În cazul în care femeile consideră că au fost discriminate la promovare în serviciu, ele au dreptul de a contesta ordinul angajatorului în instanța de judecată. Pricinile care se judecă în temeiul legislației antidiscriminare sarcina probei se împarte cu cel despre care susține că a discriminat (pârâtul),

---

<sup>11</sup> Macovei Tatiana. Acțiunile afirmative aplicate în privința femeilor angajate în raporturi juridice de muncă. În: Revista Națională de Drept, nr. 11 2012, p. 71-76.

<sup>12</sup> <<http://jurnalul.ro>>, (vizitat la 09.03.2013).

<sup>13</sup> <<http://www.europarl.europa.eu/news/ro/news-room/content/20131118IPR25532/html/40-de-locuri-pentru-femei-%C3%AEen-consiliile-companiilor>> (vizitat la 21.12.13).

<sup>14</sup> <<http://www.europarl.europa.eu/news/ro/news-room/content/20131118IPR25532/html/40-de-locuri-pentru-femei-%C3%AEen-consiliile-companiilor>> (vizitat la 21.12.13).

astfel reclamanta trebuie să dovedească numai acele fapte din care se poate prezuma că ar putea fi vorba de o discriminare, moment în care pârâtului îi revine obligația să demonstreze că alte motive decât cele de discriminare au stat la baza respectivului comportament.

În practică, dovedirea unor asemenea cazuri de discriminare este destul de dificilă. De exemplu, o angajată afirmă că a fost discriminată pe criteriul de sex la promovarea într-o funcție de conducere, dându-se preferință unui coleg de sex masculin, însă o manifestare verbală sau în scris a unei astfel de preferințe nu a fost făcută. În situația dată simpla afirmație a angajatei nu este suficientă. Ea trebuie să aducă, cel puțin, un minimum de dovezi care să declanșeze prezumția de discriminare cum ar fi: CV-ul său în comparație cu al candidatului ales din care să reiasă că au o pregătire profesională și o experiență similară, o statistică a reprezentării pe sexe a persoanelor aflate în funcții de conducere în respectiva firmă etc.

În acel moment, pârâtului (angajatorului) i se cere să demonstreze că a avut alte motive, nediscriminatorii, pentru decizia luată (de ex., ultimele evaluări la locul de muncă ale celor doi). Și în cazul în care angajatorul nu va aduce dovezile, prezumția de discriminare se va transforma în vinovăție pentru discriminare.

Trăgând linia, putem afirma că cadrul legal în vederea asigurării unei egale formări și avansări pe linie profesională a femeilor și bărbaților există, însă, cu regret, în Republica Moldova fenomenul discriminării femeilor comparativ cu bărbații în ceea ce privește cariera profesională se menține, aceasta datorându-se, în primul rând, stereotipurilor omniprezente în câmpul intelectual al angajatorilor de a considera că „femeile sunt mai legate de casă decât de serviciu”, că „bărbații au idei și creier pentru a realiza sarcinile puse în seama lor” etc.

## BIBLIOGRAFIE

1. Antonov Viorica. Monitorul social, Dimensiunea egalității de gen și măsuri pentru avansarea femeilor pe piața forței de muncă, nr. 10, 2011, on line: <<http://www.fes-moldova.org>>, (vizitat la 12.11.13).
2. „Situația femeilor pe piața forței de muncă” (studiu) realizat de Academia de Studii Economice din Moldova și Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de muncă, Chișinău, 2007, p. 68-69, total 156.
3. Carta Socială Europeană (revizuită) din 03.05.1996, ratificată prin Le-

gea nr. 484-XV din 28.09.2001 (în vigoare pentru Republica Moldova din 01.01.2002, publicată în ediția oficială „Tratate internaționale,” 2006, vol. 38, p. 175.

4. Pactul Internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale din 1966.

5. Codul Muncii al Republicii Moldova adoptat prin Legea nr. 154-XV din 28.03.03, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 159-162/648 din 29.07.03.

6. Legea Republicii Moldova nr. 121 din 25.05.2012 cu privire la asigurarea egalității, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 103/355 din 29.05.2012.

7. Legea Republicii Moldova nr. 5-XVI cu privire la asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați din 09.02.2006, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 47-50/2005 din 24.03.2006.

8. Macovei Tatiana. Acțiunile afirmative aplicate în privința femeilor angajate în raporturi juridice de muncă. Revista Națională de Drept, nr. 11, 2012, p. 71-76.

9. <<http://www.ziare.com/locuri-de-munca/cereri-locuri-de-munca/andreea-paul-vass-economia-la-feminin-1095761>>, (vizitat la 07.04.2012).

10. <<http://www.costelgilca.ro/legislatie/ajaxload/doctcit/1050/34984/5595/>> vizitat la 05.07.2012.

11. <<http://www.ziare.com/locuri-de-munca/cereri-locuri-de-munca/andreea-paul-vass-economia-la-feminin-1095761>>, (vizitat la 07.04.2012).

12. <<http://jurnalul.ro>>, (vizitat la 09.03.2013).

13. <<http://www.europarl.europa.eu/news/ro/news-room/content/1118IPR25532/html/40-de-locuri-pentru-femei-%C3%AEn-consiliile-companiilor>> (vizitat la 21.12.13).

14. <<http://www.europarl.europa.eu/news/ro/news-room/content/1118IPR25532/html/40-de-locuri-pentru-femei-%C3%AEn-consiliile-companiilor>> (vizitat la 21.12.13).



## TITULARII DREPTULUI LA UN MEDIU DE VIAȚĂ SĂNĂTOS

Elena CRIVORUCICA,  
*magistru în drept, lector universitar,  
Universitatea de Stat din Moldova*

### SUMMARY

*In the literature, frequently is launched the question regarding the titular at an healthy environment. Who is the titular for those kind of rights? We can speak of a right of individual or about a law of nature or perhaps it is a right that belongs only to the state?*

*Actually, nature and human being are two indispensable dimensions, the man is at the same time the creation and the creator of nature in which he lives, he satisfy his necessities likewise the environment is all around us and helps with itelektual increasing, phisical, social.*

*More than that, an role not less important returnstothe state which being the guarantor of state right of ensuring ecological function has also the mission to protect judicial utilization of the nature and its resources so as to ensure national ecological security not only for present generation and for the future one. But, is of unimagination the course of time in which human generations will successively appear, a continuously contact*

**Keywords:** *fundamental human rights, the right to a non-threatening environment, natural conditions, environmental protection, quality of life, the right to water, preventing environmental degradation, mass information, maintenance of ecological balance, the right to access environmental information.*

Constituția Republicii Moldova stipulează în art. 37, alin. (1): „Fiecare om are dreptul la un mediu înconjurător neprimejdios din punct de vedere ecologic pentru viață și sănătate, precum și la produse alimentare și obiecte de uz casnic inofensive.”<sup>1</sup>

*Mediu* este o noțiune care se referă la totalitatea condițiilor naturale de

---

<sup>1</sup> Constituția din 29.07.1994, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1 din 12.08.1994.

pe Pământ sau dintr-o regiune a sa, în care evoluează ființele sau lucrurile. Dintre aceste condiții fac parte atmosfera, temperatura, lumina, relieful, apa, solul etc., precum și celelalte ființe vii. Mediul are un rol foarte important în procesul evoluției ființelor vii, care, la rândul lor, sunt un factor de transformare a mediului.<sup>2</sup>

Omul are un drept fundamental de libertate, egalitate și la condiții de viață satisfăcătoare, într-un mediu de o calitate care să-i permită să trăiască în demnitate și bunăstare.

Protecția mediului reprezintă ansamblul reglementărilor, măsurilor și acțiunilor care au drept scop protejarea și îmbunătățirea condițiilor naturale de mediu, precum și reducerea sau eliminarea, unde este posibil, a poluării mediului înconjurător și a surselor de poluare. Protecția mediului înconjurător constituie o prioritate națională, care vizează în mod direct condițiile de viață și sănătatea populației, realizarea intereselor economice și social-umane, precum și capacitățile de dezvoltare durabilă a societății pe viitor.<sup>3</sup>

De aici se desprind două accepțiuni, titulari ai dreptului la un mediu sănătos sunt atât omul, cât și natura. În această ordine de idei, considerăm necesar să analizăm două accepțiuni: dimensiunea naturală și cea umană. Prin *dimensiunea naturală* se are în vedere nevoia unui mediu ambiant echilibrat, care să asigure un mediu natural și calitatea vieții. *Dimensiunea umană* urmărește integritatea fizică a omului, confortul material și psihologic al acestuia.<sup>4</sup>

Am întâlnit în doctrină adepți ai părerii că omul este unicul beneficiar al dreptului la un mediu înconjurător sănătos, alții – din contra – susțin ideea că și natura (care include și omul) are dreptul de a fi ocrotită.<sup>5</sup> Trebuie remarcat faptul că în conținutul acestui drept se poate identifica o interferență între accepțiunea caracterului *individual*, care implică dreptul fiecărui om la prevenirea poluării, încetarea activității care produce o poluare și repararea

---

<sup>2</sup> Athanase Joja și colab. *Dicționar Enciclopedic Român*, București: Editura Politică, 1962-1966.

<sup>3</sup> *Legea privind protecția mediului înconjurător* nr. 1515 din 16.06.1993, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 10 din 01.10.1993.

<sup>4</sup> Rodica-Iordanca Iordanov. Teza de doctor „*Fundamentarea științifică și reglementarea normativă a drepturilor ecologice ale omului în Republica Moldova*,” 2007.

<sup>5</sup> Popescu Emanoil. *Dreptul mediului*, Tîrgu Jiu, Editura Mapamond, 2003, p. 302.

pagubei suferite prin această poluare, și *colectiv*, care implică obligația statelor de a coopera în vederea prevenirii și combaterii poluării, a protejării mediului natural, la nivel regional și internațional. Ținem să evidențiem și părerea exprimată de doctorul în drept, conferențiar universitar Rodica-Iordanca Iordanov,<sup>6</sup> care subliniază că dreptul la un mediu sănătos și ecologic echilibrat este garantat pentru orice individ care face parte din generația actuală, dar din motivul că dreptul la un mediu sănătos este o interacțiune dintre dimensiunea umană și naturală și nu poate fi limitată în limitele tempore, titular al acestui drept este recunoscută și generația viitoare.

În cuprinsul Convenției Europene a Drepturilor Omului nu vom găsi sintagma „mediu înconjurător” și nici pe aceea de „drept la un mediu sănătos.” Altfel spus, acest drept nu face parte din categoria drepturilor și libertăților pe care ea le garantează. Cauza care a făcut ca dreptul la un mediu sănătos să pătrundă pe calea interpretării art. 8, paragr. 1 în câmpul de acțiune și de aplicare a Convenției a fost López-Ostra contra Spaniei<sup>7</sup> în care Curtea a decis că atingerile grave aduse mediului pot afecta bunăstarea unei persoane, dăunând vieții sale private, fără ca prin aceasta să-i fie pusă în pericol sănătatea și că în toate cazurile trebuie avut în vedere echilibrul care trebuie menținut între interesele persoanei și ale societății în ansamblul său.

În această cauză, Curtea a conchis că statul nu a reușit să mențină un echilibru între interesul bunăstării comunității și interesele persoanelor constând în dreptul de a se bucura de respect pentru domiciliu și pentru viața sa privată și de familie.

Pentru a asigura o protecție efectivă a dreptului la mediu, jurisprudența C.E.D.O. a stabilit o serie de garanții ale dreptului la mediu, respectiv: dreptul la informare privind riscurile de poluare și calitatea mediului, dreptul la un proces echitabil și obligația statelor de a lua măsurile care se impun pentru a asigura realizarea obiectivului – protecția mediului înconjurător.

Când spunem „dreptul la un mediu sănătos și echilibrat,” avem în vedere dreptul de a trăi într-un mediu nepoluat, nedegradat de activități care pot afecta mediul, sănătatea și bunăstarea oamenilor; dreptul la condiții favorabile de muncă într-un mediu sănătos; dreptul de a trăi într-un mediu sănătos

---

<sup>6</sup> Idem.

<sup>7</sup> Berger Vincent. *Jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului*. Institutul român pentru drepturile omului, București, p. 392.

neafectat de diverși factori atât naturali, cât și antropogeni; dreptul de a beneficia de folosința durabilă a naturii și a resurselor acesteia, dreptul la apă neafectată, de asemenea, de diverși factori menționați mai sus; dreptul la ajutor din partea statului în cazul calamităților naturale, dreptul la asistență în cazul catastrofelor cauzate de factorul uman etc.

Gh. Iancu<sup>8</sup> consideră că dreptul la un mediu sănătos are un anume specific, concretizat în câteva trăsături particulare și anume:

- *caracterul pozitiv* al acestui drept, motiv pentru care statul trebuie, reieșind din obligațiile sale constituționale pe care le are, să ia măsuri oportune pentru restabilirea și ocrotirea mediului înconjurător, menținerea echilibrului ecologic și crearea condițiilor necesare pentru creșterea calității vieții omenești. De aici desprindem că un al treilea titular al dreptului la un mediu sănătos este și statul, care are menirea să elaboreze prin metoda normativă acte normative ecologice, iar prin metoda organizațională – să traducă în viață aceste acte, prin aprobarea măsurilor economice, fiscale, bugetare etc., de asemenea, ca organism politic de guvernare, ar trebui să asigure o corelare științific argumentată a intereselor economice și ecologice ale societății, să acorde garanțiile necesare pentru crearea și menținerea unui mediu favorabil de viață;

- acest drept trebuie să fie protejat pentru a oferi ființei umane și colectivelor sănătate, echilibru ecologic, calitate a vieții, decență în viață și siguranță a traiului;

- din punct de vedere procedural, *protejarea unui asemenea drept presupune un anumit specific*. Explicația constă în faptul că mediul poate fi protejat numai prin măsuri preventive. Prevenirea trebuie să se realizeze prin decizii și, mai ales, ca urmare a informării în masă a publicului, informarea și participarea trebuie să se facă în prealabil. Dauna ecologică produsă se echivalează cu neprotejarea mediului, care de cele mai dese ori este ireversibilă. Altfel spus, „mai bine de prevenit, decât de reparat.” O asemenea idee este dedusă din opinia profesorului Gh. Iancu,<sup>9</sup> precum și de alți doctrinari, care susțin că e dificil de stabilit legătura răspunderii pentru daunele ecologice;

- *necesitatea informării în masă referitor la protecția mediului*, acest drept creând drepturi și obligații pentru toți, inclusiv pentru stat. Preambu-

<sup>8</sup> Iancu Gh. *Drepturile fundamentale și protecția mediului*. București, 1998, p. 572.

<sup>9</sup> Idem.

lul Convenției de la Aarhus pune în evidență două concepte: dreptul la un mediu sănătos, privit ca un drept fundamental al omului, precum și importanța accesului la informație, a participării publice și a accesului la justiție în ocrotirea acestui drept. Consacrarea prin jurisprudența europeană a dreptului la informația de mediu ca o garanție procedurală a dreptului fundamental la un mediu sănătos este în deplină concordanță cu reglementarea acestei probleme prin Convenția de la Aarhus din 1998. Aceasta garantează dreptul de a avea acces la informație fără ca solicitantul să declare un anumit interes, precum și dreptul publicului de a fi informat de autoritățile publice asupra problemelor de mediu.

Acest scop poate fi realizat prin mijloace variate: presa sau mijloacele electronice de informare (televizor, radio, rețele de calculatoare), cele mai răspândite mijloace de informare fiind presa scrisă, televiziunea și radioul. Pentru o mai bună desfășurare, activitatea de informare și relațiile cu publicul în cadrul autorităților și instituțiilor publice pot fi organizate cu următoarele componente, pe lângă mass-media și anume: informarea activă a populației; acordarea informațiilor la cerere și schimbul interinstituțional de informații. Insistăm asupra acestui principiu, deoarece informarea în masă a populației poate preîntâmpina sau diminua pericolul pentru viața și sănătatea oamenilor; de asemenea, poate preîntâmpina sau diminua pericolul producerii unor prejudicii; poate opri răspîndirea informației neveridice sau diminua consecințele negative ale răspîndirii acesteia; comportă o deosebită importanță socială;

- *necesitatea garantării acestui drept atât la nivel național, cât și la nivel internațional*, având în vedere, mai ales, consecințele pe care le poate avea degradarea mediului, fapt care implică obligația statelor de a coopera în vederea prevenirii și combaterii poluării, a protejării mediului natural, la nivel regional și internațional.

Din cele expuse conchidem, că natura și omul sunt două dimensiuni indispensabile, omul este în același timp creația și creatorul mediului înconjurător în care trăiește, își satisface necesitățile vitale, și tot mediul este împrejurarea, care îi asigură dezvoltarea intelectuală, fizică, socială. Mai mult decât atât, un rol, la fel de important, îi revine și statului, care fiind garantul dreptului de a asigura funcția ecologică a statului, mai are maniera de a proteja utilizarea judicioasă a naturii și a resurselor sale și a asigura securitatea ecologică națională nu doar pentru generația actuală, ci și pentru cea viitoare.

### BIBLIOGRAFIE

1. Athanase Joja și colab. Dicționar Enciclopedic Român. București: Editura Politică, 1962-1966.
2. Berger Vincent. Jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, Institutul Român pentru Drepturile Omului, București.
3. Constituția din 29.07.1994, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1 din 12.08.1994.
4. Legea privind protecția mediului înconjurător nr. 1515 din 16.06.1993, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 10 din 01.10.1993.
5. Iancu Gh. Drepturile fundamentale și protecția mediului. București, 1998.
6. Iordanov Rodica-Iordanca. Teza de doctor „Fundamentarea științifică și reglementarea normativă a drepturilor ecologice ale omului în Republica Moldova,” 2007.
7. Popescu Emanoil. Dreptul mediului. Târgu Jiu, Editura Mapamond, 2003.

## TEMEIUL NORMATIV AL RĂSPUNDERII CONSTITUȚIONALE

Gheorghe COSTACHI,  
*doctor habilitat în drept, profesor universitar,  
cercetător științific principal la Institutul de Cercetări Juridice  
și Politice al Academiei de Științe a Moldovei*

Ion MURUIANU,  
*doctorand,  
Judecător la Curtea de Apel Chișinău*

### SUMMARY

#### ***Bases of constitutional liability***

*Bases of the constitutional liability are those circumstances in which it occurs suitable the constitutional legal norms. The doctrine identified following bases of constitutional liability: - normative base, - de facto (actual) base and - processual base.*

*Is important their simultaneous action and their consecutiveness. In this regard, first of all there needs to be constitutional norm that sets a certain pattern of behavior and sanctions for any violation. Follows the possibility to occurrence of real basis, namely the deed (action or inaction) contrary to constitutional requirements. Finally, the existence of norms and behavior contrary to its generates a competent court to determine the extent of constitutional responsibility for the deed once.*

**Keywords:** *constitutional liability, basis of constitutional liability, legal basis, de facto (real) basis, constitutional law.*

**Introducere.** Răspunderii constituționale ca formă distinctă a răspunderii juridice îi sunt caracteristice toate trăsăturile ultimei. Ea survine în baza normelor juridice pentru faptele ce contravin acestora, se concretizează în acte jurisdicționale ale organelor competente – instanțele răspunderii și este legată de constrângerea statului. Cu toate acestea răspunderea constituțională, fiind parte componentă a constrângerii constituțional-statale, dispune de

însușirile, care indică originalitatea sa de fenomen juridic relativ autonom.<sup>1</sup>

Una dintre principalele trăsături distinctive ale răspunderii constituționale care servește și ca fundament al acesteia și îi determină în mare parte caracterul în ansamblu o constituie *temeiurile*.

În literatura de specialitate, se discută destul de intens problema temeiurilor răspunderii constituționale, cercetătorii având viziuni diferite referitor la tipurile și esența acestora. Vorbind la concret, abordări variate cunoaște atât *temeiul normativ* al acestei forme de răspundere (nefiind clarificat la moment care acte normative trebuie să reglementeze sancțiunile constituționale), cât și *temeiul real (de facto)* al răspunderii constituționale (problema delictului constituțional fiind una dintre cele mai polemizate).

**Scopul studiului.** Luând în considerare semnificația și actualitatea deosebită a problemicii, precum și particularitățile acesteia, ne propunem să efectuăm în prezentul studiu o abordare detaliată a temeiurilor răspunderii constituționale pentru a le dezvălui mai ales rolul major în conturarea caracterului de sine stătător al instituției răspunderii constituționale.

Sub aspect structural, demersul științific va fi constituit din două părți, potrivit celor două mari categorii de temeiuri ale răspunderii constituționale.

**Rezultatele obținute.** După cum enunțasem mai sus, în doctrină nu există o singură viziune asupra temeiurilor răspunderii constituționale. S. A. Avakian consideră drept temei al răspunderii constituționale necorespunderea acțiunii subiectului cu un interes suprem, inoportunitatea acțiunilor, comportamentul nedorit, neatingerea rezultatelor necesare.<sup>2</sup> O asemenea abordare a suscitât diferite critici în rândul cercetătorilor, care susțin că asemenea temeiuri generale sunt periculoase, deoarece, într-o anumită măsură, fac posibilă substituirea principiului legalității cu cel al oportunității.

Cercetătorul D. T. Șon, privind răspunderea constituțională ca fiind o răspundere pentru exercitarea inadecvată a puterii publice, recunoaște drept temei al aplicării acesteia acțiunea sau inacțiunea care a cauzat sau ar pu-

---

<sup>1</sup> Виноградов В. А. Актуальные проблемы конституционно-правовой ответственности. В: Законодательство, 2002, nr. 10, p. 31-40.

<sup>2</sup> Авакьян С. А. Государственно-правовая ответственность. В: Советское государство и право, 1975, nr. 10, p. 22.



tea cauza un prejudiciu considerabil poporului, statului, indiferent de faptul dacă se încalcă sau nu Constituția sau alte legi ale statului. Prin urmare, în viziunea sa, răspunderea constituțională poate surveni atât pentru comiterea de fapte ilegale, cât și în lipsa acestora.<sup>3</sup>

Criticând o asemenea poziție, mai mulți autori<sup>4</sup> susțin că ea e de natură să reducă noțiunea temeiurilor răspunderii constituționale, ștergând astfel limita între aceasta și răspunderea politică.

Considerăm mult mai apropiată de adevăr, în acest sens, viziunea lui L. V. Zabrovskaja,<sup>5</sup> potrivit căreia temei al răspunderii constituționale este norma juridică concretă încălcată și întrunirea concomitentă în fapta subiectului a elementelor delictului.

Acest subiect este tratat destul de amplu de către prof. V. A. Vinogradov, în viziunea căruia temeiurile răspunderii constituționale sunt circumstanțele și împrejurările în prezența cărora aceasta survine potrivit normelor juridice constituționale. Respectiv, domnia sa identifică:

- temeiul *normativ*;
- temeiul *de facto* (real); și
- temeiul *procesual* (comparativ, autorii M. Avdeenkova și I. Dmitriev recunosc doar temeiul real și normativ).<sup>6</sup>

După cum se susține, este importantă atât întrunirea concomitentă a acestora, cât și consecutivitatea lor. În acest sens, este necesară întâi de toate existența normei constituționale care stabilește un anumit model de comportament și sancțiunea pentru o eventuală abatere. Urmează posibilitatea survenirii temeiului real, adică fapta (acțiunea sau inacțiunea) ce contravine normei constituționale. În final, existența normei și a unui comportament ce contravine acesteia generează obligația unei instanțe compe-

---

<sup>3</sup> Шон Д. Т. Конституционная ответственность. В: Государство и право, 1995, nr. 7, p. 31-40.

<sup>4</sup> Забровская Л. В. Конституционно-правовая ответственность в ретроспективном формате. În: Закон и Право, 2003, nr. 3, p. 29-30; Лучин В. О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. Москва: Издательство Юнита-Дана, 2002, p. 288.

<sup>5</sup> Лучин В. О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. Москва: Издательство Юнита-Дана, 2002, p. 30.

<sup>6</sup> Авдеевкова М. П., Дмитриев Ю. А. Конституционно-правовая ответственность в России. В: Право и жизнь, 2002, nr. 45. <<http://www.law-n-life.ru/arch/n45.aspx>>. (accesat 12.08.2013)

tente să determine măsura răspunderii constituționale pentru fapta dată.<sup>7</sup>

Criticând această poziție, M. N. Kolosova consideră incorectă evidențierea temeiului procesual, deoarece se confundă în cazul dat temeiurile survenirii răspunderii cu mecanismul de aplicare a acesteia.<sup>8</sup>

Pornind de la faptul că, în general, drept temeiuri ale răspunderii juridice sunt considerate a fi atât norma juridică concretă încălcată, cât și întrunirea în fapta persoanei a elementelor unei componente concrete de delict, suntem de părerea că o asemenea abordare este proprie și răspunderii constituționale. Respectiv, considerăm că aceasta survine în condițiile întrunirii temeiului normativ și a celui real.<sup>9</sup>

În ceea ce privește *temeiul normativ* al răspunderii constituționale, în viața lui V. A. Vinogradov, acesta este constituit din totalitatea normelor juridice constituționale care stabilesc:<sup>10</sup>

- a) componența delictului constituțional;
- b) sancțiunile juridice constituționale și principiile aplicării lor;
- c) cercul subiecților competenți să aplice sancțiunile constituționale – instanțele răspunderii;
- d) procedura aplicării măsurilor de răspundere constituțională, adică forma procesuală a acesteia.

Fiind de acord cu cele expuse, totuși ținem să atragem atenția asupra faptului că toate aceste momente nu pot fi reglementate doar de normele juridice constituționale. De aici reiese rolul și importanța izvoarelor complementare, adică al actelor normative care dezvoltă prevederile constituționale.

Investigarea temeiului normativ al răspunderii constituționale implică ne-

<sup>7</sup> Виноградов В. А. Основание конституционно-правовой ответственности. В: Законодательство, 2003, п. 2, р. 52-53; Виноградов В. А. Ответственность в механизме охраны конституционного строя. М.: Институт права и публичной политики, 2005, р. 42.

<sup>8</sup> Колосова Н. М. Конституционная ответственность в Российской Федерации: ответственность органов государственной власти и иных субъектов права за нарушение конституционного законодательства Российской Федерации. Москва: Городец, 2000, р. 149-150.

<sup>9</sup> Муруану И. Нормативное и фактическое основания конституционной ответственности. В: Закон и Жизнь, п. 3, 2011, р. 42.

<sup>10</sup> Виноградов В. А. Основание конституционно-правовой ответственности. В: Законодательство, 2003, п. 2, р. 52-53.

cesitatea de a aborda aspectul izvoarelor juridice ale acestei instituții, asupra căruia în literatura de specialitate nu există unanimitate.

Astfel, în viziunea autorului N. V. Vitruk,<sup>11</sup> răspunderea constituțională este răspunderea prevăzută de Constituția Federației Ruse și de constituțiile subiecților Federației. Adept al acestei poziții este și savantul autohton, D. Baltag, care susține că izvoarele răspunderii constituționale trebuie să fie reprezentate exclusiv de Constituția Republicii Moldova.<sup>12</sup>

Criticând această idee, M. Kolosova<sup>13</sup> susține că Constituția nu poate fi singura sursă a răspunderii constituționale, deoarece ea reglementează doar baza tuturor formelor răspunderii juridice care urmează a fi dezvoltate în legislația ramurală.

Adepti ai acestei accepțiuni extensive sunt și autorii T. D. Zrajevskaja<sup>14</sup> (în viziunea căreia izvoare ale răspunderii constituționale sunt doar legile), M. Avdeenkova și I. Dmitriev<sup>15</sup> care recunosc în această calitate doar Constituția, legile constituționale federale și legile federale.

La rândul său, J. I. Ovsepean,<sup>16</sup> pornind de la corelația răspunderii constituționale cu dreptul constituțional, consideră că aceasta dispune de un sistem de izvoare, adică nu numai Constituția în calitatea sa de sursă principală, dar și toate izvoarele dreptului constituțional ca ramură, calificându-le ca fiind izvoare complementare (în raport cu Constituția).

Autorul citat identifică două mari categorii de izvoare complementare. Prima cuprinde actele normative ce dezvoltă reglementarea relațiilor sociale ce constituie obiectul exclusiv al dreptului constituțional (adică relațiile ce țin de forma de guvernământ, funcționarea mecanismului de separație a

<sup>11</sup> Актуальные проблемы конституционно-правовой ответственности: обзор научной конференции. Составитель В. А. Савицкий. În: Государство и право, 2002, nr. 2, p. 115.

<sup>12</sup> Baltag D. Teoria răspunderii juridice: aspecte doctrinare, metodologice și practice. Teză de doctor habilitat în drept. Chișinău, p. 154.

<sup>13</sup> Колосова Н. М. Конституционная ответственность – самостоятельный вид юридической ответственности. В: Государство и право, 1997, nr. 2, с. 87.

<sup>14</sup> Зражевская Т. Д. Ответственность по советскому государственному праву. Воронеж: Издательство Воронежского Университета, с. 76.

<sup>15</sup> Авдеенкова М. П., Дмитриев Ю. А. Конституционно-правовая ответственность в России. В: Право и жизнь, 2002, nr. 45, <<http://www.law-n-life.ru/arch/n45.aspx>>. (accesat 12.08.2013), с. 23.

<sup>16</sup> Овсепян Ж. И. Критерии конституционной ответственности в Российской Федерации. Часть 1. В: Северо-Кавказский юридический вестник, 2001, nr. 4, с. 26.

puterilor, interferența ramurilor puterii etc.). Semnificația acestora rezidă în faptul că materialul normativ pe care îl conțin permit nu numai de a califica delictele constituționale, ci și de a stabili măsurile concrete de sancționare. Cea de-a doua categorie este constituită din actele normative referitoare la relațiile sociale ce constituie obiectul de reglementare atât al dreptului constituțional, cât și al altor ramuri de drept. Importanța acestora se reduce la contribuția în calificarea delictelor constituționale, sancționarea cărora este reglementată exclusiv de Constituție.

Reflectând asupra acestor aspecte, cercetătorii Gh. Costachi și O. Arseni constată, pe bună dreptate, că izvoarele complementare nu numai că sunt posibile, dar și necesare, deoarece în lipsa acestora nu ar fi posibilă atât identificarea cazurilor pasibile de răspundere constituțională, cât și crearea, în general, a unui mecanism eficient de aplicare a acestei forme de răspundere juridică.<sup>17</sup>

De rând cu aceste momente, în literatura de specialitate poate fi atestat și un alt punct de vedere, potrivit căruia temei al răspunderii constituționale poate servi și încălcarea normelor altor ramuri de drept, nu numai ale dreptului constituțional.<sup>18</sup> Drept exemplu este invocat art. 93 din Constituția Federației Ruse care stabilește că Președintele Federației poate fi demis din funcție dacă a comis trădarea de patrie sau altă infracțiune gravă, situație ce demonstrează că temeiul răspunderii constituționale este încălcarea normelor dreptului penal.<sup>19</sup>

Infirmând asemenea concluzie, L.V. Zabrovskiaia subliniază că în cazul dat e semnificativ jurământul depus la învestirea în funcția de Președinte al Federației, potrivit căruia Președintele este obligat să respecte Constituția, să protejeze suveranitatea și independența, securitatea și integritatea statului, să servească cu credință poporul. Prin urmare, comiterea trădării de patrie, fie a altei infracțiuni este o gravă încălcare a jurământului respectiv și deci poate genera răspunderea constituțională.

---

<sup>17</sup> Costachi Gh., Arseni O. Aborarea terminologică a răspunderii constituționale și sursele acesteia. În: *Legea și viața*, 2009, nr. 10, p. 7.

<sup>18</sup> Алебастрова И. И. Проблемы формирования теоретической конструкции института конституционно-правовой ответственности. В: *Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран*. Под ред. проф. С. А. Авакьяна. Москва, 2001, с. 87.

<sup>19</sup> Шон Д. Т. Конституционная ответственность. В: *Государство и право*, 1995, nr. 7, с. 39.

În viziunea noastră, un asemenea temei este pe deplin justificat dacă luăm în considerare faptul că tragerea la răspundere penală a unui asemenea subiect cum este șeful statului este posibilă doar în condițiile în care îi este retrasă imunitatea. Respectiv, considerăm că sancțiunea juridico-constituțională în cazul dat este anume retragerea imunității și permiterea deferirii persoanei date justiției.

Prin urmare, o asemenea abordare a răspunderii constituționale readuce în atenție astfel de întrebări principale ca:<sup>20</sup>

- orice încălcare a Constituției va atrage răspunderea constituțională?
- dacă se atentează la relațiile sociale reglementate de Constituție, dar care sunt ocrotite de alte ramuri ale dreptului, atunci care formă a răspunderii juridice va surveni?
- răspunderea constituțională înglobează în sine și alte forme ale răspunderii sau fiecare dintre ele se aplică de sine stătător?

În studiile de specialitate, sunt atestate, în acest sens, două puncte de vedere. Într-o viziune mai extensivă, în cazul oricărei încălcări a prevederilor constituționale, răspunderea constituțională ce survine va îngloba și celelalte măsuri de răspundere prevăzute de lege. Prin urmare, orice sancțiune juridică (administrativă, penală etc.) va fi privită și ca sancțiune constituțională.

Fiind criticabilă, o asemenea abordare generează și mai multă confuzie. De aceea, mai mulți autori (printre care și A. S. Sergeev)<sup>21</sup> sunt adepți ai unei concepții restrictive a răspunderii constituționale. În acest sens, răspunderea constituțională reprezintă o formă distinctă de răspundere juridică, care dispune de sancțiuni juridice specifice, de subiecți ai răspunderii, precum și de instituții ce aplică sancțiunile. Principala deosebire de concepția extensivă constă în faptul că răspunderea constituțională nu înglobează în sine celelalte forme de răspundere juridică. Prin urmare, e evident că pentru încălcarea uneia și aceleiași norme constituționale poate surveni concomitent atât răspunderea constituțională, cât și altă formă de răspundere.

Din aceeași perspectivă poate fi privită și ideea, potrivit căreia temei al

<sup>20</sup> Costachi Gh. Direcții prioritare ale edificării statului de drept în Republica Moldova. Chișinău: F.E.-P. „Tipografia Centrală,” 2009, p. 228.

<sup>21</sup> Сергеев А. Л. Конституционная ответственность в Российской Федерации (часть первая). В: Конституционное и муниципальное право, 2002, № 4, с. 24.

răspunderii constituționale poate servi și încălcarea normelor și principiilor dreptului internațional, a convențiilor internaționale ce constituie o parte componentă a sistemului de drept intern al statului.

O idee distinctă în acest sens atestăm la D. T. Șon, care susține că răspunderea constituțională poate surveni și în baza unor *temeiuri morale*. Astfel, comiterea unei fapte amorală de către un demnitar de stat sau deputat poate servi drept temei pentru revocarea, demiterea acestuia sau lipsirea de mandatul de deputat, deoarece aceste persoane exercită importante competențe de autoritate în numele poporului, comportamentul lor fiind controlat de opinia publică, autoritatea și demnitatea lor morală este percepută ca un simbol al autorității și demnității puterii publice însăși.<sup>22</sup>

Criticând această idee, L. V. Zabrovskaia consideră că comportamentul ce încalcă normele morale poate fi recunoscut ca necorespunzător/inadecvat în sfera constituțională numai în cazul în care normele constituționale conferă caracter juridic normelor morale concrete.<sup>23</sup>

Pentru a sintetiza cele expuse, vom reitera faptul că normele Constituției și ale altor izvoare ale dreptului constituțional reglementează o varietate considerabilă de relații sociale, multe dintre ele fiind asigurate de sancțiunile normelor altor ramuri ale dreptului. Astfel, încălcarea dispozițiilor constituționale poate atrage răspunderea disciplinară, penală, contravențională sau civilă, în funcție de caracterul abaterii, statutul subiecților și procedura de aplicare. Altfel vorbind, răspunderea constituțională poate surveni pentru încălcarea Constituției, dar nu orice încălcare a Constituției este pasibilă de răspundere constituțională.

Vorbind la concret, însă, temeiul normativ al survenirii răspunderii constituționale constă în încălcarea Constituției,<sup>24</sup> precum și a altor surse ale dreptului constituțional, care conțin drepturi și obligații constituționale.<sup>25</sup> Respectiv, pentru existența și eficiența răspunderii constituționale este deosebit

<sup>22</sup> Шон Д. Т. Конституционная ответственность. В: Государство и право, 1995, № 7, с. 39.

<sup>23</sup> Забровская Л. В. Конституционно-правовая ответственность в ретроспективном формате. În: Закон и право, 2003, № 3, с. 30.

<sup>24</sup> Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29.07.1994, în vigoare din 27.08.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 12.08.1994, nr. 1 (cu modificări și completări până la 20 septembrie 2006).

<sup>25</sup> Муруяну И. Нормативное и фактическое основания конституционной ответственности. В: Закон и жизнь, номер 3, 2011, с. 42.

de importantă dezvoltarea adecvată a normelor Constituției în cuprinsul legislației în vigoare, mai ales sub aspectul asigurării protecției acestora. Doar prin intermediul actelor legislative date e posibilă și crearea unui mecanism real de funcționare a răspunderii constituționale atât de necesar pentru realizarea menirii acesteia de a garanta și asigura respectarea consecventă a normelor Legii Supreme a statului.

## BIBLIOGRAFIE

1. Baltag D. *Teoria răspunderii juridice: aspecte doctrinare, metodologice și practice*. Teză de doctor habilitat în drept. Chișinău, 2008, 292 p.
2. *Constituția Republicii Moldova*, adoptată la 29.07.1994, în vigoare din 27.08.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 12.08.1994, nr. 1 (cu modificări și completări până la 20 septembrie 2006).
3. Costachi Gh. *Direcții prioritare ale edificării statului de drept în Republica Moldova*. Chișinău: F.E.-P. „Tipografia Centrală,” 2009, 238 p.
4. Costachi Gh., Arseni O. *Abordarea terminologică a răspunderii constituționale și sursele acesteia*. În: *Legea și viața*, 2009, nr. 10, p. 4-8.
5. Авакьян С. А. *Государственно-правовая ответственность*. В: *Советское государство и право*. 1975, nr. 10, p. 16-24.
6. Авдеенкова М. П., Дмитриев Ю. А. *Конституционно-правовая ответственность в России*. В: *Право и жизнь*, 2002, nr. 45. <<http://www.law-n-life.ru/arch/n45.aspx>>. (accesat 12.08.2013)
7. *Актуальные проблемы конституционно-правовой ответственности: обзор научной конференции*. Составитель В. А. Савицкий. În: *Государство и право*, 2002, nr. 2, p. 114-121.
8. Алебастрова И. И. *Проблемы формирования теоретической конструкции института конституционно-правовой ответственности*. В: *Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран*. Под ред. проф. С. А. Авакьяна. Москва, 2001, p. 81-88.
9. Виноградов В. А. *Актуальные проблемы конституционно-правовой ответственности*. В: *Законодательство*, 2002, nr. 10, p. 55-64.
10. Виноградов В. А. *Основание конституционно-правовой ответственности*. В: *Законодательство*, 2003, nr. 2, p. 52-61.
11. Виноградов В. А. *Ответственность в механизме охраны конституционного строя*. М.: Институт права и публичной политики, 2005, 420 p.

12. Забровская Л. В. *Конституционно-правовая ответственность в ретроспективном формате*. În: Закон и право, 2003, nr. 3, p. 29-34.

13. Зражевская Т. Д. *Ответственность по советскому государственному праву*. Воронеж: Издательство Воронежского университета, 1980, 160 p.

14. Колосова Н. М. *Конституционная ответственность – самостоятельный вид юридической ответственности*. В: Государство и право, 1997, nr. 2, p. 86-91.

15. Колосова Н. М. *Конституционная ответственность в Российской Федерации: ответственность органов государственной власти и иных субъектов права за нарушение конституционного законодательства Российской Федерации*. Москва: Городец, 2000, 192 p.

16. Лучин В. О. *Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации*. Москва: Издательство Юнита-Дана, 2002, 687 p.

17. Муруяну И. *Нормативное и фактическое основания конституционной ответственности*. В: Закон и жизнь, nr. 3, 2011, p. 41-46.

18. Овсепян Ж. И. *Критерии конституционной ответственности в Российской Федерации*. Часть 1. В: Северо-Кавказский юридический вестник, 2001, nr. 4, p. 3-30.

19. Сергеев А. Л. *Конституционная ответственность в Российской Федерации (часть первая)*. В: Конституционное и муниципальное право 2002, nr. 4, p. 23-28.

20. Шон Д. Т. *Конституционная ответственность*. В: Государство и право, 1995, nr. 7, p. 35-43.



## FUNCȚIONARUL PUBLIC FAȚĂ ÎN FAȚĂ CU CONFLICTUL DE INTERESE: REGLEMENTARE, EXEMPLIFICARE ȘI SOLUȚIONARE DE SITUAȚII

Tatiana MOSTOVEI,  
*doctorandă, Universitatea Liberă  
Internațională din Moldova*

### SUMMARY

*Institute of conflicts of interests at the legislation level, was regulated for the first time in 2008. Despite the existence of a large specter of people declaring a personal interest, this study is completely dedicated to state officials. In this work we analyze the notion, content and regulation of conflict of interests, with suggested cases, and also submitting proposals related to the need of fulfilling or changing the existent legislative framework.*

Reglementarea comportamentului funcționarului public în situațiile conflictului de interese constituie prerogativa statului. Actele normative, prin conținutul său, trebuie să ghideze și să susțină funcționarul, abordând norme, în domeniul conduitei acestuia, într-o manieră succintă și clară, evitând cerințele exagerate, precum și porțițele pentru evadare. Alături de bazele normative, nu poate fi neglijat rolul funcționarului public, care este obligat să cunoască și să respecte regimul conflictului de interese.

Pentru Republica Moldova, instituția conflictului de interese este una relativ nouă, care și-a găsit reflectarea în Legea cu privire la conflictul de interese, nr. 16-XVI din 15.02.2008, în vigoare din 30 mai 2008.<sup>1</sup>

Conform Legii nr. 16/2008, *conflictul de interese* este definit drept conflictul dintre exercitarea atribuțiilor funcției deținute și interesele personale ale persoanelor care cad sub incidența legii, în calitatea lor de persoane private, care ar putea influența necorespunzător îndeplinirea obiectivă și imparțială a obligațiilor și responsabilităților ce le revin potrivit legii.

Potrivit Ghidului OECD pentru rezolvarea conflictului de interese în ad-

---

<sup>1</sup> Legea cu privire la conflictul de interese, nr. 16-XVI din 15 februarie 2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 30.05.2008, nr. 94-96.

ministrația publică,<sup>2</sup> *conflictul de interese* implică un conflict între datoria față de public și interesele personale ale unui funcționar public, în care funcționarul public are interese, în calitatea sa de persoană privată, care ar putea influența necorespunzător îndeplinirea obligațiilor și responsabilităților oficiale.

Codul model de conduită pentru agenții (funcționarii) publici,<sup>3</sup> definește *conflictul de interese* drept o situație, în care un agent public are un interes personal de natură să influențeze sau să pară că influențează asupra exercitării imparțiale și obiective a funcțiilor sale oficiale (art. 13).

Într-un limbaj uzual, am putea formula noțiunea conflictului de interese drept ciocnire a două interese, unul dintre care este legat de activitatea de serviciu, iar celălalt rezidă din preocupările private ale funcționarului.

Deși un conflict de interese nu înseamnă *ipso facto* corupție, există o recunoaștere din ce în ce mai largă a faptului că apariția unor conflicte între interesele personale și obligațiile publice ale funcționarilor publici, dacă nu este tratată corespunzător, poate conduce la corupție.<sup>4</sup> Conflictul de interese interacționează cu abuzul de resurse administrative, abuzul de funcția publică, lipsa transparenței în activitate și procesul decizional, acceptarea cadourilor și altor favoruri etc. Conform opiniei cercetătorului rus N. B. Gornîi, nu ar fi corect să avem o abordare negativă față de conflictul de interese, să-l percepem drept ceva ce necesită a fi „stârpit.” Este extrem de necesar să luăm o atitudine corectă. În acest sens, spre deosebire de corupție și abuzuri, conflictul de interese este un fenomen obiectiv și cu el trebuie să ne învățăm să trăim.<sup>5</sup> Împărtășind părerea savantului rus, considerăm totuși că „a trăi” cu

---

<sup>2</sup> Ghidul Organizației de Cooperare și Dezvoltare Economică pentru rezolvarea conflictului de interese în administrația publică, <[www.oecd.org/13/19/2957377.pdf](http://www.oecd.org/13/19/2957377.pdf)>, accesat la 29.10.2013.

<sup>3</sup> Recomandarea no. R (2000) 10 a Comitetului Miniștrilor Consiliului Europei statelor-membre privind codurile de conduită pentru agenții (funcționarii) publici, adoptată la 11 mai 2000 la cea de-a 106-a sesiune. <[http://cna.md/sites/default/files/recomandarea\\_coduri\\_de\\_cond\\_funct\\_publ\\_rom.pdf](http://cna.md/sites/default/files/recomandarea_coduri_de_cond_funct_publ_rom.pdf)> accesat la 12.01.2014.

<sup>4</sup> Ghidul Organizației de Cooperare și Dezvoltare Economică pentru rezolvarea conflictului de interese în administrația publică, <[www.oecd.org/13/19/2957377.pdf](http://www.oecd.org/13/19/2957377.pdf)>, accesat la 29.10.2013.

<sup>5</sup> Горный М. Д. Противодействие коррупции: предупреждение негативных последствий конфликта интересов. Электронная библиотека. <[http://www.civisbook.ru/files/File/Gornyi\\_prot\\_korr.pdf](http://www.civisbook.ru/files/File/Gornyi_prot_korr.pdf)> accesat la 08.01.2014.

un conflict de interese este prea puțin spus. Merită să studiem și să percepem acest fenomen alături de capacități etico-morale de a-l preveni, trata și soluționa în termenii și în condițiile actelor normative existente.

Pornind de la definirea conflictului de interese, Ghidurile și îndrumările internaționale în domeniu divizează conflictele de interese pe mai multe tipuri:

„*Conflictul potențial*”: nu există la acel moment, dar o schimbare a situației, cum ar fi transferul sau promovarea în funcție, ar putea genera un conflict,<sup>6</sup> un așa tip de conflict poate exista acolo unde funcționarul public are un interes privat, care poate produce/cauza/provoca ca un conflict de interese să apară undeva în viitor.<sup>7</sup>

Exemplu. X este inspector fiscal în cadrul Direcției control fiscal a Inspectoratului Fiscal Teritorial, iar fratele său este directorul unei mari companii private din teritoriu.

„*Conflictul real*” sau „*conflictul actual*”: interesul personal influențează comportamentul persoanei<sup>8</sup> și apare în momentul în care oficialul este pus în situația de a lua o decizie care l-ar avantaja sau care ar avantaja un apropiat de-al său sau un partener de afaceri.<sup>9</sup>

Exemplu. Lui N., funcționar public în cadrul Primăriei municipale Y, i-a fost repartizată spre examinare plângerea cumnatului său cu privire la alocarea terenului pentru construcție.

„*Conflictul consumat*,” în care oficialul public participă la luarea deciziei cu privire la care are un interes personal, încălcând prevederile legale.<sup>10</sup>

---

<sup>6</sup> Raportul pentru anul 2004 al Serviciului Central de Prevenire a Corupției din Franța. Le conflit d'intérêts <[www.transparence-france.org/ewb\\_pages//le\\_conflit\\_d'intérêts.php](http://www.transparence-france.org/ewb_pages//le_conflit_d'intérêts.php)>, accesat la 30.10.2013.

<sup>7</sup> Ghidul Organizației de Cooperare și Dezvoltare Economică pentru rezolvarea conflictului de interese în administrația publică, <[www.oecd.org/13/19/2957377.pdf](http://www.oecd.org/13/19/2957377.pdf)>, accesat la 29.10.2013.

<sup>8</sup> Raportul pentru anul 2004 al Serviciului Central de Prevenire a Corupției din Franța. Le conflit d'intérêts <[www.transparence-france.org/ewb\\_pages//le\\_conflit\\_d'intérêts.php](http://www.transparence-france.org/ewb_pages//le_conflit_d'intérêts.php)>, accesat 30.10.2013.

<sup>9</sup> Ghid privind incompatibilitățile și conflictele de interese. Agenția Națională de Integritate. <[http://www.fonduri-ue.ro/res/filepicker\\_users/cd25a597fd-62/mfe/declaratii/formulare/Ghid\\_privind.incompatibilitatile.si.conflictele.de.interese\\_2011.pdf](http://www.fonduri-ue.ro/res/filepicker_users/cd25a597fd-62/mfe/declaratii/formulare/Ghid_privind.incompatibilitatile.si.conflictele.de.interese_2011.pdf)> accesat la 10.01.2011, p. 5.

<sup>10</sup> Ghid privind incompatibilitățile și conflictele de interese. Agenția Națională de Integritate. <[http://www.fonduri-ue.ro/res/filepicker\\_users/cd25a597fd-62/mfe/declaratii/formulare/Ghid\\_privind.incompatibilitatile.si.conflictele.de.interese\\_2011.pdf](http://www.fonduri-ue.ro/res/filepicker_users/cd25a597fd-62/mfe/declaratii/formulare/Ghid_privind.incompatibilitatile.si.conflictele.de.interese_2011.pdf)> accesat la 10.01.2011, p. 5.

Exemplu. Y, în calitate sa de arhitect al orașului, a semnat autorizația de construcție solicitată de compania fratelui său.<sup>11</sup>

Conflictul de interese consumat apare în cazul în care oficialul nu s-a abținut de la luarea unei decizii în ipoteza unui conflict de interese actual și implică latura sancționatorie a reglementării.<sup>12</sup>

„*Conflictul aparent*” apare atunci când se pare că interesele unui funcționar public ar putea influența în mod necorespunzător îndeplinirea sarcinilor, dar în realitate situația nu este așa.

Exemplu. O companie privată, care desfășoară activități în parteneriat cu o instituție publică, a propus bilete la un meci de hochei unui funcționar al autorității publice partener. Funcționarul și familia sa au acceptat invitația și au asistat la meci în comun cu conducerea agenției private, au achitat biletele de intrare din banii proprii. În pofida faptului că în cazul descris nu există un conflict de interese real, necunoscând realitatea, publicul a perceput prezența comună la meci drept o „mulțumire” din partea agentului economic pentru serviciile acordate.<sup>13</sup>

Susținem întru totul opinia, că plasarea funcționarului public într-un conflict de interese aparent poate fi la fel de gravă, precum în cazul unui conflict real. În circumstanțele date, este pusă sub bănuială integritatea funcționarului și a instituției în care activează.

În contextul celor invocate, dar și în lipsa unei definiții a conflictului de interese, unanim recunoscute pe piața anticorupție, deducem că nu fiecare definiție include toate 4 tipuri de conflicte de interese. Cu titlu de exemplu: conflictul de interese reglementat de legislația autohtonă poate fi potențial sau real. În contrast poate exista și conflictul aparent.

Cât privește conflictul de interese consumat, acceptăm cu fermitate punc-

---

<sup>11</sup> Ghid privind incompatibilitățile și conflictele de interese. Agenția Națională de Integritate. <[http://www.fonduri-ue.ro/res/filepicker\\_users/cd25a597fd-62/mfe/declaratii/formulare/Ghid.privind.incompatibilitatile.si.conflictele.de.interese\\_2011.pdf](http://www.fonduri-ue.ro/res/filepicker_users/cd25a597fd-62/mfe/declaratii/formulare/Ghid.privind.incompatibilitatile.si.conflictele.de.interese_2011.pdf)> accesat la 10.01.2011, p. 5.

<sup>12</sup> Ghid privind incompatibilitățile și conflictele de interese. Agenția Națională de Integritate. <[http://www.fonduri-ue.ro/res/filepicker\\_users/cd25a597fd-62/mfe/declaratii/formulare/Ghid.privind.incompatibilitatile.si.conflictele.de.interese\\_2011.pdf](http://www.fonduri-ue.ro/res/filepicker_users/cd25a597fd-62/mfe/declaratii/formulare/Ghid.privind.incompatibilitatile.si.conflictele.de.interese_2011.pdf)> accesat la 10.01.2011, p. 5.

<sup>13</sup> Барабашев А. Г., Кабышев С. В. Реформа государственной службы: Канадский опыт и Российская действительность. Москва: «Формула права», 2006, 147 с., p. 121.

tul de vedere al experților OECD, potrivit căroră: „În cazul în care un interes personal a compromis în fapt îndeplinirea corectă a sarcinilor unui funcționar public, situația specifică respectivă trebuie privită mai degrabă ca un caz de comportament necorespunzător sau „abuz în serviciu” sau chiar ca un caz de corupție și nu ca un „conflict de interese.”<sup>14</sup>

Cu referire la conduita funcționarului public, aceasta trebuie să varieze în funcție de tipul concret de conflict de interese în care este implicat. Dacă în cazul conflictului de interese potențial conduita cerută este bazată pe exercitarea în mod transparent și echidistant a atribuțiilor sale, atunci în cazul conflictului de interese actual funcționarul trebuie să se abțină de la luarea oricăror decizii, informându-și superiorul despre situația apărută.<sup>15</sup>

Condiția generatoare a unui conflict de interese constă în privilegierea interesului personal prin metoda utilizării funcției deținute. În absența interesului personal, lipsit de sursa de alimentare, conflictul de interese își încetează existența.

Merită de atenționat, că în definițiile citate sintagma de natură juridică „interes personal” manifestă statornicie, având un înțeles foarte larg. Acesta poate privi în mod direct sau indirect însuși funcționarul (autointeres), sau rudele acestuia. Interesul poate fi de natură politică, financiară, profesională, religioasă sau sexuală.<sup>16</sup>

Pentru a clarifica cum stau lucrurile, rămâne de analizat „interesul personal,” trasând o paralelă cu rigorile internaționale.

*Interesul personal*, conform Legii nr. 16/2008, este orice interes, material sau nematerial, care rezultă din necesitățile sau intențiile personale, din activități care altfel pot fi legitime în calitate de persoană privată, din relațiile lor cu persoane apropiate sau persoane juridice, indiferent de tipul de proprietate, din relațiile sau afiliațiile personale cu partidele politice, cu organizațiile

---

<sup>14</sup> Ghidul Organizației de Cooperare și Dezvoltare Economică pentru rezolvarea conflictului de interese în administrația publică, <[www.oecd.org/13/19/2957377.pdf](http://www.oecd.org/13/19/2957377.pdf)>, accesat la 29.10.2013.

<sup>15</sup> Ghid privind incompatibilitățile și conflictele de interese. Agenția Națională de Integritate. <[http://www.fonduri-ue.ro/res/filepicker\\_users/cd25a597fd-62/mfe/declaratii/formulare/Ghid\\_privind\\_incompatibilitatile\\_si\\_conflictele\\_de\\_interese\\_2011.pdf](http://www.fonduri-ue.ro/res/filepicker_users/cd25a597fd-62/mfe/declaratii/formulare/Ghid_privind_incompatibilitatile_si_conflictele_de_interese_2011.pdf)> accesat la 10.01.2011, p. 5.

<sup>16</sup> Le conflit d'intérêts, <[www.transparence-rance.org/ewb\\_pages/l/le\\_conflict\\_d'intérêts.php](http://www.transparence-rance.org/ewb_pages/l/le_conflict_d'intérêts.php)>, accesat la 30.10.2013.

necomerciale și cu organizațiile internaționale, precum și care rezultă din preferințele sau angajamentele acestora.

*Interesul personal*, în temeiul art. 13 din Codul model de conduită pentru agenții (funcționarii) publici,<sup>17</sup> include orice avantaj pentru el însuși sau ea însăși fie în favoarea familiei sale, părinților, prietenilor sau persoanelor apropiate, fie persoanelor sau organizațiilor cu care el sau ea are sau a avut relații de afaceri sau politice. Interesul personal include, de asemenea, orice obligație financiară sau civilă la care agentul public este constrâns.

Constatăm de la bun început, că prima noțiune nu contravine în esență sa celei furnizate de Codul model de conduită pentru agenții (funcționarii) publici.

Experții Transparency International Moldova, într-unul din studiile lor dedicat subiectului prezentei lucrări, indică asupra faptului că interesul personal al funcționarului public rezultă din: necesități sau intenții personale (suplimentarea venitului, promovarea în funcție), activități private (științifice, didactice, de creație), interesul persoanelor apropiate, relații cu persoanele juridice, preferințe (religioase, profesionale, de partid, etnice, de familie), angajamente (față de partid, grupuri profesionale etc.).<sup>18</sup>

La fel de importantă în perceperea fenomenului conflictului de interese este lista *persoanelor apropiate*. Nici la acest subiect nu am constatat o unanimitate de idei.

Potrivit art. 2 din Legea nr. 16/2008, *persoane apropiate* sunt: soțul (soția), persoanele înrudite prin sânge sau adopție (părinți, copii, frați, surori, bunici, nepoți, unchi, mătușe) și persoanele înrudite prin afinitate (cumnat, cumnată, socru, soacră, ginere, noră).

Conform legislației în domeniu a Letoniei, lista persoanelor apropiate, în comparație cu Legea nr. 16/2008, conține un număr mai redus de persoane. În baza alin. (6), art. 1 al Legii Republicii Letone cu privire la prevenirea conflictului de interese în activitatea persoanelor ce dețin funcții publice din

<sup>17</sup> Recomandarea no. R (2000) 10 a Comitetului Miniștrilor Consiliului Europei statelor-membre privind codurile de conduită pentru agenții (funcționarii) publici, adoptată la 11 mai 2000 la cea de-a 106-a sesiune.

<sup>18</sup> Spinei I., Obreja T. Tratarea conflictului de interese în serviciul public: reglementări și percepții. Chișinău: Bons Offices, 2008, 98 p., p. 9.

25 aprilie 2002,<sup>19</sup> persoane apropiate sunt: tatăl, mama, bunica, bunelul, copilul, nepotul, copilul adoptiv, părintele adoptiv, fratele, sora, sora vitregă, fratele vitreg, soțul.

Cu titlu de diversitate, recomandăm practica aplicată în Republica Lituania. În baza art. 2 din Legea cu privire la armonizarea intereselor publice și private în serviciul public, nr. VIII-371 din 02.07.1997,<sup>20</sup> în lista persoanelor apropiate sunt incluși concubinii și copiii acestora.

Codul model de conduită pentru agenții (funcționarii) publici,<sup>21</sup> include în această listă: familia, părinții, prietenii sau persoanele apropiate, fie persoanele sau organizațiile cu care el sau ea are sau a avut relații de afaceri sau politice.

În viziunea noastră, o abordare echivocă a manifestat-o legislativul Federației Ruse, înglobându-i pe toți în categoria persoanelor terțe. Potrivit alin. (2), art. 10 din Legea Federală „О противодействии коррупции,” din 19 decembrie 2008 cu modificările ulterioare,<sup>22</sup> interesul personal al unui funcționar este manifestat pe parcursul unor acțiuni sau inacțiuni strict reglementate „în interes personal sau în interesul persoanelor terțe.” Suntem ferm convinși, că formularea „persoane terțe” generează ecuația cu o necunoscută și o diversitate de răspunsuri, care poate fi utilizată în dezavantajul funcționarului onest, care va fi bănuț de interesul în favoarea unei „persoane terțe”, necunoscute funcționarului.

Experții naționali, propun extinderea listei date solicitând includerea verșorilor de gradul I și a cumetrilor, nașilor, finilor, prietenilor, foștilor și

<sup>19</sup> Закон Латвийской Республики о предотвращении конфликта интересов в деятельности государственных должностных лиц от 25 апреля 2002 г. Опубликован: «Латвияс Вестнесис» («Latvijas Vēstnesis»), 69 (2644) <[http://www.knab.gov.lv/uploads/rus/iknl\\_ru\\_2013.10.pdf](http://www.knab.gov.lv/uploads/rus/iknl_ru_2013.10.pdf)> accesat la 22.01.2014.

<sup>20</sup> Republic of Lithuania Law on the adjustment of public and private interesting the civil service, nr. VIII- 371 din 02 July 1997, as last amended on 1 July 2008 , nr. X-1667. <[http://www.vtek.lt/vtek/index.php?option=com\\_content&view=](http://www.vtek.lt/vtek/index.php?option=com_content&view=)>, accesat la 08.02.2014.

<sup>21</sup> Recomandarea No. R (2000) 10 a Comitetului Miniștrilor Consiliului Europei statelor-membre privind codurile de conduită pentru agenții (funcționarii) publici, adoptată la 11 mai 2000 la 106-a sesiune <[http://cna.md/sites/default/files/recomandarea\\_coduri\\_de\\_cond\\_funct\\_publ\\_rom.pdf](http://cna.md/sites/default/files/recomandarea_coduri_de_cond_funct_publ_rom.pdf)> accesat la 12.01.2014.

<sup>22</sup> Федеральный Закон «О противодействии коррупции», nr. 273-ФЗ от 25 декабря 2008 г. <<http://document.kremlin.ru/doc.asp?ID=49786>> accesat la 08.02.2014.

actualilor colegi.<sup>23</sup> Sunt salutare propunerile, precum și rezultatul nobil, spre care tind experții în domeniu, însă în viața cotidiană o situație de interes personal poate apărea și la „soluționarea” problemelor vecinilor, concubiniilor, cunoscătorilor, cunoscătorilor prin cunoscători etc. Este imposibil de a întui, precum și a prevedea în norma legală toate persoanele care pot „impulsiona” interesul personal al funcționarului.

Indubitabil, activitățile de serviciu desfășurate vis-a-vis de persoanele menționate în alineatul anterior simulează un conflict de interese, iar consecințele sunt identice cu cele produse de un aparent conflict de interese. Întru evitarea situațiilor date, dar și în scopul reducerii din posibilitățile iscării unui conflict între interesul privat și îndatoririle oficiale,<sup>24</sup> considerăm oportun de a oferi funcționarului o modalitate legală de raportare superiorilor săi referitor la situațiile dubioase.

Extinderea listei „persoanelor apropiate,” fără a fi bazată pe un studiu empiric, ar conduce la împiedicarea parțială a activității unor funcționari și nu este exclus că și a organelor administrației publice. Din motivul apariției formelor noi de activitate în sectorul public, în mod evident există un potențial de geneză a unor forme noi ale conflictului de interese. Din punctul nostru de vedere, ar fi mult mai binevenită depunerea eforturilor de lungă durată întru educarea funcționarului în spiritul corecției comportamentului profesional, conformarea faptelor sale cerințelor serviciului și eticii funcționarului. În acest sens, eficiența activității preventive constituie un atribut esențial al calității serviciului public.

Îndată ce ne-am pronunțat asupra părților componente ale unui conflict de interese, considerăm rezonabil de a purcede la examinarea procedeele de identificare a acestuia – obligatorii pentru un funcționar public. Conflictul de interese va fi identificat prin declararea inițială și periodică a intereselor personale și raportarea imediată a apariției conflictului de interese real.

Declarația de interese personale, conform art. 14 din Legea nr. 16/2008, este depusă în termen de 15 zile de la data angajării, validării mandatului ori numirii în funcție, după caz, și ori de câte ori intervin schimbări în informația

<sup>23</sup> Spinei I., Obreja T. Tratarea conflictului de interese în serviciul public: reglementări și percepții. Chișinău: Bons Offices, 2008, 98 p., p. 10-11.

<sup>24</sup> Барабашев А. Г., Кабышев С. В. Реформа государственной службы: Канадский опыт и Российская действительность. Москва: «Формула права», 2006, 147 с., p. 120.



indicată în conținutul acesteia, de asemenea, anual până la data de 31 martie și până la 31 martie a anului următor de la încetarea activității.

Depunerea declarației de interese personale după concediere are drept scop ținerea la control a fenomenului migrației funcționarului din sectorul public în cel privat, numită din franceză *pantouflage*.

În opinia noastră, informația solicitată în formularul declarației de interese personale, indispensabil trebuie să derive din conținutul noțiunii legale a intereselor personale. Omiterea includerii persoanelor apropiate în blancheta declarației oferă șansa de a eluda declararea unui conflict de interese potențial, în special la angajarea în serviciul public.

O altă metodă de identificare a conflictului de interese, în temeiul art.9 din Legea nr. 16/2008, constă în raportarea/informarea imediată, în formă scrisă (legislatorul nu a prevăzut o blanchetă tipizată, ci a lăsat conținutul documentului la discreția funcționarului), dar nu mai târziu de trei zile de la data constatării, șeful ierarhic superior sau organul ierarhic superior despre:

a) interesul său ori al persoanelor apropiate, legat de decizia pe care trebuie să o ia personal sau la luarea căreia trebuie să participe, ori de acțiunea pe care trebuie să o întreprindă în îndeplinirea atribuțiilor sale de serviciu;

b) calitatea sa ori a persoanelor apropiate, de fondator, acționar, asociat, membru al consiliului de administrație, membru al comisiei de control sau de revizie a unei persoane juridice (comerciale sau necomerciale), dacă această persoană juridică a primit de la organizația publică în care activează bunuri, inclusiv mijloace bănești, credite garantate de stat ori de autoritatea administrației publice locale sau o comandă de achiziție publică.

În acest context, menționăm, că circumstanțele elucidate în art. 9 din Legea nr. 16/2008 constituie conflict de interese real, nedeclararea căruia poate genera un conflict de interese consumat.

Ținem însă să remarcăm că, și de această dată, constatăm unele porțițe în prevederile legale. O analiză per ansamblu ne permite să susținem, că funcționarii nu sunt obligați să declare conflictul de interese real ce ține de relațiile și afiliațiile personale cu partidele politice, iar relațiile cu persoanele juridice, indiferent de tipul de proprietate, sunt declarate numai cu condiția că „această persoană juridică a primit de la organizația publică în care activează bunuri, inclusiv mijloace bănești, credite garantate... sau o comandă de achiziție publică.” Totodată, nu am regăsit în conținutul art. 9 expuneri ce se referă la organizațiile necomerciale și internaționale.

Neadmiterea, cu bună știință, ca funcționarii să-și îndeplinească atribuțiile de serviciu în situații de conflict de interese, este pusă în sarcina conducătorului, care, la rândul său, va examina situația de conflict de interese prin determinarea și aplicarea soluției adecvate pentru a dezlega conflictul de interese. Această suită de formalități poartă denumirea de soluționare a conflictului de interese.

Legea nr. 16/2008, potrivit alin. (5), art. 11, prevede un șir de opțiuni pentru soluționarea pozitivă a conflictului de interese. Pentru a le face mai accesibile, ne vom strădui să exemplificăm situațiile relatate în lege:

a) renunțarea sau lichidarea interesului personal (divorțul, renunțarea la afacerea personală etc.);

b) recuzarea (interzicerea) implicării funcționarului afectat de un conflict de interese în procesul de luare a deciziilor, cu păstrarea funcției acestuia, în cazul în care conflictul prezintă o probabilitate redusă de a se repeta (funcționarul este membru al Comisiei de angajare prin concurs, care va examina candidatura cumnatului acestuia);

c) restricționarea accesului funcționarului afectat de un conflict de interese la anumite informații (funcționarul Ministerului Educației este membru al grupului de evaluare a lucrărilor de bacalaureat. Întru evitarea situației care ar genera un conflict de interese, familiile absolvenților sunt cifrate);

d) transferul persoanei într-o funcție neconflictuală (presupune transferul, la solicitarea funcționarului, însă la inițiativa conducerii, într-o altă funcție în cadrul aceleiași instituții publice. Condiția de bază – noua funcție nu este afectată de interesul personal al funcționarului);

e) redistribuirea sarcinilor și responsabilităților funcționarului atunci când se consideră că un anumit conflict de interese va continua să existe, situație în care recuzarea nu mai este indicată (funcționarul își menține funcția, inclusiv atribuțiile de bază și responsabilitățile prevăzute de fișa de post. De exemplu, inspectorului în construcții X din cadrul Inspecției de Stat în Construcții i-a fost distribuită petiția cu privire la construcția neautorizată efectuată de cetățeanul Y, care s-a constatat a fi ginerele acestuia. Întru soluționarea conflictului de interese, petiția a fost transmisă spre examinare inspectorului în construcții R.);

f) demisia funcționarului din funcția conflictuală deținută în calitate de persoană privată (pornind de la postulatul că demisia constă în retragerea benevolă dintr-o funcție, potrivit formulării date, funcționarul va părăsi funcția privată și nu cea publică).

Pe fundalul Legii nr. 16/2008, Ghidul OECD<sup>25</sup> oferă două opțiuni suplimentare, necesare, în opinia noastră, de a fi incluse în legislația autohtonă:

1. Atribuirea rezolvării situației de conflict de interese printr-o procedură bazată efectiv pe „încredere oarbă.” Această prevedere urmează a fi aplicată atunci când lipsește posibilitatea de a înlocui funcționarul, din motiv că la acel moment și în situația creată alt specialist în domeniu nu există. Este binevenită pentru localitățile rurale. De exemplu, inginerul cadastral sau perceptorul fiscal al Primăriei satului H.

2. Demisia funcționarului public din funcția publică. Este aplicată în situația în care funcționarul oferă prioritate interesului personal. La acest moment pare ireală procedura demisionării, în pofida faptului că, conform prevederilor alin. (9), art. 11 din Legea nr. 16/2008, persoanele cărora li se aplică legea, sunt obligate să se conformeze oricărei decizii finale care îi cere să se retragă din situația de conflict de interese în care ea se află sau să renunțe la avantajul ce stă la originea conflictului.

La finele lucrării, dorim să relatăm, că abordând subiectul comportamentului funcționarului public în diverse situații de conflict de interese, susținem mențiunile experților OECD, potrivit cărora obiectivul unei politici adecvate privind conflictul de interese nu constă în simpla interzicere a tuturor intereselor de natură privată ale funcționarilor publici. Încercarea de a controla prea strict exercitarea intereselor personale poate intra în conflict cu alte drepturi sau poate fi imposibilă sau contraproductivă în practică sau poate determina unele persoane să nu mai dorească să ocupe o funcție publică deloc.<sup>26</sup>

Și în acest context, menționăm, că unul dintre cele 4 obiective ale Legii cu privire la conflictul de interese [lit. b), art. 3] a Canadei,<sup>27</sup> constă în stimularea și încurajarea persoanelor care posedă competențele și abilitățile necesare să solicite și să accepte o funcție publică.

<sup>25</sup> Ghidul Organizației de Cooperare și Dezvoltare Economică pentru rezolvarea conflictului de interese în administrația publică, <[www.oecd.org/13/19/2957377.pdf](http://www.oecd.org/13/19/2957377.pdf)>, accesat la 29.10.2013.

<sup>26</sup> Ghidul Organizației de Cooperare și Dezvoltare Economică pentru rezolvarea conflictului de interese în administrația publică, <[www.oecd.org/13/19/2957377.pdf](http://www.oecd.org/13/19/2957377.pdf)>, accesat la 29.10.2013.

<sup>27</sup> Loi du Canada sur les conflits d'intérêts (L.C. 2006, ch. 9, art. 2) <<http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/C-36.65/TexteCompleet.html>> accesat la 10.02.2014.

Suntem ferm convinși că preluarea bunelor practici ar fi binevenită pentru serviciul public național, atât prin comasarea reglementării conflictului de interese și declarării veniturilor și proprietăților, într-un singur act normativ, cât și prin stabilirea obiectivelor similare, dar, în special, prin realizarea acestuia, fapt ce va contribui indispensabil la ridicarea nivelului de încredere a populației în autoritățile administrației publice.

### BIBLIOGRAFIE

1. Legea cu privire la conflictul de interese nr. 16-XVI din 15 februarie 2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 30.05.2008, nr. 94-96.
2. Ghidul Organizației de Cooperare și Dezvoltare Economică pentru rezolvarea conflictului de interese în administrația publică, <[www.oecd.org/13/19/2957377.pdf](http://www.oecd.org/13/19/2957377.pdf)>, accesat la 29.10.2013
3. Recomandarea no. R (2000) 10 a Comitetului Miniștrilor Consiliului Europei statelor-membre privind codurile de conduită pentru agenții (funcționarii) publici, adoptată la 11 mai 2000 la cea de-a 106-a sesiune. <[http://cna.md/sites/default/files/recomandarea\\_coduri\\_de\\_cond\\_funct\\_publ\\_rom.pdf](http://cna.md/sites/default/files/recomandarea_coduri_de_cond_funct_publ_rom.pdf)> accesat la 12.01.2014.
4. Горный М. Д. Противодействие коррупции: предупреждение негативных последствий конфликта интересов. Электронная библиотека. <[http://www.civisbook.ru/files/File/Gornyi\\_prot\\_korr.pdf](http://www.civisbook.ru/files/File/Gornyi_prot_korr.pdf)> accesat la 08.01.2014.
5. Raportul pentru anul 2004 al Serviciului Central de Prevenire a Corupției din Franța. Le conflit d'intérêts <[www.transparence-france.org/ewb\\_pages/l/le\\_conflit\\_d'intérêts.php](http://www.transparence-france.org/ewb_pages/l/le_conflit_d'intérêts.php)>, accesat la 30.10.2013.
6. Ghid privind incompatibilitățile și conflictele de interese. Agenția Națională de Integritate. <[http://www.fonduri-ue.ro/res/filepicker\\_users/cd25a597fd-62/mfe/declaratii/formulare/Ghid.privind.incompatibilitatile.si.conflictele.de.interese\\_2011.pdf](http://www.fonduri-ue.ro/res/filepicker_users/cd25a597fd-62/mfe/declaratii/formulare/Ghid.privind.incompatibilitatile.si.conflictele.de.interese_2011.pdf)> accesat la 10.01.2011.
7. Барабашев А. Г., Кабышев С. В. Реформа государственной службы: Канадский опыт и Российская действительность. Москва: «Формула права», 2006, 147 с.
8. Le conflit d'intérêts. <[www.transparence-france.org/ewb\\_pages/l/le\\_conflit\\_d'intérêts.php](http://www.transparence-france.org/ewb_pages/l/le_conflit_d'intérêts.php)>, accesat la 30.10.2013.
9. Spinei I., Obreja T. Tratarea conflictului de interese în serviciul public: reglementări și percepții. Chișinău: Bons Offices, 2008, 98 p.

10. Закон Латвийской Республики о предотвращении конфликта интересов в деятельности государственных должностных лиц от 25 апреля 2002 г. Опубликован: «Латвияс Вестнесис» («Latvijas Vēstnesis»), 69 (2644) <[http://www.knab.gov.lv/uploads/rus/iknl\\_ru\\_2013.10.pdf](http://www.knab.gov.lv/uploads/rus/iknl_ru_2013.10.pdf)> accesat la 22.01.2014.

11. Republic of Lithuania Law on the adjustment of public and private interesting the civil service, nr. VIII- 371 din 02 July 1997, as last amended on 1 July 2008, nr. X-1667. <[http://www.vtek.lt/vtek/index.php?option=com\\_content&view](http://www.vtek.lt/vtek/index.php?option=com_content&view)>, accesat la 08.02.2014.

12. Федеральный Закон «О противодействии коррупции», nr. 273-ФЗ от 25 декабря 2008 г. <<http://document.kremlin.ru/doc.asp?ID=49786>> accesat la 08.02.2014.

13. Loi du Canada sur les conflits d'intérêts (L.C. 2006, ch. 9, art. 2) <<http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/C-36.65/TexteCompleet.html>> accesat la 10.02.2014.

## ПРАВО НА УЧАСТИЕ В УПРАВЛЕНИИ ДЕЛАМИ ГОСУДАРСТВА В СИСТЕМЕ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА

Рагим СУЛТАНОВ,  
*соискатель ученой степени доктора права*

### **SUMMARY**

*In the law community, political rights are considered to be the right to political participation. This may take many forms, the most notable of which is included in the right to vote. Others are, the right to stand as a candidate, the right to join a political party, right to participate in a demonstration, and others.*

*Every citizen shall have the right and the opportunity, without any of the distinctions: to take part in the conduct of public affairs, directly or through freely chosen representatives; to vote and to be elected at genuine periodic elections which shall be by universal and equal suffrage and shall be held by secret ballot, guaranteeing the free expression of the will of the electors; to have access, on general terms of equality, to public service in his country.*

Важнейшей задачей современного государства является реализация интересов людей, которая возможна через создание определенных взаимоотношений между индивидом, обществом и государством, воплощенных в правах человека.

Под **правами человека** понимают совокупность моральных норм, принадлежащих людям, независимо от расовых, национальных или социальных различий.<sup>1</sup>

Права человека определяют минимум условий для сохранения человеческого достоинства и жизни, являются универсальной категорией, которые представляет собой вытекающие из самой природы человека возможности пользоваться элементарными, наиболее важными благами и условиями безопасного, свободного существования личности в обществе.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Политология: Толковый словарь. Русско-английский. М., 2001, с. 480.

<sup>2</sup> Баранов Н. Политические отношения и политический процесс в современной России, 2002. <[http://nicbar.narod.ru/lekziya21.htm#\\_ftn1](http://nicbar.narod.ru/lekziya21.htm#_ftn1)>, с. 19.

На сегодняшний день, признание высшей ценности прав и свобод человека означает приоритет прав и свобод человека в деятельности всех органов государственной власти, их ориентацию на эти права и свободы. Высшая ценность прав человека, в установлении его конституционной свободы и призваны служить ограничителем всевластия государства, препятствовать произволу государственных органов и должностных лиц, необоснованному вторжению государства в сферу личной свободы человека.<sup>3</sup>

Исходя из этапов провозглашения основных прав и свобод, права человека и гражданина разделяют на три поколения:<sup>4</sup>

- **первое поколение** включает в себя провозглашенные буржуазными революциями (XVII-XVIII вв.) гражданские и политические права, которые получили название **негативных**, т. е. выражающих независимость личности в определенных действиях от власти государства, обозначающих пределы его невмешательства в область свободы и самовыражения индивида (право на жизнь, свободу и безопасность личности, неприкосновенность жилища, право на равенство перед законом, избирательное право, право на свободу мысли и совести, свободу слова и печати и т. д.);

- **второе поколение** связано с социальными, экономическими и культурными правами, которые утвердились как таковые к середине XX века под влиянием борьбы народов за улучшение своего социально-экономического положения, за повышение культурного статуса, под воздействием социалистических идей. Данные права иногда называют **позитивными**, так как их реализация, в отличие от реализации прав первого поколения, требует целенаправленных действий со стороны государства, т. е. его позитивного вмешательства в их осуществление, создания необходимых обеспечивающих мер (право на труд и свободный выбор работы, на отдых и досуг, на защиту материнства и детства, на образование, на здравоохранение, на социальное обеспечение, на участие в культурной жизни общества и т. п.);

- **третье поколение** охватывает права коллективные или солидарные,

---

<sup>3</sup> Власов А. Н. Конституционное значение и право граждан в образовании государства и его управлении: сб. науч. ст./ науч. ред. Г. Г. Маньшин. Минск: А. Н. Вараксин, 2013.

<sup>4</sup> Баранов Н. Политические отношения и политический процесс в современной России, 2002. <[http://nicbar.narod.ru/lekziya21.htm#\\_ftn1](http://nicbar.narod.ru/lekziya21.htm#_ftn1)>.

вызванные глобальными проблемами человечества и принадлежащие не столько каждому индивиду, сколько целым нациям, народам (право на мир, благоприятную окружающую среду, самоопределение, информацию, социальное и экономическое развитие и пр.). Данные права стали возникать после Второй мировой войны на фоне освобождения многих стран от колониальной зависимости, усугубления экологических и гуманитарных проблем и находятся во многом еще на стадии становления в качестве юридически обязательных норм.

В зависимости от содержания различают следующие права:

- *гражданские или личные* (право на жизнь, на охрану достоинства, тайна переписки, телефонных переговоров и др.);
- *политические* (право избирать и быть избранным во властные структуры, на равный доступ к государственной службе, на объединение, мирные собрания, митинги, демонстрации и др.);
- *экономические* (право частной собственности, на предпринимательскую деятельность, на труд, на отдых и др.);
- *социальные* (право на охрану семьи, охрану материнства и детства, охрану здоровья, на социальное обеспечение, благоприятную окружающую среду и др.);
- *культурные* (право на образование, на участие в культурной жизни, на пользование результатами научного и культурного прогресса; свобода литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества и др.).

Несмотря на то, что понятия права человека и права гражданина отмечают ту же область и используются параллельно, между ними все же существует некоторое отличие и специфический смысл.

Права человека – это общие права индивидуума, наделенного разумом и сознанием, для которого признаются его естественные права, являющиеся неотчуждаемыми и неотъемлемыми. Категория прав человека включает права гражданина, права иностранцев и лиц без гражданства. Последние, в отличие от имеющих гражданство лиц, не обладают всеми правами, предусмотренными Конституцией.<sup>5</sup>

Следует подчеркнуть, что понятие гражданство определяется как

---

<sup>5</sup> Учебное пособие для государственного служащего в области прав человека/ А. Мунтяну, А. Григориу, С. Русу [и др.]; пер. с рум.: В. Рябцов. К.: Агс, 2011, с. 23-24.



устойчивая правовая связь человека с государством, выражающаяся в совокупности их взаимных прав, обязанностей и ответственности, основанная на признании и уважении достоинства, основных прав и свобод человека.

Обладание юридическим статусом гражданства – это предпосылка полного распространения на конкретное физическое лицо всех прав, свобод и обязанностей, признаваемых законом, защиты его государством не только внутри страны, но и за ее пределами.<sup>6</sup>

**Права гражданина** – это охраняемая законом мера юридически возможного поведения, направленная на удовлетворение интересов не всякого человека, а лишь того, который находится в устойчивой правовой связи с конкретным государством.<sup>7</sup> В отличие от прав граждан, права человека не всегда выступают как юридические категории. Они могут являться и моральными, и социальными категориями, могут существовать независимо от их государственного признания и законодательного закрепления, вне связи человека с конкретной страной.<sup>8</sup>

По своей сущности, права гражданина относятся к разряду отношений индивидуума с государством, в которых первый рассчитывает не только на защиту своих прав, но и на эффективный вклад государства в их осуществление. Конституция четко отграничивает область прав человека и область прав гражданина, устанавливая в определенных случаях отчетливые права и свободы для своих граждан, но также налагает и специфические обязательства.<sup>9</sup>

В основном, правовой статус гражданина отличается тем, что в него входят важные политические права и свободы, которые составляют категорию прав и свобод человека, гарантирующих свободу доступа,

---

<sup>6</sup> Власов А. Н. Конституционное значение и право граждан в образовании государства и его управлении: сб. науч. ст./ науч. ред. Г. Г. Маньшин. Минск: А. Н. Вараксин, 2013, с. 19.

<sup>7</sup> Малько А. В. Политическая и правовая жизнь России: актуальные проблемы. М., 2000, с. 121.

<sup>8</sup> Баранов Н. Политические отношения и политический процесс в современной России, 2002. <[http://nicbar.narod.ru/lekziya21.htm#\\_ftn1](http://nicbar.narod.ru/lekziya21.htm#_ftn1)>.

<sup>9</sup> Учебное пособие для государственного служащего в области прав человека/ А. Мунтяну, А. Григориу, С. Русу [и др.]; пер. с рум.: В. Рябцов. К.: Агс, 2011, с. 23-24.

участия или контроля над политическими, исполнительными и судебными органами государства.<sup>10</sup>

Общеизвестно, что политика – это та сфера общественной жизни, которая связана с осуществлением публичной власти. В связи с этим политические права и свободы человека и гражданина – это те права и свободы, которые определяют политический статус личности, позволяющий ей участвовать в общественно-политической жизни, в осуществлении политической власти, управлении обществом и государством и т. д.

Поскольку политическая правосубъектность наступает в полном объеме обычно лишь к моменту совершеннолетия (18 лет), а иностранцы и апатриды достаточно редко и весьма ограниченно пользуются такими правами и свободами, постольку эти права и свободы – это, по сути дела, права гражданина, неразрывно связанные, как правило, с обладанием личностью гражданством данного государства.<sup>11</sup>

В этом смысле следует подчеркнуть, что статья 25 Международного пакта о гражданских и политических правах<sup>12</sup> определяет, что только «каждый гражданин» должен иметь право и возможность:

а) принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через посредство свободно выбранных представителей;

б) голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, производимых на основе всеобщего равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей;

с) допускаться в своей стране на общих условиях равенства к государственной службе».

К числу важнейших политических прав и свобод гражданина следует отнести:

---

<sup>10</sup> Учебное пособие для государственного служащего в области прав человека/ А. Мунтяну, А. Григориу, С. Русу [и др.]; пер. с рум.: В. Рябцов. К.: Arc, 2011, с. 25.

<sup>11</sup> Енгибарян Р. В., Тадевосян Э. В. Конституционное право: Учебник. 2-е издание. Москва: Юристъ, 2002, с. 167.

<sup>12</sup> Международный пакт о гражданских и политических правах, принят Резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 года. <[http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/pactpol.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml)>.

- право участвовать в управлении делами общества и государства,
- право избирать и быть избранным,
- право на равный доступ к государственной службе,
- право на обращение,
- свобода печати и информации,
- свобода объединения, собраний и манифестаций,
- право и обязанность защиты страны и др.

Итак, политические права – группа основных конституционных прав и свобод, дающих гражданам возможность участвовать в общественной и политической жизни.<sup>13</sup>

В юридической литературе политические права классифицированы по нескольким критериям. По мнению С. А. Афанасьевой, все политические права делятся на права и свободы. К политическим правам следует отнести право на информацию, право граждан на участие в управлении делами государства, избирательные права, право вносить в государственные органы предложения, заявления, жалобы и обращения, право на равный доступ граждан к государственной службе, право на объединение. К политическим свободам – свободу мысли и слова, свободу собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования.<sup>14</sup>

В зависимости от форм, способов реализации политические права и свободы можно разделить на две группы. Права, реализуемые непосредственно (путем прямого волеизъявление гражданина) – право избирать на выборах и на референдуме; право быть избранным в органы государственной власти; право на обращения; право на информацию; свобода мысли и слова; право на объединение; свобода собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования.

Права, реализуемые через представителей (действующих от имени гражданина и принимающих решения, выражающие его волю) – право на участие в управлении делами государства через выборных должностных лиц.

В зависимости от количества субъектов, реализующих политические

---

<sup>13</sup> Баглай М. В., Туманов В. А. Малая энциклопедия конституционного права. Москва: БЕК, 1998, с. 327.

<sup>14</sup> Афанасьева С. А. Классификация политических прав и свобод человека и гражданина. В: Вестник МГПУ, Серия «Юридические науки», 2008, № 2 (28), с. 110.

права и свободы, они подразделяются на три группы: права, которые могут быть реализованы только коллективно; права, реализующиеся индивидуально; права, которые могут быть реализованы как коллективно, так и индивидуально. К первой группе, коллективным политическим правам и свободам, следует отнести право на объединение; свободу собраний, митингов, демонстраций; активное избирательное право. Ко второй группе, индивидуальным политическим правам, относятся пассивное избирательное право; право вносить в государственные органы предложения, заявления, жалобы и обращения; право на равный доступ граждан к государственной службе. Третью группу составляют те политические права, которые могут быть реализованы как коллективно, так и индивидуально, это свобода мысли и слова; право на информацию.<sup>15</sup>

Следует отметить, что права человека и, в первую очередь, политические, составляют суть гражданского общества. Поэтому неслучайно они получили статус международно-правового стандарта для государств, обязавшихся признавать и соблюдать основные права и свободы человека.<sup>16</sup> Политические права и свободы составляют основу демократии и «выступают как ценности, которыми власть должна ограничивать себя и на которые должна ориентироваться».<sup>17</sup>

Политические права и свободы занимают особое место в существующей сегодня системе прав человека, поскольку они направлены на его проявление в качестве активного участника политического процесса. Они представляют набор средств для оказания влияния на деятельность государства, обуславливая тем самым правовой статус и государства, и личности в государстве.<sup>18</sup>

Особенность политических прав и свобод состоит также и в том, что, в отличие от экономических, социальных и культурных прав, направленных на обеспечение личной автономии, они в большей мере

---

<sup>15</sup> Афанасьева С. А. Классификация политических прав и свобод человека и гражданина. В: Вестник МГПУ, Серия «Юридические науки», 2008, № 2 (28), с. 110.

<sup>16</sup> Орлова О. В. Права и свободы личности как субъекта политической жизни. В: Государство и право, 2007, № 7, с. 150.

<sup>17</sup> Права человека / под ред. Е. А. Лукашевой. М., 1999, с. 151.

<sup>18</sup> Басик В. П. Политические права граждан России и иностранцев в Российской Федерации. В: Вестник Московского ун-та, Сер. 11, Право, 2004, № 3, с. 42.

носят неиндивидуалистический характер и нацелены на включение человека в управление делами общества и государства. Это связано с тем, что реализация таких прав направлена не только на обеспечение личного благосостояния (в широком смысле слова), но и на развитие общества (и государства) в целом.<sup>19</sup>

Несмотря на свою значимость, политические права и свободы имеют определенные пределы их реализации. В основном, границы политических прав и свобод определяются правами и законными интересами других людей.<sup>20</sup>

Международно-правовые нормы, в том числе Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод,<sup>21</sup> предусматривают возможность установления пределов осуществления прав и свобод личности в случаях, необходимых для охраны основ государственного строя, здоровья и нравственности граждан, ограничения прав и свобод иных лиц. Устанавливаемые законом ограничения свободы действий при осуществлении какого-либо субъективного права получили наименование пределов осуществления данного права.<sup>22</sup>

Важным представляется, что политические права не могут быть использованы в целях насильственного изменения конституционного строя, нарушения целостности государства, подрыва безопасности государства, разжигания социальной, расовой, национальной и религиозной розни.<sup>23</sup>

В системе политических прав и свобод граждан одним из основополагающих является право граждан на участие в управлении делами государства. По мнению многих исследователей, данное право выступает как основное стержневое политическое право (ведущее место

---

<sup>19</sup> Орлова О. В. Права и свободы личности как субъекта политической жизни. В: Государство и право, 2007, № 7, с. 51.

<sup>20</sup> Алекперов А. А. Проблемы политических прав и свобод иностранцев в интерпретации Европейской Конвенции о защите прав и основных свобод (на примере законодательства Азербайджанской Республики). В: Гуманитарные науки и образование, 2012, № 2. с. 120.

<sup>21</sup> Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод. Страсбург, 2001.

<sup>22</sup> Воеводин Л. Д. Юридический статус личности в России. М., 1997, с. 241.

<sup>23</sup> Баглай М. В., Туманов В. А. Малая энциклопедия конституционного права. Москва: БЕК, 1998, с. 328.

в системе политических прав граждан).<sup>24</sup> Оно юридически обеспечивает реализацию народовластия, включение граждан в сферу принятия и осуществления государственных решений.<sup>25</sup> Невозможно представить современное демократическое государство, где бы граждане не принимали участия в управлении государственными делами.

В юридической литературе однозначного подхода к содержанию права граждан на участие в управлении делами государства не существует. Отсутствует и четкое определение понятия «право на управление делами государства», несмотря на то, что оно является одним из важнейших конституционных прав граждан, отражающих демократическую природу их взаимоотношений с государством. Соответственно, уяснение сущности данного права и его содержания представляется ценным не только с точки зрения науки конституционного права, но и с позиций реального воплощения установлений Основного закона в повседневной жизни граждан.<sup>26</sup>

По мнению М. С. Зайцева, право граждан на участие в управлении делами государства это закрепленная в Конституции и конкретизированная в законах, а также иных нормативных актах возможность граждан реализовывать активность в принятии и осуществлении государственных решений непосредственно или через свободно выбранных представителей и тем самым влиять на политику государства в различных сферах государственной деятельности путем участия в избирательном, судебном и управленческом процессах, обращения в органы государственной власти и местного самоуправления и участия в мирных собраниях.<sup>27</sup>

С точки зрения С. А. Афанасьевой право граждан на участие в управлении делами государства реализуется посредством следующих видов прав: во-первых, это избирательные права граждан; во-вторых,

---

<sup>24</sup> Щеголева Н. А. Право на участие в управлении делами государства: понятие и ограничения. В: Среднерусский вестник общественных наук, 2011, № 3, с. 114-115.

<sup>25</sup> Старостина И. А. Всенародные обсуждения: правовые возможности и практика. В: Вестник Московского университета. Серия 11. Право, 1998, № 1, с. 47.

<sup>26</sup> Старостина И. А. Всенародные обсуждения: правовые возможности и практика. В: Вестник Московского университета. Серия 11. Право, 1998, № 1, с. 17.

<sup>27</sup> Зайцев М. С. Понятие и содержание конституционного права на участие в управлении делами государства. В: Вестник Волгоградской академии МВД России, 2013, № 1, с. 25.

это право на равный доступ к государственной службе, в-третьих, право на обращения.<sup>28</sup>

Н. А. Щеголева считает, что право граждан на участие в управлении делами государства включает несколько субъективных возможностей, которые, в свою очередь, можно рассматривать как самостоятельные политические права граждан: право на участие в выборах; всенародное голосование (референдум); право на равный доступ к государственной и муниципальной службе; право на участие в отправлении правосудия (возможность быть судьями, присяжными и арбитражными заседателями); право на обращения граждан в органы власти.<sup>29</sup>

Другие исследователи, подчеркивая многосоставный характер указанного права, считают, что оно включает в себя: 1) право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления; 2) право участвовать в референдуме; 3) право на равный доступ к государственной службе; 4) право участвовать в отправлении правосудия.<sup>30</sup>

Полагая, что приведенный перечень является неполным, М. С. Зайцев считает, что конституционное право на участие в управлении делами государства представляет собой многосоставное право, компонентами которого являются: 1) право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления; 2) право участвовать в референдуме; 3) право на равный доступ к государственной и муниципальной службе; 4) право участвовать в отправлении правосудия; 5) право обращаться лично и направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления; 6) право граждан на мирные собрания.<sup>31</sup>

---

<sup>28</sup> Афанасьева С. А. Классификация политических прав и свобод человека и гражданина. В: Вестник МГПУ, Серия «Юридические науки», 2008, № 2 (28), с. 111.

<sup>29</sup> Щеголева Н. А. Право на участие в управлении делами государства: понятие и ограничения. В: Среднерусский вестник общественных наук, 2011, № 3, с. 114.

<sup>30</sup> Садовникова Г. Д., Конюхова И. А. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) [Электронный ресурс]. 3-е изд., исправ. и доп. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>31</sup> Зайцев М. С. Понятие и содержание конституционного права на участие в управлении делами государства. В: Вестник Волгоградской академии МВД России, 2013, № 1, с. 18.

Далее следует подчеркнуть, что участие граждан в управлении делами государства предусматривает множество форм реализации, перечень которых не является и не может являться закрытым. Некоторые из этих форм представляют собой самостоятельные конституционные права, другие – права, прямо не указанные в Конституции, но закрепленные в законодательстве.

Обращая на этот вопрос особое внимание, М. А. Липчанская предлагает различные основания классификации форм участия граждан в управлении делами государства. По ее мнению наиболее важной является классификация форм участия граждан в управлении делами государства на *непосредственные* и *опосредованные*, выражением которых является, соответственно, прямая и представительная демократия.<sup>32</sup>

Помимо этого, автор предлагает классифицировать формы участия граждан в управлении делами государства по следующим основаниям:<sup>33</sup>

- в зависимости от сферы применения формы участия граждан в управлении делами государства можно разделить на формы, реализуемые в области правотворчества; в сфере исполнительной власти; в сфере отправления правосудия;
- исходя из стадий управленческого процесса, возможно участие граждан в формировании органов публичной власти, деятельности этих органов и при осуществлении общественного контроля за их деятельностью;
- по субъектам применения можно выделить коллективные и индивидуальные формы участия граждан в управлении делами государства;
- в зависимости от способа применения формы участия граждан в управлении делами государства могут быть прямыми и опосредованными;
- исходя из уровня нормативного закрепления – конституционные,

---

<sup>32</sup> Липчанская М. А. Участие граждан Российской Федерации в управлении делами государства: конституционно-правовое исследование: автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук. Саратов, 2012, с. 12.

<sup>33</sup> Липчанская М. А. Участие граждан Российской Федерации в управлении делами государства: конституционно-правовое исследование: автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук. Саратов, 2012, с. 13.



законодательно-определенные и не имеющие нормативного закрепления формы участия граждан в управлении делами государства;

- с точки зрения субъективных поведенческих факторов различают добровольное и принудительное участие. Добровольные формы основаны на правосознании социально-активного и законопослушного гражданина и выражаются, к примеру, в голосовании на выборах, создании политических партий, организации митингов и др. Принудительные формы (в советские политические реальности их аналогом являлось мобилизационное участие) предполагают исключительно внешнее проявление политической активности без соответствующей субъективной оценки;

- в зависимости от интенсивности и последовательности можно выделить регулярные и иррегулярные формы участия граждан в управлении делами государства. Регулярные формы предполагают системное, постоянное выражение собственной воли; иррегулярные – охватывают разовые, эпизодические действия граждан (например, забастовки, митинги и т. д.);

- в соответствии с критерием содержательной направленности участия граждан в управлении делами государства можно выделить легитимирующие и протестные формы. В первом случае активность субъектов гражданского общества направлена на поддержку деятельности государственных институтов, признание их субъектного состава, принятых решений и т. д. Во втором – предполагается негативная реакция субъектов на сложившуюся в обществе политическую, экономическую, иную ситуации или конкретные действия государственных органов и их должностных лиц.

Таким образом, право на участие в управлении делами государства является комплексным правом, включающем в себя множество форм участия в управлении делами государства. С этой точки зрения, оно представляется как фундаментальное право граждан в демократическом государстве.

Как и все политические права и свободы, право на участие в управление делами государства может быть ограничено. Ограничения этого права рассматривается как законодательно санкционированное временное или постоянное сдерживание действия (или бездействия) граждан в сфере политики по осуществлению интересов, обусловленных

степенью их публичной активности, обеспечивающее баланс прав и интересов гражданина, общества и государства.<sup>34</sup>

Являясь комплексным правом, право на участие в управление делами государства может быть ограничено только при соблюдении следующих требований (принципов):<sup>35</sup>

- ограничение прав и свобод устанавливается только законом;
- возможность временных и постоянных ограничений;
- ограничение прав и свобод только в той мере, в какой это необходимо;
- ограничение прав и свобод возможно в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны, обеспечения безопасности государства;
- недопустимость ограничения законодательных гарантий или снижения их уровня;
- ограничения прав и свобод должны быть справедливыми, стабильными и соответствовать принципу соразмерности.

Таким образом, ограничения, являясь важным элементом механизма суверенной демократии, эффективно регулируют общественные отношения, складывающиеся в процессе осуществления государственной власти, препятствуют злоупотреблениям как со стороны органов государственной власти, так и со стороны отдельно взятых граждан, предоставляя равные демократические права всем субъектам правоотношений.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Алекперов А. А. Проблемы политических прав и свобод иностранцев в интерпретации Европейской Конвенции о защите прав и основных свобод (на примере законодательства Азербайджанской Республики). В: Гуманитарные науки и образование, 2012, № 2.

---

<sup>34</sup> Щеголева Н. А. Право на участие в управлении делами государства: понятие и ограничения. В: Среднерусский вестник общественных наук, 2011, № 3, с. 116.

<sup>35</sup> Щеголева Н. А. Право на участие в управлении делами государства: понятие и ограничения. В: Среднерусский вестник общественных наук, 2011, № 3, с. 116.

2. Афанасьева С. А. Классификация политических прав и свобод человека и гражданина. В: Вестник МГПУ, Серия «Юридические науки», 2008, № 2 (28).
3. Баглай М. В., Туманов В. А. Малая энциклопедия конституционного права. Москва: БЕК, 1998.
4. Баранов Н. Политические отношения и политический процесс в современной России, 2002. <[http://nicbar.narod.ru/lekziya21.htm#\\_fn1](http://nicbar.narod.ru/lekziya21.htm#_fn1)>.
5. Басик В. П. Политические права граждан России и иностранцев в Российской Федерации. В: Вестник Московского ун-та, Сер. 11, Право, 2004, № 3.
6. Власов А. Н. Конституционное значение и право граждан в образовании государства и его управлении: сб. науч. ст./ науч. ред. Г. Г. Маньшин. Минск: А. Н. Вараксин, 2013.
7. Воеводин Л. Д. Юридический статус личности в России. М., 1997.
8. Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод. Страсбург, 2001.
9. Енгибарян Р. В., Тадевосян Э. В. Конституционное право: Учебник. 2-е издание. Москва: Юристъ, 2002.
10. Зайцев М. С. Понятие и содержание конституционного права на участие в управлении делами государства. В: Вестник Волгоградской академии МВД России, 2013, № 1.
11. Липчанская М. А. Участие граждан Российской Федерации в управлении делами государства: конституционно-правовое исследование: автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук. Саратов, 2012.
12. Малько А. В. Политическая и правовая жизнь России: актуальные проблемы. М., 2000.
13. Международный пакт о гражданских и политических правах, принят Резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 года. <[http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/pact-pol.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pact-pol.shtml)>.
14. Орлова О. В. Права и свободы личности как субъекта политической жизни. В: Государство и право, 2007, №7.
15. Политология: Толковый словарь. Русско-английский. М., 2001.
16. Права человека / под ред. Е.А. Лукашевой. М., 1999.
17. Садовникова Г. Д., Конюхова И.А. Комментарий к Конституции

Российской Федерации (постатейный) [Электронный ресурс]. 3-е изд., исправ. и доп. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

18. Старостина И. А. Всенародные обсуждения: правовые возможности и практика. В: Вестник Московского университета. Серия 11. Право, 1998, № 1.

19. Учебное пособие для государственного служащего в области прав человека/ А. Мунтяну, А. Григориу, С. Русу [и др.]; пер. с рум.: В. Рябцов. К.: Arc, 2011.

20. Щеголева Н. А. Право на участие в управлении делами государства: понятие и ограничения. В: Среднерусский вестник общественных наук, 2011, № 3.

## PROCEDURILE PARLAMENTARE: CONCEPT, SEMNIFICAȚIE ȘI CLASIFICARE

Viorel ALBU,  
*magistru în drept*

### SUMMARY

*The role and significance of parliamentary procedures are the following: first, they provide adequate procedural insurance of the activity of parliament and therefore constitute the basis for the rational organization of the work of parliament, and secondly, they are the embodiment of public interests and party in the parliament, in the third row, parliamentary procedures are elements of „brake and counterbalance” system allowing parliament to achieve legislative power and control over the executive.*

Abordarea teoretică a procedurilor parlamentare impune cu necesitate pentru început precizarea conceptului de „procedură”. Din perspectiva etimologiei sale se poate susține că acest termen a fost împrumutat din limba franceză („procedure”). La rândul său, limba franceză a împrumutat termenul din latină („procedere”), care semnifică *promovare a ceva* sau, într-un sens mai îngust, o ordine stabilită oficial de acțiune,<sup>1</sup> orice acțiune continuă și succesivă.<sup>2</sup> În general, termenul de „procedură” este înțeles în jurisprudență ca și în alte domenii ca fiind o consecutivitate de acțiuni, o ordine de realizare a unei activități etc.<sup>3</sup>

Cercetătorii recunosc procedurii și alte trăsături. Astfel, orice procedură, ca fenomen social, reprezintă un sistem orientat spre atingerea unui anumit rezultat social; aceasta constă din acte succesive sau trepte de activitate; creează un model consacrat normativ de dezvoltare, de mișcare a unui fenomen; este organizată ierarhic; se află în dinamică, dezvoltare; exprimă mijlocul de realizare a unei anumite relații sociale.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Игнатов Е. А. *К вопросу о понятии парламентских процедур и их значении в работе парламента России*. В: Право: Теория и Практика, 2002, № 11. [электронный ресурс]. <<http://www.yurclub.ru/docs/pravo/1102/011102.html>>.

<sup>2</sup> Майфат А. В. *Гражданско-правовые конструкции инвестирования: монография*. Москва: Волтерс Клувер, 2007, р. 210.

<sup>3</sup> Майфат А. В. *Гражданско-правовые конструкции инвестирования: монография*. Москва: Волтерс Клувер, 2007, р. 210.

<sup>4</sup> Протасов В. Н. *Юридическая процедура*. М., 1991, р. 6-7.

Este important de precizat că procedura încetează a fi un fenomen social și devine o procedură juridică în cazul în care ea se transpune în sfera juridică.<sup>5</sup> Menirea procedurii juridice este orientată spre realizarea dispozițiilor normelor de drept.<sup>6</sup>

Potrivit lui E. A. Ignatov, procedura parlamentară constituie o varietate a procedurii juridice, deoarece dispune de unele și aceleași trăsături ca și ultima, cum ar fi:<sup>7</sup>

- este o procedură specială, consacrată clar în legi sau acte normative subordonate legilor;
- ea reprezintă o ordine stabilită normativ de realizare a activității juridice;
- principalul scop al procedurii juridice constă în realizarea normei juridice materiale și a raportului juridic material bazat pe aceasta.

Deci în baza reflecțiilor cercetătorului se poate conchide că procedura parlamentară constituie o procedură juridică ce se realizează în cadrul activității organului legislativ (parlamentului) reieșind din drepturile și competența cu care acesta este investit.

Prin urmare, instituția procedurilor parlamentare reglementează relațiile ce apar în procesul asigurării organizării și activității parlamentului în scopul exercitării funcțiilor sale constituționale.<sup>8</sup> În acest sens, M. I. Levina accentuează următoarele momente:<sup>9</sup>

---

<sup>5</sup> Сероус А. В. *Особенности парламентских процедур в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации*. В: Известия высших учебных заведений. Уральский регион, 2011, № 1, р. 10.

<sup>6</sup> Кучерявенко Н. П. *Правовая природа налоговых процедур*. В: Юридическая наука и образование: вып. 3/2010/ Юридический факультет Белорусского государственного университета. Минск: Право и экономика, 2010. (301р.) [электронный ресурс]. <[http://elibrary.by/bitstream/123456789/41385/1/4\\_%D0%BA%D1%83%D1%87%D0%B5%D1%80%D1%8F%D0%B2%D0%B5%D0%BD%D0%BA%D0%BE.pdf](http://elibrary.by/bitstream/123456789/41385/1/4_%D0%BA%D1%83%D1%87%D0%B5%D1%80%D1%8F%D0%B2%D0%B5%D0%BD%D0%BA%D0%BE.pdf)>.

<sup>7</sup> Игнатов Е. А. *К вопросу о понятии парламентских процедур и их значении в работе парламента России*. В: Право: Теория и Практика, 2002, № 11. [электронный ресурс]. <<http://www.yurclub.ru/docs/pravo/1102/011102.html>>.

<sup>8</sup> Игнатов Е. А. *К вопросу о понятии парламентских процедур и их значении в работе парламента России*. В: Право: Теория и Практика, 2002, № 11. [электронный ресурс]. <<http://www.yurclub.ru/docs/pravo/1102/011102.html>>.

<sup>9</sup> Левина М. И. *История становления и развития парламентских процедур в Англии XVII – начала XIX вв.* Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. М., 1999, р. 6.

- instituția procedurilor parlamentare cuprinde normele procesuale ale dreptului parlamentar;
- procedurile parlamentare conferă un caracter de drept activității parlamentului de exercitare a funcțiilor sale constituționale;
- procedurile parlamentare constituie un sistem de organizare a activității parlamentului întru exercitarea funcțiilor sale, reglementat de o totalitate de norme juridice și cutumiare;
- constituirea și dezvoltarea procedurilor parlamentare ca mijloace ce asigură existența parlamentului, organizarea activității interne a acestuia, care determină ordinea relațiilor acestuia cu alte autorități ale statului și societatea, este un proces firesc.

Astfel, procedura parlamentară presupune ordinea reglementată juridic, în baza căreia parlamentul își exercită competența. Această ordine se referă, în primul rând, la acțiunile succesive pe care le întreprinde parlamentul în vederea realizării drepturilor și obligațiilor sale, precum și a subiecților care dispun de anumite drepturi de a se implica în activitatea legislativului.<sup>10</sup> De aici, se consideră că procedurile parlamentare reprezintă totalitatea acțiunilor succesive stabilite juridic, cu ajutorul cărora subiecții procedurilor parlamentare își pot exercita drepturile și realiza obligațiile ce țin de activitatea legislativă.<sup>11</sup>

Procedurile parlamentare presupun o formă specială de realizare a funcțiilor organului legislativ, o formă procesuală a activității legislative a acestuia, care reprezintă o ordine stabilită normativ a activității parlamentului de realizare a atribuțiilor sale constituționale.<sup>12</sup>

În urma studierii literaturii de specialitate, cercetătorul A.V. Serous con-

---

<sup>10</sup> Ковачев Д. А. *Парламентская процедура: понятие, виды, регламентация (на опыте зарубежных государств)*. В: Вестник межпарламентской ассамблеи № 4. СПб. 1994, р. 193.

<sup>11</sup> Игнатов Е. А. *К вопросу о понятии парламентских процедур и их значении в работе парламента России*. В: Право: Теория и Практика, 2002, № 11. [электронный ресурс]. <<http://www.yurclub.ru/docs/pravo/1102/011102.html>>.

<sup>12</sup> Игнатов Е. А. *Парламентские процедуры в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации: Конституционно-правовой аспект*. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Москва, 2003. <<http://www.dissercat.com/content/parlamentskie-protsedury-v-gosudarstvennoi-dume-federalno-gosbraniya-rossiiskoi-federatsii-#ixzz2oWhVKEAE>>.

stată că procedura parlamentară dispune de conținut și formă. *Conținutul procedurilor parlamentare* este influențat de mai mulți factori, printre care: sistemul electoral, caracterul unicameral sau bicameral al parlamentului, sistemul de partide, caracterul raporturilor dintre organele puterii, funcțiile parlamentului.<sup>13</sup>

*Forma procedurii* presupune consacrarea normativă a acesteia în Constituție sau în regulamentele parlamentelor (a camerelor acestora în cazul parlamentelor bicamerale). De asemenea, reguli procedurale se pot conține și în legi speciale.

În pofida faptului că se acceptă și existența unor norme cutumiare în acest sens, cercetătorul precizează că, în prezent, consacrarea normativă a procedurilor parlamentare este una dintre cele mai actuale probleme ale parlamentarismului. Aceasta deoarece ordinea de realizare de către organul legislativ a unor atribuții influențează direct independența parlamentului în adoptarea legilor, precum și calitatea acestora.<sup>14</sup>

O părere similară poate fi atestată și la cercetătorii români, care consideră că în probleme delicate este salutară existența unor reguli procedurale scrise, fiind evitate, astfel, șicanele procedurale rezultate din interpretările, adeseori elastice, ale regulilor cutumiare.<sup>15</sup>

În practica juridică din lume normele procedurilor parlamentare sunt consacrate în următoarele forme de drept: Constituție, regulamente și alte acte ale parlamentului; lege; cutumă, precedentul parlamentar.<sup>16</sup>

În prezent, luând în considerație preocuparea permanentă de perfecționare a mecanismelor procesului legislativ, cea mai optimă formă de consacrare a procedurilor parlamentare este considerat a fi *regulamentul*. Acesta reprezintă

---

<sup>13</sup> Сероус А. В. *Парламентские процедуры и функции парламента: вопросы взаимобусловленности*. В: Вестник Челябинского государственного университета, 2013, № 5 (296), Право. Вып. 35, р. 26; 22, р. 52-53.

<sup>14</sup> Сероус А. В. *Особенности парламентских процедур в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации*. В: Известия высших учебных заведений. Уральский регион, 2011, № 1, р. 9.

<sup>15</sup> Muraru I., Constantinescu M. *Drept parlamentar românesc*. București: Actami, 1999, р. 168.

<sup>16</sup> Бударина С. В. *Роль регламента в правовом регулировании парламентских процедур*. В: Ученые записки Казанского государственного университета, том 149, кн. 6, 2007, р. 117.



actul normativ-juridic de bază, fundamental, autonom ce asigură organizarea activității parlamentului. Astfel, perfecționând normele acestuia, se perfecționează însuși procesul legislativ, fapt ce, la rândul său, constituie o garanție importantă pentru adoptarea unor legi calitative pentru stat și societate.<sup>17</sup>

În literatură se susține că regulamentul cuprinde, în cea mai mare parte, norme de drept procesual,<sup>18</sup> respectiv, acest act juridic reglementează activitatea procedurală a parlamentului.

În ce privește conținutul său, regulamentul nu cuprinde norme primare, nu stabilește drepturi și obligații primare și în acest sens nu completează Constituția. El consacră doar ordinea de realizare a drepturilor și obligațiilor prevăzute în alte acte (constituționale, legislative).<sup>19</sup>

Potrivit prof. V. Popa, Regulamentul Parlamentului conține norme de regulă interioară a Parlamentului și nu reglementează relații sociale de drept comun<sup>20</sup> (idee susținută și de alți specialiști autohtoni).<sup>21</sup> Cu toate acestea însă, Regulamentul Parlamentului trebuie să conțină o reglementare clară, concretă și corespunzătoare a tuturor aspectelor activității Parlamentului, deoarece anume de aceasta depinde eficiența autorității legislative supreme a statului și promovarea de către aceasta a democrației în societate.

Referitor la tipurile de proceduri parlamentare și clasificarea acestora în literatura de specialitate, sunt enunțate mai multe viziuni. În cadrul doctrinei constituționale românești, cercetătorii divizează procedurile parlamentare în două categorii: *procedurile de aplicare generală*, indiferent de aspectele la care se referă (din care fac parte: sesizarea, procedura de pregătire a lucrărilor în plen, procedura de dezbateri și procedura de vot) și *procedurile speciale*, din care fac parte: procedura legislativă, procedura de control, procedura

---

<sup>17</sup> Бударина С. В. *Роль регламента в правовом регулировании парламентских процедур*. В: Ученые записки Казанского государственного университета, том 149, кн. 6, 2007, p. 121.

<sup>18</sup> Авакьян С.А. *Правовое регулирование деятельности Советов. Конституционные основы, теория, практика*. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1980, p. 121-122.

<sup>19</sup> Бударина С.В. *Роль регламента в правовом регулировании парламентских процедур*. В: Ученые записки Казанского государственного университета, Том 149, кн. 6, 2007, p. 120.

<sup>20</sup> Popa V. *Drept parlamentar*. Chișinău, 1999, p. 129.

<sup>21</sup> Bordei L. *Principiile democrației pluraliste în activitatea parlamentară*. Chișinău: ULIM, 2010, p. 98.

de alegere, formare și numire, procedura de validare a mandatelor și alte proceduri speciale.<sup>22</sup>

Concretizarea adusă pe marginea acestei clasificări privește calificarea sa ca fiind o împărțire pur metodologică. Singura distincție, de interes juridic, este între regulile procedurale constituționale și cele regulamentare, deoarece numai primele condiționează constituționalitatea externă a actului adoptat. Aceste reguli însă privesc anume aspecte ce se regăsesc la toate procedurile menționate.<sup>23</sup>

Spre deosebire de doctrina românească (și mai mult de cea autohtonă), în cadrul doctrinei juridice ruse, procedurile parlamentare sunt clasificate în funcție de mai multe criterii în mai multe categorii. Cunoașterea acestora prezintă importanță, dat fiind faptul că de existența și nivelul de dezvoltare a acestora depinde, în general, eficiența organului legislativ.

În majoritatea studiilor consacrate procedurilor parlamentare, în calitate de criteriu de clasificare a acestora este folosit criteriul competențelor parlamentului. În funcție de acest aspect, cercetătorii identifică următoarele categorii de proceduri parlamentare:<sup>24; 25; 26</sup>

*Prima categorie* cuprinde procedurile de exercitare a competențelor parlamentului ca organ legislativ și reprezentativ, și anume: procedura utilizată la reprezentarea națiunii; procedura utilizată la crearea voinței politice; procedura legiferării; procedura desfășurării raporturilor cu alte organe ale statului; procedura soluționării întrebărilor ce țin de formarea unor organe de stat; procedura exercitării atribuțiilor de control; procedura soluționării întrebărilor ce țin de finanțele publice; procedura soluționării întrebărilor ce țin de statutul juridic al cetățenilor, organizațiilor și asociațiilor acestora; procedura soluționării întrebărilor ce țin de securitatea și apărarea statului.

---

<sup>22</sup> Muraru I., Constantinescu M. *Drept parlamentar românesc*. București: Actami, 1999, p. 169.

<sup>23</sup> Muraru I., Constantinescu M. *Drept parlamentar românesc*. București: Actami, 1999, p. 170.

<sup>24</sup> Рязанцев И. Н. *Парламентские процедуры: классификация и виды*. В: Представительная власть - XXI век: законодательство, комментарии, проблемы, 2005, Выпуск № 2 (62), p. 20-21.

<sup>25</sup> *Современный парламент: теория, мировой опыт, российская практика* / под общ. ред. О. Н. Булакова. М.: Эксмо, 2005, p. 207-208.

<sup>26</sup> Сероус А. В. *Парламентские процедуры и функции парламента: вопросы взаимобусловленности*. В: Вестник Челябинского государственного университета, 2013, № 5 (296), Право. Вып. 35, p. 26.

*A doua grupă* este mai puțin numeroasă, dar deosebit de importantă, deoarece anume utilizarea acestor proceduri permite parlamentului să-și exercite competențele sale. Din aceasta fac parte procedura utilizată la soluționarea întrebărilor ce țin de organizarea internă și funcționarea proprie a parlamentului.

În același context, precizăm că în calitate de criteriu de clasificare a procedurilor parlamentare este folosită și competența legislativă a acestuia. Astfel, în funcție de atribuțiile legislative ale parlamentului, procedurile parlamentare sunt divizate în proceduri proprii fazelor principale și proceduri proprii fazelor secundare ale procesului legislativ. Fazele principale cuprind: procedurile parlamentare la etapa de inițiere, procedurile parlamentare la etapa examinării prealabile; procedurile parlamentare la etapa adoptării. Fazele suplimentare cuprind, de exemplu, procedurile parlamentare la etapa revizuirii proiectului de lege respins de către Președintele statului în cadrul procedurii de promulgare. În cazul parlamentelor bicamerale, mai există proceduri de coordonare între camerele parlamentului a proiectului de lege respins de Președintele statului.<sup>27</sup>

Alți cercetători propun clasificarea procedurilor parlamentare în baza numărului și a diversității participanților. În funcție de acesta, cercetătoarea T.I. Ogorodnikova identifică:<sup>28</sup>

- o primă grupă de proceduri ce țin de activitatea internă a parlamentului, care cuprinde: procedurile de activitate a întregului parlament; procedurile de activitate a Camerelor acestuia (în cazul parlamentului bicameral); procedurile activității în comun a Camerelor Parlamentului; procedurile de activitate a structurilor parlamentului (comitete, comisii, grupuri de deputați);

- a doua grupă de proceduri cu caracter interinstituțional, care cuprinde: proceduri de activitate în comun a parlamentului cu Președintele statului, cu Guvernul, cu organele puterii judecătorești; procedurile de interacțiune a parlamentului cu autoritățile subiecților federației (în cazul statului federal), cu autoritățile publice locale; procedurile în sfera relațiilor de răspundere pu-

---

<sup>27</sup> Рязанцев И. Н. *Парламентские процедуры: классификация и виды*. В: Представительная власть - XXI век: законодательство, комментарии, проблемы, 2005, Выпуск № 2 (62), p. 21.

<sup>28</sup> *Современный парламент: теория, мировой опыт, российская практика* / под общ. ред. О. Н. Булакова. М.: Эксмо, 2005, p. 110-111.

blică (parlament – electorat); procedurile de interacțiune a parlamentului cu parlamentele altor state, orgnizațiile internaționale; procedurile de interacțiune a parlamentului cu persoanele juridice (instituțiile mass-media, asociațiile obștești, ONG-urile etc.).

În baza formelor organizaționale ale activității parlamentului, în studiile de specialitate sunt identificate următoarele grupe de proceduri parlamentare:<sup>29</sup>

- procedurile parlamentare de pregătire și desfășurare a ședințelor în plen ale parlamentului, a ședințelor comitetelor, ale subcomitetelor, ale comisiilor permanente și ale celor temporare; a audierilor parlamentare;

- procedurile parlamentare de formare și activitate a grupurilor de deputați; procedurile parlamentare de desfășurare a anchetei parlamentare;

- procedurile parlamentare de lucru a deputatului cu scrisorile, propunerile și plângerile cetățenilor;

- procedurile parlamentare de primire în audiență a cetățenilor;

- procedurile parlamentare de pregătire și desfășurare a seminarelor, meselor rotunde, a conferințelor;

- procedurile parlamentare de pregătire și desfășurare a altor manifestații.

Analizând legislația în materie, cercetătorul A.V. Serous identifică următoarele tipuri de proceduri parlamentare:<sup>30</sup>

- proceduri parlamentare ce asigură eficiența procesului legislativ (ordinea realizării inițiativei legislative, proceduri legate de examinarea proiectului de lege, adică proceduri ce constituie procesul legislativ);

- proceduri parlamentare ce țin de realizarea de către organele reprezentative ale puterii a competențelor de control (controlul executării bugetului, interpelările și anchetele parlamentare);

- proceduri parlamentare legate de interacțiunea parlamentului cu puterea executivă (aprobarea programului de guvernare și a listei membrilor guvernului ce urmează a fi investit; retragerea votului de încredere acordat Guvernului);

---

<sup>29</sup> *Современный парламент: теория, мировой опыт, российская практика* / под общ. ред. О. Н. Булакова. М.: Эксмо, 2005, р. 214-215.

<sup>30</sup> Сероус А. В. *Парламентские процедуры и функции парламента: вопросы взаимобусловленности*. В: Вестник Челябинского государственного университета, 2013, № 5 (296), Право. Вып. 35, р. 27; р. 6-7.

- proceduri parlamentare quasijurisdicționale, care asigură mecanismul răspunderii extrajudiciare a demnitarilor și funcționarilor publici în fața organului legislativ;

- proceduri parlamentare legate de statutul și ordinea activității deputatului (interpelările parlamentare, lipsirea deputatului de imunitate parlamentară);

- proceduri parlamentare ce asigură realizarea regulilor de ordine interioară, ordinea de creare și funcționare a structurilor interne ale parlamentului.

Un criteriu deosebit de clasificare a procedurilor parlamentare poate fi atestat la cercetătorul I. N. Reazanțev și anume – forma de reglementare (consacrare). Astfel, în funcție de actul în care sunt reglementate competențele parlamentului, procedurile parlamentare sunt grupate în: proceduri primare, principale, adică consacrate la nivel constituțional (ședințele parlamentare, activitatea comisiilor și comitetelor, interpretările și întrebările deputaților, procesul legislativ) și proceduri secundare, derivate, reglementate în legislație și regulamente (anchetele parlamentare, conferințele, mesele rotunde etc.).<sup>31</sup>

Raportându-ne la legislația Republicii Moldova în domeniu, nemijlocit la Regulamentul Parlamentului Republicii Moldova,<sup>32</sup> constatăm că acesta, de asemenea, reglementează anumite proceduri parlamentare, și anume:

- procedurile de organizare și funcționare a structurilor parlamentului (fracțiuni, biroul permanent, comisiile permanente și speciale, comisiile de anchetă);

- procedurile de activitate a parlamentului (procedura desfășurării ședinței constitutive, procedura desfășurări ședințelor, procedura de urgență);

- procedura legislativă (procedura exercitării inițiativei legislative, procedura examinării proiectelor de lege în comisiile permanente, procedura dezbaterii proiectelor de lege în plenul parlamentului, procedura de vot, procedura specială de adoptare a legilor privind modificarea Constituției);

- procedura ridicării imunității parlamentare și a aplicării răspunderii disciplinare față de deputați;

---

<sup>31</sup> Рязанцев И. Н. *Парламентские процедуры: классификация и виды*. В: Представительная власть - XXI век: законодательство, комментарии, проблемы, 2005, Выпуск № 2 (62), p. 22.

<sup>32</sup> Legea pentru adoptarea Regulamentului Parlamentului, nr. 797 din 02.04.1996. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 50 din 07.04.2007.

- procedurile de interacțiune cu puterea executivă (procedura alegerii și destituirii Președintelui Republicii Moldova; procedura acordării votului de încredere Guvernului și procedura retragerii acestuia (moțiunea de cenzură), procedura exercitării funcției de control a parlamentului (controlul executării legilor, moțiunea simplă, întrebările, interpelările, audierile și rapoartele);

- procedura interacțiunii Parlamentului cu societatea civilă și cetățenii (procedura de consultare publică a proiectelor de acte legislative, procedura de examinare a petițiilor și a adresărilor cetățenilor etc.).

În pofida reglementării juridice a acestor tipuri de proceduri parlamentare, doctrina autohtonă a rămas considerabil în urmă în studierea detaliată și complexă a acestora, ignorând, astfel, semnificația deosebită a lor pentru exercitarea funcției legislative în stat. Respectiv, suntem de părerea că, la moment, cercetarea științifică a instituției procedurilor parlamentare a devenit necesară și oportună.

În general, în cadrul dreptului constituțional contemporan problema procedurilor parlamentare este dezvoltată insuficient. În mare parte, acest fapt este explicat prin noutatea acestei problematici, teoria procedurilor parlamentare fiind de dată recentă, deoarece o perioadă îndelungată de timp procedura a fost actuală și prezenta importanță doar în acele ramuri ale științei juridice, în cadrul cărora procesele erau general și oficial recunoscute și delimitate, precum ramura dreptului penal, dreptului civil, dreptului administrativ. Cu toate acestea, nu trebuie neglijat faptul că și în cadrul dreptului constituțional categoria de „procedură” a fost utilizată la studierea activității instanțelor jurisdicției constituționale, la cercetarea formelor de exercitare a suveranității, a procesului electoral, a procesului legislativ.<sup>33</sup>

La moment, cercetătorii consideră că instituția procedurilor parlamentare prezintă importanță, în primul rând, văzută în accepțiunea sa tradițională, conform căreia ea reglementează relațiile ce apar în procesul asigurării organizării și funcționării parlamentului cu scopul exercitării funcțiilor și competențelor sale constituționale. În același timp, importanța instituției date este privită tot mai mult prin prisma accepțiunii largi a esenței și menirii

---

<sup>33</sup> Окулич И. П., Сероус А. В. *Возможности выражения публично-партийных интересов при реализации парламентских процедур в российском парламенте*. В: Известия высших учебных заведений, 2009, № 4, р. 4.

procedurilor parlamentare. Principala tendință în acest sens este depășirea abordării procedurilor parlamentare doar ca un mijloc ce asigură procedural activitatea organului legislativ al puterii de stat, ca un mijloc necesar pentru raționalizarea organizării activității parlamentului. Tot mai mult procedurile parlamentare interesează specialiștii în calitatea sa de element specific al sistemului de „frâne și contrabalanțe”, care permite parlamentului să-și exercite competența legislativă și controlul asupra activității puterii executive, ca formă de realizare a intereselor publice și de partid.<sup>34</sup>

Subliniind rolul procedurilor parlamentare în activitatea parlamentului, O. V. Klenkina menționează că actualitatea cercetării instituției procedurii parlamentare se explică printre altele și prin influența pe care o are aceasta asupra sistemului de „frâne și contrabalanțe” și a rolului său de garant al realizării de către parlamente a competențelor acestora. În lipsa asigurării procedurale corespunzătoare, organul reprezentativ este lipsit de posibilitatea de a influența activitatea autorităților statului și a populației.<sup>35</sup>

Potrivit cercetătoarei G. D. Sadovnikova, asigurarea funcției reprezentative a parlamentului cu ajutorul procedurilor parlamentare, prezintă un deosebit interes, deoarece reglementarea detaliată a activității autorităților reprezentative este necesară pentru manifestarea esenței acestora ca organe reprezentative ale poporului. Procedurile de activitate ale organelor reprezentative trebuie să asigure condițiile necesare pentru statutul egal al deputaților, lucrul activ al fiecărui deputat, menținerea legăturii acestora cu cetățenii.<sup>36</sup>

În urma unei analize, cercetătorul E. A. Ignatov conchide că procedurile parlamentare sunt deosebit de importante pentru însuși parlamentul, întrucât creează ordinea activității acestuia, ajută deputații să acționeze consecutiv,

---

<sup>34</sup> Окулич И. П., Сероус А. В. *Возможности выражения публично-партийных интересов при реализации парламентских процедур в российском парламенте*. В: Известия высших учебных заведений, 2009, № 4, р. 5.

<sup>35</sup> Кленкина О. В. *Соотношение функций парламента и содержания парламентской процедуры*. В: Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт: Материалы научной конференции (Москва, 21-23 марта 2002 г.) под ред. С. А. Авакьяна. Москва, 2003, р. 79.

<sup>36</sup> Садовникова Г. Д. *Парламентские процедуры: роль и значение в обеспечении представительной функции парламента*. В: Конституционное и муниципальное право, 2006, № 12, р. 2-6.

succesiv, să mențină unitatea activității parlamentare, permit exercitarea principalelor funcții ale organului legislativ, precum și reglează procesele ce au loc în cadrul parlamentului, precum și în afara acestuia.<sup>37</sup>

Toate aspectele enunțate justifică destul de suficient interesul științific ce trebuie acordat procedurilor parlamentare. Pe de altă parte, în ceea ce privește situația de la noi, precizăm că în ultimele două decenii legislația Republicii Moldova a suportat o transformare radicală, modificări esențiale fiind atestate, practic, în orice ramură a acesteia, iar multe dintre ele fiind create din nou. Cu toate acestea, calitatea legilor este totuși destul de joasă, fapt cu care sunt de acord nu doar juriștii.

Calitatea joasă a legislației se datorează adesea caracterului aleatoriu și selectiv al legiferării. Una dintre cauzele acestei calități, în condițiile actuale de organizare a procesului legislativ, constă în imperfecțiunea procedurilor parlamentare, în cadrul cărora se și realizează activitatea de creare a dreptului de către organele legislative ale statului. Indiscutabil, calitatea actelor normativ-juridice depinde direct de procedurile care reglementează procesul adoptării lor. În consecință, o semnificație deosebită capătă calitatea actului normativ care reglementează această ordine și determinarea locului său în ierarhia actelor normative ale autorităților statului.<sup>38</sup>

**Concluzie.** Rolul și semnificația procedurilor parlamentare constau în următoarele: în primul rând, acestea oferă o asigurare procedurală corespunzătoare activității organului legislativ (reprezentativ) al puterii de stat și, în consecință, constituie baza necesară pentru organizarea rațională a activității parlamentului; în al doilea rând, acestea constituie forme de realizare a intereselor publice și de partid în cadrul parlamentului; în al treilea rând, sunt elemente ale sistemului de „frâne și contrabalante”, permițând parlamentului să-și realizeze competența legislativă și controlul asupra puterii executive.

---

<sup>37</sup> Игнатов Е. А. *К вопросу о понятии парламентских процедур и их значении в работе парламента России*. В: Право: Теория и Практика, 2002, № 11. [электронный ресурс]. <<http://www.yurclub.ru/docs/pravo/1102/011102.html>>.

<sup>38</sup> Бударина С. В. *Роль регламента в правовом регулировании парламентских процедур*. В: Ученые записки Казанского государственного университета, том 149, кн. 6, 2007, р 117.



## BIBLIOGRAFIE

1. Bordei L. *Principiile democrației pluraliste în activitatea parlamentară*. Chișinău: ULIM, 2010.
2. Legea pentru adoptarea Regulamentului Parlamentului nr. 797 din 02.04.1996. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova Nr. 50 din 07.04.2007.
3. Muraru I., Constantinescu M. *Drept parlamentar românesc*. București: Actami, 1999.
4. Popa V. *Drept parlamentar*. Chișinău, 1999.
5. Авакьян С. А. *Правовое регулирование деятельности Советов. Конституционные основы, теория, практика*. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1980.
6. Бударина С. В. *Роль регламента в правовом регулировании парламентских процедур*. В: Ученые записки Казанского государственного университета, том 149, кн. 6, 2007.
7. Игнатов Е. А. *К вопросу о понятии парламентских процедур и их значении в работе парламента России*. В: Право: Теория и Практика, 2002, №11. [электронный ресурс]. <<http://www.yurclub.ru/docs/pravo/1102/011102.html>>.
8. Игнатов Е. А. *Парламентские процедуры в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации: Конституционно-правовой аспект*. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Москва, 2003. <<http://www.dissercat.com/content/parlamentskie-protsedury-v-gosudarstvennoi-dume-federalnogo-sobraniya-rossiiskoi-federatsii-#ixzz2oWhVKEAE>>.
9. Кленкина О. В. *Соотношение функций парламента и содержания парламентской процедуры*. В: Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт: Материалы научной конференции (Москва, 21-23 марта 2002 г.) / под ред. С. А. Авакьяна. Москва, 2003.
10. Ковачев Д. А. *Парламентская процедура: понятие, виды, регламентация (на опыте зарубежных государств)*. В: Вестник межпарламентской ассамблеи № 4, СПб, 1994.
11. Кучерявенко Н. П. *Правовая природа налоговых процедур*. В: Юридическая наука и образование: вып. 3/2010/ Юридический факультет Белорусского государственного университета. Минск: Право

и экономика, 2010. (301 p.) [электронный ресурс]. <[http://elib.bsu.by/bits\\_tream/123456789/41385/1/4\\_%D0%BA%D1%83%D1%87%D0%B5%D1%80%D1%8F%D0%B2%D0%B5%D0%BD%D0%BA%D0%BE.pdf](http://elib.bsu.by/bits_tream/123456789/41385/1/4_%D0%BA%D1%83%D1%87%D0%B5%D1%80%D1%8F%D0%B2%D0%B5%D0%BD%D0%BA%D0%BE.pdf)>.

12. Левина М. И. *История становления и развития парламентских процедур в Англии XVII – начала XIX вв.* Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. М., 1999.

13. Майфат А. В. *Гражданско-правовые конструкции инвестирования: монография.* Москва: Волтерс Клувер, 2007.

14. Окулич И. П., Сероус А. В. *Возможности выражения публично-партийных интересов при реализации парламентских процедур в российском парламенте.* В: Известия высших учебных заведений, 2009, №4.

15. Протасов В. Н. *Юридическая процедура.* М., 1991.

16. Рязанцев И. Н. *Парламентские процедуры: классификация и виды.* В: Представительная власть - XXI век: законодательство, комментарии, проблемы, 2005, выпуск № 2 (62).

17. Садовникова Г. Д. *Парламентские процедуры: роль и значение в обеспечении представительной функции парламента.* В: Конституционное и муниципальное право, 2006, № 12.

18. Сероус А. В. *Особенности парламентских процедур в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации.* В: Известия высших учебных заведений. Уральский регион, 2011, № 1.

19. Сероус А. В. *Парламентские процедуры и функции парламента: вопросы взаимообусловленности.* В: Вестник Челябинского государственного университета, 2013, № 5 (296), Право, вып. 35.

20. Сероус А. В. *Роль парламентских процедур в механизме реализации партийно-публичных интересов в парламенте.* В: Известия высших учебных заведений, 2010, № 4.

21. *Современный парламент: теория, мировой опыт, российская практика* / под общ. ред. О. Н. Булакова. М.: Эксмо, 2005.

22. Шарнина Л. А. *К вопросу об обусловленности парламентских процедур формой правления.* В: Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт: материалы науч. конф., Москва, 21–23 марта 2002 г. / под ред. С. А. Авакьяна. М.: Изд-во МГУ, 2003.

## ELEMENTE DE DREPT COMPARAT PRIVIND INCRIMINAREA INFRAȚIUNII DE REȚINERE SAU ARESTARE ILEGALĂ

Anatol DOGA,  
*doctorand, Institutul de Cercetări Juridice și Politice,  
Academia de Științe a Moldovei*

### SUMMARY

*The object of study of the present scientific report, that is entitled: Element of compared law concerning the indictment of restraining infraction or illegal arrest, is the indictment of restraining infraction or illegal arrest through the prism of the compared penal law. The research at hand strives to highlight the positive experience of the penal law in the area of prevention and penalization of these categories of acts practiced in other states, especially in the states of the European Union. Within the limits of this research there have been analysed the incriminating norms for the proper penalization of this phenomenon, at the same time, a certain amount of focus has been granted to finding adequate solutions concerning a possible future improvement of the national penal legislation concerning this subject.*

Investigarea științifică a infracțiunii de reținere sau arestare ilegală din perspectiva dreptului penal comparat se face absolut necesară în contextul proceselor de globalizare și europenizare care se produc actualmente pe mapamond. În primul rând, studiul comparat al infracțiunii de reținere sau arestare ilegală este susceptibil să evidențieze experiențele pozitive ale politicii represive destinate prevenirii acestei fapte ilicite. În cel de-al doilea rând, un asemenea demers va fi în măsură să furnizeze propuneri de *lege ferenda* destinate perfecționării cadrului normativ autohton existent în materie. Astfel, orice demers științific dedicat studierii instituțiilor juridice, inclusiv celor cu caracter penal, se pretinde a fi realizat din perspectiva unor analize comparative a normelor juridice care le reglementează.

Studiile juridice comparative nu vor putea avea pretenția de credibilitate intelectuală decât în ziua în care vor reflecta o conștientizare, din partea comparatistului, a ceea ce face atunci când compară. Or, această conștientizare trebuie să treacă printr-o articulație teoretică cu efecte profunde asupra proiectului comparatist, care să se traducă prin luarea de poziții în cadrul unor

dezbateri cu opțiuni recunoscutibile și recunoscute. Comparatistul preocupat de calitatea întreprinderii comparative va urmări deci mai degrabă decât o multiplicare a unor studii care se pretind comparative, emergența unor analize aprofundate consacrate teoriei practicii comparației în drept.<sup>1</sup>

În același context, poate fi citată și aserțiunea distinsului penalist N. D. Sergheievski, potrivit căruia: „Cercetările științifice nu se pot baza doar pe elementele dreptului pozitiv ale unui stat (drept autohton). Promovarea exclusivă doar a elementului național înseamnă negarea și înlocuirea realităților istorice cu propria utopie samavolnică.”<sup>2</sup>

Din câte se cunoaște, evoluția incriminării infracțiunii de reținere sau arestare ilegală în legislația penală națională a fost influențată în mod direct de legislația sovietică. De fapt, acest lucru este unul firesc, întrucât R.S.S.M. a fost o republică unională a U.R.S.S. Plecând de la aceste realități istorice incontestabile, în continuare ne vom opri la studiul legislațiilor din spațiul ex-sovietic referitor la infracțiunea ce formează obiectul de preocupare în prezentul studiu, urmând ca mai apoi să trecem în revistă și legislațiile penale ale altor state, acordând prioritate celor care sunt membre ale UE.

În legislația penală a Federației Ruse sediul incriminator este situat la art. 301 din Capitolul 31 al Părții speciale a Codului penal intitulat *Infracțiuni contra justiției*, fapta purtând denumirea marginală de *reținere, arestare sau deținere ilegală sub arest*.

Din punctul vedere al tehnicii legislative, art. 301 al Codului penal al Federației Ruse consacră răspunderea penală pentru două fapte infracționale: reținerea ilegală și arestarea sau deținerea ilegală sub arest.

Infracțiunea de reținere ilegală este descrisă prin intermediul unei dispoziții simple la art. 301, alin. (1), cu următoarea formulare generică: *reținerea ilegală cu bună știință*. Acțiunea se pedepsește cu limitarea libertății pe un termen de până la 3 ani sau cu arest de la 4 până la 6 ani, sau privarea de libertate de până la 2 ani, cu sau fără privarea dreptului de a ocupa o anumită funcție pe un termen de până la 3 ani.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Pierre Legrand. Drept comparat. București: Ed. Lumina Lex, 2001, p. 79.

<sup>2</sup> Сергеевский Н. Д. Русское уголовное право: пособие к лекциям. Часть общая. Изд. седьмое. Спб., 1908, p. 278.

<sup>3</sup> Уголовный кодекс Российской Федерации по состоянию на 1 марта 2011. Изд. Проспект, КноРус, 2011, p. 144.

Aceeași formulare simplistă a dispoziției incriminatorii este folosită și în cazul *arestării ilegale* definită la art. 301, alin. (2): *arestarea sau deținerea ilegală, cu bună știință sub arest*. Fapta este sancționată cu privare de libertate de până la 4 ani.<sup>4</sup>

Forma agravantă a reținerii sau arestării ilegale este consacrată la art. 301, alin. (3) Codului penal al Federației Ruse, fiind dozată răspunderea penală pentru aceleași fapte care au provocat după sine *urmări grave*. În această variantă legislativă faptele se sancționează cu privațiune ilegală de libertate de până la 8 ani.<sup>5</sup>

În Codului penal al Ucrainei reținerea sau arestarea ilegală este incriminată într-o manieră similară, cu deosebirea că legiuitorul prevede suplimentar și răspunderea penală pentru aducerea ilegală a persoanei. Astfel, la art. 371, alin. (1), amplasat în Capitolul 18 *Infracțiuni contra justiției*, se prevede: „*Reținerea sau aducerea ilegală cu bună știință se pedepsește cu privarea dreptului de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate pe un termen de până la 5 ani sau limitarea libertății pe un termen de până la 3 ani*.”<sup>6</sup> Potrivit art. 371, alin. (2) Codului penal al Ucrainei, fapta de arestare ilegală presupune: „*Arestarea sau deținerea ilegală cu bună știință se pedepsește cu limitarea libertății pe un termen de la 3 la 5 ani sau cu privare de libertate pe același termen*.”<sup>7</sup>

La alin. (3) al art. 371 Cod penal al Ucrainei este dozată răspunderea penală pentru faptele de reținere și arestare ilegală care au provocat urmări grave sau dacă au fost săvârșite din interes material sau în alte interese personale. În forma agravată, infracțiunea se pedepsește cu privare de libertate pe un termen de la 5 la 10 ani cu privarea dreptului de a ocupa o anumită funcție sau de a exercita o anumită activitate pe un termen de până la 3 ani.<sup>8</sup>

După aceeași tehnică legislativă, reținerea sau arestarea ilegală este incriminată practic în majoritatea legislațiilor penale ale fostelor republici unionale ale U.R.S.S., devenite astăzi state suverane și independente.

Se poate lesne observa că între denumirile și definițiile utilizate pe plan

---

<sup>4</sup> Ibidem.

<sup>5</sup> Ibidem.

<sup>6</sup> Уголовный кодекс Украины. <<http://meget.kiev.ua>> (accesat la data de 07.07.2013).

<sup>7</sup> Ibidem.

<sup>8</sup> Ibidem.

legislativ nu există careva deosebiri esențiale: *reținerea, arestarea, deținerea ilegală sub arest* (art. 292, Codul penal al Republicii Azerbaidjan);<sup>9</sup> *reținerea sau arestarea ilegală cu bună știință* (art. 397, Codul penal al Belorusiei);<sup>10</sup> *reținerea, arestarea sau deținerea ilegală cu bună știință sub arest* (art. 346 al Codului penal al Kazahstanului);<sup>11</sup> *reținerea sau arestarea ilegală* (art. 349 al Codului penal al Republicii Tadjikistan);<sup>12</sup> *reținerea sau arestarea ilegală* (art. 349 al Codului penal al Republicii Uzbekistan).<sup>13</sup>

O incriminare specifică a infracțiunii analizate este statuată la art. 313 al Codului penal al Estoniei cu denumirea marginală de *acțiuni ilegale care asigură realizarea procesului penal*. Conform textului de lege, este prevăzută răspunderea penală pentru reținerea, arestarea, deținerea sub arest, precum și aducerea săvârșită fără existența unor temeiuri legale, săvârșite în scopul asigurării procesului penal.<sup>14</sup>

În Codul penal al Letoniei, reținerea ilegală și arestarea ilegală este incriminată la articole diferite în Capitolul XXII din Partea specială cu aceeași denumire marginală de *Infracțiuni contra justiției*. Astfel, la art. 292, este consacrată răspunderea penală pentru *arestarea ilegală săvârșită cu bună știință de către judecător*, care se pedepsește cu privațiune de libertate de până la 2 ani. Pe când la art. 293 este descrisă *reținerea sau aducerea ilegală, săvârșită de către judecător sau persoana care efectuează cercetarea prealabilă, în scop de profit sau din interes material*, care se pedepsește cu privațiune ilegală de liberate de până la un 1 an sau cu amendă de până la 20 de salarii minime.<sup>15</sup>

Norma generală referitoare la privațiunea ilegală de liberate este inserată

---

<sup>9</sup> Уголовный кодекс Республики Азербайджан. Изд. Юридический центр, Санкт-Петербург, 2001, p. 325.

<sup>10</sup> Уголовный кодекс Республики Беларусь. Изд. Юридический центр, Санкт-Петербург, 2001, p. 397.

<sup>11</sup> Уголовный кодекс Республики Казахстан. Изд. Юридический центр, Санкт-Петербург, 2001, p. 378.

<sup>12</sup> Уголовный кодекс Республики Таджикистан. Изд. Юридический центр, Санкт-Петербург, 2001, p. 358.

<sup>13</sup> Уголовный кодекс Республики Узбекистан. <<http://www.lex.uz>> (accesat la data de 14.07.2013).

<sup>14</sup> Уголовный кодекс Эстонии. <<http://constitutions.ru/archives/446>> (accesat la data de 14.07.2013).

<sup>15</sup> Уголовный кодекс Латвийской Республики <<http://law.edu.ru/>> (accesat la data de 14.07.2013).

în Capitolul XV din Partea specială a Codului penal al Letoniei, intitulat *Infrațiuni contra libertății, cinstei și demnității persoanei*. Potrivit art. 152 infrațiunea constă în: „Fapta ilegală, care limitează posibilitatea persoanei de a-și stabili locul de aflare (privațiune ilegală de libertate), dacă nu sunt prezente semnele unei fapte comise de către o persoană cu funcție de răspundere.” Se pedepsește o asemenea faptă cu arest sau cu amendă în mărime de până la 30 de salarii minime.<sup>16</sup>

Făcând uz de metoda interpretării logice a prevederilor incriminatorii stipulate în Codul penal al Letoniei, putem trage anumite concluzii, de care se va ține cont la evidențierea unor *proponeri de lege ferenda* pentru perfecționarea legislației penale autohtone existente în materie:

1. Faptele de reținere (art. 293) și arestare ilegală (art. 292), incriminate în norme speciale, sunt pedepsite mai aspru decât privarea ilegală de libertate descrisă în norma generală (art. 152). Din punctul de vedere al rațiunii avute în vedere de legiuitor, la individualizarea legală a răspunderii penale pentru acțiunile prejudiciabile legate de privare ilegală de libertate, instituirea unui asemenea regim sancționator este pe deplin justificată. Dozarea răspunderii penale pentru reținerea arbitrară comisă de către reprezentanții organelor de drept corespunde pe deplin necesității introducerii unor norme speciale în Codul penal și exigenței de care trebuie să dea dovadă politica penală de prevenire a acestor manifestări infracționale.

2. Privațiunea ilegală de libertate, săvârșită de către o persoană cu funcție de răspundere nu cade sub incidența normei generale, fapta putând fi calificată fie ca reținere (art. 293) sau arestare ilegală (art. 292), atunci când este comisă de către judecător sau persoana care efectuează urmărirea penală, fie ca exces de putere (art. 317) sau abuz în serviciu, atunci când este comisă de către o altă persoană cu funcție de răspundere care nu are o asemenea calitate.

Spre deosebire de legislația penală a Letoniei, în Codul penal al Lituniei răspunderea pentru privațiunea ilegală de libertate comisă de către reprezentanții autorităților este stabilită pe baze generale, fapta fiind incriminată la art. 146 din Capitolul XX al Părții speciale a Codului penal intitulat *Infrațiuni contra libertății omului*.

---

<sup>16</sup> Уголовный кодекс Латвийской Республики. <<http://law.edu.ru/>> (accesat la data de 14.07.2013).

Potrivit art. 146, alin. (1) din Codul penal al Lituaniei, „cel care a lipsit de libertate o altă persoană, dacă nu sunt întrunite semnele răpirii persoanei în calitate de ostatic, se pedepsește cu amendă sau cu arest ori cu privare de libertate de până la 3 ani.” Potrivit alin. (2) al art. 146, „cel care a săvârșit fapta incriminată la alin. 1 prin violență sau prin crearea unui pericol pentru viață sau sănătate, sau prin deținerea ilegală a victimei mai mult de 48 de ore se pedepsește cu arest sau cu privare de libertate de până la 4 ani”. Potrivit alin. (3), în cazul internării ilegale a victimei într-o instituției psihiatrice, fapta se pedepsește cu arest sau privare de libertate de până la 5 ani.<sup>17</sup>

Cu referință la legislațiile penale ale altor state, inclusiv ale statelor UE, studiul normelor incriminatorii referitoare la arestarea sau reținerea abuzivă permite clasificarea lor în două grupe.

Din primul grup fac parte legislațiile penale în care fapta de reținere sau arestare ilegală este incriminată în mod distinct, fiind interpretată ca formă specială a excesului de putere sau a privațiunii ilegale de libertate.

Actualmente, în Partea specială a Codului penal în vigoare al României, fapta de *arestare ilegală sau cercetare abuzivă* este incriminată la art. 266, în Capitolul 2 *Infracțiuni care împiedică desfășurarea justiției*, din Titlul VI *Infracțiuni care aduc atingere unor activități de interes public sau unor activități reglementate de lege*.

Înfracțiunea de arestare ilegală este descrisă la art. 266, alin. (1) al Codului penal al României cu următoarea formulare normativă: „Reținerea sau arestarea nelegală, ori supunerea unei persoane la executarea unei pedepse, măsuri de siguranță sau educative, în alt mod decât cel prevăzut prin dispozițiile legale, se pedepsește cu închisoare de la 6 luni la 3 ani.”<sup>18</sup>

La alin. (2) al art. 266 din Codul penal al României este pedepsită fapta de cercetare abuzivă: „Întrebuințarea de promisiuni, amenințări sau violențe împotriva unei persoane aflate în curs de cercetare, anchetă penală ori de judecată, pentru obținerea de declarații, se pedepsește cu închisoare de la unu la 5 ani.”<sup>19</sup>

În Codul penal în vigoare al Franței din 1992 este consacrat un sistem de

<sup>17</sup> Уголовный кодекс Литовской республики, Изд. Юридический центр, Санкт-Петербург, 2002, р. 107.

<sup>18</sup> Уголовный кодекс Франции. Изд. Юридический центр, Санкт-Петербург, 2002, р. 222.

<sup>19</sup> Ibidem.



incriminări bine definite și ajustate la realitățile practice, care sunt destinate protejării exclusive a libertății persoanei. La acestea din urmă se referă faptele descrise în Cartea II *Despre infracțiuni și contravenții împotriva persoanei*, Titlul II *Despre atentările la personalitatea umană*, Capitolul IV *Despre atentări la libertatea omului*, Secțiunea I *Despre răpire și privare ilegală de libertate*.

În acest sens poate fi menționat art. 224-1 din Codul penal al Franței la care este incriminată fapta de arestare, răpire, reținere sau privare ilegală de libertate a unei alte persoane, săvârșită fără autorizația corespunzătoare și în alte cazuri decât cele prevăzute de lege. Se pedepsește o asemenea faptă cu 20 de ani de privațiune de libertate.

În conformitate cu art. 224-1, alin. (2) din Codul penal al Franței, dacă persoana reținută sau privată ilegal de libertate este eliberată în mod benevol de către făptuitor până la expirarea a 7 zile, calculate din momentul capturării, făptuitorul este pedepsit cu închisoare pe un termen de 5 ani sau cu amendă în mărime de 500.000 de franci (75.000 de euro).

Variantei tip a faptei descrise la art. 224-1 al Codului penal al Franței îi corespund mai multe forme agravante ale infracțiunii:

- art. 224-2 prevede pedeapsa închisorii de până la 30 de ani, dacă persoanei i s-a cauzat fie intenționat, fie drept rezultat al condițiilor de detenție vătămări sau îmbolnăvi cronice. Aceeași faptă se pedepsește cu detențiune pe viață dacă a fost precedată sau însoțită de tortură sau tratamente inumane sau dacă a survenit moartea victimei;

- art. 224-3 stabilește pedeapsa închisorii de până la 30 de ani, dacă este săvârșită de către o bandă organizată sau în privința mai multor persoane;

- art. 224-4 prevede închisoare de 30 de ani, dacă persoana a fost arestată, răpită, reținută sau privată ilegal de libertate fie în calitate de ostatic, fie pentru pregătirea ori înlesnirea unei alte infracțiuni sau contravenții, fie pentru asigurarea nepedepsirii autorului sau a complicei infracțiunii sau contravenției, precum și în scopul realizării unei cerințe sau condiții înaintate;

- în conformitate cu art. 224-5, în cazul în care victima este o persoană minoră care nu a atins vârsta de 15 ani, atunci pedeapsa pentru faptele prevăzute de la art. 224-1 la 224-4 se poate majora până la detențiune pe viață.

În Cartea IV *Despre infracțiuni și contravenții împotriva națiunii*, Titlul III *Despre infracțiuni care atentează la autoritatea de stat*, Capitolul II *Despre infracțiuni contra autorității publice săvârșite de către funcționari*, Secțiunea II *Infracțiuni comise împotriva persoanelor* sunt consacrate norme

speciale destinate incriminării faptelor de privare de libertate săvârșite de către reprezentanții autorităților publice.

În conformitate cu art. 432-4 din Codul penal francez, constituie infracțiune fapta persoanei publice sau a persoanei care exercită funcțiile autorităților publice, săvârșită în timpul sau în legătură cu exercitarea împuternicirilor sau obligațiilor de serviciu și care constă în darea unor dispoziții sau săvârșirea nemijlocită a unor acțiuni arbitrare, care atentează la libertatea individuală a persoanei. Aceasta este pedepsită cu trei ani de închisoare sau cu amendă în mărime de 700.000 de franci. De asemenea, potrivit alin. (2) al aceluiași articol, dacă atentarea constă în reținerea sau deținerea ilegală a victimei pe un termen mai mare de 7 zile, pedeapsa închisorii poate fi mărită până la 30 de ani, iar amenda – până la 3 000 000 de franci.<sup>20</sup>

O răspundere penală diferențiată, potrivit prevederilor art. 436-6 Codul penal francez, o suportă reprezentanții instituțiilor penitenciare, atunci când privează persoana în mod arbitrar de libertate. Potrivit textului incriminator este sancționată cu 2 ani de închisoare sau cu amendă în mărime de 200.000 de franci fapta reprezentantului administrației penitenciare, care constă în primirea sau deținerea unei persoanei fără ordin, fără o hotărâre a instanței de judecată sau în absența actului de punere sub arest, adoptat în corespundere cu prevederile legale, prelungirea ilegală a termenului de deținere sub arest.<sup>21</sup>

Un regim incriminator distinct al infracțiunilor privative de libertate săvârșite de către reprezentanții organelor de drept este statuată și în legislația penală a Spaniei. Astfel, în Secțiunea 1-a „Despre infracțiuni săvârșite de către funcționarii de stat împotriva libertății” din Capitolul 5 „Despre infracțiuni săvârșite de către funcționarii de stat împotriva garanțiilor constituționale” este stipulată răspunderea penală pentru fapta de *reținere ilegală, arestare ilegală sau deținere sub arest*.<sup>22</sup>

În conformitate cu art. 530 din Codul penal al Spaniei, fapta are următoarea formulare legislativă: „Persoana cu funcție de răspundere sau funcționarul public, care în rezultatul obținerii informației despre comiterea unei infracțiuni, aplică sau prelungește o anumită măsură privativă de libertate persoanei reținute, deținute sau condamnate cu încălcarea termenelor sau

<sup>20</sup> Ibidem, p. 223.

<sup>21</sup> Ibidem, p. 430.

<sup>22</sup> Уголовный кодекс Испании. Изд. Зерцало, Москва, 1998, p. 163.

a garanțiilor constituționale”. Se pedepsește o asemenea faptă cu privarea dreptului de a ocupa funcția respectivă pe un termen de la 4 la 8 ani.<sup>23</sup>

O faptă similară este descrisă la art. 531 din Codul penal spaniol, potrivit căruia: „Persoana cu funcție de răspundere sau funcționarul public, care în rezultatul obținerii informației despre comiterea unei infracțiuni, aplică sau prelungește izolarea persoanei reținute, arestate sau condamnate cu încălcarea termenelor sau a garanțiilor constituționale.” Această activitate ilicită se sancționează cu privarea dreptului de a ocupa funcția respectivă pe un termen de la 2 la 6 ani.<sup>24</sup>

Se mai poate menționa că în Codul penal spaniol este statuată răspunderea penală și pentru unele acte ilicite comise din imprudență care au condus la aplicarea măsurilor privative de libertate. Potrivit art. 532, dacă fapta prevăzută la art. 530 din Codul penal se săvârșește dintr-o imprudență gravă, persoana vinovată se pedepsește cu suspendarea temporară din funcție pe un termen de la 6 luni până la 2 ani.<sup>25</sup>

În calitate de subiect al faptelor amintite mai sus, poate fi doar persoana cu funcție de răspundere sau funcționarii publici, care sunt sesizați despre comiterea unei infracțiuni. Prin urmare, sesizarea sau deținerea informației despre comiterea infracțiunii reprezintă o cerință obligatorie pentru existența componentelor de infracțiuni menționate. În cazul în care aceste activități nelegale sunt săvârșite de către persoane cu funcție de răspundere sau funcționari publici, care nu dețin informațiile arătate devin aplicabile normele cu caracter general existente în materia infracțiunilor contra libertății.

Astfel, potrivit art. 163, alin. (1) din Codul penal spaniol, „persoana privată, care deține o altă persoană în detenție, privând-o, astfel, de libertate, se pedepsește cu pedeapsa privativă de libertate de la 4 la 6 ani.”<sup>26</sup> În conformitate cu art. 163, alin. (2), făptuitorului i se poate aplica o pedeapsă de un nivel mai mic, dacă victima este eliberată în timp de 3 zile de la data reținerii. O altă formă atenuată a infracțiunii este specificată la alin. (4) al art. 163 din Codul penal spaniol, atunci când o persoană privată reține o altă persoană în scopul de a o preda autorităților, însă depășește condițiile pre-

---

<sup>23</sup> Ibidem.

<sup>24</sup> Ibidem, p. 164.

<sup>25</sup> Ibidem.

<sup>26</sup> Ibidem, p. 57.

văzute de lege. În această modalitate infracțiunea se pedepsește cu amendă.

Forma agravată a infracțiunii este consacrată la alin. (3) al aceluiași articol, devenind aplicabilă atunci când reținerea sau deținerea ilegală a victimei s-a prelungit mai mult de 15 zile. Se pedepsește o asemenea faptă cu privire de libertate de la 5 la 8 ani.<sup>27</sup>

În cazul în care fapta de privare ilegală de libertate este comisă de către o persoană cu funcție de răspundere, aceasta urmează a fi calificată potrivit unei norme speciale descrise la art. 167 din Codul penal. Potrivit textului incriminator, persoanei cu funcție de răspundere, care depășește limitele legalității și săvârșește infracțiunea incriminată la art. 164 din Codul penal i se poate aplica o pedeapsă maximală prevăzută de articolul menționat, cu limitarea absolută în drepturi de la 8 la 12 ani.<sup>28</sup>

Se poate concluziona că infracțiunile incriminate la art. 530-532 se deosebesc de fapta descrisă la art. 167 din Codul penal prin aceea că sunt comise de către persoane cu funcție de răspundere care au informații despre comiterea unei infracțiuni. În cel din urmă caz activitatea funcționarului nu este legată de cunoașterea unor asemenea informații. De regulă, aceste informații sunt obținute de către persoane care îndeplinesc justiția sau care contribuie la realizarea sa, iar sancționarea distinctă a privării abuzive de libertate particularizează obiectul juridic al infracțiunii.

În Codul penal al Turciei răspunderea penală pentru infracțiunile contra libertății persoanei este consacrată în Capitolul III, Titlul II din Cartea a 2-a din Codul penal. Cu referință la privarea ilegală de libertate sediul normativ include deopotrivă, atât norme generale, cât și norme speciale destinate protejării acestei valori sociale.

Norma generală este statuată la art. 179 din Codul penal al Turciei: „Persoana, care a privat ilegal de libertate o altă persoană se pedepsește cu închisoare de la 1 an până la 5 ani sau cu amendă aspră de cel puțin de 5 000 de lire.”

Potrivit alin. (2) al aceluiași articol, „dacă persoana vinovată până sau în timpul săvârșirii acțiunii a aplicat amenințarea sau a săvârșit-o din motive naționale ori religioase, în scopul obținerii de profituri materiale sau dacă a fost motivată de anumite contraziceri politice, ideologice sau sociale, pre-

---

<sup>27</sup> Ibidem, p. 57.

<sup>28</sup> Ibidem, p. 58.

cum și dacă victima este transmisă unui stat străin pentru încorporarea în forțele armate ale acesteia, fapta se pedepsește cu închisoare de la 3 ani la 8 ani și amendă aspră nu mai mică de 10.000 de lire.” În conformitate cu alin. (3) al art. 179 din Codul penal al Turciei, dacă infracțiunea se comite de către două sau mai multe persoane ori cu aplicarea armei pedeapsa poate fi mărită de la 1/3 până la 1/2.<sup>29</sup>

O altă formă agravată a infracțiunii este specificată la art. 180 din Codul penal al Turciei, potrivit căruia „dacă privațiunea ilegală de libertate este comisă în privința părinților, rudelor sau soțului, membrilor Marii Adunări Naționale ori a funcționarilor în legătură cu funcția deținută, precum și dacă prin săvârșirea faptei victimei i se cauzează vătămări integrității corporale, aceasta se pedepsește cu închisoare de la 5 la 15 ani și amendă gravă de la 40.000 la 200.000 de lire.”<sup>30</sup>

În același capitol din Codul penal al Turciei este urmărită penal privațiunea ilegală de libertate comisă de către reprezentanții autorităților publice, în contextul încălcării condițiilor care vizează aplicarea măsurilor de constrângere. Potrivit art. 181, „în cazul în care funcționarul care abuzează de situația de serviciu sau nu respectă procedurile și condițiile prevăzute de lege, privează o persoană de libertate se pedepsește cu închisoare de la 1 la 3 ani.” În forma agravantă prevăzută de art. 181, alin. (2) din Codul penal al Turciei, dacă fapta este comisă în una dintre circumstanțele prevăzute de art. 179, alin. (2) sau art. 180, fapta se pedepsește cu închisoare de la 3 la 5 ani.”<sup>31</sup>

În Codul penal al Argentinei faptele de privare arbitrară de libertate, de asemenea, cunosc un regim distinct de sancționare, fiind descrise la art. 143-144<sup>2</sup>, Capitolul I *Infracțiuni contra libertății personale* din Titlul V *Infracțiuni contra libertății*.

În conformitate cu art. 143 din Codul penal al Argentinei, se pedepsește cu privațiune de libertate sub forma închisorii pe un termen de la 1 an până la 3 ani și restricționare specială în drepturi pe un termen dublu:

- funcționarul, care nu a eliberat persoana arestată sau reținută, eliberarea căreia fie că era obligat să o dispună, fie că era obligat să execute o asemenea dispoziție;

<sup>29</sup> Уголовный кодекс Турции. Изд. Юридический центр, Санкт-Петербург, 2003, p. 302.

<sup>30</sup> Ibidem, p. 243.

<sup>31</sup> Ibidem.

- funcționarul care a prelungit în mod arbitrar termenul de reținere a persoanei, fără a o preda instanței de judecată;
- funcționarul, care a izolat în mod neîntemeiat persoana reținută;
- șeful închisorii sau al unei alte instituții penitenciare, care l-a primit pe condamnat fără certificatul de stabilire a pedepsei, eliberat în baza sentinței de condamnare sau care-l repartizează pe condamnat într-o altă instituție decât cea stabilită;
- șeful sau funcționarul închisorii care a primit persoana reținută fără autorizația eliberată de organele competente, cu excepția reținerii persoanei în flagrant;
- funcționarul căruia i-au devenit cunoscute informațiile despre reținerea ilegală și care nu a luat măsuri de anulare a deciziei, a târăgănat luarea acestor măsuri, a refuzat punerea lor în aplicare sau nu a informat organele competente împuternicite de a anula decizia.<sup>32</sup>

Potrivit art. 144 din Codul penal al Argentinei, este dozată pedeapsa penală pentru aceeași activitate ilicită, dacă a fost comisă în prezența uneia din împrejurările prevăzute de art. 142:

- a fost săvârșită cu aplicarea forței sau amenințarea aplicării acesteia, din scopuri religioase sau din motive de ură;
- a fost comisă în privința unei rude pe linie ascendentă, a fratelui, soțului sau a unei alte persoane, în privință căruia făptuitorul trebuia să manifeste un respect deosebit;
- în rezultatul faptei a fost cauzată o daună considerabilă sănătății victimei sau afacerii practicate de către aceasta, cu condiția că fapta nu întrunește semnele unei infracțiuni mai grave;
- victima a fost privată de libertate pe o durată mai mare decât 1 lună de zile.<sup>33</sup>

De asemenea, în conformitate cu art. 144,2 pct. 1 din Codul penal al Argentinei, se pedepsește cu închisoare pe un termen de la 1 an până la 5 ani sau cu muncă corecțională, precum și cu restricționarea drepturilor funcționarul public, care, abuzând de situația sa de serviciu și nerespectând formalitățile prevăzute de lege privează o persoană de libertate.<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> Уголовный кодекс Аргентины. Изд. Юридический центр, Санкт-Петербург, 2003, p. 120.

<sup>33</sup> Ibidem.

<sup>34</sup> Ibidem.

În Codul penal al Danemaricii răspunderea pentru reținerea sau arestarea ilegală este stipulată în Capitolul 16 intitulat *Infrațiuni legate de realizarea funcțiilor statale*. Potrivit art. 147, „dacă o anumită persoană, care are atribuții în domeniul realizării măsurilor de constrângere statale, folosește metode ilegale de obținere a depozitiilor sau a probelor ori folosește orice formă ilegală a arestului, a pedepsei închisorii sau a percheziției, aceasta poate fi pedepsită cu amendă sau cu arestul, iar în prezența circumstanțelor agravante – cu pedeapsa închisorii de până la 3 ani.”<sup>35</sup>

În legislațiile penale ale unor asemenea state, precum ar fi cea a Suediei,<sup>36</sup> Elveției,<sup>37</sup> Olandei,<sup>38</sup> Germaniei,<sup>39</sup> Poloniei,<sup>40</sup> Japoniei<sup>41</sup> etc., nu sunt consacrate norme speciale destinate pedepsirii penale a reținerilor sau arestărilor ilegale abuzive, săvârșite în legătura cu activitatea de înfăptuire a justiției. De regulă, în aceste legislații penale faptele vizate se califică potrivit articolelor care stabilesc răspunderea penală pentru infracțiunile de serviciu.

Studiul comparativ al infracțiunii de reținere sau arestare ilegală permite clasificarea legislațiilor penale ale statelor de referință în trei categorii:

1. Legislații penale în care infracțiunea de arestare sau reținere ilegală este incriminată distinct în Capitolul Părții speciale a Codului penal la care se prevede răspunderea penală pentru *Infrațiuni contra justiției*. După cum reiese din prezentările făcute mai sus din această primă categorie fac parte, în principal, statele din lagărul ex-socialist: România, Federația Rusă, Ucraina, Letonia, Republica Belarus, Republica Azerbaidjan, Republica Tadjikistan, Republica Uzbekistan, Kazahstanul. Reieșind din acest amplasament legislativ al infracțiunii de reținere sau arestare ilegală, obiectul juridic al faptei

---

<sup>35</sup> Уголовный кодекс Дании. Изд. Юридический центр, Санкт-Петербург, 2002, р. 142.

<sup>36</sup> Уголовный кодекс Швеции. <<http://constitutions.ru/archives/5705>>.

<sup>37</sup> Уголовный кодекс Швейцарии. Изд. Юридический центр, Санкт-Петербург, 2002, 350 с.

<sup>38</sup> Уголовный кодекс Голландии. Изд. Юридический центр, Санкт-Петербург, 2001, 509 с.

<sup>39</sup> Уголовный кодекс Германии. Изд. Юридический центр, Санкт-Петербург, 2002, 524 с.

<sup>40</sup> Уголовный кодекс Республики Польши. Изд. Юридический центр, Санкт-Петербург, 2001, 232 с.

<sup>41</sup> Уголовный кодекс Японии. Изд. Юридический центр, Санкт-Петербург, 2002, 226 р.

îl formează cu prioritate relațiile sociale referitoare la activitatea normală a organelor din domeniul justiției.

2. Legislații penale în care reținerea sau arestarea ilegală este incriminată în Capitolul referitor la infracțiuni contra libertății persoanei și/sau într-un cadru destinat abuzurilor comise de către reprezentanții autorităților de stat (Franța, Spania, Lituania, Argentina, Turcia). În conformitate cu legislațiile penale menționate, infracțiunea de reținere sau arestare ilegală este considerată ca fiind o faptă care atentează în mod prioritar la relațiile sociale ce sunt condiționate de protejarea libertății persoanei.

3. Legislații penale care nu incriminează distinct fapta de reținere sau arestare ilegală (Suedia, Elveția, Olanda, Germania, Polonia, Japonia). În acest caz reținerea sau arestarea ilegală este calificată pe baze generale, fie în baza normei referitoare la privațiunea ilegală de libertate, fie în baza normelor care prevăd răspunderea penală pentru infracțiunile de serviciu.

## BIBLIOGRAFIE

1. Pierre Legrand. Drept comparat. București: Ed. Lumina Lex, 2001.
2. Сергеевский Н. Д. Русское уголовное право: пособие к лекциям. Часть общая. Изд. седьмое. Спб., 1908.
3. Уголовный кодекс Российской Федерации по состоянию на 1 марта 2011. Изд. Проспект, КноРус, 2011.
4. Уголовный кодекс Украины. <<http://meget.kiev.ua>> (accesat la data de 07.07.2013).
5. Уголовный кодекс Республики Азербайджан. Изд. Юридический центр, Санкт-Петербург, 2001.
6. Уголовный кодекс Республики Беларусь. Изд. Юридический центр, Санкт-Петербург, 2001.
7. Уголовный кодекс Республики Казахстан. Изд. Юридический центр, Санкт-Петербург, 2001.
8. Уголовный кодекс Республики Таджикистан. Изд. Юридический центр, Санкт-Петербург, 2001.
9. Уголовный кодекс Республики Узбекистан. <<http://www.lex.uz>> (accesat la data de 14.07.2013).
10. Уголовный кодекс Эстонии. <<http://constitutions.ru/archives/446>> (accesat la data de 14.07.2013).



11. Уголовный кодекс Латвийской Республики <<http://law.edu.ru/>> (accesat la data de 14.07.2013).
12. Уголовный кодекс Литовской республики. Изд. Юридический центр, Санкт-Петербург, 2002.
13. Уголовный кодекс Франции. Изд. Юридический центр, Санкт-Петербург, 2002.
14. Уголовный кодекс Испании. Изд. Зерцало, Москва, 1998
15. Уголовный кодекс Турции. Изд. Юридический центр, Санкт-Петербург, 2003.
16. Уголовный кодекс Аргентины. Изд. Юридический центр, Санкт-Петербург, 2003.
17. Уголовный кодекс Дании. Изд. Юридический центр, Санкт-Петербург, 2002.
18. Уголовный кодекс Швеции. <<http://constitutions.ru/archives/5705>>
19. Уголовный кодекс Швейцарии, Изд. Юридический центр, Санкт-Петербург, 2002.
20. Уголовный кодекс Голландии. Изд. Юридический центр, Санкт-Петербург, 2001.
21. Уголовный кодекс Германии. Изд. Юридический центр, Санкт-Петербург, 2002.
22. Уголовный кодекс Республики Польши. Изд. Юридический центр, Санкт-Петербург, 2001.
23. Уголовный кодекс Японии. Изд. Юридический центр, Санкт-Петербург, 2002.

## PRINCIPIUL SEPARAȚIEI PUTERILOR ÎN STAT - GARANȚIE CONSTITUȚIONALĂ A DEMOCRAȚIEI

Camelia OLTEANU,

*lector universitar, Universitatea Spiru Haret, Brașov,  
doctorandă, Universitatea Liberă Internațională din Moldova*

### SUMMARY

*This paper deals with the principle of separation of state's powers issue from the perspective of constitutional, political, legal and historical context and contemporary social democracy. Viewed as a fundamental tenet of the current parliamentary democracy, separation of state's powers ensures the distribution of power to be exercised, to different organisms, which are assigned or entrusted certain leading prerogatives. According to this principle, none of the three powers does not prevail over the other and cannot assume prerogatives accruing to the other.*

**Keywords:** *state, democracy, citizen, power, interference, balance.*

**1. Perspectivă istorică, politică și juridică asupra democrației.** Încercarea de a defini democrația și a surprinde toate elementele componente, precum și formele sale de manifestare au preocupat și preocupă deopotrivă științele juridice, politice și sociale. Este unanim acceptat faptul că democrația reprezintă succesul dualității dintre stat și cetățean în care drepturile și îndatoririle cetățenilor sunt stipulate prin lege, iar parametrii activității statului sunt definiți juridic. Maniera de a imagina funcțiile statului și relația dintre stat și cetățean, modalitatea în care sunt indicate prerogativele cetățeanului și granițele dintre public și privat sunt criterii ce se impun a fi racordate la trecut, prezent și viitor. Democratizarea nu constituie o ruptură totală de trecut, iar democrațiile nu pot fi înțelese în afara istoriilor și contextelor.<sup>1</sup>

Democrația implică maturitatea deplină a guvernării, a instituțiilor, a statului și societății civile. O democratizare reușită presupune ca statul să dețină capacitatea de a răspunde provocărilor tehnice și politice și să-și asume responsabilități și angajamente față de propriii cetățeni care au

---

<sup>1</sup> J. Grugel. Democratizarea: o introducere critică. Ed. Polirom, București, p. 89.

dreptul și datoria de a judeca activitatea guvernamentală pentru a-i condamna erorile. Cetățenii statului democratic își construiesc judecățile de valoare despre sistemul lor politic nu numai pe baza a ceea ce aceste sisteme oferă din punct de vedere economic, ci și bazându-se pe gradul în care acestea distribuie scopuri politice valorizante, cum ar fi libertatea, ordinea, domnia legii, responsabilitatea, reprezentativitatea și, mai presus de toate, eficacitatea.<sup>2</sup>

În diferitele sale forme și moduri de exprimare, teoria democrației a căpătat valențe și valori diferite de la o epocă la alta, de la un regim politic la altul. În istoria democrației se poate evidenția o succesiune de etape distincte care prezintă acumulări calitative. Astfel, distingem:

- democrațiile antice care au acționat în cadrul statului cetate (ateniană, spartană, corintiană);
- democrațiile mondene (statul contemporan, caracterizat prin apariția sistemelor multiple și diversificate ale reprezentării);
- democrațiile viitorului (cu forme de expresie mult mai eficiente ale vieții democratice).<sup>3</sup>

Așa cum vom vedea, aspectele sale teoretice au evoluat, inspirate de ideile modelului clasic atenian, apoi cu ideile lui Rousseau sau ale lui Marx și continuând cu variantele contemporane ale lui Schumpeter, Dahl sau Sartori.

Pentru J. Schumpeter, democrația este o formă de guvernare și, mai ales, un mecanism pentru alegerea liderilor, cu alte cuvinte o democrație elitistă, instituționalizată, bazată pe competiție, scopul fiind acela de a câștiga votul populației. În viziunea sa, democrația înseamnă doar că poporul are ocazia de a-i accepta sau refuza pe indivizii care urmează să-i conducă.<sup>4</sup>

Teoreticianul Robert Dahl înlocuiește termenul de democrație cu cel de poliarhie, pentru el aceasta se bazează pe o combinație între guvernarea aleasă și libertățile civile, care trebuie să asigure accesul diferitelor grupuri din societate la sistemul politic. Poliarhia este un *regim politic* și un *set de instituții* de a căror funcționare depinde consensul asupra regulilor de procedură, asupra domeniilor opțiunilor de politică publică și asupra sferelor legitime ale activității politice.

<sup>2</sup> L. Diamond. Cum se consolidează democrația. Ed. Polirom, București, 2004, p. 25.

<sup>3</sup> C. Avram, R. Radu. Regimuri politice contemporane. Democrațiile. Ed. Aius, 2007, p. 49.

<sup>4</sup> J. Schumpeter. Capitalism, Socialism and Democracy. 1976, p. 268-270.

Principalele instituții sunt:

- alegerile libere și corecte; sufragiul extins;
- dreptul tuturor cetățenilor de a candida la funcții publice, libertatea de expresie;
- autonomia asociativă și dreptul de a forma asociații sau organizații, inclusiv partidele politice și grupurile de interese.

Indiferent de modul în care interpretăm democrația și democratizarea, ea poate fi definită ca un ansamblu de instituții și de relații care îi plasează pe cetățeni fie în ipostaza de a decide direct (democrație directă), fie în aceea de a delega puterea de decizie unor reprezentanți aleși (democrație indirectă). Succesul acesteia este dependent de doi factori: o societate civilă puternică și existența unui stat capabil și flexibil, într-un proces continuu de interacțiune. În ceea ce privește rolul societății civile în democrație, acesta constă în:

- limitarea puterii statului;
- implicarea maximă a poporului în adoptarea deciziilor la orice nivel;
- oferirea unui spațiu pentru dezvoltarea valorilor democratice, cum ar fi toleranța, moderația și disponibilitatea față de compromis;
- generarea unor oportunități de participare la nivelurile locale ale guvernării;
- monitorizarea imparțială a alegerilor, care să împiedice și să combată fraudele și să supravegheze reformele juridice.

Așa cum am văzut, societatea civilă este o entitate intermediară, situată între sfera privată și stat, iar actorii săi au nevoie de protecția oferită de o ordine legală instituționalizată, pentru a le garanta autonomia și libertatea de acțiune.<sup>5</sup>

În ceea ce privește rolul statului în garantarea democrației, acesta se reflectă în modul în care reușește să creeze cadrul legislativ adecvat, deoarece reformele juridice și constituționale reprezintă un sine qua non al democratizării. În doctrina modernă, statul este definit ca un concept politico-juridic ce definește o formă a regimului democratic de guvernământ din perspectiva raporturilor dintre putere și lege prin asigurarea supremației legii și respectării drepturilor și libertăților fundamentale ale omului în exercitarea puterii.<sup>6</sup>

**2. Valori și principii ale democrației.** Pentru ca societatea să se poată

<sup>5</sup> L. Diamond. Cum se consolidează democrația. Ed. Polirom, București, 2004, p. 5-6.

<sup>6</sup> I. Craiovan. Filosofia Dreptului. Ed. ProUniversitaria, 2012, p. 168.

baza pe o organizare și o conducere democratică, trebuie să fie respectat un set de principii de bază. Printre acestea pot fi menționate:

- existența unui cadru legislativ uniform, a unei constituții, scrise sau nescrise, adoptate de o adunare reprezentativă ce conține reglementări privind organizarea statului, precum și limitele puterii acestuia. Constituția trebuie să garanteze supremația regulii constituționale asupra celorlalte norme juridice și să reflecte realitățile politice, naționale, sociale și economice ale națiunii dintr-o etapă determinantă a dezvoltării sale;

- consacrarea în constituții și respectarea principiului separației puterilor în stat, asigurându-se, astfel, partajarea prerogativelor autorităților, precum și controlul reciproc dintre acestea;

- exercitarea puterii suverane a poporului prin asigurarea participării acestuia la conducerea societății, pe baza votului universal, în cadrul unor alegeri libere și existența unui mecanism politic menit să asigure condiții pentru exercitarea liberă de către toți cetățenii a dreptului de a alege și de a fi aleși în organele de conducere centrale și locale ale statului;

- consacrarea și garantarea constituțională a drepturilor și libertăților fundamentale în concordanță cu reglementările internaționale;

- pluralismul social, îndeosebi cel ideologic, organic sau instituțional, politic, sindical și a altor corpuri intermediare.<sup>7</sup> În ceea ce privește pluralismul politic, concepțiile politologice contemporane, afirmă unanim că nu există democrație fără partide. Democrația nu poate să exise cu adevărat decât dacă indivizii se grupează în funcție de scopurile și afinitățile lor politice, adică numai dacă între individ și stat se inserează aceste formațiuni colective, fiecare reprezentând o anumită orientare comună pentru membrii săi, un partid politic. Democrația este în mod necesar și invariabil un set de partide, afirmă unul dintre reputații constituționaliști ai secolului nostru, autor al Constituției austriece din 1921.<sup>8</sup>

**3. Scurte considerații privind principiul separației și echilibrului puterilor în stat.** Imaginat ca o stavilă împotriva absolutismului monarhic, cu scopul de a limita abuzul de putere al decidenților, separația puterilor reprezintă una dintre premisele fundamentale ale democrației, regăsindu-se

---

<sup>7</sup> M. Constantinescu și alții. Constituția României comentată și adnotată. Regia autonomă, Monitorul Oficial, București, 1992, p. 12.

<sup>8</sup> H. Kelsen. La democrație. Paris, Economică, 1988, p. 31.

formulată explicit sau implicit în majoritatea constituțiilor. Fundamentat de Montesquieu înainte de Revoluția franceză din 1789, principiul are drept scop limitarea puterii prin putere, astfel cele trei funcții (executivă, legislativă și judecătorească), până atunci deținute de aceeași persoană, vor fi atribuite unor autorități statale distincte, ce colaborează între ele, pentru a evita însăși ruperea puterii statului, care, prin natura sa, nu poate fi decât unică, chiar dacă se manifestă în modalități și forme diferite.<sup>9</sup> Principiul lui Montesquieu, deși a cunoscut o aplicare practică de peste două secole, nu și-a pierdut actualitatea, devenind o „dogmă” a fiecărei democrații constituționale.

Toate regimurile politice cunosc astăzi o abordare proprie a teoriei separației puterilor, o diviziune a acestora, precum și mecanismul de interferență și colaborare dintre acestea, succesul constă în modul cum arhitectura constituțională consfințește acest lucru. Există opinii, potrivit cărora separarea puterilor este în realitate o justificare ideologică a unui scop politic foarte concret: slăbirea puterii guvernanților în ansamblu, limitându-i unii pe alții. Trebuie însă adăugat că, de fapt, separația puterilor nu înseamnă numai diviziune, ci și independența autorităților guvernamentale. Se consideră, de asemenea, că separația puterilor comportă două aspecte bine conturate: separația parlamentului vis a vis de guvern și separația jurisdicțională în raport cu guvernanții, fapt ce permite acestora controlul prin judecători independenți.

**4. *Separația puterilor în istoria constituționalismului românesc.*** Constituția de la 1866 a reprezentat forma juridică care a consacrat aspirațiile democratice ale națiunii române prin structurarea unor principii deosebit de importante pentru funcționarea statului, cum ar fi: principiul suveranității naționale (art. 31), principiul guvernământului reprezentativ, principiul separației puterilor în stat (art. 32), principiul inviolabilității monarhului etc. Organizarea puterii în stat se realizează, potrivit separației puterilor, în cele trei puteri publice: legislativă, executivă și judecătorească, emană de la națiune, care nu le poate exercita decât prin delegațiune, potrivit Titlului III, art. 31. Conform art. 32, puterea legislativă se exercită colectiv de către rege și Reprezentanța Națională, cu excepția prevăzută în art. 33, orice lege relativă la veniturile și cheltuielile statului sau la contingentul armatei trebuie să fie votată mai întâi de Adunarea Deputaților.

---

<sup>9</sup> M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, S. Tănăsescu. Constituția României revizuită, comentarii și explicații, Ed. Alleck, București, p. 3.

Statutul constituțional al șefului de stat îi asigură monarhului o poziție privilegiată, în măsura în care acesta era prezent legal atât în cadrul puterii legiuitoare, cât și în cadrul celei executive. Astfel, interpretarea coroborată a articolelor 32 și 35 conduce la schițarea poziției speciale deținute de Domn în eșafodajul constituțional, poziție în virtutea căreia configurarea celor două puteri din stat este dependentă de introducerea în ecuație a șefului de stat.<sup>10</sup>

În ceea ce privește puterea judecătorească, art. 104 al Constituției precizează că nicio jurisdicție nu poate fi înființată *decât numai în situația unei legi... de asemenea nici comisii și tribunale extraordinare*. Sub imperiul Constituției de la 1866 a fost elaborată legea din 1 iulie 1905, când s-a înființat Secția a III-a, pentru contenciosul administrativ și comercial, a cărei competență era stabilită în art. 5, potrivit căruia Secțiunea a III-a va judeca recursurile în contra hotărârilor date în materie comercială.<sup>11</sup>

Cât privește organizarea și dezvoltarea atribuțiilor fiecărei puteri, Constituția de la 1866 se ocupa numai de puterea executivă și legislativă, mărginindu-se pentru puterea judecătorească numai în a stabili câteva principii creative ale independenței sale.<sup>12</sup>

Titlul III al Constituției de la 1923 reglementează puterile publice pe baza principiului separației puterilor în stat, realizând o colaborare suplă a acelor trei puteri: legiuitoare, executivă și judiciară. Noua Constituție consacra universalitatea votului, creând premisele formării Parlamentului pe baze democratice și clarifică regimul unei instituții existente în nuce și la 1866: senatorii de drept. P. Negulescu arată că, *deși Constituția admite re-*

---

<sup>10</sup> I. Stanomir. Libertate, Lege și Drept. O istorie a constituționalismului românesc. Ed. Polirom, București, 2005, p. 69.

<sup>11</sup> Legea din 11 februarie 1864 a înființat Consiliul de Slat, cu atribuții de a judeca, în materie de contencios administrativ, litigiile care puteau apărea între stat și particulari. Prin art. 131 din Constituția din 1866, Consiliul de Stat a fost desființat, iar Legea din 12 iulie 1866, care a împărțit atribuțiile acestuia, a stabilit că afacerile de natura contenciosului administrativ trec în competența tribunalelor ordinare. Totuși instanțele s-au considerat competente și au judecat în privința actelor de gestiune, dar au refuzat să anuleze actele administrative de autoritate, cu motivarea că o asemenea anulare ar constitui o imixtiune în atribuțiile altei puteri. În astfel de situații, particularul vătămat în drepturile sale putea să se apere pe calea excepției de ilegalitate, ceea ce nu constituia o apărare deplină a drepturilor cetățenilor.

<sup>12</sup> G. Nedelcu. Principiul constituțional al separației puterilor și imixtiunea puterilor executivă și judecătorească. București, 1930, p. 32.

*gimul parlamentar, adică face din Parlament pivotul vieții politice, cu toate acestea, ca o confirmare că parlamentele nu reprezintă voința poporului, ci numai voința Guvernului, ele sunt dizolvate imediat ce Guvernul a pierdut încrederea șefului statului.*

În ceea ce privește rolul monarhului în actualul design constituțional, așezământul fundamental de la 1923 păstrează poziția sa privilegiată în cadrul organului de legiferare, grație inițiativei legislative și dreptului de sancțiune.

Potrivit legii fundamentale de la 1938, grație inovației consacrate de articolul 30, întreg echilibrul puterilor statului este afectat prin introducerea unui factor constituțional perturbator, incompatibil cu separația puterilor vizată la 1866 și 1923 și anume, poziția supraordonată a șefului de stat manifestată prin tendința de concentrare a puterilor în mâinile sale. Restricțiile constituționale vizau atât dreptul de inițiativă legislativă ce aparținea Regelui în detrimentul celor două camere, care mai puteau propune legi numai în interesul obștesc al statului, cât și posibilitatea de dizolvare a celor două Camere. Constituția prevede o încălcare gravă a principiului fundamental al sistemului parlamentar și anume cel referitor la răspunderea politică a Guvernului în fața Parlamentului, noua viziune normativă abolea orice formă de control parlamentar asupra modului de recrutare și de funcționare a Guvernului, redus la poziția de instrument prin care se realizează politica regală.

Grație celor trei legi fundamentale din 1948, 1852 și 1965, are loc o nouă ordine constituțională menită să sancționeze noul echilibru dintre organele statului, pe de o parte, și partidul unic, pe de altă parte, al cărui monopol este transcris juridic. Prin aceasta, s-a înlăturat, astfel, fundamentul politic și juridic al statului de drept – separația puterilor în stat care, prin esența sa democratică, era în totală contradicție cu regimul dictatorial.

Principiul separației puterilor în stat nu și-a găsit o formulare expresă în dispozițiile legii fundamentale din 1991, dar se regăsește consacrat în ultima revizuire a Constituției din 2003. Consacrarea expresă a acestui principiu are însă avantajul pe care întotdeauna o normă expresă îl prezintă față de cea rezultată din interpretare, anume certitudinea, în mod strict, previzibilitatea, în mod indubitabil.



## BIBLIOGRAFIE

1. J. Grugel. Democratizarea o introducere critică, Ed. Polirom, București,
2. L. Diamond. Cum se consolidează democrația. Ed. Polirom, București, 2004,
3. J. Schumpeter. Capitalism, Socialism and Democracy, 1976.
4. C. Avram, R. Radu. Regimuri politice contemporane. Democrațiile. Ed. Aius, 2007.
5. I. Craiovan. Filosofia Dreptului. Ed. ProUniversitaria, 2012.
6. R. Dahl. Dilemas of Pluralist Democracy. Yale University Press, 1982.
7. M. Constantinescu și alții. Constituția României comentată și adnotată. Regia autonomă, Monitorul Oficial, București, 1992.
8. H. Kelsen. La democratie. Paris, Economica, 1988.
9. M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, S. Tănăsescu. Constituția României revizuită. Comentarii și explicații. Ed. Alleck, București.
10. I. Stanomir. Libertate, Lege și Drept. O istorie a constituționalismului românesc. Ed. Polirom, București, 2005.
11. G. Nedelcu. Principiul constituțional al separației puterilor și imixtiunea puterilor executivă și judecătorească. București, 1930.
12. Constituția de la 1866, publicată în Monitorul Jurnal Oficial al României, nr. 142 din 13 iunie 1866.
13. Constituția de la 1923, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 282/29 martie 1923.
14. Constituția de la 1938, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 48/27 februarie 1923.
15. Constituția de la 1948, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 87 bis/13 aprilie 1948.
16. Constituția de la 1952, textul Constituției este reprodus după Buletinul Oficial al Marii Adunări Naționale, nr. 1 din 27 septembrie 1952.
17. Constituția de la 1965, publicată în Buletinul Oficial al Republicii Socialiste România, nr. 1 din 21 august 1965.
18. Constituția României din 2003, publicată în Monitorul Oficial al României, nr. 767 din 31 octombrie 2003.

## DIZOLVAREA CONSILIULUI LOCAL (STUDIU JURIDICO-COMPARATIV)

Oleg ARSENI,  
*doctorand, Institutul de Cercetări Juridice și Politice  
al Academiei de Științe a Moldovei*

### RÉSUMÉ

*Dans le présent article nous proposons une analyse comparatif de la législation nationale et la législation roumaine que réglermenter la dissolution du conseil municipal pour évaluer moments communs et mettre en évidence les aspects qui les différencient. En conséquence, comptetenu des conclusions importantes sont soumis des propositions visant à modifier et compléter la législation nationale.*

**Mots-clés:** *l'administration locale, conseil municipal, la dissolution, base.*

Dizolvarea consiliului local, ca autoritate deliberativă a administrației publice locale, este la moment o problemă pe cât de importantă și actuală, pe atât de complicată, mai ales sub aspectul reglementării normativ-juridice. Sediul juridic al instituției dizolvării consiliului local este *Legea privind administrația publică locală*,<sup>1</sup> în care sunt reglementate câteva temeuri în acest sens.

O primă situație de dizolvare a consiliului local este expusă în art. 13, fiind strâns legată de procedura de constituire a acestei autorități, în special, de caracterul deliberativ al ședinței de constituire. Astfel, potrivit dispozițiilor articolului citat:

*„(2) Consiliul local se întrunește în ședință de constituire în termen de 20 de zile calendaristice de la data validării mandatelor de consilier. Consilierii din unitățile administrativ-teritoriale de nivelul întâi se convoacă în primă ședință prin hotărâre a consiliului electoral de circumscripție. Consiliul electoral de circumscripție notifică Comisiei Electorale Centrale prima convocare a consiliului local.*

---

<sup>1</sup> *Legea privind administrația public locală* nr. 436 din 28.12.2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 32-35 din 09.03.2007.

(3) *Ședința consiliului este deliberativă dacă la ea participă, cel puțin, două treimi din numărul consilierilor aleși. În cazul în care nu poate fi asigurată această majoritate, ședința se va ține peste 3 zile calendaristice, respectându-se aceleași condiții. Dacă nici la a doua convocare ședința nu este deliberativă, se va proceda la o nouă convocare, peste 3 zile calendaristice. La această nouă, a treia, convocare, ședința va fi deliberativă dacă se va asigura prezența majorității consilierilor aleși. În situația în care, din cauza absenței nemotivate a consilierilor, consiliul nu se va putea întruni nici la ultima convocare, **el se consideră dizolvat de drept.***"

Este interesantă soluția legiuitorului român în cazurile în care ședința de constituire a consiliului local nu este deliberativă. Potrivit art. 31, alin. (3) din *Legea administrației publice locale*:<sup>2</sup> „În situația în care consiliul local nu se poate reuni nici la a treia convocare din cauza absenței nemotivate a consilierilor locali, instanța va declara vacante, prin hotărâre, locurile consilierilor locali aleși care au lipsit nemotivat la oricare dintre cele 3 convocări. Sesizarea instanței se face de către prefect în maximum 3 zile de la data ședinței, pe baza procesului-verbal al ședinței, întocmit de secretarul unității administrativ-teritoriale. Hotărârea instanței se pronunță în maximum 3 zile de la primirea sesizării din partea prefectului și poate fi atacată cu recurs la instanța competentă. În cazul în care locurile declarate vacante, potrivit procedurii de mai sus, nu pot fi ocupate cu supleanții înscrși pe listele de candidați respective, potrivit legii, se organizează alegeri parțiale pentru completare, în termen de 90 de zile.”

Din câte se poate observa, legiuitorul român pare a fi mult mai obiectiv, întrucât răspunderea pentru neprezentarea (nemotivată) la ședința de constituire a consiliului o pune în totalitate în sarcina persoanelor concrete, adică a consilierilor ce se fac vinovați, prin aceasta protejînd într-o anumită măsură mandatul celorlalți consilieri. În plus, o asemenea soluție este benefică și sub aspect financiar, întrucât se evită recurgerea la organizarea și desfășurarea unor noi alegeri locale, care desigur, implică noi cheltuieli.

Revenind la legislația națională, menționăm că temeiurile de dizolvare a consiliului local sunt concentrate, în principal, în cuprinsul art. 25 din *Legea*

---

<sup>2</sup> *Legea administrației publice locale* nr. 215 din 23 aprilie 2001. Republicată în Monitorul Oficial al României nr. 123 din 20 februarie 2007.

*privind administrația publică locală*,<sup>3</sup> potrivit căruia consiliul local poate fi dizolvat înainte de expirarea termenului dacă:

a) acesta a adoptat în mod deliberat decizii repetate în aceeași materie, care au fost anulate de către instanța de contencios administrativ, prin hotărâri definitive, întrucât încălcau grav prevederile Constituției sau ale legislației în vigoare;

b) numărul consilierilor s-a redus sub jumătate din numărul stabilit de lege;

c) acesta nu a adoptat nicio decizie timp de 6 luni consecutiv, indiferent de numărul ședințelor.

Trasând aceeași paralelă, constatăm că temeiuri similare prevede și legislația României, dar cu unele diferențe. Astfel, potrivit art. 55, alin. (1) din *Legea administrației publice locale*:<sup>4</sup> „Consiliul local se dizolvă de drept: a) în cazul în care acesta nu se întrunește timp de două luni consecutiv, deși a fost convocat legal; b) în cazul în care nu a adoptat în 3 ședințe ordinare consecutive nicio hotărâre; c) în situația în care numărul consilierilor locali se reduce sub jumătate plus unu și nu se poate completa prin supleanți.”

Analizând sub aspect comparativ temeiurile enunțate, considerăm necesar a face unele precizări, mai ales în cazul celor care sunt asemănătoare. Inițial doar amintim că un temei asemănător celui de la lit. a) din legea națională a fost reglementat și în legislația României (moment analizat într-un demers științific anterior),<sup>5</sup> dar ulterior, cu ocazia revizuirii, dispoziția în cauză a fost abrogată.

Referitor la următoarele două temeiuri, diferențele sunt destul de clare. Astfel, dacă legislația națională admite dizolvarea consiliului local „dacă nu a adoptat nicio decizie timp de 6 luni consecutiv, indiferent de numărul ședințelor,” atunci legea României prevede concret dizolvarea „în cazul în care nu a adoptat în 3 ședințe ordinare consecutive nicio hotărâre.” Din câte se poate observa, legiuitorul român este cu mult mai exigent, întrucât pune

<sup>3</sup> *Legea privind administrația publică locală* nr. 436 din 28.12.2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 32-35 din 09.03.2007.

<sup>4</sup> *Legea administrației publice locale* nr. 215 din 23 aprilie 2001. Republicată în Monitorul Oficial al României nr. 123 din 20 februarie 2007.

<sup>5</sup> Arseni O. *Abordarea juridico-comparativă a instituției încetării înainte de termen a mandatului aleșilor locali*. În: „Contribuții științifice la edificarea și consolidarea statului de drept,” conferință științifică internațională (3 mai 2011, mun. Chișinău). Chișinău, 2011, p. 733-742.

accentul pe eficiența întrunirilor consiliului, cerând ca fiecare a treia să fie rezultativă. În ceea ce privește legiuitorul național, este de presupus că nu se lasă deranjat de faptul că consiliile locale au libertatea de a adopta chiar și două hotărâri pe an (în condițiile în care profită în ultimul moment de termenul de 6 luni care le este pus la dispoziție).

În ceea ce privește situația reducerii numărului consilierilor sub jumătate din numărul stabilit de lege, ca temei de dizolvare a consiliului local, considerăm că este mai reușită varianta legiuitorului român, întrucât impune o condiție importantă – posibilitatea completării prin supleanți.

Din analiza comparativă a prevederilor legale enunțate deducem următoarele momente:

- legiuitorul național a omis să se pronunțe asupra cazului în care consiliul nu desfășoară nicio ședință pe parcursul celor șase luni invocate;

- în viziunea noastră, atât neadoptarea de decizii, cât și nedesfășurarea ședințelor denotă lipsa de eficacitate a activității consiliului, iar în ultimul caz, chiar neonorarea obligațiilor legale de către acest organ reprezentativ al colectivității locale;

- din această perspectivă, considerăm cu mult mai justificată formula legiuitorului român care atât sancționează neîntrunirea consiliului local și neadoptarea de hotărâri, cât și stabilește termene concrete mai rezonabile. Prin urmare, propunem reglementarea la nivel național dizolvarea consiliilor locale dacă acestea nu se întrunesc timp de două luni consecutive sau nu adoptă nicio decizie în trei ședințe ordinare consecutive;

- de asemenea, ar fi binevenit ca în cazul micșorării numărului consilierilor, legiuitorul să precizeze că dizolvarea intervine doar în cazul în care este imposibilă completarea prin supleanți.

Evident, dat fiind faptul că cazurile de dizolvare a consiliului local sunt identice cu cele prevăzute pentru dizolvarea consiliilor raionale, propunerile sunt valabile și pentru aceste situații.

Un alt moment care merită o atenție deosebită ține de subiecții implicați în procesul de dizolvare a consiliilor locale. Astfel, potrivit art. 25, alin. (2) din *Legea Republicii Moldova privind administrația publică locală*, în cazul în care consiliul local a adoptat în mod deliberat decizii repetate în aceeași materie, care au fost anulate de către instanța de contencios administrativ, prin hotărâri definitive, întrucât încălcau grav prevederile Constituției sau ale legislației în vigoare, oficiul teritorial al Cămarilor de Stat sau, după caz, primarul ori Guvernul este în drept să se adreseze în instanța de jude-

cată pentru constatarea circumstanțelor care justifică dizolvarea consiliului local. În continuare, în cuprinsul alin. (4) se stipulează că „Parlamentul dizolvă consiliul local, la propunerea motivată a primarului sau a Guvernului, în temeiul unei hotărâri judecătorești definitive prin care au fost constatate circumstanțele care justifică dizolvarea.”

În viziunea noastră, este, cel puțin, stranie implicarea Parlamentului în dizolvarea consiliilor locale. Cu toate acestea, însă trebuie menționat că în art. 66, lit. o) din *Constituția Republicii Moldova*<sup>6</sup> este expres prevăzută, ca obligație de bază a Parlamentului, „suspendarea activității organelor administrației publice locale, în cazurile prevăzute de lege.”

Dacă e să contrapunem dispozițiile normative date, devine clară diferența dintre ele. Astfel, în primul caz „Parlamentul dizolvă consiliul local” (respectiv, potrivit art. 48, alin. (4) și consiliul raional), iar în al doilea caz „suspendă activitatea organelor administrației publice locale.” Mai mult, nici la unul din aceste cazuri nu se face referire în Regulamentul Parlamentului.<sup>7</sup>

Pe de altă parte, analizând cadrul juridic al administrației publice locale, constatăm că instituția „suspendării” nu este prevăzută pentru consiliile locale. În pofida acestui fapt, în art. 6, alin. (2) din *Legea privind statutul alesului local*,<sup>8</sup> este stipulat: „În cazul în care activitatea consiliului este suspendată în condițiile Legii nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, acesta se consideră dizolvat de drept, iar mandatul consilierilor încetează înainte de termen.” Din câte se poate observa, legiuitorul, prin această dispoziție, practic identifică „suspendarea” cu „dizolvarea de drept” a consiliului, ceea ce nu este nici corect, nici bine venit.

Mai mult, instituția „suspendării” este prevăzută de lege doar pentru primar și viceprimar. În acest sens, art. 33, alin. (1) din *Legea privind administrația publică locală* prevede: „În cazul în care a fost deferit justiției pentru săvârșirea unei infracțiuni, primarul poate fi suspendat din funcție până la soluționarea definitivă a cauzei.” Este semnificativ și următorul aliniat din

---

<sup>6</sup> *Constituția Republicii Moldova*, adoptată la 29.07.1994, în vigoare din 27.08.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 12.08.1994, nr. 1 (cu modificări și completări până la 20 septembrie 2006).

<sup>7</sup> *Legea despre adoptarea Regulamentului Parlamentului*, nr. 797 din 02.04.1996. Republicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova la 07.04.2007, nr. 50.

<sup>8</sup> *Legea privind statutul alesului local*, nr. 768 din 02.02.2000. Publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 34 din 24.03.2000.

acest articol, care prevede că „suspendarea poate fi dispusă numai de către instanța de judecată în condițiile legii”.

Este de remarcat că în legislația României, suspendarea mandatului de consilier se admite doar numai în cazul în care acesta a fost arestat preventiv. Suspendarea durează până la încetarea situației (adică a arestului). În cazul în care consilierul local, al cărui mandat a fost suspendat, a fost găsit nevinovat, acesta are dreptul la despăgubiri (art. 56 din *Legea administrației publice locale*).<sup>9</sup>

Prin urmare, în viziunea noastră, dispoziția constituțională care atribuie în sarcina Parlamentului dreptul de a suspenda activitatea autorităților publice locale nu a fost dezvoltată în cuprinsul legislației ramurale, moment ce denotă caracterul declarativ al acesteia. Referitor la competența Parlamentului de a dizolva consiliul local, considerăm că nu este necesară o asemenea implicare a legislativului, fiind suficientă doar participarea Guvernului în acest proces, care să dispună prin hotărâre dizolvarea acestuia la propunerea motivată a primarului sau a oficiului teritorial al Cancelariei de Stat, în temeiul unei hotărâri judecătorești definitive prin care au fost constatate circumstanțele care justifică dizolvarea.<sup>10</sup>

Un alt moment la care vom atrage atenția în cele ce urmează este posibilitatea dizolvării consiliului local prin referendum local, instituție ce nu este reglementată în legislația națională, însă se regăsește în legislația României. Din punctul nostru de vedere, problema dată prezintă importanță, deoarece prin natura sa consiliul local este un organ reprezentativ, format în baza voinței colectivității locale pentru a-i reprezenta și realiza interesele. De aici, pare a fi inevitabil ca voința colectivității să stea și la baza dizolvării consiliilor.

Astfel, potrivit art. 55 din *Legea administrației publice locale* a României:<sup>11</sup>

„(3) Consiliul local poate fi dizolvat prin referendum local, organizat în

<sup>9</sup> *Legea administrației publice locale* nr. 215 din 23 aprilie 2001. Republicată în Monitorul Oficial al României nr. 123 din 20 februarie 2007.

<sup>10</sup> Arseni O. *Abordarea juridico-comparativă a instituției încetării înainte de termen a mandatului aleșilor locali*. În: „Contribuții științifice la edificarea și consolidarea statului de drept,” conferință științifică internațională (3 mai 2011, mun. Chișinău). Chișinău, 2011, p. 742.

<sup>11</sup> *Legea administrației publice locale* nr. 215 din 23 aprilie 2001. Republicată în Monitorul Oficial al României nr. 123 din 20 februarie 2007.

condițiile legii. Referendumul se organizează ca urmare a cererii adresate în acest sens prefectului de, cel puțin, 25% din numărul cetățenilor cu drept de vot înscrși pe listele electorale ale unității administrativ-teritoriale.

(4) Cheltuielile pentru organizarea referendumului prevăzut la alin. (3) se suportă din bugetul local.

(5) Referendumul local este organizat, în condițiile legii, de către o comisie numită prin ordin al prefectului, compusă dintr-un reprezentant al prefectului, câte un reprezentant al primarului, al consiliului local și al consiliului județean și un judecător de la judecătoria în a cărei jurisdicție se află unitatea administrativ-teritorială în cauză. Secretarul comisiei este asigurat de instituția prefectului.

(6) Referendumul este valabil dacă s-au prezentat la urne, cel puțin, jumătate plus unu din numărul total al locuitorilor cu drept de vot. Activitatea consiliului local încetează înainte de termen dacă s-au pronunțat în acest sens, cel puțin, jumătate plus unu din numărul total al voturilor valabil exprimate.”

În pofida semnificației deosebite a acestei modalități de dizolvare a consiliului local, vom preciza că marea omisiune a legiuitorului român constă în evitarea concretizării temeiurilor în baza cărora colectivitatea locală poate propune și decide asupra dizolvării consiliului prin referendum local. Acest moment accentuează vulnerabilitatea autorității în discuție și chiar o expune anumitor pericole de natură să-i afecteze stabilitatea.

În concluzie, ne pronunțăm în favoarea dizolvării consiliului local prin referendum local și considerăm că pentru Republica Moldova o asemenea instituție este binevenită ținând cont de nemulțumirile frecvente ale colectivităților locale față de activitatea consiliilor locale, care adeseori comit abateri grave de la prevederile legii. Mai mult, o asemenea pârghie de influență asupra autorităților locale (în condițiile în care este fundamentată științific și reglementată corespunzător) este de natură să consolideze substanțial democrația la nivel local.

## BIBLIOGRAFIE

1. Arseni O. *Abordarea juridico-comparativă a instituției încetării înainte de termen a mandatului aleșilor locali*. În: „Contribuții științifice la edificarea și consolidarea statului de drept,” conferință științifică internațională (3 mai 2011, mun. Chișinău). Chișinău, 2011, p. 733-742.



2. *Constituția Republicii Moldova*, adoptată la 29.07.1994, în vigoare din 27.08.1994. Publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 12.08.1994, nr. 1 (cu modificări și completări până la 20 septembrie 2006).

3. *Legea administrației publice locale* nr. 215 din 23 aprilie 2001. Republicată în Monitorul Oficial al României nr. 123 din 20 februarie 2007.

4. *Legea despre adoptarea Regulamentului Parlamentului* nr. 797 din 02.04.1996. Republicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 50 din 07.04.2007.

5. *Legea privind administrația public locală* nr. 436 din 28.12.2006. Publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 32-35 din 09.03.2007.

6. *Legea privind statutul alesului local* nr. 768 din 02.02.2000. Publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 34 din 24.03.2000.

## **PARTICULARITĂȚI PRIVIND REALIZAREA DREPTULUI PREȘEDINTELUI REPUBLICII MOLDOVA DE A SESIZA CURTEA CONSTITUȚIONALĂ**

Andrei GUCEAC,  
*doctorand, Institutul de Cercetări Juridice și Politice  
al Academiei de Științe a Moldovei*

### **SUMMARY**

*In the specialized literature and in the political environment is discussed the issue regarding the moment from which a law adopted by Parliament can be referred to the Constitutional Court for reviewing the constitutionality.*

*The author will present, in more details, his point of view concerning the issue if the President of the Republic of Moldova has the right to notify the Constitutional Court until the issuance of the decree of promulgation of law or he has this right only after the publication of law in the Official Gazette.*

Potrivit art. 135 din Constituția Republicii Moldova,<sup>1</sup> Curtea Constituțională exercită la sesizare controlul constituționalității legilor. Conform art. 38 din Codul jurisdicției constituționale,<sup>2</sup> unul dintre subiecții cu drept de sesizare este și Președintele Republicii Moldova.

Atât în mediul doctinar cât și în cel politic este abordată problema ce vizează nereglementarea expresă a momentului din care o anumită prevedere legală sau lege poate deveni obiect al controlului constituționalității. Mai detaliat ne interesează dacă Președintele este în drept să sesizeze Curtea Constituțională cu privire la controlul constituționalității legii până la etapa emiterii decretului privind promulgarea legii sau doar după publicarea legii în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

Într-adevăr, se constată că norma constituțională de la art. 135 nu specifi-

---

<sup>1</sup> Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29.07.1994, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 12.08.1994, nr. 1.

<sup>2</sup> Codul jurisdicției constituționale nr. 502-XIII din 16.06.1995, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 28.09.1995, nr. 53-53/597.

că expres momentul din care o anumită prevedere legală sau lege poate deveni obiect al controlului constituționalității și anume: din momentul adoptării, promulgării, publicării în Monitorul Oficial al Republicii Moldova sau din momentul intrării acesteia în vigoare.

În contextul acestei dispute politico-doctrinale, ne vom expune punctul de vedere cu privire la momentul din care o anumită prevedere legală sau lege poate deveni obiect al controlului constituționalității.

Adoptarea actelor legislative constituie o procedură amplă. Legiutorul, votând un proiect de lege, își exprimă voința. Însă, pentru ca legea să aibă un impact asupra societății, voința legiutorului necesită a fi materializată. Prin urmare, materializarea are loc atunci când legea produce efecte juridice, iar acest lucru are loc doar după intrarea acesteia în vigoare și anume după publicarea în Monitorul Oficial al Republicii Moldova sau la data prevăzută în textul legii (conform art. 76 din Constituție).

Așadar, rolul Parlamentului nu este doar de a elabora și adopta legi, dar și de a supraveghea procesul de aplicare a acestora, acest lucru fiind posibil doar după ce Președintele Republicii Moldova promulgă legea și o transmite spre publicare.

Considerăm că Președintele nu are dreptul implicit de a solicita controlul constituționalității legilor remise spre promulgare de către Parlament până la emiterea decretului de promulgare a legii, deoarece art. 93 din Constituție<sup>3</sup> stabilește expres o posibilă conduită a Președintelui în cazul depistării unor contradicții dintre legea adoptată de Parlament și prevederile constituționale sau legale existente deja. Și anume, Președintele poate solicita Parlamentului reexaminarea legii în contextul obiecțiilor argumentate în demers. Considerăm că stabilirea expresă a acestei posibile conduite a Președintelui în Constituție îi conferă acesteia un caracter de exclusivitate.

Drept urmare, este inadmisibilă o eventuală posibilitate ca Președintele să se adreseze imediat Curții Constituționale, când Constituția, practic, îl obligă la o altă conduită, și anume – sesizarea Parlamentului, care este unica autoritate legislativă învestită constituțional de a examina și de a decide asupra

---

<sup>3</sup> Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29.07.1994, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 12.08.1994, nr.1.

obiecțiilor Președintelui la reexaminarea legii adoptate. Mai mult ca atât, art. 54 din Regulamentul Parlamentului<sup>4</sup> stabilește că:

*„Proiectul de act legislativ și propunerea legislativă se transmit spre avizare complexă Direcției juridice a Secretariatului Parlamentului, care, în termen de cel mult 30 de zile lucrătoare, va prezenta comisiei permanente sesizate în fond și Direcției documentare parlamentară a Secretariatului Parlamentului avizul referitor la **concordanța proiectului sau propunerii legislative**:*

*a) cu prevederile Constituției;*

*b) cu tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte;*

*c) cu cerințele de procedură și de tehnică legislativă prevăzute de prezentul regulament, de Legea privind actele legislative și de alte acte legislative.”*

Astfel, se constată faptul că Parlamentul în cadrul procesului legislativ, verifică și constituționalitatea legilor. Având în vedere că Parlamentul este acel care votează și adoptă Constituția, precum și legile de modificare a acesteia, considerăm că acesta este în măsură să aprecieze concordanța dintre proiectul de lege și Constituție la etapa procesului legislativ.

În acest context, considerăm că la momentul prezentării legii Președintelui pentru emiterea decretului de promulgare, legea se prezumă a fi constituțională. Iar în ceea ce privește dreptul constituțional al Președintelui de a sesiza Curtea Constituțională, considerăm că în contextul cadrului constituțional actual, acest drept urmează a fi exercitat doar după încheierea procesului legislativ, și anume din momentul intrării în vigoare a legii.

Respectiv, art. 1, alin. (5) din Legea privind modul de publicare și intrare în vigoare a actelor oficiale<sup>5</sup> stabilește că actele oficiale (inclusiv legile promulgate de Președintele Republicii Moldova), intră în vigoare la data publicării în Monitorul Oficial al Republicii Moldova sau la data indicată în text.

De asemenea, deseori doar în procesul de aplicare a legii pot fi constatate viciile de neconstituționalitate a legii.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Lege pentru adoptarea Regulamentului Parlamentului nr. 797-XIII din 02.04.1996, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 19.12.1996, nr. 81-82/765.

<sup>5</sup> Legea privind modul de publicare și intrare în vigoare a actelor oficiale nr. 173-XIII din 06.07.1994, republicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 10.10.2008 nr. 183-185/653.

<sup>6</sup> Deleanu I. Instituții și proceduri constituționale (în dreptul roman și dreptul comparat). Editura C.H. Beck, București, 2006, p. 371.

Art. 74, alin. (4) din Regulamentul Parlamentului<sup>7</sup> prevede că în cazul în care, după reexaminarea legii, Parlamentul menține hotărârea adoptată anterior sau face modificări în lege în conformitate cu obiecțiile Președintelui Republicii Moldova, Președintele este obligat să promulge legea în termen de, cel mult, 2 săptămâni de la data înregistrării legii în Secretariatul Președintelui.

Constatăm că Președintele nu poate solicita controlul constituționalității legii până la emiterea decretului de promulgare a acesteia, nici după reexaminarea legii de către Parlament în cazul în care acesta și-a menținut hotărârea anterioară, deoarece atât art. 74, alin. (4) din Regulament cât și art. 93, alin. (2) din Constituție obligă Președintele ca după epuizarea dreptului de a solicita reexaminarea, să promulge legea.

Și în acest caz, observăm că Constituția a prescris Președintelui o conduită obligatorie care nu poate fi ignorată sau evitată. În caz contrar, având în vedere ipoteza că Președintele nu promulgă legea, dar sesizează voluntar Curtea Constituțională, am fi în fața săvârșirii de către Președinte a unei fapte grave prin care se încalcă Constituția, situație în care va apărea posibilitatea demiterii acestuia de către Parlament în conformitate cu art. 89 din Constituție.

Totodată, considerăm că solicitarea de către Președinte a controlului constituționalității legilor remise spre promulgare de către Parlament până la emiterea decretului de promulgare a legii, ar limita dreptul constituțional al Parlamentului de a legifera, recurgând la refuzul de îndeplinire a unei atribuții constituționale, care este parte integrantă a procesului legislativ.

Art. 76 din Constituția Republicii Moldova<sup>8</sup> menționează că: „Nepublicarea legii atrage inexistența ei.” În acest caz ne întrebăm: dacă Președintele nu emite decretul de promulgare și legea nu este publicată, Curtea Constituțională asupra cărui act trebuie să exercite controlul constituționalității? Or, exercitarea unui control al constituționalității asupra unui act care este denumit „lege,” dar care încă nu a întrunit toate cerințele de legalitate (având în vedere nepromulgarea și nepublicarea acestuia), în opinia noastră ar depăși limitele constituționale.

---

<sup>7</sup> Lege pentru adoptarea Regulamentului Parlamentului nr. 797-XIII din 02.04.1996, publicat: Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 19.12.1996, nr. 81-82/765.

<sup>8</sup> Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29.07.1994, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 12.08.1994, nr. 1.

Un alt argument în acest sens îl constituie faptul că, conform jurisprudenței Curții Constituționale, până la moment, la Curte au fost supuse controlului constituționalității doar legile publicate în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

Menționăm că posibilitatea de trimitere spre reexaminare a legii către Parlament și obligația de a promulga legea, indiferent dacă Parlamentul a acceptat obiecțiile Președintelui sau și-a menținut hotărârea anterioară, sunt dispoziții constituționale exprese. În schimb, Constituția nu conține dispoziții exprese ce ar acorda dreptul Președintelui Republicii Moldova de a solicita controlul constituționalității legilor, remise spre promulgare de către Parlament, până la emiterea decretului de promulgare și publicare a legii în Monitorul Oficial al Republicii Moldova. Considerăm că Constituția nu acordă nici implicit acest drept Președintelui.

Desigur că în cazul în care Curtea Constituțională ar da o interpretare a normei constituționale de la art. 135, alin. (1), lit. a) din Constituția Republicii Moldova în sensul posibilității Președintelui de a sesiza Curtea Constituțională înainte de emiterea decretului de promulgare a legii, Președintele va putea exercita un astfel de drept în temeiul Hotărârii de interpretare a Curții Constituționale. Însă, în acest caz, considerăm că exercitarea acestui drept de către Președinte va veni în contradicție cu cadrul constituțional existent. Prin urmare, interpretarea de către Curtea Constituțională a art. 135, alin. (1), lit. a) din Constituție, fără modificarea cadrului constituțional în vederea stabilirii exprese a unei posibilități de exercitare a controlului constituționalității *a priori*, va fi insuficientă pentru justificarea legală a exercitării acestei atribuții de către Președinte.

În opinia noastră, controlul constituționalității *a priori* va fi viabil pentru Republica Moldova, doar după modificarea cadrului constituțional și legal, în privința reglementării exprese a acestei proceduri și a subiecților cu drept de sesizare ca în cazul Franței sau României, de exemplu.

Constituția franceză<sup>9</sup> stabilește la art. 61 că actele instituționale, înainte de promulgare, înainte de intrarea lor în vigoare, vor fi prezentate Consiliului Constituțional pentru exercitarea controlului de corespundere a acestora cu Constituția franceză. În același scop, actele Parlamentului pot fi remise

---

<sup>9</sup> <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/english/constitution/constitution-of-4-october-1958.25742.html>> (accesat la 05.12.2013).

Consiliului Constituțional pentru exercitarea controlului de constituționalitate, înainte de promulgarea lor, la sesizare de către subiecții abilitați cu acest drept (Președintele Republicii, Primul-ministru, Președintele Adunării Naționale, Președintele Senatului, 60 de membri ai Adunării Naționale sau 60 de senatori).

Și Constituția României<sup>10</sup> prevede expres la art. 146, lit. a) atribuția Curții Constituționale de a se pronunța asupra constituționalității legilor, înainte de promulgarea acestora, la sesizarea subiecților abilitați cu acest drept. Art. 147, alin. (2) impune o obligație Parlamentului și anume: *„În cazurile de neconstituționalitate care privesc legile, înainte de promulgarea acestora, Parlamentul este obligat să reexamineze dispozițiile respective pentru punerea lor de acord cu decizia Curții Constituționale.”*

Mai mult ca atât, legislația României reglementează separat procedura controlului constituționalității legilor înainte de promulgare, secțiunea a 2-a, art. 15-18 din Legea privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale.<sup>11</sup>

În cadrul Conferinței internaționale „Asigurarea supremației Constituției, funcția de bază a Curții Constituționale,” Președintele Curții Constituționale a Republicii Belarus Petr Miklashevich,<sup>12</sup> a prezentat un raport privind controlul de constituționalitate prealabil a legilor în contextul Republicii Belarus. Astfel, în Republica Belarus, controlul prealabil al constituționalității legilor poartă un caracter obligatoriu. Aceasta înseamnă că controlul se efectuează nu la inițiativa unui oarecare organ sau a unei persoane cu funcție de răspundere, ci în adresa Curții Constituționale sunt expediate pentru controlul constituționalității toate legile adoptate de Parlament. Controlul prealabil al constituționalității se efectuează după adoptarea legilor de către Parlament și până la semnarea acestora de către Președintele Republicii Belarus (Constituția belorusă stabilește un termen de 14 zile pentru semnarea legii de

---

<sup>10</sup> Constituția României, modificată și completată prin Legea de revizuire a Constituției României nr. 429/2003, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 758 din 29 octombrie 2003; republicată cu reactualizarea denumirilor și dându-se textelor o nouă nume-rotare, în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 767 din 31 octombrie 2003.

<sup>11</sup> Legea privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale nr. 47/1992, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 807 din 3 decembrie 2010.

<sup>12</sup> Miklashevich P., Controlul prealabil obligatoriu al constituționalității legilor – garanția supremației Constituției Republicii Belarus, În: Conferința Internațională „Asigurarea supremației Constituției, funcția de bază a Curții Constituționale”, Chișinău, 2010, p. 136.

către Președinte). Aceasta permite Curții Constituționale să nu se implice în procesul de elaborare a actelor legislative, susține autorul.

Astfel, observăm că controlul *a priori* de constituționalitate este reglementat expres în constituțiile altor state și subiecții cu drept de sesizare exercită acest drept în temeiul normelor expres prevăzute în Constituție sau în lege. În sens contrar, cadrul constituțional și cadrul legislativ al Republicii Moldova nu conțin reglementări exprese în acest sens.

Teoretic vorbind, este posibilă existența ambelor tipuri de control al constituționalității în același sistem. Mai ales că sistemul mixt este aplicat în unele state.

Exemplu de control al constituționalității mixt: în sistemul austriac, *a priori*, guvernul federal sau guvernământul unui Land, și *a posteriori* guvernul federal, cel local, o treime din deputații Consiliului Național pot sesiza Curtea Constituțională cu privire la nerespectarea regulilor de competență între organele federale și cele ale landurilor. În sistemul italian, tot în materie de competență, atât *a priori* cât și *a posteriori*, guvernul și regiunile pot acționa împotriva legilor regionale, respectiv a legilor statului.<sup>13</sup>

Unii doctrinari, printre care și Ion Deleanu, optează pentru un control al constituționalității mixt, în considerarea a, cel puțin, următoarelor motive:

a) îmbinarea controlului abstract prealabil cu cel posterior ar fi de natură să asigure plenitudine vocației și obligației Curții Constituționale de a garanta supremația Constituției, ca una dintre condițiile *sine qua non* ale statului de drept și ale democrației constituționale;

b) adeseori, abia în procesul aplicării legii sunt relevante viciile de neconstituționalitate ale acesteia;

c) existența controlului prealabil, chiar dacă, efectiv, un astfel de control s-ar fi exercitat, nu poate fi o clauză de „imunitate” a legii, sub aspectul constituționalității sale, nu se poate „converti” într-o prezumție absolută de constituționalitate, care să împiedice exercitarea și a unui control ulterior;

d) exercitarea controlului ulterior, pe calea excepției de neconstituționalitate, nu poate suplini inexistența unui control abstract a posteriori, întrucât excepția implică inevitabil existența unui proces.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Arseni Al. Jurisdicția constituțională a Republicii Moldova. Chișinău, 2000, p. 79-80.

<sup>14</sup> Deleanu I. Instituții și proceduri constituționale (în dreptul român și dreptul comparat). Editura C.H. Beck, București, 2006, p. 371.



În contextul celor expuse, concluzionăm că modelul controlului de constituționalitate al Republicii Moldova este unul *a posteriori*. Atât cadrul constituțional cât și cel legal conțin reglementări exprese în acest sens, pe care le-am expus în prezentul articol.

Președintele Republicii Moldova, în calitatea de șef al statului și garant al suveranității, exercită doar atribuțiile prevăzute expres de lege și de Constituție și nu poate să-și atribuie voluntar alte drepturi.

## BIBLIOGRAFIE

### Acte normative

1. Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29.07.1994, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1 din 12.08.1994.
2. Codul jurisdicției constituționale nr. 502-XIII din 16.06.1995, publicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 53-53/597 din 28.09.1995.
3. Lege pentru adoptarea Regulamentului Parlamentului nr. 797-XIII din 02.04.1996, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 81-82/765 din 19.12.1996.
4. Lege privind modul de publicare și intrare în vigoare a actelor oficiale nr. 173-XIII din 06.07.1994, republicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 183-185/653 din 10.10.2008
5. Constituția României, modificată și completată prin Legea de revizuire a Constituției României nr. 429/2003, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 758 din 29 octombrie 2003; republicată cu reactualizarea denumirilor și dându-se textelor o nouă numerotare, în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 767 din 31 octombrie 2003.
6. Lege privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale nr. 47/1992, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 807 din 3 decembrie 2010.

### Literatura de specialitate

1. Arseni Al. Jurisdicția Constituțională a Republicii Moldova. Chișinău, 2000, 214 p.
2. Deleanu I. Instituții și proceduri constituționale (în dreptul român și dreptul comparat). Editura C.H. Beck, București, 2006, 922 p.
3. Miklashevich P. Controlul prealabil obligatoriu al constituționalității

legilor – Garanția supremației Constituției Republicii Belarus. Conferința Internațională „Asigurarea supremației Constituției, funcția de bază a Curții Constituționale,” Chișinău, 25-26 februarie 2010, 276 p.

### **Surse internet**

1. <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/english/constitution/constitution-of-4-october-1958.25742.html>> (accesat la 05.12.2013).

## SISTEME CONSTITUȚIONALE CONTEMPORANE

Radu OLTEANU,  
doctorand, Universitatea  
Liberă Internațională din Moldova

### SUMMARY

*In Romania, the study of constitutional law is an old tradition, the first theoretical researches in the domain and first university handbooks being elaborated under the influence of the generous ideas of the French doctrine and European standards regarding freedoms and rights. Numerous handbooks and university courses dedicated to constitutional law were published, a new generation of experts being remarked. The set-up of a powerful trend of research in the field of constitutional law, facilitated by the new historical circumstances in our country, allowed a wide exchange of ideas, the successful development of symposia, scientific meetings that contributed to clarifying some current issues and to rendering evident the guidelines for action in order to improve the constitutional frame of Romania's state organization. The European constitutional law becomes, in this perspective, an essential useful complement of the national constitutional law, recording its transforming act and conferring it a new legitimacy, based on the concordance of the great values and principles sanctioned by a long tradition with the new imperatives of the European unity.*

**Criterii de identificare a sistemelor constituționale.** În literatura de specialitate din România se face distincția între forma de guvernământ și regimul politic, ambele tratate ca elemente componente ale formei de stat.<sup>1</sup> O tratare învoitoare, diferită de cea de până în 1990, se constată și în ceea ce privește însăși forma de stat, în calitate de concept. Este concludent în acest sens faptul că, definită ca mod de constituire a organelor centrale ale statului, de exercitare a puterii prin intermediul acestor organe și împărțire a competenței între ele, forma de guvernământ și nu regimul politic este prezentat drept cel mai pregnant aspect al statului. În aceeași ordine de idei, menționăm și definirea regimului politic ca acea parte componentă a formei de stat care repre-

---

<sup>1</sup> Nicolae Popa, Mihail Constantin Eremia, Simona Cristea. Teoria generală a dreptului. Editura „All Beck,” București, 2005, p. 87–89.

zintă ansamblul metodelor și mijloacelor de conducere a societății, cu referire imediată la raporturile dintre stat și individ, la modul concret în care un stat asigură și garantează, în volum și intensitate drepturile subiective.<sup>2</sup>

Astfel conceput, regimul politic este prezentat drept criteriu care permite calificarea statelor în state cu regimuri politice democratice și state cu regimuri politice autocrate. În aceeași opinie, regimul politic reprezintă sistemul de organizare a autorităților publice, a raporturilor dintre ele și a raporturilor între ansamblul structurilor statale și popor, raporturi înfățișate prin modalitatea particulară a metodelor de guvernare.

În condițiile *separației puterilor*, șeful statului poate fi însuși titularul puterii executive (cum este, de pildă, în S.U.A.), poate fi un arbitru între puterile statului, deținând, totodată, și unele prerogative ce aparțin puterii executive (cum ar fi, de pildă, în Franța) sau poate să reprezinte un simbol al statului, o emanație a puterii legislative, fiind responsabil față de aceasta (de pildă, în Germania și Italia). În țările care au păstrat forma de guvernământ monarhică, șeful statului – monarhul ereditar – nu deține însă responsabilități politice. În aceste state, Guvernul este, de fapt, titularul puterii executive, monarhul păstrând numai anumite prerogative legate de reprezentarea statului pe planul relațiilor externe, păstrarea echilibrului între puterile statului și continuitatea autorităților statale. Luându-se în considerare, în special, locul și poziția șefului de stat, regimurile constituționale au fost, de fapt, clasificate în regimuri *prezidențiale*, *semiprezidențiale*, *parlamentare* și *directorale*.<sup>3</sup>

**Regimuri prezidențiale.** În regimurile prezidențiale, cum este, de pildă, cel american, șeful de stat, care dispune de atribuții considerabile, este ales direct de popor, dar puterea sa este contracarată de cea a forului legislativ – *Congresul* – pe care nu-l poate dizolva. În sistemul american Președintele nu are dreptul de inițiativă legislativă, aceasta aparținând în exclusivitate membrilor puterii executive, el fiind, totodată, obligat să obțină asentimentul Congresului pentru încheierea unor acorduri internaționale și avizul comisiilor de specialitate ale forului legislativ pentru confirmarea unor înalți demnitari. Congresul dispune însă de posibilitatea de a-l demite pe Președinte și a-l

---

<sup>2</sup> Sofia Popescu. Regimul politic și constituțional din România. <<http://www.rsdr.ro/Art-1-2-2009.pdf>>.

<sup>3</sup> Victor Duculescu, Constanța Calinoiu, Georgeta Duculescu. Drept constituțional comparat. Tratat, ediția a III-a, vol. I. Editura „Lumina Lex,” București, 2002, pag. 91.

trage la răspundere penală în cadrul unei proceduri destul de complicate care se numește *impeachment*. Puterea judecătorească, absolut independentă, deși membrii Curții Supreme sunt numiți de președintele S.U.A., are dreptul să ia în discuție legalitatea și constituționalitatea chiar a actelor Guvernului.

Potrivit prevederilor Constituției S.U.A., Președintele american dispune de numeroase puteri, dar el este ales în baza unei proceduri democratice și cât se poate de eficiente de consultare a poporului, iar, odată ales, nu este cu nimic în afara sistemului de responsabilități. Faptul că un Președinte american a putut fi tras la răspundere în 1974, cum a fost *cazul Watergate*, demonstrează forța și vitalitatea democrației americane, bazată pe tradiții, pe drepturile omului, dar și pe un sistem eficient de guvernare, care permite șefului de stat să exercite un număr extrem de mare de responsabilități, dar numai cu condiția de a le folosi corect și în serviciul întregii națiuni. Mai mult, în regimul prezidențial al Statelor Unite ale Americii, sistemul de frâne și contragreutăți operează uneori chiar în cadrul aceleiași puteri. Alcătuirea Congresului pe baza bicamerală nu urmărește numai ca prin crearea Senatului să se asigure o reprezentare paritară a statelor ce formează federația nord-americană ci, și că, fracționându-se puterea legiuitoare, aceasta să nu fie concentrată în mâinile unei singure adunări care, neîmpărțindu-și atribuțiile cu nimeni, ar putea dobândi un rol politic excesiv.<sup>4</sup>

**Regimuri semiprezidențiale.** Spre deosebire de *regimurile prezidențiale*, regimurile semiprezidențiale păstrează alegerea directă a Președintelui de către popor, dar conferă Președintelui o serie de atribuții politice importante. Deși în sistemul *semiprezidențial* șeful statului nu este în același timp și prim-ministru (funcția de prim-ministru fiind separată de cea de președinte), el poate prezida lucrările Cabinetului, poate sesiza Curtea Constituțională și dispune de o prerogativă importantă – dreptul de *veto legislativ* pe care îl are, desigur, și Președintele american. Regimul *semiprezidențial* caută să suplinească o serie de dezavantaje ale sistemului prezidențial, dar și de imperfecțiuni ale regimului parlamentar, la care ne vom referi în continuare. Între un sistem care acordă Președintelui prerogative foarte largi și un sistem care nu-i acordă deloc, regimul prezidențial prezintă o cale de mijloc în care Președintele, ales de întregul popor, devine un arbitru între puterile statului, însă puterea executivă aparține, de fapt, Guvernului, în fruntea căruia se află

---

<sup>4</sup> Tudor Draganu, op. cit., pag. 8-9.

primul-ministru. Aceasta reprezintă, de fapt, prima și cea mai importantă deosebire între regimul semiprezidențial și cel prezidențial, deoarece în regimurile prezidențiale Președintele este, totodată, și șeful puterii executive. Ca element comun între regimurile prezidențiale și cele semiprezidențiale este posibilitatea de punere sub acuzare a Președintelui în anumite situații grave dar, în timp ce în regimurile semiprezidențiale președintele poate dizolva Parlamentul, acest lucru nu-l poate face niciodată Președintele într-un sistem prezidențial. Desigur, sunt și unele puncte de asemănare, care nu respectă pe deplin această demarcație de puteri. Așa, de exemplu, în regimurile semiprezidențiale președintele republicii prezidează Consiliul de Miniștri, fie de regulă (cum este în Franța), fie numai în anumite situații. Atât în regimul prezidențial cât și în regimul semiprezidențial, Președintele nu are inițiativă legislativă, dar el poate opri adoptarea unor proiecte de legi, exercitând *dreptul de veto*, și să dispună trimiterea lor pentru o nouă discutare Camerei (sau Camerelor), în scopul reexaminării proiectului pe care nu-l consideră acceptabil. Atribuțiile de politică externă sau cele privind funcțiile militare ale Președintelui în diverse sisteme sunt, în general, aceleași. La fel și cunoscutele prerogative ce privesc amnistia și grațierea, care în regimul anumitor constituții, solicită însă și un aviz din partea Ministerului Justiției. Exemplul clasic al regimului semiprezidențial îl constituie regimul politic francez consacrat de Constituția Franței din 4 octombrie 1958.

În legătură cu sistemul semiprezidențial francez, mai trebuie subliniat că, potrivit art. 16 din Constituția citată, Președintele dispune de dreptul de a lua măsuri excepționale când instituțiile republicii, independența națiunii, integritatea teritoriului sau executarea angajamentelor sale internaționale sunt amenințate într-un mod grav și imediat. Spre deosebire de sistemul român, unde Președintele *poate* să prezideze ședințele Consiliului de Miniștri, art. 9 din Constituția franceză din 1958 menționează numai că Președintele *conduce* ședințele Consiliului de Miniștri, de unde concluzia că aceasta reglementare este obligatorie. În sistemul francez, Președintele Republicii poate să pronunțe dizolvarea Adunării Naționale, dar nu și a Senatului. Dizolvarea Adunării Naționale este pronunțată însă numai după *consultarea* primului-ministru și a președinților celor două Camere, deși părerea acestora nu este obligatorie.

În afara acestor atribuții, în Franța, Președintele, ales în prezent pe cinci ani, ca urmare a celei mai recente reforme constituționale, este comandan-

tul suprem al armatei, are dreptul de grațiere, adresează mesaje celor două Camere ale Parlamentului, desemnează pe primul-ministru, iar actele sale, cu excepția unor măsuri, printre care Decretul de aplicare a art. 16, necesită semnătura primului-ministru sau a miniștrilor responsabili.

**Regimuri parlamentare.** Un al treilea regim constituțional este cel *parlamentar*. Acest regim acordă o însemnătate considerabilă Parlamentului, care devine, de fapt, adevăratul forum de guvernare. Guvernul condus de un prim-ministru eficient și cu largi puteri este obligat să dea socoteală Parlamentului, care îi poate retrage oricând încrederea, fără prea mari dificultăți, în condițiile în care apreciază că nu-și îndeplinește mandatul. Președintele republicii poate acționa însă cu succes în situații de criză, în care el este, de fapt, cel ce va conferi mandatul viitorului premier; o asemenea opțiune nu poate fi făcută însă nici ea discreționar, deoarece Președintele va recurge la o anumită nominalizare numai după ce va avea girul forțelor politice și se va confrunta cu acestea.

Așa cum s-a arătat, exemplele clasice de regimuri parlamentare în Europa sunt Germania și Italia, iar dintre fostele țări socialiste – Cehia, Slovacia, Ungaria, Croația, Slovenia și Albania. În Germania, potrivit Constituției din 1949, Președintele reprezintă federația și încheie tratate, acreditează și primește trimișii diplomatici. Printre atribuțiile Președintelui se pot menționa: numirea și revocarea judecătorilor, a funcționarilor federali, precum și a ofițerilor și subofițerilor, exercitarea dreptului de grațiere, Președintele putând delega unele din aceste prerogative altor autorități. Pentru abuzuri grave, Constituția instituie procedura punerii sub acuzare a Președintelui. Bundestag-ul sau Bundesrat-ul poate pune sub acuzare Președintele Republicii în fața Tribunalului Constituțional Federal pentru violare voluntară a legii fundamentale sau a unei altei legi federale. Cererea de punere sub acuzare trebuie însă prezentată de, cel puțin, un sfert din membrii Bundestag-ului sau un sfert din membrii Bundesrat-ului. Decizia de punere sub acuzare trebuie luată cu o majoritate de două treimi din membrii Bundestag-ului sau două treimi din Bundesrat. Acuzația va fi susținută în fața Tribunalului Constituțional de un reprezentant al Adunării care a votat punerea sub acuzare.

În Italia, potrivit Constituției din 1947, Președintele republicii este ales de ambele Camere ale Parlamentului pe termen de 7 ani. Președintele republicii este șeful statului și reprezintă unitatea națională. El poate trimite mesaje celor două Camere. El fixează alegerile și stabilește prima întrunire a Par-

lamentului. Președintele autorizează prezentarea proiectelor de lege aparținând inițiativei Guvernului, promulgă legile și emite decretele cu valoare de lege, ca și regulamentele; fixează referendumul popular în cazurile prevăzute de Constituție; el numește, în cazurile prevăzute de lege, funcționarii de stat; acordă decorații; acreditează și primește reprezentanții diplomați; ratifică tratatele internaționale, după autorizarea prealabilă a Camerelor, dacă acest lucru este prevăzut de lege; este comandantul forțelor armate și prezidează Consiliul Suprem al Apărării, constituit conform legii. În atribuțiile sale intră și declararea stării de război, după deliberarea Camerelor. Președintele prezidează Consiliul Superior al Magistraturii. El are dreptul de grațiere și poate comuta pedepsele.

Președintele republicii poate, după înștiințarea președinților celor două Camere, să dizolve una sau ambele Camere. El nu poate exercita însă acest drept în ultimele șase luni ale mandatului său. Niciun act al Președintelui republicii nu este valabil dacă nu este contrasemnat de miniștrii care l-au propus și care își asumă responsabilitatea. Actele care au valoare legislativă și celelalte acte de competența Președintelui sunt, de asemenea, contrasemnate de președintele Consiliului de Miniștri. Președintele republicii nu răspunde de actele săvârșite în exercițiul funcțiilor sale decât în cazurile de înaltă trădare sau atentat contra Consiliului. În aceste cazuri el este pus sub acuzație de către Parlament în ședința comună, cu majoritatea absolută a membrilor săi.

În condițiile profundelor transformări politice care au avut loc în anii '90 ai secolului trecut în Europa Centrală și de Est, fostele țări comuniste, care au abolit sistemul monopartid și economia planificată, au transformat structural cadrul lor legislativ și constituțional, preocupându-se de elaborarea unor noi legi fundamentale care să garanteze drepturile și libertățile cetățenilor, pluralismul politic, o funcționare armonioasă a instituțiilor statului, controlul constituționalității și aplicarea efectivă și imediată a angajamentelor internaționale în ordinea internă a statelor respective. Din acest punct de vedere este de remarcat că unele state foste socialiste s-au orientat spre modelul american (Rusia), altele – spre modelul francez (România), iar altele – spre modelul german (Slovenia, Croația, Cehia, Slovacia, Ungaria). Integrarea noilor democrații în ordinea de drept europeană s-a făcut, firește, respectându-se tradițiile și instituțiile naționale, în unele cazuri folosindu-se chiar fostul cadru constituțional, vechile constituții fiind numai parțial aprobate și



păstrate mult timp în vigoare cu anumite modificări (Ungaria, Polonia). Indiferent de opțiunile pe care aceste state le-au manifestat față de unul sau altul dintre sistemele constituționale pe care le-am menționat, instituția șefului de stat a rămas una dintre instituțiile-cheie, de care depinde edificarea, în aceste țări, a unui nou cadru democratic.<sup>5</sup>

**Regimul directorial.** O varietate a regimurilor întemeiate pe principiul pluralismului politic o constituie regimul directorial. Acest regim se caracterizează prin aceea că puterea executivă este deținută de un colegiu ales de către legislativ, pe un anumit termen, până la expirarea căruia nu poate fi revocat. Un asemenea sistem se deosebește în mod evident de regimul parlamentar, întrucât guvernul (executivul) nu poate fi revocat de Parlament până când nu-și va fi terminat mandatul. După cum s-a remarcat în literatura noastră de specialitate, regimul directorial nu cunoaște instituția responsabilității politice a miniștrilor. Dar acest fapt nu este menit să conducă la o consolidare a poziției executivului pentru că, în locul unui executiv numit de șeful statului, ca în regimul parlamentar, regimul directorial cunoaște un executiv ales de puterea legiuitoare pe un termen determinat. Un important element de specificitate în cadrul regimului directorial este însă acela că, deși puterea legiuitoare nu poate revoca executivul înainte de expirarea mandatului său, îi poate anula sau modifica actele. Elementele menționate deosebesc regimul directorial și de regimul prezidențial, căci pe când acesta creează un executiv puternic, care se bucură, în principiu, de aceeași autoritate ca și puterea legiuitoare, fiind ales întocmai ca ea de corpul electoral, executivul regimului directorial este, prin chiar originea sa, dependent de legislativ.<sup>6</sup>

Este de remarcat, în același timp, că executivul, nefiind concentrat în mâinile unei singure persoane, ci fiind un executiv colegial, va fi necesară întotdeauna realizarea unei unități de voință între cei care fac parte din executivul colegial. Executivul, fiind colegial, presupune o dezbatere în cadrul sau a principalelor acte pe care le emite, ceea ce face că să existe totuși o posibilitate de a diminua sau de a evita excesele unei puteri care pe tot timpul mandatului său devine independentă față de legislativ. În Elveția, unde funcționează acest sistem, potrivit părerii autorilor de specialitate, se con-

---

<sup>5</sup> Cristian Ionescu. Principii fundamentale ale democrației constituționale. Editura „Lumina Lex,” București, 1997.

<sup>6</sup> Ioan Muraru, Simina Tănăsescu. Drept constituțional și instituții politice. Editura „Actami,” București, 1998.

stată totuși o puternică influență a executivului asupra legislativului. După cum observă Maurice Duverger, stabilitatea membrilor Consiliului Federal (unii rămânând în funcție timp de peste 25 de ani) le conferă acestora o mare autoritate asupra adunărilor, dar și o cunoaștere aprofundată a problemelor, determinată de bogata practică pe care au acumulat-o în decursul timpului fiecare dintre membri și Consiliul Federal în totalitatea sa.<sup>7</sup>

### BIBLIOGRAFIE

1. **Nicolae Popa, Mihail Constantin Eremia, Simona Cristea.** Teoria generală a dreptului. Editura „All Beck,” București, 2005.
2. **Sofia Popescu.** Regimul politic și constituțional din România. <<http://www.rsdr.ro/art-1-2-2009.pdf>>.
3. **Constanta Călinoiu, Victor Duculescu.** *Drept constituțional și instituții politice.* Editura „Lumina Lex,” București, 2005.
4. **Tudor Draganu.** *Drept constituțional și instituții politice, tratat elementar, volumele 1 și 2.* Editura „Lumina Lex,” București, 1998.
5. **Cristian Ionescu.** *Principii fundamentale ale democrației constituționale.* Editura „Lumina Lex,” București, 1997.
6. **Ioan Muraru, Simina Tănăsescu.** *Drept constituțional și instituții politice, ediția IX, revăzută.* Editura „Actami,” București, 1998.
7. **Ion Rusu.** *Drept constituțional și instituții politice.* Editura „Lumina Lex,” București, 2001.

---

<sup>7</sup> Maurice Duverger. *Institutions politiques et droit constitutionnel*, vol. I. Ediția II-a, Paris, pag. 174, citat de Tudor Draganu, *Drept constituțional și instituții politice*, vol. I, Editura „Lumina Lex,” București, 2000, pag. 27.

## OBȚINEREA PROBELOR PRIN PERCHEZIȚIE

Vasile BĂCU,  
*doctorand*

Recenzent:  
Mihail GHEORGHIȚĂ,  
*doctor habilitat, profesor universitar*

### SUMMARY

*In most cases, the perpetration of a misdemeanour is marked by fingerprints left on certain objects at the crime scene and also by leaving objects themselves at the crime scene or near it.*

*Corpus delicti can sometimes provide more exact information than real witnesses and never raises the suspicion of bad faith, which can be encountered at times in persons called as witnesses.*

*Therefore, criminal justice bodies must proceed with great care in their investigation done at the crime scene in order to discover and retrieve corpora delicti which could be used in order to find the truth in the criminal case.*

În cele mai multe cazuri, săvârșirea unei infracțiuni este marcată și prin urmele lăsate pe anumite obiecte la locul faptei, prin însăși lăsarea unor obiecte la locul săvârșirii infracțiunii sau în apropierea acestui loc.<sup>1</sup>

Corpurile delictive pot furniza uneori informații mai exacte decât martorii adevărați și nu ridică niciodată suspiciunile relei-credințe care poate fi întâlnită, uneori, la persoanele chemate ca martori.

În acest sens, organele judiciare penale trebuie să procedeze cu mare grijă la cercetările ce se fac la locul săvârșirii infracțiunii pentru a descoperi și ridica corpurile delictive care pot fi folosite în vederea aflării adevărului în cauza penală.

Potrivit alin. (3), pct. 2 CPP RM, în afară de cercetarea la fața locului, alte procedee probatorii de dobândire a corpurilor delictive, sunt percheziția și ridicarea de obiecte și de documente.

Percheziția, deși prezintă o serie de aspecte comune în ceea ce privește

---

<sup>1</sup> Лившиц Е. М., Белкин Р. С. Тактика следственных действий. М., Изд. Новый Юрист, 1997, с. 233.

metodele de cercetare ori unele dintre obiectivele urmărite, se deosebește de activitatea de cercetare a locului săvârșirii faptei prin sfera de acțiune și scopul urmărit. Limitele locului săvârșirii faptei sunt date de extinderea suprafeței deținătoare de urme ale infracțiunii, pe când limitele locului percheziționat sunt determinate de folosința exclusivă a anumitei persoane.

În cursul investigațiilor legate de comiterea infracțiunilor efectuarea percheziției dobândește, adeseori, importanță decisivă, deoarece prin intermediul acestei activități se asigură strângerea nu numai a mijloacelor de probă a căror existență e cunoscută, ci și a unor noi mijloace de probă necesară soluționării cauzelor penale.

De regulă, prin efectuarea acestei activități se urmărește descoperirea urmelor și obiectelor ce prezintă interes în vederea stabilirii împrejurărilor săvârșirii infracțiunii, a identificării infractorului, a asigurării reparării prejudiciului material, a descoperirii celor ce se sustrag de la urmărire, judecată sau executarea pedepsei, a descoperirii cadavrelor și persoanelor dispărute.

Percheziția este o activitate procesuală orientată la examinarea forțată a persoanei, a încăperii, a loturilor de teren care se află în custodia persoanei percheziționate și a membrilor familiei sale sau a unei organizații, pentru căutarea și ridicarea obiectelor ascunse, ce au importanță pentru dosar, precum și pentru depistarea persoanei anunțate în căutare sau a cadavrului.<sup>2</sup>

Percheziția poate contribui la rezolvarea cauzelor penale prin obiectele și înscrisurile pe care le poate scoate la iveală și care pot avea relevanță în elucidarea unor aspecte ale cauzei penale.

Astfel, S. Gh. Doraș menționează că percheziția este un act de urmărire penală și de tactică criminalistică prevăzut în legislația procesual-penală în vederea descoperirii și colectării probelor materiale.<sup>3</sup>

În doctrină, percheziția este considerată o activitate de urmărire penală și de tactică criminalistică care constă în căutarea asupra unei persoane fizice, în locuința acesteia ori în locurile unde își desfășoară activitatea o persoană juridică, de probe și mijloace materiale de probă, ori de persoane, atunci când se consideră că o asemenea activitate este necesară pentru buna desfășurare a procesului.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Лившиц Е. М., Белкин Р. С. Тактика следственных действий. М., Изд. НовыйЮрист, 1997, с. 81.

<sup>3</sup> Doraș S. Gh. Criminalistica. Chișinău, 1999, vol. 2, p. 85.

<sup>4</sup> Olteanu Gabriel Ion, Ruiu Marin. Tactică criminalistică, 2009, p. 96.

Detaliind definiția, se poate de constatat că ceea ce ține de esența percheziției este acțiunea sau complexul de acțiuni ce poate fi subsumat noțiunii de «căutare». Este îndeobște cunoscut că cuvântul *percheziție* vine de la latinescul *perquiro, sivi, situm, quitere*, care înseamnă a căuta, a cerceta cu îngrijire, pretutindeni și reprezintă o instituție ce desemnează o activitate deosebit de importantă în cazul instrucției penale.<sup>5</sup> Obiectul căutărilor constituie probele și mijloacele materiale de probă.

Percheziția reprezintă activitatea procedurală prin mijlocirea căreia se urmărește descoperirea și ridicarea, din anumite locuri sau de la anumite persoane, a obiectelor ori înscrisurilor ce conțin sau poartă urme ale unei infracțiuni și care pot servi la aflarea adevărului.<sup>6</sup>

Percheziției, ca și celorlalte acțiuni de urmărire penală, i se pot atribui sarcini generale în procesul penal și în activitatea de tactică criminalistică precum și, evident, sarcini concrete care o caracterizează de la caz la caz. Ca sarcină generală, strategică este descoperirea surselor materiale de probă și a persoanelor implicate în infracțiune, precum și verificarea unor probe deja acumulate.<sup>7</sup>

Percheziției îi revin și sarcini concrete care pot fi enumerate:

1. Descoperirea de obiecte sau documente ce conțin sau poartă urmele infracțiunii - ca obiecte sau documente ce poartă urmele infracțiunii pot fi variate în funcție de infracțiune, mecanismul de comitere a acesteia, persoana infractorului sau modalitatea de cooperare a făptașilor la comiterea acesteia. Acestea pot fi hainele și încălțămintea infractorului, pe care se conțin urmele locului infracțiunii, unele urme ale victimei sau urmele de aplicare a rezistenței sub formă de rupturi, zgârieturi, mușcături etc. Ca documente ce conțin urmele infracțiunii pot fi cele care au fost falsificate cu ocazia însușirii unor bunuri, valori materiale sau o scrisoare prin care unei persoane i se cer diferite favoruri materiale ilegale (amenințări, șantaj) sau unele fotografii,

---

<sup>5</sup> Dabu Valerică, Boboc Enoiu Tudorel. Percheziție. Infracțiune flagrantă. Constituționalitate. <[http://www.inm-lex.ro/fisiere/pag\\_34/det\\_54/179.doc](http://www.inm-lex.ro/fisiere/pag_34/det_54/179.doc)> (vizionat: 10.01.2010), p. 34.

<sup>6</sup> Osoianu Tudor, Orîndaș Victor. Procedură penală, parte general. Curs universitar. Chișinău, 2004, p. 169.

<sup>7</sup> Ищенко Е. Н. Криминалистика. Москва, 2001, p. 358, Citat de Nicolae Emilian, în lucrarea „Reflecții asupra noțiunii și scopului percheziției” // Probleme actuale de prevenire și combatere a criminalității, Anuar științific, Academia «Ștefan cel Mare» a M.A.I. al Republicii Moldova, ediția a VII-a Chișinău, 2006, p. 209.

documente audio, video sau purtători de informație electronică (dischete, CD-uri, procesoare).

2. Descoperirea de obiecte, documente sau valori care au fost folosite ori au fost destinate să servească la comiterea faptei – acestea pot fi diferite instrumente de efracție (ciocan, pilă, aparat de sudare etc.), arma din care a fost omorâtă victima, conținutul unor înscrisuri destinate șantajului unei persoane, mijloacele de transport de care s-au folosit infractorii la săvârșirea faptei, mijloacele și uneltele cu care au ascuns urmele sau în unele cazuri consecințele imediate ale infracțiunii, valorile care au fost transmise ca mită sau corupere.

3. Descoperirea unor obiecte, documente sau valori care reprezintă produsul infracțiunii - bunurile care au trecut în posesia infractorului ca consecință a comiterii faptei ilegale, bunurile la care au atentat (obiecte de preț, bani, bijuterii etc.).

4. Identificarea și ridicarea bunurilor provenite din activitatea criminală;

5. Descoperirea persoanelor dispărute de la domiciliu, a cadavrelor ori a părților de cadavre. Descoperirea persoanelor care se eschivează de la urmărirea penală, judecată sau executarea pedepsei – acestea reprezintă obiect al percheziției deoarece alte persoane le pot acorda spațiu pentru a locui temporar, știind că sunt aflați în urmărire, știind că unii sunt recidiviști evadați din locurile de privațiune de libertate; persoane bănuite de săvârșirea unei infracțiuni; persoanele care dețin informație despre pregătirea sau comiterea unor infracțiuni grave, la fel persoanele declarate dispărute de la domiciliu ori cadavrelor, dacă se cunoaște că acestea au fost ucise sau dispărute în condiții care permit înaintarea versiunii despre omorul lor. Dacă percheziția va fi însoțită de reținerea infractorilor periculoși sau care au comis infracțiuni grave și aceștia se află în case „bine amenajate,” vor fi implicate trupele de intervenție speciale (poliția specială), care va asigura caracterul inopinat și vor ajuta la pătrunderea în încăpere și la imobilizarea infractorilor.<sup>8</sup>

6. Descoperirea unor obiecte, valori, documente deținute nelegitim (arme, muniții, toxice, stupefiante, containere cu materiale radioactive etc.). Referitor la deținerea unor obiecte contrar legii, nu ne vom conduce de regulile care erau declarate până acum în literatura de tactică criminalistică, precum că se

---

<sup>8</sup> Nucu Marian. Unele procedee tactice ale percheziției încăperilor și terenurilor // Probleme actuale de prevenire și combatere a criminalității, Anuar științific, Academia «Ștefancel Mare» a M.A.I. al Republicii Moldova, Ediția a IX-a Chișinău, 2009, p. 260.

recomandă efectuarea percheziției chiar dacă persoana a predat obiectele, documentele cerute de organul de urmărire penală, în scopul descoperirii obiectelor retrase din circuitul civil. Astfel art. 128, alin. (5) prevede că, dacă obiectele și documentele căutate sunt predate benevol, persoana care efectuează urmărirea penală se va limita la ridicarea acestora fără a mai efectua alte măsuri de investigații. Deci obiectele retrase din circuitul civil vor fi ridicate numai în cazul în care se va efectua o percheziție totală – care va fi efectuată dacă persoana va refuza predarea bunurilor căutate.

7. Descoperirea unor obiecte sau valori care vor fi sechestrate în vederea asigurării acțiunii civile în procesul penal.<sup>9</sup>

Potrivit practicii judiciare, doctrinei și chiar al unor reglementări din alte sisteme judiciare prin percheziție se urmărește:

- gășirea, reținerea, arestarea făptuitorului, învinuitului, inculpatului sau evadatului din starea legală de deținere;

- lucrurile susceptibile de confiscare specială prevăzute de art. 118 din CP Rom., respectiv: lucrurile produse prin fapta prevăzută de legea penală; lucrurile care au servit sau care au fost destinate să servească la săvârșirea unei infracțiuni; lucrurile care au fost date pentru a determina săvârșirea unei infracțiuni sau pentru a răsplăti pe infractor; lucrurile dobândite în mod vădit prin săvârșirea infracțiunii; lucrurile deținute în contra dispozițiilor legale;

- descoperirea și strângerea probelor;

- descoperirea și ridicarea scrisorilor, telegramelor și orice altă corespondență, ori obiectele trimise de învinuit sau inculpat ori adresate acestuia fie direct, fie indirect legate de săvârșirea faptei prevăzute de legea penală;

- întreruperea actului infracțional flagrant, de pildă: identificarea și neutralizarea dispozitivelor explozive montate în cadrul unor acte teroriste sau chiar de drept comun; întreruperea unei agresiuni, descoperirea și prinderea agresorului care s-a ascuns în momentul surprinderii etc.<sup>10</sup>

Pentru efectuarea percheziției, în raport cu natura și particularitățile cauzei se asigură realizarea uneia sau mai multora din următoarele scopuri:

---

<sup>9</sup> Nicolae Emilian. Reflecții asupra noțiunii și scopului percheziției // Probleme actuale de prevenire și combatere a criminalității, Anuar științific, Academia «Ștefancel Mare» a M.A.I. al Republicii Moldova, ediția a VII-a, Chișinău, 2006, p. 209.

<sup>10</sup> Dabu Valerică, Boboc Enoiu Tudorel. Percheziție, Infracțiune flagrantă, Constituționalitate. <[http://www.inm-lex.ro/fisiere/pag\\_34/det\\_54/179.doc](http://www.inm-lex.ro/fisiere/pag_34/det_54/179.doc)> (vizitat la 20.01.2010), c. 34.

- descoperirea de obiecte sau înscrisuri ce conțin sau poartă urmele infracțiunii;
- descoperirea de obiecte, înscrisuri sau valori care au fost folosite ori au fost destinate să servească la comiterea faptei;
- descoperirea unor obiecte, înscrisuri sau valori, produs al infracțiunii;
- identificarea și ridicarea bunurilor provenite din infracțiune;
- descoperirea persoanelor care se sustrag de la urmărirea penală, judecată sau executarea pedepsei;
- descoperirea persoanelor dispărute de la domiciliu, a cadavrelor ori a părților din cadavre;
- descoperirea unor obiecte, înscrisuri sau valori deținute contrar dispozițiilor legale - arme, muniții, toxice, stupefiante, metale și pietre prețioase etc.;
- descoperirea de obiecte și valori aflate în patrimoniul făptuitorului sau al persoanei responsabile civilmente, care fac obiectul indisponibilizării - în vederea reparării prejudiciului cauzat prin infracțiune ori pentru garantarea executării pedepsei amenzii.<sup>11</sup>

În practică, efectuarea percheziției se poate impune cel mai frecvent în cazul unor infracțiuni, a căror latură obiectivă se caracterizează prin elementul „deținere.” Făcând abstracție de natura infracțiunii, obiectele ce se caută cu ocazia efectuării percheziției pot fi situate în una din următoarele categorii:

- obiectele ce constituie produs al infracțiunii, cum ar fi, de pildă, bunurile sustrase, cele primite sau oferite în cazul dării și luării de mită;
- obiectele care au servit sau au fost destinate săvârșirii infracțiunii (mijloace, instrumente, materiale care au folosit la comiterea unei infracțiuni sau care urmează să primească o asemenea destinație);
- obiectele ce reprezintă urme ale infracțiunii, precum și cele ce conțin astfel de urme;
- obiectele a căror deținere este interzisă de lege (arme, substanțe explozive etc.) sau a căror deținere este îngăduită numai în anumite limite;
- persoanele care se sustrag de la urmărire, judecată sau executarea pedepsei, persoanele dispărute, cadavrele;

---

<sup>11</sup> A se vedeași: Suciuc Camil. Criminalistică. Editura Didactică și Pedagogică, București, 1972, p. 539.



- orice obiecte de natură a servi la stabilirea împrejurărilor comiterii infracțiunii sau la identificarea infractorului.<sup>12</sup>

Percheziția este actul de urmărire penală, care constă în examinarea forțată a persoanei fizice, a domiciliului, a încăperilor, a depozitelor, a unor porțiuni îngrădite de teren, a mijloacelor de transport, care se află în proprietatea, posesia sau administrarea persoanelor fizice și juridice, în scopul depistării și ridicării obiectelor ce au importanță pentru dosarul cercetat.<sup>13</sup>

Instituția juridică a percheziției vizând exercitarea unor drepturi și libertăți își are temeiul fundamental în art. 29, pct. 2 din DUDO, în art. 8, pct. 2 CEDO.

*La 7 octombrie 2008, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a pronunțat hotărârea în cauza Mancevschi c. Moldovei (cererea nr. 33066/04). În această cauză, Curtea a reiterat că percheziția biroului avocatului este privită ca constituind o ingerință în „viața privată” și a „corespondenței” și, potențial, a „domiciliului” (a se vedea Niemietz v. Germany, 16 decembrie 1992, §§29-33, și Tamosius v. the United Kingdom (dec.), nr. 62002/00, ECHR 2002 VIII; a se vedea, de asemenea, Sallinen and Others v. Finland, nr. 50882/99, § 71, 27 septembrie 2005, care confirmă că percheziția biroului avocatului constituie o ingerință în dreptul la respectarea „domiciliului” și Wieser and Bicos-Beteiligungen GmbH v. Austria, nr. 74336/01, §43, ECHR 2007 ...).*

*Curtea a fost de acord cu părțile, precum că percheziția biroului și a domiciliului reclamantului constituie o ingerință în dreptul reclamantului garantat de art. 8 CEDO.*

*Curtea a determinat dacă ingerința a fost justificată prin prisma paragrafului 2 al art. 8, adică dacă ea a fost „prevăzută de lege”, dacă a urmărit unul sau mai multe scopuri indicate în acest paragraf și dacă a fost „necesară într-o societate democratică.”*

*Curtea a observat că CPP descrie aspecte variate ale obținerii și execu-*

<sup>12</sup> Tudor Osoianu, Victor Orîndaș. Procedură penală, parte generală. Curs universitar. Chișinău, 2004, p. 169, 170.

<sup>13</sup> Бакиров А. А. Понятие и признаки обыска в уголовном процессе России. Материалы V Международной межвузовской научно-практической Интернет конференции, Правовая защита частных и публичных интересов по уголовным делам, Челябинск, 2008, с. 180; А se vedea și: Лившиц Е. М. Тактика следственных действий. Изд. Новый Юрист, М., 1997, с. 180.

tării acestor mandate, cum ar fi obligarea judecătorului de instrucție de a motiva autorizarea percheziției și de a indica scopul acesteia, persoana autorizată pentru conducerea acesteia sau termene-limită pentru percheziție. Obligarea judecătorului de instrucție de a indica astfel de detalii constituie o garanție importantă împotriva abuzurilor. Curtea este satisfăcută că cadrul legal privind autorizarea perchezițiilor corespunde exigențelor art. 8 CEDO.

Curtea a notat că obiecțiile reclamantului s-au referit la modul în care acest cadru legal a fost aplicat în această cauză. Curtea consideră că nerespectarea prevederilor legale poate conduce la constatarea precum că ingerința nu a fost „prevăzută de lege.” Totuși în această cauză, ea a constatat că chestiunea conformării practice cu legea este strâns legată cu chestiunea dacă ingerința a fost „necesară într-o societate democratică,” având în vedere, în special, relevanța principiului confidențialității avocat-client.

Părțile și Curtea au fost de acord că ingerința a urmărit scopul legitim de apărare a ordinii și de prevenire a faptelor penale.

Curtea a examinat dacă motivele aduse în vederea justificării percheziției au fost „relevante” și „suficiente” și dacă a fost respectat principiul proporționalității. În primul rând, Curtea trebuie să fie sigură de faptul că legislația și practica oferă indivizilor garanții adecvate și eficiente împotriva abuzurilor. În al doilea rând, Curtea a examinat proporționalitatea ingerinței cu scopul urmărit prin prisma următoarelor chestiuni: circumstanțele eliberării mandatului de percheziție, conținutul și scopul mandatului, modul în care percheziția a fost efectuată și posibilele repercusiuni asupra reputației și lucrului persoanei afectate de percheziție (a se vedea *Buck v. Germany*, nr. 41604/98, §45; *Chappell v. the United Kingdom*, 30 martie 1989, §60; *Camenzind v. Switzerland*, 16 decembrie 1997, §46; *Funkev. France*, 25 februarie 1993, §57; și *Smirnov v. Russia*, nr.71362/01, §44).

În ceea ce privește garanțiile împotriva abuzurilor prevăzute de legislația Moldovei, Curtea a observat că percheziția biroului și a domiciliului reclamantului a fost autorizată de către judecătorul de instrucție.

Curtea a notat că mandatul de percheziție eliberat de către judecătorul de instrucție, care a repetat aproape în întregime ordonanța ofițerului de urmărire penală, nu a indicat niciun detaliu referitor la ceea ce urma să fie căutat pe parcursul percheziției. Mai mult, mandatul prevedea termeni extrem de largi, pur și simplu autorizând „percheziția oficiului [reclamantului] „Lex Consulting SRL” situat la [adresa].”

*Curtea este frapată de această formulare largă, care a permis o discreție nelimitată ofițerului de urmărire penală de a căuta orice dorea el atât la biroul, cât și la domiciliul reclamantului. Mandatul nu conținea nicio informație despre motivele pentru care se credea că în urma percheziției apartamentului reclamantului și a biroului acestuia s-ar fi obținut careva probe ale comiterii unei infracțiuni. Doar după ce poliția a intrat în apartamentul reclamantului, acesta a fost invitat să predea telefonul mobil și documentele referitoare la Rusman Ltd.*

*În plus, Curtea a observat că reclamantul nu era bănuț sau învinuit de comiterea unei infracțiuni sau activități ilegale. Pe de altă parte, la biroul său se aflau dosarele clienților săi. Luând în considerație faptul că percheziția a avut loc la biroul reclamantului, care ar fi avut implicații asupra principiului confidențialității avocat-client, Curtea se aștepta ca judecătorul să fi dat motive detaliate la autorizarea acestei măsuri, precum și să prevadă măsuri speciale în vederea protecției materialelor protejate de secretul profesional. Mai mult ca atât, înainte de a fi eliminat din dosar de către ofițerul de urmărire penală, reclamantul a reprezentat o persoană în acel dosar, în legătură cu care a fost autorizată percheziția. Astfel, organul de urmărire penală ar fi putut avea acces la documente obținute de către reclamant în calitatea sa de reprezentant, ceea ce ar fi putut avea repercusiuni serioase în privința drepturilor clientului reclamantului prin prisma art. 6 CEDO. Prin urmare, trebuiau să fie respectate măsurile de precauție la un nivel chiar și mai înalt înainte ca percheziția să fie autorizată. Totuși judecătorul de instrucție nu a analizat niciunul dintre aceste aspecte în decizia sa din 26 mai 2004.*

*În aceste circumstanțe, și anume prin prisma formulării în termeni largi a mandatelor de percheziție și a absenței vreunei măsuri de garanție a confidențialității avocat-client, Curtea a constatat că autoritățile naționale nu au adus motive „relevante și suficiente” la eliberarea acestor mandate. Prin urmare, a avut loc violarea art. 8 CEDO.<sup>14</sup>*

Consacrând inviolabilitatea domiciliului, Constituția Republicii Moldova, în art. 29, pct. 1 arată că: Domiciliul și reședința sunt inviolabile. Nimeni nu poate pătrunde sau rămâne în domiciliul sau în reședința unei persoane fără consimțământul acesteia. În anumite situații, prevăzute expres de lege,

---

<sup>14</sup> <<http://www.lhr.md/news/110.html>> (vizitat la 16.09.2009).

este admisă pătrunderea în domiciliul ori în reședința unei persoane chiar fără învoirea acesteia (art. 29, pct. 2 din Constituția Republicii Moldova). Potrivit art. 29, pct. 3 din Constituția Republicii Moldova, percheziția poate fi ordonată și efectuată numai în condițiile legii.

De altfel, expresia *în condițiile legii* înseamnă, de fapt, o trimitere la prevederile codului de procedură penală, deoarece Constituția nu poate intra în probleme de detaliu. Sediul materiei privind percheziția o găsim în Titlul IV, Capitolul III, Secțiunea a IV-a a părții generale ale CPP RM.

În acest compartiment structural al CPP RM percheziția este reglementată deopotrivă cu ridicarea de obiecte, pornind de la unele aspecte care apropie esența și natura juridică a acestor procedee probatorii.

Temeiul percheziției este expus în art. 125 CPP RM: *„Organul de urmărire penală este în drept să efectueze percheziție dacă din probele acumulate sau din materialele de investigație operativă rezultă o presupunere rezonabilă că într-o anumită încăpere ori într-un alt loc sau la o anumită persoană se pot afla instrumente ce au fost destinate pentru a fi folosite sau au servit ca mijloace la săvârșirea infracțiunii, obiecte și valori dobândite de pe urma infracțiunii, precum și alte obiecte sau documente care ar putea avea importanță pentru cauza penală și care prin alte procedee probatorii nu pot fi obținute.”*

Deci legislatorul specifică în calitate de condiție a percheziției existența a unei presupuneri rezonabile privind existența mijloacelor materiale de probă într-o anumită încăpere ori într-un alt loc sau la o anumită persoană. Legea procesual-penală cere ca la baza presupunerii rezonabile privind existența mijloacelor materiale de probă întru-un anumit loc, să fie puse probe administrate sau materialele de investigație operativă.

A. P. Râjakov consideră că la baza presupunerii rezonabile privind existența mijloacelor materiale de probă întru-un anumit loc, pot fi acceptate și rezultatele activității investigativ-operative, însă nu în calitate de temei unic, și independent pentru efectuarea percheziției.<sup>15</sup>

R. H. Iakupov susține, de asemenea, că pentru a efectua percheziția, trebuie să existe probe administrate într-o cauză penală, care sunt în măsură a forma presupunerea întemeiată că obiectele sau înscrisurile ce pot avea im-

---

<sup>15</sup> Рыжаков А. П. Следственные действия и иные способы собирания доказательств, Москва, ИИД «Филинь», 1997, с. 37.

portanță pentru justa soluționare a cauzelor penale se află într-un anumit loc (într-o încăpere sau asupra unei persoane).<sup>16</sup>

Același sens îl are conținutul art. 139, alin. (1) CPP al Austriei, care stipulează temeiul faptic al percheziției: existența bănuielilor întemeiate despre faptul că la domiciliu sau în alte încăperi auxiliare se ascunde făptuitorul sau dacă în aceste încăperi pot fi ascunse obiecte..., care au importanță pentru demararea urmăririi penale și a judecății.<sup>17</sup>

Instituția juridică a percheziției vizând exercitarea unor drepturi și libertăți își are temeiul fundamental în art. 29, pct. 2 din DUDO, în art. 8, pct. 2 CEDO și în art. 53 din Constituția revizuită a României.

Percheziția are ca efect restrângerea exercitării unor drepturi sau a unor libertăți consacrate și garantate atât în Constituția României, precum: inviolabilitatea domiciliului (art. 27), libertatea fizică sau de mișcare a persoanei (art. 23), dreptul la ocrotire a vieții intime, familiale și private (art. 26), inviolabilitatea corespondenței și a celorlalte mijloace legale de comunicare (art. 28), precum și reglementări internaționale privind apărarea drepturilor omului: art. 8 – dreptul la respectarea vieții private și de familie din CEDO, cât și în art. 53 din Constituția revizuită a României. Atunci când prevederile legale în materie sunt încălcate, autoritățile judiciare sunt obligate să intervină pentru restabilirea ordinii de drept. De asemenea, se poate deroga de la aceste norme pentru a proteja ordinea publică, drepturile și libertățile celorlalți membri ai societății.

În art. 23, pct. 2 din Constituția revizuită, referitor la cadrul și limitele percheziției se dispune: „Percheziționarea, reținerea sau arestarea unei persoane sunt permise numai în cazurile și cu procedura prevăzută de lege.”

În anumite situații, precum executarea unui mandat de arestare sau a unei hotărâri judecătorești, înlăturarea unei primejdii privind viața, integritatea fizică sau bunurile unei persoane, prevenirea răspândirii unei epidemii se poate deroga, prin lege, de la aceste prevederi (art. 27, alin. (2) din Constituția României). Potrivit alin. (3) și (4) ale art. 27 din Constituția României,

---

<sup>16</sup> Якупов Р. Х. Уголовный процесс. Учебник для вузов. Москва, Изд. «Зерцало», 1998, с. 252.

<sup>17</sup> Бутов В. Н. Уголовный процесс Австрии. Изд. Красноярского Университета, Красноярск, 1988, p. 68., citat de Tudor Osoianu în lucrarea: Desăvârșirea reglementării actelor de urmărire penală în procesul penal al Republicii Moldova, Chișinău, 2002.

percheziția domiciliară constituie o excepție de la principiul inviolabilității domiciliului. De asemenea, percheziția corporală constituie o excepție de la principiul libertății individuale consacrat în art. 23 din Constituția României.

În conflictul dintre dreptul „social” sau „procesual” de percheziție și dreptul individual asupra persoanei și domiciliului s-a dat preferință dreptului social sau procesual; adică în mod excepțional, libertatea persoanei trebuie să sufere limitare, atingere în caz de percheziție personală, iar inviolabilitatea domiciliului, în caz de percheziție domiciliară; aceasta în interes procesual a trebuit să se impună acest sacrificiu dreptului individual asupra persoanei și domiciliului, în interesul descoperirii și asigurării probelor de vinovăție sau a prinderii infractorilor și deci în interesul pedepsirii infracțiunilor sau al apărării sociale; acestui interes procesual și în același timp acestui interes social superior a trebuit să se supună dreptul individual; căci dacă pentru aceste interese superioare este sacrificată libertatea individuală prin deținerea preventivă (măsura procesual-penală cea mai gravă), era inevitabil, ca să se admită și un sacrificiu mai mic al dreptului individual prin percheziții.<sup>18</sup>

Se constată că fiind un act care afectează inviolabilitatea domiciliului constituantul, prin normă fundamentală, a reglementat numai aspectele esențiale ale percheziției domiciliare; ca urmare, percheziția domiciliară se poate efectua în cadrul constituțional definit în mod deosebit de art. 23, pct. 2 și art. 27 din Constituție și numai în cazurile, condițiile, formele și procedurile prevăzute de lege. Deci constituantul a lăsat la aprecierea și reglementarea prin lege de către Parlament a cazurilor, condițiilor, formelor și procedurilor percheziției. În temeiul acestor dispoziții constituționale și, respectiv, al cadrului constituțional prestabilit, legiuitorul a reglementat în Codul de procedură penală instituția percheziției.

Sub aspect procesual, percheziția este reglementată în CPP Rom. (art. 100-108), care vizează condițiile în care aceasta poate interveni, modul și timpul în care se poate desfășura.

Art. 100, alin. (1) CPP Rom. sunt specificate două situații alternative în calitate de temei de realizare a percheziției. Prima. *Când persoana căreia i s-a cerut să predea vreun obiect sau vreun înscris dintre cele arătate în art. 98 tăgăduiește existența sau deținerea acestora*; a doua este una cu caracte-

---

<sup>18</sup> Traian Pop. Drept procesual penal, vol. III. Ed. Tipografia Națională S.A., Cluj, 1947, p. 480.

rul cel mai general și ar putea să cuprindă și prima situație - *ori de câte ori există indicii temeinice că efectuarea unei percheziții este necesară pentru descoperirea și strângerea probelor*.

Al doilea caz nu permite delimitarea percheziției de alte procedee probatorii, deoarece este imposibil de conceput un procedeu probatoriu prevăzut de legislația procesual-penală, care s-ar realiza în lipsa unor indici temeinici, că acesta este necesar pentru descoperirea și strângerea probelor.

Interpretând textul în cauză, apreciez că ipoteza a doua include situația la care face referire prima ipoteză, fiind, în ultima instanță, o problemă de logică a accepta că tăgăduirea existenței sau deținerii unuia dintre obiectele sau înscrisurile a cărui predare a fost solicitată poate constitui un indiciu temeinic că efectuarea unei percheziții este necesară pentru descoperirea și strângerea probelor, implicit, deci pentru buna desfășurare a procesului penal.<sup>19</sup>

Legislatorul român a prevăzut în art. 100, alin. (2) CPP Rom., că percheziția poate fi domiciliară sau corporală. Doctrina și practica procesual-penală din România tălmăcește drept percheziție la domiciliu atât perchezițiile în locurile deschise (curți, grădini etc.), cât și în alte locuri închise (dependințele locuinței, autoturismele etc.). De asemenea, această noțiune include percheziția la locul de muncă ori în camera închiriată de cineva la hotel.<sup>20</sup>

Doctrina procesual-penală a stabilit că pot fi percheziționate atât încăperile de locuit (casă, apartament) cât și încăperile auxiliare (beciurile, hambarele și alte construcții gospodărești). De asemenea, pot fi percheziționate încăperile și construcțiile organizațiilor, instituțiilor, întreprinderilor și ale altor persoane juridice. Percheziția unui lot de pământ (a împrejurimilor) este, de regulă, parte integrantă a percheziției încăperilor (curtea casei).<sup>21</sup>

Potrivit art. 6, alin. (1), pct. 11 CPP RM prin domiciliu trebuie de înțeles *locuință sau construcția destinată pentru locuirea permanentă sau temporară a unei sau a mai multor persoane (casă, apartament, vilă, cameră la*

---

<sup>19</sup> Olteanu Gabriel Ion, Ruiu Marin. Tactică criminalistică, 2009, p. 97 (343). Citat de Dabu Valerică, Boboc Enoiu Tudorel, în lucrarea Percheziție. Infracțiune flagrantă. Constituționalitate, <[http://www.inm-lex.ro/fisiere/pag\\_34/det\\_54/179.doc](http://www.inm-lex.ro/fisiere/pag_34/det_54/179.doc)> (vizitat la 22.02.2010), p. 34.

<sup>20</sup> Țuculeanu Alexandru. Garanțiile inviolabilității domiciliului // Percheziția domiciliară, Dreptul nr. 22, 1996, p. 61.

<sup>21</sup> Osoianu Tudor, Orîndaș Victor. Procedură penală, partea generală. Curs universitar. Chișinău, 2004, p. 171.



*hotel, cabină pe o navă maritimă sau fluvială), precum și încăperile anexate nemijlocit la acestea, constituind o parte indivizibilă (verandă, terasă, mansardă, balcon, beci, un alt loc de uz comun). În volumul noțiunii de domiciliu sunt incluse și orice teren privat, automobil, navă maritimă și fluvială privată, birou.*

Din art. 155, alin. (2) al proiectului CPP Rom., rezultă că noțiunea de domiciliu trebuie să fie înțeleasă de organul judiciar în sens larg. Prin domiciliu se înțelege o locuință, încăpere, dependință, sediul unei persoane juridice sau al unei autorități publice sau orice alt spațiu ce aparține unei persoane fizice sau juridice.

Percheziția, la rând cu alte acte procedurale ce conțin elemente de constrângere și lezează drepturile constituționale ale cetățenilor, este reglementată cu lux de amănunte și să fie pusă sub control judiciar.

## BIBLIOGRAFIE

1. Ливщиц Е. М., Белкин Р. С. Тактика следственных действий. М., Изд. Новый Юристъ, 1997.
2. Doraș S. Gh. Criminalistica. Chișinău, 1999, vol. 2.
3. Olteanu Gabriel Ion, Ruiu Marin. Tactică criminalistică, 2009.
4. Dabu Valerică, Boboc Enoiu Tudorel. Percheziție. Infracțiune flagrantă. Constituționalitate. <[http://www.inm-lex.ro/fisiere/pag\\_34/det\\_54/179.doc](http://www.inm-lex.ro/fisiere/pag_34/det_54/179.doc)> (vizitat la 10.01.2010).
5. Osoianu Tudor, Orândaș Victor. Procedură penală, partea generală. Curs universitar, Chișinău, 2004.
6. Ищенко Е. Н. Криминалистика. Москва, 2001, p. 358, Citat de Nicolae Emilian în lucrarea: Reflecții asupra noțiunii și scopului percheziției // Probleme actuale de prevenire și combatere a criminalității, Anuar științific, Academia „Ștefan cel Mare” a M.A.I. al Republicii Moldova, ediția a VII-a, Chișinău, 2006.
7. Nucu Marian. Unele procedee tactice ale percheziției încăperilor și terenurilor // Probleme actuale de prevenire și combatere a criminalității, Anuar științific, Academia „Ștefan cel Mare” a M.A.I. al Republicii Moldova, ediția a IX-a, Chișinău, 2009.
8. Nicolae Emilian. Reflecții asupra noțiunii și scopului percheziției // Probleme actuale de prevenire și combatere a criminalității, Anuar științific,



Academia „Ștefan cel Mare” a M.A.I. al Republicii Moldova, ediția a VII-a, Chișinău, 2006.

9. Dabu Valerică, Boboc Enoiu Tudorel. Percheziție, Infracțiune flagrantă, Constituționalitate, <[http://www.inm-lex.ro/fisiere/pag\\_34/det\\_54/179.doc](http://www.inm-lex.ro/fisiere/pag_34/det_54/179.doc)> (vizitat la 20.01.2010).

10. A se vedea și: Camil Suci. Criminalistică. Editura Didactică și Pedagogică, București, 1972.

11. Osoianu Tudor, Orândaș Victor. Procedură penală, partea generală. Curs universitar. Chișinău, 2004.

12. Бакиров А. А. Понятие и признаки обыска в уголовном процессе России. Материалы V Международной межвузовской научно-практической Интернет-конференции, Правовая защита частных и публичных интересов по уголовным делам, Челябинск, 2008, с. 180; a se vedea și: Лившиц Е. М., Тактика следственных действий, изд. Новый Юристъ, М., 1997.

13. <<http://www.lhr.md/news/110.html>> (vizitat la 16.09.2009).

14. Рыжаков А. П. Следственные действия и иные способы собирания доказательств. Москва, ИИД «Филинь», 1997.

15. Якупов Р. Х. Уголовный процесс. Учебник для вузов. Москва, Изд. «Зерцало», 1998.

16. Бутов В. Н. Уголовный процесс Австрии. Изд. Красноярского Университета, Красноярск, 1988, p. 68, citat de Tudor Osoianu în lucrarea: Desăvârșirea reglementării actelor de urmărire penală în procesul penal al Republicii Moldova, Chișinău, 2002.

17. Traian Pop. Drept procesual penal, vol. III. Ed. Tipografia Națională S.A., Cluj, 1947, p. 480.

18. Olteanu Gabriel Ion, Ruiu Marin. Tactică criminalistică, 2009, citat de Dabu Valerică, Boboc Enoiu Tudorel, în lucrarea „Percheziție. Infracțiune flagrantă. Constituționalitate,” <[http://www.inm-lex.ro/fisiere/pag\\_34/det\\_54/179.doc](http://www.inm-lex.ro/fisiere/pag_34/det_54/179.doc)> (vizitat la 22.02.2010).

19. Alexandru Țuculeanu. Garanțiile inviolabilității domiciliului // Percheziția domiciliară, Dreptul nr. 22, 1996.

20. Osoianu Tudor, Orândaș Victor. Procedură penală, partea generală. Curs universitar, Chișinău, 2004.

## PRINCIPIILE ȘI FORMELE RĂSPUNDERII JURIDICE A STATULUI ÎN DREPTUL INTERN

Elena MORARU,  
*lector superior universitar,*  
*Universitatea Agrară de Stat din Moldova*

### SUMMARY

*Functioning of the state presupposes the existence of national institution of legal liability, liability may be financial or non-patrimonial state, according to the legal relationship in which the state accountable to its victims, its liability shall be in order of private or public, in the law of state responsibility can wear under public or private law, public law legal accountability mechanism of the state carries a variety of political and constitutional responsibility. Achieving but applied constitutional responsibility of the state as the sole subject is not possible, as the state enters into legal relations with other subjects exclusively through public power and state officials, the various forms of legal liability of the State are subject to specific legal relations in the which the state acts as the passive subject.*

Un aspect important al răspunderii juridice a statului ține de principiile și formele de realizare a acesteia. Principiile răspunderii juridice a statului își găsesc nu numai reflectare, dar, de regulă, și consfințire în legislație, indiferent de faptul că ele dobândesc caracter normativ și realizează o acțiune de reglementare a relațiilor sociale, a comportamentului uman. Astfel, putem formula următoarele caracteristici generale: a) determinarea socială a principiilor; b) caracterul lor generalizator; c) reflectare și consfințire în norme juridice (dreptul pozitiv); d) acțiune determinantă a principiilor asupra proceselor realității înconjurătoare și evoluției fenomenelor; e) respectarea obligatorie a principiilor de către toate subiectele de drept. Principiile în individualitatea lor au conținut propriu, specific numai lor, au o sferă determinată de aplicare și un cerc concret de subiecți, cărora le sunt adresate, forme specifice de realizare.<sup>1</sup>

Constituția Republicii Moldova stipulează în calitate de obligație primară

---

<sup>1</sup> Mîrzac-Mititelu D. Principiile răspunderii juridice. Teză de doctor în drept. Chișinău, 2010, 198 p.

a statului respectarea și protecția persoanei, respectarea principiului egalității tuturor cetățenilor în fața legii și a autorităților publice (art. 16 al Constituției Republicii Moldova),<sup>2</sup> fără deosebire de rasă, naționalitate, limbă, religie, sex, opinie, apartenență politică, avere sau de origine socială; asigurarea accesului liber la justiție și asigurarea dreptului la petiționare, precum și a dreptului la restabilirea în drepturi și la reparația de către stat a prejudiciilor cauzate de acțiunile autorităților de urmărire penală, judecătorești sau ale altor autorități publice.

Legea fundamentală a țării stipulează că prevederile constituționale cu privire la drepturile și libertățile omului sunt interpretate și aplicate în conformitate cu Declarația Universală a Drepturilor Omului, cu tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte,<sup>3</sup> că normele internaționale cu privire la drepturile omului au prioritate față de cele interne (art. 4). Astfel, din principiile răspunderii juridice a statului fac parte: legitimitatea și proporționalitatea, legalitatea și egalitatea, individualizarea și ireversibilitatea.

*Legitimitatea (justețea) răspunderii juridice.* Supremația dreptului, ca principiu al statului de drept, în măsură egală, se răspândește și asupra fenomenului răspunderii juridice a statului. Legislația referitoare la răspunderea juridică a statului trebuie să corespundă dreptului și echității. În realitate, legitimitatea, ca principiu general, se încorporează în constituționalitatea și legalitatea răspunderii juridice a statului.

*Echitatea (dreptatea) răspunderii juridice.* Răspunderea juridică în diversele sale manifestări de gen și specie se bazează pe principiul echității (dreptății). Echitatea, corectitudinea ca principiu general își găsește exprimare în reglementarea legislativă a răspunderii juridice, în însăși practica aplicării acestei instituții, este reflectat aproape în toate principiile răspunderii juridice. Tragerea la răspundere juridică a organelor și funcționarilor publici de stat este corectă și echitabilă, deoarece apare ca o consecință a încălcării normei de drept, iar pedeapsa este posibilă numai în temeiul legii și în conformitate cu aceasta.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> Constituția Republicii Moldova din 27.08.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1 din 18.08.1994.

<sup>3</sup> Declarația Universală a Drepturilor Omului din 10.12.1948. Tratatate internaționale, 1998, vol. I. Aderat la Declarație prin hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 217-XII din 28.07.90.

<sup>4</sup> Mîrzac-Mititelu D. Principiile răspunderii juridice. Teză de doctor în drept. Chișinău, 2010, 198 p.

O manifestare a principiului echității (dreptății) se găsește în norma ce reglementează retroactivitatea legii, care și-a găsit consolidare în art. 22 al Constituției Republicii Moldova. Nimeni nu va fi condamnat pentru acțiuni sau omisiuni care, în momentul comiterii, nu constituiau un act delicvent. De asemenea, nu se va aplica nicio pedeapsă mai aspră decât cea care era aplicabilă în momentul comiterii actului delict. Legea dispune numai pentru viitor, cu excepția legii penale sau contravenționale mai favorabile. Aceste prevederi constituționale sunt consolidate adecvat și în legislația de ramură. Așa, de exemplu, alin. (4), art. 3 al Codului Contravențional al Republicii Moldova prevede că „dacă legea nouă prevede o sancțiune contravențională mai ușoară, se aplică această sancțiune,” alin. (2) „legea contravențională, care înăsprește sancțiunea sau înrăutățește situația persoanei vinovate de săvârșirea unei contravenții nu are efect retroactiv.”<sup>5</sup>

*Principiul proporționalității în răspunderea juridică a statului.* Analiza proporționalității, în doctrină, legislație, tratate internaționale și jurisprudență trebuie să răspundă la câteva probleme esențiale: a) dacă proporționalitatea este un principiu al dreptului și, în caz afirmativ, dacă este un principiu constituțional; b) semnificația rațională, normativă și jurisprudențială a principiului; c) dimensiunea procedurală a principiului; d) aplicarea sa în activitatea de exercitare a puterii statale; e) semnificația proporționalității pentru protecția drepturilor omului; f) consacrarea și aplicarea principiului proporționalității în dreptul comunitar; g) posibilitatea judecătorului, inclusiv a celui constituțional de a exercita controlul privind respectarea principiului proporționalității și de a sancționa excesul de putere; h) elaborarea unei definiții pentru proporționalitate ca principiu.

În doctrină s-a afirmat că proporționalitatea poate fi analizată, cel puțin, ca rezultat al combinării a trei elemente: decizia luată, finalitatea acesteia și situația de fapt căreia i se aplică.<sup>6</sup> Proporționalitatea este corelată cu conceptele de legalitate, oportunitate și putere discreționară.<sup>7</sup> În dreptul public,

<sup>5</sup> Codul contravențional al Republicii Moldova nr. 218-XVI din 24.10.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 3-6 din 16.01.2009.

<sup>6</sup> Кузнецов А. Взыскание убытков, причиненных государственными органами. Экономика и жизнь, вып. 6. М., июнь 2003, с. 26-31.

<sup>7</sup> Baltag D. Unele aspecte ale răspunderii juridice constituționale. În: Legea și viața, 2007, nr. 8, p. 4-9.

încălcarea principiului proporționalității este considerată ca fiind depășirea libertății de acțiune, lăsată la dispoziția autorităților și, în ultimă instanță, exces de putere.<sup>8</sup>

Sintetizând, putem spune că *proporționalitatea* este un principiu general al dreptului și principiu al răspunderii juridice, consacrat explicit sau dedus din reglementările constituționale, legislative și ale instrumentelor juridice internaționale, bazat pe valorile dreptului rațional, ale justiției și echității și care exprimă existența unui raport echilibrat sau adecvat, între acțiuni, situații, fenomene, precum și limitarea măsurilor dispuse de autoritățile statale la ceea ce este necesar pentru atingerea unui scop legitim, în acest fel fiind garantate drepturile și libertățile fundamentale și evitat abuzul de drept.

*Legalitatea* este un principiu omniprezent și obligatoriu a fi respectat în toate ramurile dreptului și de către toate categoriile de autorități publice indiferent din ramura din care face parte aceasta. Legalitatea este un principiu pe care trebuie să-și fundamenteze comportamentul orice cetățean într-un stat de drept.

În domeniul răspunderii juridice, pe lângă cerințele generale, acest principiu conține și unele cerințe particulare, proprii categoriilor de norme juridice prin care se reglementează diferitele forme ale răspunderii. Cercetarea acestor particularități implică în mod necesar o distincție între activitatea de reglementare a răspunderii juridice prin acte normative emise de către organele de stat competente și activitatea practică de aplicare a acestor norme, adică de tragere la răspundere a subiecților de drept pentru încălcarea ordinii de drept. Acțiunea practică de aplicare prezintă numeroase aspecte concrete, care trebuie să răspundă unor cerințe la fel de numeroase ale principiului legalității. Ca formă de manifestare a constrângerii de stat, răspunderea juridică implică aplicarea de sancțiuni juridice față de persoanele care au violat în mod efectiv ordinea de drept, scopul său principal fiind restabilirea integrității acestei ordini. De aceea, nu se poate concepe ca restabilirea ordinii de drept să aibă loc în afara cerințelor legale, deci cu încălcarea principiilor legalității.

Doctrina de specialitate atestă existența diverselor concepții despre ce este legalitatea, ce înseamnă natura, conținutul și principiile sale. Pentru

---

<sup>8</sup> Кузнецов А. Взыскание убытков, причиненных государственными органами. Экономика и жизнь, вып. 6. М., июнь 2003, с. 26-31.

adeptii abordării etatice legalitatea înseamnă respectarea strictă și obligatorie a dreptului sau, ceea ce e identic, respectarea legii (dreptul și legea în acest caz se identifică). De exemplu, în jurisprudență s-a format concepția legalității ca executare strictă și neclintită a legilor și a actelor normative legale de către toate subiectele de drept.

În acest sens, vom prezenta exprimarea principiului legalității făcută de B. Negru și A. Negru: „Principiul legalității răspunderii juridice are un caracter complex, care se manifestă prin:

- răspunderea juridică are loc numai în baza normei juridice;
- aplicarea sancțiunii ține de competența strictă a statului și reprezentanților săi oficiali;
- înseși organele statului activează în strictă conformitate cu prevederile normelor juridice.”<sup>9</sup>

V. Patulea susține că legalitatea s-a constituit ca o contrapondere a arbitrarului, principiul legalității implicând subordonarea statului în raport cu dreptul (considerat ca limitând puterea acestuia), activitatea organelor statului fiind încadrată și reglementată prin norme juridice.<sup>10</sup>

*Individualizarea răspunderii juridice.* Principiul individualizării răspunderii semnifică individualizarea maximă a consecințelor juridice aplicabile celor ce încalcă legea. Acesta nu este orientat doar spre restabilirea drepturilor, compensarea/repararea daunei cauzate, reacția proporțională cu gravitatea faptei, dar și spre realizarea sarcinilor preventiv-educative și de resocializare a răspunderii juridice. Principiul individualizării răspunderii nu presupune doar aplicarea unei pedepse mai ușoare (ceea ce este specific principiului umanismului) și nici nu exclude aplicarea unor sancțiuni mai dure în vederea atingerii scopurilor răspunderii juridice. La existența temeiurilor legale răspunderea juridică este mereu oportună, iar caracterul pedepsei este cu totul altceva decât oportunitatea acesteia.

Drept criteriu de individualizare a răspunderii juridice apare, întâi de toate, caracterul și gradul de pericol social creat prin comiterea faptei ilicite,

<sup>9</sup> Negru B., Negru A. Teoria generală a dreptului și statului. Chișinău: Ed. Bons Offices, 2006, 520 p.

<sup>10</sup> Petre I. Considerații în legătură cu răspunderea patrimonială a statului și a judecătorilor și procurorilor pentru erori judiciare în lumina dispozițiilor constituționale și legale. În: Dreptul, 2008, nr. 7, p. 97-107.

gravitatea acesteia. În același timp, asupra calificării juridice a faptei ilicite exercită influență caracteristica elementelor componente faptei ilicite (forma vinovăției, prejudiciul etc). Un rol, nicidecum lipsit de importanță, revine și caracteristicilor personalității făptuitorului, care prezintă importanță din punct de vedere juridic și social-psihologic. Tot, la categoria de criterii de individualizare, includem și împrejurările atenuante și agravante ale răspunderii juridice. Lista împrejurărilor atenuante ale răspunderii juridice, așa cum este stipulat de legea contravențională și cea penală, nu este exhaustivă (art. 42 al Codului Contravențional al Republicii Moldova, art. 76 al Codului Penal al Republicii Moldova).<sup>11</sup> Cu atât mai mult, poate exista o listă exhaustivă a acestor circumstanțe în dreptul privat.

*Principiul individualizării* răspunderii juridice a statului se materializează prin luarea în considerare a tuturor circumstanțelor de natură obiectivă și subiectivă pentru o realizare cât mai corectă a răspunderii. Obligația statului de a compensa dauna cauzată de puterea publică, de restabilire a drepturilor și intereselor legitime ale victimelor nu trebuie în niciun fel să înlocuiască identificarea și tragerea la răspundere în ordine de regres a persoanelor concrete vinovate de ilegalitatea săvârșită.

*Principiul ireversibilității* este unul universal pentru instituția răspunderii juridice. Aplicat la răspunderea statului, acesta presupune o reacție adecvată reglementată de lege la fapta ilicită având ca autor statul în scopul restabilirii echității, reparării daunei, sancționării celor vinovați și educării persoanelor concrete, dar și a întregii societăți în general.

Astfel, statul Republica Moldova poate fi tras la răspundere atât ca *stat*, cât și prin *intermediul organelor puterii de stat, organelor administrației publice locale și a funcționarilor publici*.

În această manieră, susținem opiniile expuse în doctrină că, *răspunderea juridică a statului în sistemul de drept intern poate fi caracterizată prin evidențierea următoarelor semnalmente*: este orientată spre asigurarea și restabilirea ordinii de drept; are caracter retrospectiv, reprezentând o reacție la cauzarea unei daune în rezultatul comiterii unei fapte ilicite de către organele de stat, organele administrației publice locale și/sau funcționarii publici;

---

<sup>11</sup> Legea nr. 985 din 18.04.2002, Codul penal al Republicii Moldova. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 72-74 din 14.04.2009, art. nr. 195.

constă în realizarea sancțiunii normei juridice ce reglementează obligația de reparare a daunei, de restabilire a drepturilor victimelor faptelor ilicite comise de organele de stat și/sau funcționarii publici; este conexă cu anumite consecințe negative (de natură patrimonială sau nepatrimonială) ce vor fi suportate de stat; repararea daunei de către stat nu exclude obligația funcționarilor publici să fie trași ulterior la răspundere juridică de ramură; se realizează prin intermediul raporturilor juridice de drept public în care drept subiecte apar statul și victimele cărora li s-a cauzat o daună; în multiple situații expres stipulate de lege răspunderea juridică a statului survine indiferent de vinovăția unor organe sau persoane concrete; se realizează în ordine procesual-civilă, reglementată de lege.<sup>12</sup>

Putem distinge două tipuri de bază ale răspunderii juridice a statului: răspunderea juridică internațională și răspunderea juridică de drept intern. Statul poate răspunde *în fața comunității internaționale*, *în fața poporului* (anumitor generații), *în fața persoanelor private* (persoane fizice și juridice). *În primul caz*, este vorba de răspunderea juridică internațională a statului ca popor organizat, din punct de vedere statal, întrucât măsurile adoptate de comunitatea internațională, în mod direct sau indirect se vor reflecta asupra întregului popor al statului concret. Normele dreptului internațional contemporan, ca orice reguli de conduită obligatorii, trebuie respectate, fără rezerve, de către toate statele.<sup>13</sup> Statele, în calitatea lor de subiect de drept internațional public, răspund pentru actele lor, prin care se încalcă normele dreptului internațional, aducându-se atingere drepturilor celorlalte state.<sup>14</sup> Concomitent, ținem să menționăm că această formă de răspundere poate surveni atât ca rezultat al unor acțiuni ale statului, ale reprezentanților săi oficiali, cât și pentru acțiunile/inacțiunile unor cetățeni concreți, organizații. *În cel de-al doilea caz*, statul poate fi abordat ca un subiect detașat de societate atât din punct de vedere funcțional cât și din punct de vedere organizațional, chemat să asigure condiții optime pentru viața socială, să ducă o politică internă și externă corespunzătoare. În aceste condiții, răspunderea statului va purta mai mult un caracter politic. O astfel de răspundere poate

<sup>12</sup> Песин С. В. Государство как субъект юридической ответственности: (теоретико-правовой аспект). Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2002, 194 с.

<sup>13</sup> Moca Gh., Duțu M. Drept internațional public. București: Ed. Universul juridic, 2008, 340 p.

<sup>14</sup> Moca Gh., Duțu M. Drept internațional public. București: Ed. Universul juridic, 2008, 340 p.



fi menționată în situații concrete, de exemplu, de modificare sau schimbare a orânduirii de stat, de modificare sau schimbare fundamentală a politicii statului etc. Statul, ca rezultat în urma aplicării noilor principii, va cataloga politica „predecesorului” său ca fiind una necorespunzătoare principiilor și valorilor vieții sociale și statale și își va asuma obligația de compensare a daunelor cauzate de către acesta. În cel de-al treilea caz, statul poate fi examinat ca un garant ce are obligația de a asigura o activitate eficientă a tuturor organelor sale și a funcționarilor acestora, de a lua toate măsurile necesare pentru apărarea și restabilirea drepturilor încălcate ale persoanelor private.<sup>15</sup>

În limitele prezentului studiu ne vom opri asupra analizei caracterelor distinctive și corelației *dintre două forme de răspundere internă a statului*: răspunderea juridică a statului față de persoanele particulare și răspunderea funcționarilor publici, a organelor de stat în fața statului (ca o formă distinctă de răspundere). Conform autorului A. A. Agadjanov, *răspunderea juridică a statului* se deosebește de răspunderea funcționarilor publici și a organelor puterii de stat prin anumite *semne distinctive*.<sup>16</sup>

*Primul criteriu* de delimitare se face în *funcție de subiecte*. În cadrul primei forme de răspundere juridică a statului în calitate de subiect activ apare persoana fizică sau juridică de drept privat căreia i s-a cauzat o daună prin acțiunea/inacțiunea ilicită sau actul juridic al organelor puterii de stat sau al funcționarilor publici sau în alte circumstanțe expres reglementate de lege.

Cea de a doua formă a răspunderii examinate de noi se diferențiază prin aceea că organele de stat și persoanele cu funcții de răspundere răspund în fața statului, întrucât anume statul reprezintă personificarea juridică a națiunii, acel subiect care, în conformitate cu legea, dispune de împuternicirea de a califica faptele cu semnificație juridică și de a lua măsuri cu caracter de constrângere. În calitate de subiect ce reprezintă poporul, datorându-i ultimului puterea de care dispune, statul are împuternicirea de a trage la răspun-

---

<sup>15</sup> Агаджанов А. А. Юридическая ответственность государства как гарантия законности: проблемы теории и практики в Российской Федерации. Дисс. канд. юрид. наук, Челябинск, 2006, 160 с.

<sup>16</sup> Агаджанов А. А. Юридическая ответственность государства как гарантия законности: проблемы теории и практики в Российской Федерации. Дисс. канд. юрид. наук, Челябинск, 2006, 160 с.

dere organele de stat și funcționarii publici vinovați de comiterea de fapte ilicite prin care au dăunat persoanelor de drept privat.<sup>17</sup>

*Cel de-al doilea* criteriu de delimitare a celor două forme de răspundere ține de *temeiurile realizării lor*. Astfel, pentru realizarea răspunderii juridice a organelor de stat, de regulă, în calitate de temei *de facto*, se consideră componența delictuală. Astfel, se reclamă identificarea tuturor elementelor de componența delictuală în fapta reprezentantului puterii, inclusiv atitudinea negativă personală a funcționarului față de interesele victimei (persoană privată, societate sau stat) în formă de rea-intenție sau culpă. În cazul în care persoana nu a conștientizat și nici nu a putut prevedea pericolul social al faptei sale se consideră că temeiul de facto de tragere la răspundere a unui subiect concret este lipsă.

Specificul răspunderii organelor puterii de stat și a funcționarilor publici, spre deosebire de alte forme de răspundere de drept public, rezidă în faptul că o parte care este obligatorie în cadrul acestui raport juridic este neapărat un reprezentant al puterii publice. Aceasta survine pentru comiterea faptei antisociale ilicite.

Răspunderea juridică survine exclusiv în temeiul legii, deci în urma încălcării normei de drept și tulburării ordinii de drept. O scurtă analiză a normelor juridice ce reglementează răspunderea juridică a statului permite să scoatem în evidență lipsa de obligativitate a vinovăției pentru fapta cu semnificație juridică a statului. În acest caz doar fapta ilicită a organului de stat sau a funcționarului public va constitui temei de declanșare a răspunderii juridice. Deci statul va răspunde „necon condiționat” doar în prezența constatării caracterului ilicit al faptei și a daunei cauzate prin intermediul acesteia.

Cele două forme de răspundere se mai diferențiază în funcție de sancțiunile specifice și apartenența lor ramurală. Astfel, răspunderea juridică a funcționarilor publici sau organelor puterii de stat survine în baza temeiurilor generale ale răspunderii penale, administrative, disciplinare și patrimoniale.<sup>18</sup>

Răspunderea juridică a statului este un fenomen complex ce implică atât

---

<sup>17</sup> Агаджанов А. А. Юридическая ответственность государства как гарантия законности: проблемы теории и практики в Российской Федерации. Дисс. канд. юрид. наук, Челябинск, 2006, 160 с.

<sup>18</sup> Агаджанов А. А. Юридическая ответственность государства как гарантия законности: проблемы теории и практики в Российской Федерации. Дисс. канд. юрид. наук, Челябинск, 2006, 160 с.

începuturi de origine privată cât și de origine publică. Statul, fiind purtătorul puterii publice, în mod obiectiv nu se află pe poziție de egalitate cu cetățenii săi sau alte subiecte ale dreptului privat.<sup>19</sup> Prof. N. V. Vitruk menționează că temeiurile răspunderii statului sunt diferite de cele specifice răspunderii de drept privat, ele rezidă în încălcarea principiilor constituționalismului statal.<sup>20</sup>

Susținem opinia din doctrina juridică că *specificul răspunderii juridice a statului* se evidențiază în cadrul unui șir de caracteristici proprii: 1) este o răspundere obiectivă sau se aplică prezumția de vinovăție. În aceste condiții se asigură realizarea deplină a drepturilor și libertăților omului și cetățeanului. Chiar și la necesitatea dovedirii vinovăției unei persoane concrete se prezumă vinovăția până la proba contrarie; 2) funcția principală a acesteia este funcția compensatorie și de restabilire a ordinii de drept; 3) răspunderea juridică a statului are întotdeauna un caracter politico-juridic sau patrimonial, conținutul său fiind reprezentat de repararea daunelor; 4) după natura sa juridică are un caracter mixt, este o răspundere publico-privată.<sup>21</sup>

*Reieșind din opiniile expuse în doctrină vom sublinia* că, la caracterizarea răspunderii subiectelor de drept public, urmează să diferențiem răspunderea organelor de stat și a funcționarilor publici în fața statului de răspunderea statului în fața persoanelor private. Aceste forme de răspundere au caractere specifice și se disting în funcție de componenta subiectivă a raportului juridic, tipurile, temeiurile și natura juridică a măsurilor sancționatorii aplicate.

*În funcție de caracterul și specificul raporturilor*, în cadrul cărora statul cauzează daune altor subiecte, *răspunderea acestuia se poate realiza atât în ordine de drept privat, cât și în ordine de drept public.*

Aceste două varietăți ale răspunderii, într-un stat democratic și de drept reprezintă voința poporului consfințită juridic și o garanție reală contra con-

---

<sup>19</sup> Агаджанов А. А. Юридическая ответственность государства как гарантия законности: проблемы теории и практики в Российской Федерации. Дисс. канд. юрид. наук, Челябинск, 2006, 160 с.

<sup>20</sup> Витрук Н. В. Актуальные проблемы конституционно-правовой ответственности. В: Государство и право, 2002, № 2, с. 116-124.

<sup>21</sup> Агаджанов А. А. Юридическая ответственность государства как гарантия законности: проблемы теории и практики в Российской Федерации. Дисс. канд. юрид. наук, Челябинск, 2006, 160 с.

centrării și abuzului de putere. Mecanismul răspunderii de drept public a statului are tentă politică și se atribuie varietăților răspunderii constituționale. Realizarea însă a răspunderii constituționale aplicată statului ca subiect unic nu este posibilă, întrucât statul intră în raporturi juridice cu alte subiecte exclusiv prin intermediul organelor puterii publice și a funcționarilor de stat.

În ambele cazuri însă răspunderea survine ca rezultat al comiterii unei fapte ilicite de către stat. Răspunderea statului ca subiect al ilegalității se manifestă în anumite forme concrete. În ramurile dreptului public statul este caracterizat ca subiect special cu drepturi și obligații specifice, iar în ramura dreptului privat care utilizează metoda de reglementare juridică fundamentată pe egalitatea juridică a părților, acesta este poziționat pe aceeași poziție de egalitate cu alte subiecte de drept. Statul este totdeauna purtătorul prerogativelor puterii, ceea ce îi conferă din start un loc special în cadrul raporturilor de drept civil. În calitate de stat cu orientare socială, politica căruia este direcționată spre crearea condițiilor de conviețuire decentă și dezvoltare liberă a persoanei (art. 47 din Constituția Republicii Moldova), acestuia îi revine obligația directă de a realiza anumite programe sociale, de exemplu, referitoare la asigurarea cu spațiu locativ, protecția familiei și a copilului etc. Iar pentru realizarea acestor programe este utilizată o parte a patrimoniului de stat.

În această manieră afirmăm că răspunderea juridică a statului este reglementată de sancțiunile normelor juridice de drept public și privat. De aici și *concluzia că statul este subiect al răspunderii de drept public în aceeași măsură ca și al răspunderii de drept privat*. Aceste două varietăți ale răspunderii, într-un stat democratic și de drept reprezintă voința poporului consfințită juridic și o garanție reală contra concentrării și abuzului de putere.<sup>22</sup>

Mecanismul realizării răspunderii juridice a statului consfințit în Constituție a fost concretizat ulterior în legislația civilă, în special în art. 12, 13, 1404 1405, 1422, 1423 ale Codului Civil al Republicii Moldova.<sup>23</sup> Răspunderea juridică civilă se realizează în două forme:

- repararea daunei materiale (art. 12, 13, 1404, 1405 ale Codului Civil al Republicii Moldova) și

<sup>22</sup> Песин С. В. Государство как субъект юридической ответственности (теоретико-правовой аспект). Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2002, 194 с.

<sup>23</sup> Legea Republicii Moldova nr. 1107-XV din 06.06.2002, Codul civil al Republicii Moldova. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 82-86 din 22. 06. 2002, art. nr. 661.

- repararea daunei morale (art. 12, 13, 1422, 1423 ale Codului Civil al Republicii Moldova).

Repararea daunei materiale nu exclude nicidecum posibilitatea reparării daunei morale, iar în anumite situații aceasta din urmă se repară indiferent de vinovăția subiectului (art. 1422 și 1423 ale Codului Civil al Republicii Moldova).

Repararea de către stat a daunei cauzate prin fapta ilicită a organului puterii publice, a funcționarului public, a întreprinderilor municipale nu exclude nicidecum obligația ultimilor de a fi trași la răspunderea de ramură. Răspunderea organelor de stat și a funcționarilor publici se realizează în ordine penală, administrativă, civilă și disciplinară.<sup>24</sup> Nefiind vorba de o obligație generală a statului de a repara daunele cauzate chiar de predecesori, ci de una, cel mult, morală, intervenția ulterioară a statului poate fi apreciată ca obiectivă și rezonabilă, proporțională cu situația care a determinat-o necesară într-o societate democratică, mai ales în condițiile în care statul a recunoscut drepturi în favoarea persoanelor condamnate și pe motive politice, în temeiul obligației sale morale de a repara nedreptatea.

Rezumând cele expuse, *concluzionăm*: funcționarea statului presupune existența instituției răspunderii juridice de drept intern; răspunderea statului poate fi patrimonială sau nepatrimonială; în funcție de raportul juridic în cadrul căruia statul poartă răspundere față de victimele sale, răspunderea acestuia se realizează în ordine de drept privat sau de drept public; în cadrul dreptului intern răspunderea statului poate avea haina de drept public sau de drept privat; mecanismul răspunderii juridice de drept public a statului comportă un caracter politic și este o varietate a răspunderii de drept constituțional. Realizarea însă a răspunderii constituționale aplicată statului ca subiect unic nu este posibilă, întrucât statul intră în raporturi juridice cu alte subiecte exclusiv prin intermediul organelor puterii publice și a funcționarilor de stat; diversele forme ale răspunderii juridice a statului sunt condiționate de specificul raporturilor juridice în cadrul cărora statul are calitatea de subiect pasiv.<sup>25</sup>

<sup>24</sup> Песин С. В. Государство как субъект юридической ответственности: (теоретико-правовой аспект). Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2002, 194 с.

<sup>25</sup> Песин С. В. Государство как субъект юридической ответственности: (теоретико-правовой аспект). Дисс. канд. юрид. наук. М., 2002, 194 с.

### BIBLIOGRAFIE

1. Mîrzac-Mititelu D. Principiile răspunderii juridice. Teză de doctor în drept. Chișinău, 2010, 198 p.
2. Constituția Republicii Moldova din 27.08.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1 din 18.08.1994.
3. Codul Contravențional al Republicii Moldova nr. 218-XVI din 24.10.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 3-6 din 16.01.2009.
4. Declarația Universală a Drepturilor Omului din 10.12.1948. Tratatate internaționale, 1998, vol. I. Aderat la Declarație prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 217-XII din 28.07.90.
5. Baltag D. Unele aspecte ale răspunderii juridice constituționale. În: Legea și viața, 2007, nr. 8, p. 4-9.
6. Кузнецов А. Взыскание убытков, причиненных государственными органами. Экономика и жизнь, вып. 6, М., июнь 2003, с. 26-31.
7. Negru B., Negru A. Teoria generală a dreptului și statului. Chișinău: Ed. Bons Offices, 2006, 520 p.
8. Petre I. Considerații în legătură cu răspunderea patrimonială a statului și a judecătorilor și procurorilor pentru erori judiciare în lumina dispozițiilor constituționale și legale. În: Dreptul, 2008, nr. 7, p. 97-107.
9. Legea nr. 985 din 18.04.2002, Codul Penal al Republicii Moldova. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 72-74 din 14.04.2009, art. nr. 195.
10. Песин С. В. Государство как субъект юридической ответственности (теоретико-правовой аспект). Дисс. канд. юрид. наук. М., 2002, 194 с.
11. Moca Gh., Duțu M. Drept internațional public. București: Ed. Universul juridic, 2008, 340 p.
12. Агаджанов А. А. Юридическая ответственность государства как гарантия законности: проблемы теории и практики в Российской Федерации. Дисс. канд. юрид. наук, Челябинск, 2006, 160 с.
13. Витрук Н. В. Актуальные проблемы конституционно-правовой ответственности. В: Государство и право, 2002, № 2, с. 116-124.
14. Legea Republicii Moldova nr. 1107-XV din 06.06.2002, Codul Civil al Republicii Moldova. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 82-86 din 22. 06. 2002, art. nr. 661.

## CALITATEA LEGII PENALE: CRITERII ȘI PARTICULARITĂȚI

Larisa BUGA,  
doctorandă, Universitatea Liberă  
Internațională din Moldova

### RÉSUMÉ

*Qualité de la loi pénal supposé son conformité avec certains critères de contenu et forme, la plupart d'entre eux sont inclus dans le système de la technique législative. Le respect de ces critères est susceptible de déterminer à la fois la qualité de la loi pénal ainsi que son efficacité pratique. Par conséquent, on peut déduire le rôle majeur de la technique juridique en matière pénale dans l'élaboration de la loi pénal.*

*Mots-clés: loi pénal, la qualité, les critères l'efficacité, la technique juridique en matière pénale.*

În societatea în care este proclamată supremația legii, forma și exprimarea normelor juridice, exactitatea și claritatea acestora, eficacitatea acțiunii lor constituie elementele necesare ale existenței statului de drept, a regimului constituțional și a inviolabilității drepturilor și libertăților omului și cetățeanului.<sup>1</sup> Mai mult, dezvoltarea în continuare a dreptului, a statului și a societății cere din partea legiuitorului o atenție deosebită față de calitatea actelor legislative adoptate, de care depinde eficiența realizării lor, stabilitatea sistemului de drept și viitorul statului de drept.<sup>2</sup>

Problema calității legii penale, în pofida semnificației sale, nu poate fi recunoscută ca fiind bine studiată în cadrul doctrinei juridice. Ba chiar o asemenea problemă practic nici nu este formulată, cu toate că este una strategică. Desigur, nu trebuie negat că specialiștii în materie penală totuși sunt preocupați de importante întrebări ce țin de perfecționarea diferitelor segmente ale reglementării juridico-penale. Cu toate acestea, însă analiza stu-

<sup>1</sup> Брыжинский А. А., Лукьянов А. А. Техничко-юридические критерии качества законодательного акта. В: Социально-политические науки, 2011, № 1, р. 70.

<sup>2</sup> Худойкина Т. В., Лукьянов А. А. Качество закона: коррупциогенные факторы. В: Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. Тамбов: Грамота, 2013, № 4(30), р. 193.

diilor științifice contemporane în materie penală demonstrează că acestea se limitează adesea la interpretarea dogmatică (uneori, chiar lingvistică) a dispozițiilor unor sau altor norme juridico-penale fără a se atrage atenția la abordarea problemelor ce țin de eficiența și calitatea normelor date în general, a locului acestora în sistemul dreptului.<sup>3</sup>

În context, trebuie reiterat că nici în cadrul teoriei generale a dreptului (în special, în arealul științific autohton) problema calității legii nu se bucură de atenția cuvenită, aceasta aflându-se la periferia interesului științific.

În pofida acestui fapt, calitatea legii, mai ales în condițiile actuale, în care este destul de accentuată tendința creșterii cantitative a reglementării normative, constituie o condiție indispensabilă pentru ordonarea eficientă a relațiilor sociale, asigurarea stabilității în societate, menținerea ordinii și securității atât în interiorul societății, cât și în relațiile internaționale.

Majoritatea cercetătorilor recunosc faptul că calitatea legii este o problemă destul de complexă, întrucât însuși conceptul de lege poate fi utilizat în diferite contexte, cu diferite sensuri. Bunăoară, în viziunea lui I. E. Pudovokin, legea presupune concomitent un text, un sistem logico-formal, un element al sistemului legislației, o reflectare a relațiilor sociale, un instrument de conducere a proceselor sociale, un model de dezvoltare a societății. În fiecare dintre aceste manifestări, legea poate fi apreciată în mod diferit. Deci, calitatea legii, în general, poate fi înțeleasă doar ca o apreciere a valorii legii pe care o are în fiecare dintre formele sale de manifestare. Pentru o reflectare mai fidelă și clară a acestei idei, autorul propune următorul tabel:

<b>Formele de manifestare a legii</b>	<b>Parametrii calității</b>	<b>Modalitatea de apreciere a calității</b>
Legea ca text	Coresponderea textului regulilor ortografice	Interpretarea gramaticală, analiza lingvistică

<sup>3</sup> Пудовочкин Ю. Е. Понятие и критерии качества уголовного закона. В: Противодействие современной преступности: оценка эффективности уголовной политики и качества уголовного закона / Сборник научных трудов под ред. проф. Н. А. Лопашенко. Саратов, Саратовский Центр по исследованию проблем организованной преступности и коррупции: Сателлит, 2010, p. 174.



Legea ca sistem logico-formal	Consecutivitatea, claritatea legii, lipsa contradicțiunilor	Analiza logico-formală
Legea ca element al sistemului legislației	Ordinea ramurală și concordanța interramurală a legii, corespunderea cu principiile dreptului	Analiza juridico-sistemică
Legea ca reflectare a relațiilor din societate	Exhaustivitatea legii și lipsa exceselor	Expertiza criminologică, umanitară
Legea ca model de dezvoltare viitoare a societății	Contribuția la dezvoltarea societății, oportunitatea și prezizibilitatea legii	Analiza futurologică
Legea ca instrument de conducere a proceselor sociale	Caracterul executabil al legii, capacitatea acesteia de a ordona relațiile sociale și a fi aplicabilă în situații concrete	Expertiza sociologică, analiza activității de aplicare a legii

Concretizând, cercetătorul susține că primele trei direcții de apreciere a calității legii pot fi considerate ca depinzând de calitatea tehnicii juridice, iar ultimele trei – de condiționarea socială și criminologică.<sup>4</sup>

Făcându-se abstracție de aceste manifestări ale legii, în doctrina juridică conceptul „calitatea legii” nu este înțeles uniform. Susținând în mare parte polisemia și complexitatea acestuia, specialiștii în materie de teorie a dreptului tind totuși să reliefeze cele mai importante criterii ale calității. În acest sens, B. V. Dreişev susține că „principalul criteriu al calității legii este corespunderea conținutului acesteia cu necesitățile și interesele obiective ale

<sup>4</sup> Пудовочкин Ю. Е. Понятие и критерии качества уголовного закона. В: Противодействие современной преступности: оценка эффективности уголовной политики и качества уголовного закона / Сборник научных трудов под ред. проф. Н. А. Лопашенко. Саратов, Саратовский Центр по исследованию проблем организованной преступности и коррупции: Сателлит, 2010, р. 176.

societății.”<sup>5</sup> Cercetătoarea S. V. Polenina este însă de opinia că calitatea legii desemnează capacitatea acesteia de a corespunde realității economice și sociale, necesităților sociale și capacitatea de a asigura reglementarea relațiilor sociale conform scopurilor prestabilite la elaborarea legii.<sup>6</sup>

Reflectând asupra opiniilor mai multor cercetători, E. V. Sârâh identifică trei poziții în abordarea conceptului:<sup>7</sup>

- potrivit *primei poziții*, calitatea legii presupune corespunderea acesteia realităților sociale (economice, politice etc.). Deci, accentul este pus pe conținutul legii;<sup>8</sup>

- a *doua poziție*: calitatea legii se manifestă, în primul rând, prin aceea cum sunt formulate în cuprinsul său necesitățile și cerințele realității sociale, adică principală este forma juridică. În cazul în care legea cuprinde exact cerințele societății, dar nu are forma necesară, atunci eficacitatea acesteia va fi sub semnul întrebării;<sup>9</sup>

- a *treia poziție*: calitatea legii rezidă în totalitatea calităților (ce țin atât de conținut, cât și de formă) care-i permit să fie un regulator eficient al relațiilor sociale.<sup>10</sup>

Această ultimă abordare complexă a calității legii este considerată de numeroși cercetători cea mai potrivită.<sup>11; 12; 13</sup> Din perspectiva acesteia, cali-

---

<sup>5</sup> Дрейшев Б. В. Проблемы обеспечения качества закона. В: Правоведение, 1988, № 4, р. 30-31.

<sup>6</sup> Поленина С. В. Качество закона и эффективность законодательства. Москва: Издательство ИГиП РАН, 1993, р. 7.

<sup>7</sup> Сырых Е. В. Критерии качества закона. В: Законодательная техника: научно-практическое пособие / под ред. Ю. А. Тихомирова. М., 2000, р. 42-58.

<sup>8</sup> Прозоров В. Ф. Качество и эффективность хозяйственного законодательства в условиях рынка. М., 1991, р. 76-81.

<sup>9</sup> Игнатенко В. В. Правовое качество законов об административных правонарушениях. Иркутск, 1998, р. 68.

<sup>10</sup> Сырых Е. В. Критерии качества закона. В: Законодательная техника: научно-практическое пособие / под ред. Ю. А. Тихомирова. М., 2000, р. 44

<sup>11</sup> Кашанина Т. В. Юридическая техника: учебник. 2-е изд., пересмотр. М.: Норма: Инфра-М, 2011, р. 154.

<sup>12</sup> Савельева Е. М. Проблемы и методы организации и экспертного обеспечения законодательной деятельности Государственной Думы: Дис. канд. юрид. наук. Москва, 1999, 23, р. 25-27.

<sup>13</sup> Costachi Gh., Gagiу E. Reflecții asupra valorii legislației și a calității legii. În: Legea și viața, 2013, nr. 10, р. 9.

tatea legii este definită ca „totalitatea însușirilor sociale și juridice caracteristice conținutului și formei legii, care-i determină capacitatea de a satisface anumite necesități și cerințe ale societății.”<sup>14</sup> Într-o altă opinie se apreciază că calitatea legii, în fiecare din ipostazele sale, este formată din patru elemente: calitatea conținutului, a formulării, a adoptării și a punerii normei în acțiune.<sup>15</sup>

Prin urmare, se poate conchide că calitatea legii poate fi apreciată, în principal, în baza a două momente: a *conținutului* și a *formei*. Aceste repere pot fi utilizate și pentru aprecierea calității legii penale.

Concentrându-ne atenția, în special, asupra acestui subiect, considerăm necesar, pentru început, să facem unele precizări referitoare la însăși noțiunea de „lege penală,” căreia îi sunt recunoscute câteva accepțiuni.

Bunăoară, unii cercetători autohtoni, luând în considerație conținutul și volumul reglementării, sursa normei juridico-penale, susțin că legea penală poate fi privită sub câteva aspecte:<sup>16</sup>

a) lege penală este însuși Codul Penal al Republicii Moldova ca act legislativ unic codificat în care sunt expuse sistemic normele juridico-penale;

b) lege penală este și un articol al Codului Penal sau o parte a acestuia, care prevede răspunderea pentru o faptă concretă;

c) lege penală este și dispoziția (sau dispozițiile) din convențiile și tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte. Aceste dispoziții trebuie să fie reflectate și în cuprinsul Codului Penal al Republicii Moldova, prin includerea normelor corespunzătoare.

Alți cercetători consideră că noțiunea *legea penală* este interpretată și utilizată în două sensuri: 1) normativ-juridic – Codul Penal în vigoare, ca unica lege penală a Republicii Moldova; 2) normă juridică sub o dublă condiție, având caracter penal și conținându-se într-un act legislativ cu statut de lege.<sup>17</sup>

Această ultimă idee este dezvoltată de către S. Botnaru, A. Șavga, Vl.

<sup>14</sup> Кашанина Т. В. Юридическая техника: учебник. 2-е изд., пересмотр. М.: Норма: Инфра-М, 2011, p. 154.

<sup>15</sup> Савельева Е. М. Проблемы и методы организации и экспертного обеспечения законодательной деятельности Государственной Думы: Дис. канд. юрид. наук. Москва, 1999, p. 25-27.

<sup>16</sup> Бужор В. Г., Гуцуляк В. И., Спыну И. А. Комментарий к уголовному кодексу Республики Молдова (общая часть). Кишинэу, 2001, p. 6.

<sup>17</sup> Manual de drept penal: Partea generală. Autori: Al. Borodac, M. Gherman ș. a. Chișinău: Academia „Ștefan cel Mare”, 2005, p. 45.

Grosu, M. Grama, care consideră că, în pofida prevederilor art. 1, alin. (1) din *Codul Penal al Republicii Moldova*,<sup>18</sup> în care este stabilit că Codul Penal este unica lege penală în Republica Moldova, există și alte legi penale cu o sferă de incidență sau aplicare mai restrânsă, cum ar fi de ex., *Legea cu privire la combaterea terorismului*.<sup>19</sup> Tot din categoria legilor penale fac parte și actele prin care se acordă amnistia și grațierea. Specific acestor legi este domeniul de aplicare mai restrâns deoarece privesc o anumită instituție sau câteva instituții ale dreptului penal. Pe de altă parte, dispozițiile cuprinse în aceste legi (numite în literatură „legi complinitoare”) sunt în totalitatea lor de natură penală, astfel completând cadrul normativ general fixat de Codul penal.<sup>20</sup> Prin urmare, autorii citați consideră că „normele juridice care formează conținutul dreptului penal ca ramură de drept sunt cuprinse în acte normative interne sub denumirea de lege penală.”<sup>21</sup>

În pofida unei astfel de abordări largi a conceptului de lege penală, legislația națională cuprinde dispoziții tranșante în acest sens. Astfel, definiția legală a legii penale este consacrată în art. 1 din *Codul Penal al Republicii Moldova*,<sup>22</sup> potrivit căruia: „(1) Prezentul cod este unica lege penală a Republicii Moldova. (2) Codul penal este actul legislativ care cuprinde norme de drept ce stabilesc principiile și dispozițiile generale și speciale ale dreptului penal, determină faptele ce constituie infracțiuni și prevede pedepsele ce se aplică infractorilor.”

În următorul aliniat, se precizează că „legea penală se aplică în conformitate cu prevederile Constituției Republicii Moldova și ale actelor internaționale la care Republica Moldova este parte. Dacă există neconcordanțe cu actele internaționale privind drepturile fundamentale ale omului, au prioritate și se aplică direct reglementările internaționale”.

În viziunea noastră, legea penală urmează a fi privită în accepțiunea

<sup>18</sup> Codul Penal al Republicii Moldova, nr. 985 din 18.04.2002. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 72-74 din 14.04.2009.

<sup>19</sup> Legea cu privire la combaterea terorismului, nr. 539 din 12.10.2001. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 147-149 din 06.12.2001.

<sup>20</sup> Botnaru S., Șavga A., Grosu VI., Grama M. Drept penal. Partea generală, vol. I. Chișinău: Car-tier Juridic, 2005, p. 25.

<sup>21</sup> Botnaru S., Șavga A., Grosu VI., Grama M. Drept penal. Partea generală, vol. I. Chișinău: Cartier Juridic, 2005, p. 25.

<sup>22</sup> Codul Penal al Republicii Moldova, nr. 985 din 18.04.2002. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 72-74 din 14.04.2009.

consacrată în Codul Penal, care, în interpretare strictă, nu recunoaște calitatea de lege penală și altor acte legislative (sub aspect comparativ, este semnificativ cazul României unde, pe lângă Codul Penal ca lege de drept comun, mai există și „legi penale speciale,” categorie ce cuprinde atât legile cu caracter special exclusiv penal, cât și legile extrapenale care conțin și dispoziții cu caracter penal).<sup>23</sup>

O idee similară poate fi dedusă și din reflecțiile altor cercetători, care consideră că obiectul legilor complinitoare (după cum sunt Legea cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului din 26.07.2007, Legea cu privire la combaterea terorismului din 12.10.2001 etc.) este de a preveni și a combate fapta care este definită ca infracțiune în Codul Penal. Aceste legi doar asigură realizarea sarcinilor Codului Penal.<sup>24</sup>

Vorbind nemijlocit despre calitatea legii penale, este necesar să reiterăm cele două criterii în baza cărora poate fi apreciată aceasta (menționate mai sus): *conținutul* și *forma*. În literatura de specialitate, cel mai frecvent cercetătorii se referă fie doar la unul, fie nu fac nicio distincție între acestea.

De exemplu, I. E. Pudovocikin abordează calitatea legii penale prin prisma conținutului acesteia, adică a corespunderii legii cu necesitățile societății. Pentru început, domnia sa încearcă să stabilească care sunt totuși necesitățile societății care pot fi acoperite de reglementarea juridico-penală. Evident, face trimitere la îngrijorarea față de problema fenomenului criminalității și a ratei destul de înalte a acesteia. Luând în considerație acest fapt, domnia sa, pentru a clarifica care sunt necesitățile societății, formulează două întrebări principale: ce anume cere și așteaptă societatea de la stat în materie de contracarare a criminalității? Și, respectiv: ce îi va permite statului să întreprindă în acest scop? Altfel spus, ce „dorește” societatea și ce este dispusă să „plătească” pentru dorința sa?<sup>25</sup>

<sup>23</sup> Poenaru I. Problemele legislației penale: reglementări, critica legii, pentru o nouă concepție. București: Lumina Lex, 1999, p. 7.

<sup>24</sup> Mutu-Strulea M. Coliziunile și carențele legii penale. În: Studia Universitatis, Revistă științifică a Universității de Stat din Moldova, 2007, nr. 6, p. 168.

<sup>25</sup> Пудовочкин Ю. Е. Понятие и критерии качества уголовного закона. В: Противодействие современной преступности: оценка эффективности уголовной политики и качества уголовного закона / Сборник научных трудов под ред. проф. Н. А. Лопашенко. Саратов, Саратовский Центр по исследованию проблем организованной преступности и коррупции: Сателлит, 2010, p. 177-178.

Răspunsul în viziunea sa este destul de clar: cerința societății constă în asigurarea securității celor mai importante valori, pentru realizarea căreia ea este predispusă să accepte anumite restrângeri și limitări. Aceste momente reamintesc două probleme fundamentale ale dreptului penal: 1) identificarea valorilor, de securitatea cărora este interesată societatea; 2) raportul dintre libertatea individuală și securitatea colectivă.<sup>26</sup>

Fiind de părerea că anumite aspecte ale acestor probleme sunt importante pentru determinarea „formulei calității” legii penale, autorul citat precizează că la o primă vedere, ținând cont de prezumția constituționalității legii penale, se poate susține că Codul Penal asigură securitatea tuturor valorilor general recunoscute de către majoritatea populației țării. Cu toate acestea, însă dată fiind diversificarea și creșterea numărului grupurilor sociale, care tind să promoveze sisteme de valori distincte, formarea nomenclatorului infracțiunilor devine dificilă. În aceste condiții, este necesară o abilitate deosebită a legiuitorului în materie de selectare a valorilor, pentru apărarea cărora ar fi necesară represiunea penală. În caz contrar, s-ar actualiza formula bine cunoscută: „Poporul va vedea pedeapsa, dar nu va vedea infracțiunea.” Relevantă în acest caz este așa-numita „criminalitate periferică,” care cuprinde faptele a căror criminalizare depinde nemijlocit de particularitățile național-istorice și necesitățile politice ale momentului.<sup>27</sup>

Sub acest aspect, considerăm că cercetătorul are dreptate, întrucât la moment este destul de vizibilă tendința și eforturile legiuitorului de a ajusta legislația internă (inclusiv cea penală) la rigorile internaționale și europene, ignorându-se în mare parte particularitățile societății noastre (mai ales în condițiile perioadei interminabile de tranziție), prin prisma

---

<sup>26</sup> Пудовочкин Ю. Е. Понятие и критерии качества уголовного закона. В: Противодействие современной преступности: оценка эффективности уголовной политики и качества уголовного закона / Сборник научных трудов под ред. проф. Н. А. Лопашенко. Саратов, Саратовский Центр по исследованию проблем организованной преступности и коррупции: Сателлит, 2010, p. 178.

<sup>27</sup> Пудовочкин Ю. Е. Понятие и критерии качества уголовного закона. В: Противодействие современной преступности: оценка эффективности уголовной политики и качества уголовного закона / Сборник научных трудов под ред. проф. Н. А. Лопашенко. Саратов, Саратовский Центр по исследованию проблем организованной преступности и коррупции: Сателлит, 2010, p. 178-179.

căroră ar putea fi identificate și alte valori ce ar necesita protecție penală.

În continuare, autorul citat precizează că în condițiile în care societatea va reuși să ajungă la un numitor comun referitor la setul valorilor ce necesită protecție prin represie penală, soluționarea problemei ce ține de raportul dintre libertatea individuală și securitatea colectivă devine cu mult mai ușoară.<sup>28</sup>

În general, în doctrină se susține tot mai mult că securitatea colectivă (înțeleasă ca un sistem complex de protecție a normelor și valorilor general acceptate de societate)<sup>29</sup> este mai importantă decât libertatea individuală.<sup>30</sup> O idee similară poate fi dedusă din însăși *Declarația Universală a Drepturilor Omului* (din 1948),<sup>31</sup> art. 28 al căreia stabilește: „Fiecare persoană are dreptul la o orânduire socială și internațională în care drepturile și libertățile expuse în prezenta Declarație pot fi pe deplin îndeplinite.” Din aceste prevederi, I. E. Pudovocikin conchide că dreptul la securitate reprezintă un drept inalienabil al omului, iar asigurarea acestuia este una dintre principalele obligații ale statului. Acest aspect trebuie să se afle, în viziunea sa, și la baza soluționării problemei raportului dintre libertatea individuală și securitatea colectivă în sfera dreptului penal. Sub acest aspect, în lipsa securității, instituția drepturilor și libertăților omului își pierde sensul, întrucât este imposibilă realizarea practică a acestora în condiții de insecuritate. Evident, prioritatea protecției valorilor colective nu presupune în

---

<sup>28</sup> Пудовочкин Ю. Е. Понятие и критерии качества уголовного закона. В: Противодействие современной преступности: оценка эффективности уголовной политики и качества уголовного закона / Сборник научных трудов под ред. проф. Н. А. Лопашенко. Саратов, Саратовский Центр по исследованию проблем организованной преступности и коррупции: Сателлит, 2010, p.179.

<sup>29</sup> Пудовочкин Ю. Е. Понятие и критерии качества уголовного закона. В: Противодействие современной преступности: оценка эффективности уголовной политики и качества уголовного закона / Сборник научных трудов под ред. проф. Н. А. Лопашенко. Саратов, Саратовский Центр по исследованию проблем организованной преступности и коррупции: Сателлит, 2010, p.179.

<sup>30</sup> Бабаев М. М., Рахманова Е. Н. Права человека и криминологическая безопасность. М., 2003.

<sup>31</sup> Declarația Universală a Drepturilor Omului, adoptată de Adunarea Generală a O.N.U prin Rezoluția 217 A (III) din 10 decembrie 1948. <<http://www.un.org/en/documents/udhr/>>.

niciun caz că societatea va permite statului să facă uz de orice mijloace în acest sens, constrângerea statului fiind inevitabil condiționată de anumite limite.<sup>32</sup>

Generalizând, cercetătorul conchide că soluționarea conexată a problemelor enunțate (identificarea valorilor ce necesită protecție și asigurarea prioritară a protecției valorilor colective în raport cu cele individuale) asigură într-un final calitatea legii penale. De aici, calitatea legii penale rezidă în posibilitatea asigurării prioritare, printr-un minimum necesar de mijloace social-acceptabile, a protecției juridice a celor mai importante valori sociale, recunoscute de majoritatea societății.

Totodată, autorul precizează că criteriul care denotă calitatea legii nu trebuie căutat în conținutul acesteia, ci în practica socială, în rezultatele realizării dispozițiilor legii. Din perspectiva dată, criteriile calității legii penale nu se reduc doar la asigurarea aplicării ei lesnicioase de către organele de drept, întrucât legea, într-un final, este creată nu pentru acestea, ci pentru cetățenii cărora se adresează. Criteriile calității, în viziunea sa, se conțin în practica realizării legii penale.<sup>33</sup>

Reieșind din formele de realizare a normelor juridico-penale (în număr de trei: executarea benevolă de către cetățeni a obligațiilor conținute în normele penale; realizarea de către aceștia a drepturilor reglementate de legea penală; aplicarea normei juridico-penale),<sup>34</sup> cercetătorul consideră că pentru aprecierea calității legii penale trebuie luate în considerație următoarele aspecte: volumul și motivația conduitei juridico-penale legale a cetățenilor; volumul și plenitudinea realizării de către cetățeni a drepturilor reglementate de legea

---

<sup>32</sup> Пудовочкин Ю. Е. Понятие и критерии качества уголовного закона. В: Противодействие современной преступности: оценка эффективности уголовной политики и качества уголовного закона / Сборник научных трудов под ред. проф. Н. А. Лопашенко. Саратов, Саратовский Центр по исследованию проблем организованной преступности и коррупции: Сателлит, 2010, р. 179-180.

<sup>33</sup> Пудовочкин Ю. Е. Понятие и критерии качества уголовного закона. В: Противодействие современной преступности: оценка эффективности уголовной политики и качества уголовного закона / Сборник научных трудов под ред. проф. Н. А. Лопашенко. Саратов, Саратовский Центр по исследованию проблем организованной преступности и коррупции: Сателлит, 2010, р. 180-181.

<sup>34</sup> Наумов А. В. Применение уголовно-правовых норм (по материалам следственной и прокурорско-судебной практики). Учеб. пособие. Волгоград, 1973, р. 37.



penală; volumul și calitatea aplicării legii penale de către organele de drept.<sup>35</sup>

Pronunțându-ne pe marginea acestor reflecții, considerăm necesar să precizăm că totuși calitatea legii penale ar trebui căutată, în principal, în conținutul acesteia (inclusiv, în forma ei), întrucât practica aplicării legii este în măsură să confirme sau să infirme calitatea acesteia. Mai mult, practica aplicării poate proba eficiența legii ca o consecință a calității acesteia.

Un alt cercetător care s-a pronunțat pe marginea calității legii penale este A. V. Kozlov, preocupat fiind de identificarea unor criterii ale acesteia. Astfel, în viziunea sa:<sup>36</sup>

- principalul criteriu al calității normelor juridico-penale se conține în regula: *„Răspunderea penală trebuie să fie prevăzută doar pentru cele mai periculoase fapte.”* Deci legea penală constituie forma extremă a reacției statului doar față de cele mai periculoase fapte, care atentează la cele mai importante interese ale persoanei, societății și statului;

- un alt criteriu important al calității legii penale constă în regula conform căreia, *răspunderea penală trebuie prevăzută pentru toate faptele social-periculoase*. Dacă respectarea primului criteriu exclude răspunderea pentru fapta ce nu a atins nivelul pericolului social al infracțiunii, cel de-a doilea presupune că în procesul de formulare a normelor juridico-penale este necesar a tinde spre aceea ca nicio faptă ce prezintă un pericol social caracteristic infracțiunii să nu rămână în afara legii penale;

- al treilea criteriu al calității legii penale, presupune *necesitatea diferențierii răspunderii penale*. Anume diferențierea constituie unul dintre principalele mecanisme de realizare a principiului echității în dreptul penal, o garanție importantă a faptului că pedeapsa, prevăzută pentru persoana vinovată de comiterea infracțiunii, va corespunde caracterului și gradului de pericol social al infracțiunii;

- următorul criteriu rezidă în *aplicabilitatea practică a normei juridico-*

---

<sup>35</sup> Пудовочкин Ю. Е. Понятие и критерии качества уголовного закона. В: Противодействие современной преступности: оценка эффективности уголовной политики и качества уголовного закона / Сборник научных трудов под ред. проф. Н. А. Лопашенко. Саратов, Саратовский Центр по исследованию проблем организованной преступности и коррупции: Сателлит, 2010, р.181.

<sup>36</sup> Козлов А. В. О критериях качества уголовного законодательства. В: Уголовно-правовой запрет и его эффективность в борьбе с современной преступностью. Саратов, 2008, р. 85-91.

*penale*. Dat fiind faptul că o expunere ideală a normei în codul penal nu se reușește întotdeauna, în procesul formulării acesteia legiuitorul trebuie să asigure ca aplicarea normei să necesite costuri cât mai reduse sub formă de acțiuni de cercetare operativă, acțiuni criminalistice și procesual-penale;

- la fel de important este și criteriul ce ține de *necesitatea stabilirii exacte a limitelor conduitei infracționale*, altfel spus, construcția normei juridico-penale nu trebuie să ofere organelor de drept sau instanței posibilitatea sau dreptul de a decide arbitrar, dacă acțiunile persoanei întrunesc sau nu elementele conținutului infracțiunii.

Precizând semnificația deosebită a criteriilor enunțate, cercetătorul consideră că acestea sunt, prin esența lor, absolut necesare, întrucât permit:<sup>37</sup>

- facilitarea procesului legislativ de modificare și completare a legii penale;

- evitarea erorilor la construirea normelor juridico-penale;

- elucidarea și corectarea oportună a erorilor admise;

- realizarea unei monitorizări asupra legislației penale în vederea perfecționării oportune a acesteia.

Generalizând asupra criteriilor expuse de autor, putem conchide că în viziunea sa calitatea legii penale este determinată de faptul dacă: stabilește răspunderea penală doar pentru cele mai periculoase fapte și, implicit, pentru toate faptele social-periculoase; stabilește exact limitele conduitei infracționale; diferențiază răspunderea penală, iar normele sale dispun de o aplicabilitate practică. Evident că semnificația acestor criterii nu trebuie ignorată, deoarece, după cum însuși autorul a subliniat, ele sunt deosebit de utile în procesul legiferării, al construirii normelor juridico-penale. Sub acest aspect, considerăm că criteriile în cauză trebuie integrate în sistemul regulilor și mijloacelor tehnicii legislative.

În această ordine de idei, este oportun a preciza că în doctrina juridică, în cea mai mare parte, problema calității legii penale este abordată prin prisma *formeii sale de exprimare*.

În general, se consideră că calitatea legii este determinată de textul acesteia formulat și expus într-o consecutivitate logică, conform regulilor gramaticale, ce conține norme juridice clare și exacte. Sub acest aspect, calitatea

---

<sup>37</sup> Козлов А. В. О критериях качества уголовного законодательства. В: Уголовно-правовой запрет и его эффективность в борьбе с современной преступностью. Саратов, 2008, р. 85.

legii se asigură prin aplicarea unor reguli și procedee speciale proprii tehnicii legislative. Prin urmare, tehnica legislativă reprezintă unul dintre mijloacele de asigurare a calității legilor, atât sub aspectul conținutului, cât și al formei.<sup>38</sup>

Abordând din această perspectivă *calitatea normelor juridico-penale*, I. S. Jarikov susține că aceasta presupune întrunirea cerințelor înaintate față de conținutul acesteia: exactitate, claritate și logica dispoziției; lipsa contradicțiilor între normele generale și speciale; economia represiei juridico-penale; corespunderea cu actele normative ce conțin norme cu caracter penal; reducerea la minimum a dispozițiilor de blanchetă; reflectarea intereselor generale ale societății.<sup>39</sup>

În context, este important să precizăm că în doctrină, în timp ce se evită (fie chiar și justificat) identificarea unor criterii concrete care să denote calitatea legii, cercetătorii pun tot mai mult accentul pe deficiențele legii penale, care, prin esență, compromit calitatea acesteia. Dintre acestea, sunt reiterate frecvent asemenea aspecte, cum ar fi coliziunile legii penale, carențele (lipsele) acesteia, lacunele și abundența normelor de blanchetă etc.

Toate aceste aspecte accentuează, în ansamblul lor, în viziunea noastră, semnificația incontestabilă a tehnicii legislative pentru asigurarea calității legii penale. Este o idee confirmată și în literatura de specialitate, în care tehnica legislativă este considerată drept unul dintre principalele mijloace ce asigură calitatea legilor adoptate atât sub aspectul conținutului acestora, cât și al formei.<sup>40</sup> În acest sens, se precizează că nivelul tehnico-juridic al unui act normativ constituie principalul indiciu al calității acestuia.<sup>41</sup> Deci respectarea normelor tehnicii legislative este văzută ca o condiție principală pentru menținerea legislației în vigoare într-o „stare funcțională.” Subaprecierea sau ignorarea acestei tehnici determină inevitabilitatea admiterii de erori în elaborarea și aplicarea normelor de drept, fapt ce condiționează, la rândul

<sup>38</sup> Гатилова А. С. Качество законов как объект прогнозирования. В: Юридическая наука, 2012, № 4, р. 7.

<sup>39</sup> Жариков Ю. С. Эффективность уголовно-правового регулирования как необходимая предпосылка повышения превентивного потенциала уголовного законодательства. В: Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ, 2010, № 1(15), р. 37.

<sup>40</sup> Гатилова А. С. Качество законов как объект прогнозирования. В: Юридическая наука, 2012, № 4, р. 7.

<sup>41</sup> Лариошин А. С. Законодательная техника уголовно-правовых норм (ст. ст. 158-162 УК РФ). В: Власть и управление на востоке России, 2010, № 1, р. 194.

său, înțelegerea și aplicarea incorectă a legilor și, într-un final, încălcarea legalității.<sup>42</sup> Prin urmare, au dreptate cercetătorii atunci când susțin că doar o respectare consecventă a cerințelor tehnico-juridice în procesul de elaborare a actelor legislative permite „obținerea” unor legi de calitate și, implicit, eficiente, cu un impact pozitiv asupra relațiilor din cadrul societății.<sup>43</sup>

În concluzie, subliniem că calitatea legii penale depinde de întrunirea anumitor criterii atât de conținut, cât și de formă. Acestea sunt cuprinse, în marea lor parte, în sistemul tehnicii legislative, fapt ce presupune că respectarea regulilor acesteia constituie principala condiție pentru asigurarea calității legii penale. În același timp, specificul și complexitatea legii penale implică existența unor criterii de conținut suplimentare, care prin esența lor justifică necesitatea unei tehnici juridico-penale distincte în măsură să le asigure.

De cele mai multe ori, calitatea legii penale este confirmată de eficiența practică a acesteia, fapt ce presupune inevitabil existența unei legături strânse între calitatea și eficiența legii penale (subiect destul de complex la care vom reveni cu ocazia unui alt demers științific). Paradoxul se ascunde însă în faptul că adesea este eficientă și legea penală ce nu corespunde criteriilor de calitate, astfel că din acest punct de vedere devine evidentă prioritatea calității față de eficiență și, implicit, rolul substanțial al tehnicii juridico-penale în elaborarea legii penale.

## BIBLIOGRAFIE

1. Botnaru S., Șavga A., Grosu VI., Grama M. Drept penal. Partea generală, vol. I. Chișinău: Cartier Juridic, 2005.
2. Codul Penal al Republicii Moldova, nr. 985 din 18.04.2002. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 72-74 din 14.04.2009.
3. Costachi Gh., Gagi E. Reflecții asupra valorii legislației și a calității legii. În: Legea și viața, 2013, nr. 10.
4. Declarația Universală a Drepturilor Omului, adoptată de Adunarea Generală a O.N.U. prin Rezoluția 217 A (III) din 10 decembrie 1948. <<http://www.un.org/en/documents/udhr/>>.

---

<sup>42</sup> Гатилова А. С. Качество законов как объект прогнозирования. В: Юридическая наука, 2012, № 4, p.7.

<sup>43</sup> Costachi Gh., Gagi E. Reflecții asupra valorii legislației și a calității legii. În: Legea și viața, 2013, nr. 10, p. 11.

5. Legea cu privire la combaterea terorismului, nr. 539 din 12.10.2001. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 147-149 din 06.12.2001.
6. Manual de drept penal: Partea generală. Autori: Al. Borodac, M. Gherman ș. a. Chișinău: Academia „Ștefan cel Mare,” 2005.
7. Mutu-Strulea M. Coliziunile și carențele legii penale. În: Studia Universitatis, Revistă științifică a Universității de Stat din Moldova, 2007, nr. 6.
8. Poenaru I. Problemele legislației penale: reglementări, critica legii, pentru o nouă concepție. București: Lumina Lex, 1999.
9. Бабаев М. М., Рахманова Е. Н. Права человека и криминологическая безопасность. М., 2003.
10. Брыжинский А. А., Лукьянов А. А. Техничко-юридические критерии качества законодательного акта. В: Социально-политические науки, 2011, № 1.
11. Бужор В. Г., Гуцуляк В. И, Спыну И. А. Комментарий к уголовному кодексу Республики Молдова (общая часть). Кишинэу, 2010.
12. Гатилова А. С. Качество законов как объект прогнозирования. В: Юридическая наука, 2012, № 4.
13. Дрейшев Б. В. Проблемы обеспечения качества закона. В: Правоведение, 1988, № 4.
14. Жариков Ю. С. Эффективность уголовно-правового регулирования как необходимая предпосылка повышения превентивного потенциала уголовного законодательства. В: Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ, 2010, № 1(15).
15. Игнатенко В. В. Правовое качество законов об административных правонарушениях. Иркутск, 1998.
16. Кашанина Т. В. Юридическая техника: учебник. 2-е изд., пересмотр. М.: Норма: Инфра-М, 2011.
17. Козлов А. В. О критериях качества уголовного законодательства. В: Уголовно-правовой запрет и его эффективность в борьбе с современной преступностью. Саратов, 2008.
18. Лариошин А. С. Законодательная техника уголовно-правовых норм (ст. ст. 158-162 УК РФ). В: Власть и управление на востоке России, 2010, № 1.
19. Наумов А. В. Применение уголовно-правовых норм (по материалам следственной и прокурорско-судебной практики). Учеб. пособие. Волгоград, 1973.

20. Поленина С. В. Качество закона и эффективность законодательства. Москва: Издательство ИГиП РАН, 1993.
21. Прозоров В. Ф. Качество и эффективность хозяйственного законодательства в условиях рынка. М., 1991.
22. Пудовочкин Ю. Е. Понятие и критерии качества уголовного закона. В: Противодействие современной преступности: оценка эффективности уголовной политики и качества уголовного закона/Сборник научных трудов под ред. проф. Н.А. Лопашенко. Саратов, Саратовский Центр по исследованию проблем организованной преступности и коррупции: Сателлит, 2010.
23. Савельева Е. М. Проблемы и методы организации и экспертного обеспечения законодательной деятельности Государственной Думы: Дис. канд. юрид. наук. Москва, 1999.
24. Сырых Е. В. Критерии качества закона. В: Законодательная техника: научно-практическое пособие / под ред. Ю. А. Тихомирова. М., 2000.
25. Худойкина Т. В., Лукьянов А. А. Качество закона: коррупциогенные факторы. В: Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. Тамбов: Грамота, 2013, № 4(30).

## CETĂȚENII CA SUBIECȚI AI PROCESULUI LEGISLATIV

Eugen BUTUCEA,  
*magistru în drept*

### RÉSUMÉ

*Le but de cet article scientifique est d'analyser la législation existante afin d'évaluer la mesure dans laquelle les citoyens moldaves peuvent s'impliquer dans le processus législatif, et de trouver des solutions pour optimiser la situation dans cet domaine.*

**Mots-clés:** *processus législatif, l'initiative législative, l'initiative législative populaire, l'initiative constitutionnelle, citoyen, constitution, référendum.*

Problema implicării cetățenilor în procesul legislativ este deosebit de actuală pentru perioada contemporană de dezvoltare a societății noastre, pentru efortul de edificare și consolidare a unui stat de drept democratic.

În acest sens, în literatura de specialitate se susține că edificarea unui stat de drept și asigurarea supremației legii este imposibilă în lipsa unei participări active și interesate a cetățenilor și a structurilor societății civile, participare ce nu se poate limita doar la respectarea legii. Cetățenii trebuie să participe în mod necesar la procesul legislativ, să dispună de posibilitatea de a iniția și a elabora proiecte de lege care să corespundă intereselor unor largi grupuri sociale. În caz contrar, nu trebuie de mizat pe realizarea în practică a principiului supremației legii, deoarece prioritățile vitale ale celor mai largi grupuri sociale, neluate în considerație de către legiuitor, pot deveni mai importante decât respectarea literei legii.

Participarea activă a cetățenilor și a asociațiilor acestora la procesul legislativ permite instituirea unor proceduri transparente de pregătire a legilor, sporirea responsabilității parlamentarilor pentru rezultatele legiferării, prevenirea dezvoltării unor tendințe negative de transformare a activității legislative în una cu caracter corporatist, adică supunerea acesteia unor interese înguste private, de grup sau partinice, în detrimentul intereselor generale ale societății și ale statului în ansamblu.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Михайлов И. П. Общественное участие в региональном законотворческом процессе. В: Известия Российского государственного университета им. А. И. Герцена, 2006, № 23, с. 64.

Potrivit altor cercetători, asigurarea participării societății la procesul legislativ (și normativ) are o importanță colosală atât pentru dezvoltarea societății civile și edificarea statului de drept, cât și pentru atingerea adevăratelor scopuri ale democrației. Participarea cetățenilor, a asociațiilor obștești și a altor organizații neguvernamentale la procesul de creare a dreptului asigură stabilirea unui echilibru între interesele publice și cele obștești, condiție necesară pentru funcționarea stabilă a oricărui organism statal.<sup>2</sup>

Pe de altă parte, în doctrina românească, pornindu-se de la reglementarea constituțională a dreptului poporului la inițiativa legislativă și a posibilității consultării populare prin referendum, s-a constatat că Parlamentul nu ar fi unica autoritate legiuitoare a țării, întrucât deasupra acestui organ s-ar afla puterea întregului electorat.<sup>3</sup>

Este criticabilă o asemenea concluzie, susține A. Varga, deoarece deasupra Parlamentului se află puterea întregului electorat, dar numai în sensul în care poporul nu încetează să rămână titularul suveranității naționale și, în anumite situații, o poate exercita și în mod direct, prin referendum.<sup>4</sup>

În același timp, poporul nu concurează cu Parlamentul, nici cu ocazia referendumului nu-l lipsește de calitatea de unică autoritate legislativă. În primul rând, cele două entități au calități constituționale cu totul diferite. Pe când poporul este titularul suveranității naționale, Parlamentul este organul care, în baza unei împuterniciri, exercită această suveranitate prin anumite competențe și funcții determinate de Constituție. Prin urmare, instituția referendumului sau a celorlalte procedee de participare directă a alegătorilor la activitatea legislativă nu afectează și nu înlătură caracterul reprezentativ al regimului constituțional.<sup>5</sup>

Vorbind nemijlocit despre implicarea cetățenilor în procesul legislativ, precizăm că aceasta ar fi posibil prin intermediul a două modalități principale: inițiativa legislativă și consultarea publică.

---

<sup>2</sup> Карасев Д. В. Формы участия общественности в правотворческом процессе России. В: Вестник СамГУ, 2012, № 8/1 (99), с. 247.

<sup>3</sup> Duculescu, V., Călinoiu C., Duculescu G. Constituția României, comentată și adnotată. București: Lumina Lex, 1997, p. 193.

<sup>4</sup> Varga A. Constituționalitatea procesului legislative. Monografie, București: Editura Hamangiu, 2007, p. 33.

<sup>5</sup> Costachi Gh., Hlipcă P. Organizarea și funcționarea puterii în statul de drept. Monografie. Ediția a II-a revăzută și completată. Chișinău: S. n., 2011, p. 469.



În studiile de specialitate, *inițiativa legislativă* este definită neuniform. Astfel, potrivit unor cercetători, aceasta presupune posibilitatea de a propune proiecte de lege sau propuneri de legi (legislative), corelată cu obligația Parlamentului de a le examina, dezbate și a se pronunța asupra lor.<sup>6; 7; 8</sup>

Inițiativa legislativă mai este definită ca fiind dreptul de a sesiza Parlamentul cu examinarea unui proiect de lege sau a unei propuneri legislative, drept căruia îi corespunde obligația corelativă a autorităților legiuitoare de a se pronunța asupra proiectului de lege sau a propunerii legislative.<sup>9; 10</sup>

Într-o altă viziune, *inițiativa legislativă* este prima procedură parlamentară a procesului legislativ și presupune depunerea oficială la organul competent al Parlamentului de către subiectul de drept competent a proiectului de lege sau a propunerii legislative.<sup>11</sup>

Alte voci susțin că noțiunea de *inițiativă legislativă* în cadrul procesului legislativ parlamentar dispune de, cel puțin, două accepțiuni. În primul rând, prin *inițiativă legislativă* este numită una dintre etapele procesului legislativ. În al doilea rând, ea este privită ca un drept personal al subiecților competenți de a propune proiecte de lege (propuneri legislative) organului legislativ.<sup>12</sup>

Din perspectiva problematicei puse în discuție în prezentul demers științific, în studiile de specialitate poate fi atestată noțiunea de „*inițiativă populară*” (definită ca procedură prin care populația unui stat dă impulsul (inițiază) unui proces decizional care se poate finaliza tot cu intervenția poporului (referendum) sau printr-o decizie adoptată de autoritățile legal desemnate de acesta (lege adoptată de Parlament)<sup>13</sup> sau „*inițiativă legislativă popula-*

<sup>6</sup> Muraru I., Tănăsescu E. S. Drept constituțional și instituții politice. Ediția 12, vol. II. București: Editura C. H. Beck, 2006, p. 203.

<sup>7</sup> Iancu Gh. Drept constituțional și instituții politice. Ediția a III-a revăzută și completată. București: Lumina Lex, 2005, p. 540.

<sup>8</sup> Varga A. Constituționalitatea procesului legislativ. Monografie. București: Editura Hamangiu, 2007, p. 170.

<sup>9</sup> Vida I. Manual de legistică formală. București: Lumina Lex, 2004, p. 150.

<sup>10</sup> Valea D. C. Controlul constituționalității inițiativelor legislative ale cetățenilor în România. În: Curentul Juridic, 2012, Anul X, nr. 1 (48), p. 35.

<sup>11</sup> Парламентское право России. Под ред. Т. А. Хабриевой. Москва, 2003, p. 203.

<sup>12</sup> Lebedeva N. V., Ogurtsov A. Y. Legislative initiative: concepts, features. În: European researcher, 2011, nr. 2 (4), p. 203.

<sup>13</sup> Muraru I., Tănăsescu E. S. Drept constituțional și instituții politice. Ediția 12, Vol. II. București: Editura C. H. Beck, 2006, p. 134.

ară” (înțeleasă ca propunerea de către electorat a proiectelor de lege pentru adoptarea lor ulterioară de către Parlament sau aprobarea prin intermediul referendumului).<sup>14</sup>

Pentru a înțelege mecanismul concret prin care se exercită inițiativa legislativă populară, vom exemplifica cazul României, Constituția căreia reglementează două forme de inițiativă populară: *inițiativa legală* (legislativă) și *inițiativa constituțională* (art. 150).

Conform art. 74, alin. (1) din Constituția revizuită, inițiativa legislativă aparține Guvernului României, deputaților și senatorilor (individual sau colectiv), precum și cetățenilor români cu drept de vot (minimum 100.000).

Exercitarea dreptului de inițiativă legislativă de către cetățeni este apreciat ca fiind un drept fundamental, o modalitate de participare a acestora la exercitarea puterii de stat.<sup>15</sup> Totodată, reprezintă o modalitate de exercitare a suveranității naționale,<sup>16</sup> alături de referendum, în cadrul democrației indirecte.

Constituția României stabilește două restricții privind exercitarea dreptului de inițiativă legislativă de către cetățeni. Prima se referă la procedura de exercitare, fiind necesară adeziunea unui grup format din, cel puțin, 100.000 de cetățeni cu drept de vot care trebuie să provină din, cel puțin, 1/4 din județele țării, iar fiecare județ trebuie să furnizeze, cel puțin, 5.000 de semnături. Cea de-a doua restricție se referă la obiectul inițiativei legislative, astfel nu pot face obiectul inițiativei legislative populare: problemele fiscale, problemele cu caracter internațional, amnistia și grațierea.

Dacă e să vorbim la concret, exercitarea dreptului de inițiativă legislativă al cetățenilor se asigură de, cel puțin, 10 cetățeni cu drept de vot. Componenta comitetului de inițiativă reprezintă cetățenii împreună cu propunerea legislativă, care face obiectul inițiativei, sunt aduse la cunoștința publică, prin publicare în Monitorul Oficial al României. Propunerea legislativă, redactată conform

---

<sup>14</sup> Фрунзэ Ю., Гажиу Е., Султанов Р. Институт народной законодательной инициативы в современном демократическом государстве (теоретико-правовые аспекты). În: „Contribuții științifice la edificarea și consolidarea statului de drept.” Materialele conferinței științifice internaționale consacrate jubileului de 70 de ani al prof. Gh. Costachi (din 3 mai 2011). Chișinău: S. n., 2011, p. 207.

<sup>15</sup> Valea D. C. Controlul constituționalității inițiativelor legislative ale cetățenilor în România. În: Curentul Juridic, 2012, anul X, nr. 1 (48), p. 35.

<sup>16</sup> Ionescu C. Unele reflecții pe marginea art. 74 din Constituția României, republicată în Revista de drept public, 2010, nr. 2, p. 10.

normelor de tehnică legislativă, se transmite Parlamentului (camerei competente), înregistrarea la Biroul Permanent fiind de competența comitetului de inițiativă și trebuie făcută în termen de, cel mult, 6 luni de la data publicării acesteia. Propunerea se depune însoțită de expunerea de motive a inițiatorilor. Înregistrarea unui proiect legislativ are ca efect declanșarea procedurilor de solicitare a avizelor necesare și a punctelor de vedere cerute de lege.<sup>17</sup>

Constituția Republicii Moldova (în comparație cu cea a României) nu consacră expres printre titularii dreptului la inițiativă legislativă privind adoptarea legilor ordinare și organice *cetățenii*, chiar dacă, după cum susține E. Râbca,<sup>18</sup> acest drept este consacrat într-o formă lipsită de precizie în prevederile art. 75, alin. (1) și își găsește statuare în Capitolul 13 (Referendumul Republican) din Codul Electoral.<sup>19</sup> Potrivit altor cercetători, prin aceste dispoziții legale, legiuitorul recunoaște cetățenilor dreptul de a iniția referendumul legislativ. Acest fapt, poate fi interpretat ca o recunoaștere indirectă a dreptului cetățenilor la inițiativă legislativă.<sup>20</sup>

În schimb, Constituția consacră expres dreptul cetățenilor Republicii Moldova la inițiativa populară constituțională. Astfel, potrivit art. 141 din Legea Supremă, revizuirea Constituției poate fi inițiată de un număr de, cel puțin, 200.000 de cetățeni ai Republicii Moldova cu drept de vot. Cetățenii care inițiază revizuirea Constituției trebuie să provină din, cel puțin, jumătate din unitățile administrativ-teritoriale de nivelul doi, iar în fiecare dintre ele trebuie să fie înregistrate, cel puțin, 20.000 de semnături în sprijinul acestei inițiative. Aceste norme constituționale sunt dezvoltate în *Legea cu privire la inițiativa populară de revizuire a Constituției*.<sup>21</sup>

<sup>17</sup> Valea D. C. Controlul constituționalității inițiativelor legislative ale cetățenilor în România. În: Curentul Juridic, 2012, anul X, nr. 1 (48), p. 36.

<sup>18</sup> Rîbca E. Inițiativa legislativă (I). În: Dimensiunea științifică și praxiologică a dreptului. Materialele conferinței științifice internaționale „Contribuții la dezvoltarea doctrinară a dreptului” În onoare Elena Aramă, doctor habilitat în drept, profesor universitar, om emerit. (Chișinău, 14-15 martie 2009). Chișinău: Bons Offices, 2009, p. 312.

<sup>19</sup> Codul electoral. Legea nr. 1381-XIII din 21.11.1997. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 08.12.1997, nr. 81/667.

<sup>20</sup> Găgiu E., Pînzaru T. Inițiativa legislativă: subiecți și condiții de admisibilitate. În: „Contribuții științifice la edificarea și consolidarea statului de drept.” Materialele conferinței științifice internaționale (din 3 mai 2011). Chișinău: S. n., 2011. p. 339.

<sup>21</sup> Legea cu privire la inițiativa populară de revizuire a Constituției, nr. 387 din 19.07.2001. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 17.08.2001, nr. 097.

La o analiză atentă a prevederilor cuprinse în cele două acte legislative, unii cercetători autohtoni identifică mai multe momente ce restrâng considerabil exercitarea dreptului la inițiativa constituțională populară, precum:<sup>22</sup>

- luând în considerație faptul că potrivit *Legii cu privire la organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova*,<sup>23</sup> statul este împărțit în 32 de raioane, deci, cel puțin, din fiecare al doilea raion urmează să fie colectate 20.000 de semnături, care în total (16x20 000) depășesc cu mult numărul minim de cetățeni ce trebuie să susțină inițiativa, de la 200.000 la 320.000;

- potrivit *Legii cu privire la inițiativa populară de revizuire a Constituției*, art. 8, alin. (1) stipulează: „Colectarea semnăturilor nu poate începe decât la o lună după publicarea proiectului de lege privind modificarea Constituției și a listei autorilor acestuia în Monitorul Oficial al Republicii Moldova și nu poate dura mai mult de 3 luni după publicare.” Deci pentru colectarea semnăturilor este dat un termen doar de două luni, perioadă considerată prea mică pentru o asemenea activitate, fiind necesare, cel puțin, șase luni;

- în același timp, este confuz faptul că legiuitorul a stabilit numărul minim și maxim atât a grupului de inițiativă (de la 7 la 27 de cetățeni), cât și al grupului ce urmează să colecteze semnăturile (de la 27 la 200);

- potrivit art. 143 din Constituție: (1) Parlamentul este în drept să adopte o lege cu privire la modificarea Constituției după, cel puțin, 6 luni de la data prezentării inițiativei corespunzătoare. Legea se adoptă cu votul a două treimi din deputați. (2) Dacă, de la prezentarea inițiativei cu privire la modificarea Constituției, Parlamentul nu a adoptat timp de un an legea constituțională corespunzătoare, propunerea se consideră nulă. Prin urmare, Parlamentul este în drept să ignoreze, să nu examineze inițiativa legislativă populară, fără o oarecare motivare.

În viziunea noastră, aceste momente sunt de natură atât să restrângă dreptul la inițiativă populară al cetățenilor, cât și să complexeze și mai mult

---

<sup>22</sup> Фрунзе Ю., Гажиу Е., Султанов Р. Институт народной законодательной инициативы в современном демократическом государстве (теоретико-правовые аспекты). În: „Contribuții științifice la edificarea și consolidarea statului de drept”. Materialele conferinței științifice internaționale consacrate jubileului de 70 de ani al prof. Gh. Costachi (din 3 mai 2011). Chișinău: S.n., 2011, p. 209-210.

<sup>23</sup> Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova, nr. 764 din 27.12.2001. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 16 din 29.01.2002.

procedura de exercitare a acestuia, pentru ca, în final, doar Parlamentul să rămână cel ce decide definitiv.

Sub aspect comparativ, în cazul României, cetățenii sunt lipsiți de dreptul la inițiativă constituțională populară, în schimbul dreptului de a interveni, prin intermediul referendumului constituțional, în finalul procedurii de revizuire a Constituției. Astfel, potrivit art. 151 din Constituție, referendumul se organizează ulterior adoptării legii constituționale de către adunarea reprezentativă, având semnificația unei confirmări populare a modificărilor realizate, cu rol de condiție suspensivă pentru producerea efectelor juridice ale revizuirii. El face inutilă și lipsește de efecte juridice orice intervenție ulterioară a oricărei alte autorități statale în procedura de revizuire.<sup>24</sup>

Această formă de referendum este cea mai des întâlnită în dreptul comparat, fiind un referendum de tip obligatoriu, decizional, normativ și la nivel constituțional,<sup>25</sup> în România el fiind utilizat de două ori, odată cu prilejul adoptării Constituției în 1991 și altă dată – cu prilejul revizuirii acesteia în 2003.

În acest context, vom preciza că, spre deosebire de referendumul constituțional din România, care, după cum am văzut, este chemat să confirme în mod obligatoriu toate modificările realizate în Constituție, referendumul similar din Republica Moldova are menirea de a marca anumite limite ale revizuirii constituționale, fiind obligatoriu doar în cazurile în care sunt revizuite dispozițiile constituționale privind caracterul suveran, independent și unitar al statului, precum și cele referitoare la neutralitatea permanentă a statului (art. 142, alin. (1) din Constituție).

Problema referendumului este interpretată în literatura de specialitate autohtonă și din alt punct de vedere. Astfel, potrivit art. 75 din Constituția Republicii Moldova, cele mai importante probleme ale societății și ale statului sunt supuse referendumului [alin. (1)]; hotărârile adoptate potrivit rezultatelor referendumului republican au putere juridică supremă [alin. (2)]. Din poziționarea acestui articol în cuprinsul Secțiunii în care este reglementată legiferarea, se deduce că prin referendum cetățenii sunt implicați în mod

<sup>24</sup> Constantinescu M., Iorgovan A., Muraru I., Tănăsescu E. S. Constituția revizuită a României (comentarii și explicații). București: Editura All Beck, 2004, p. 340-341.

<sup>25</sup> Muraru I., Tănăsescu E. S. Drept constituțional și instituții politice. Ediția 12, vol. II. București: Editura C. H. Beck, 2006, p. 142.

nemijlocit în procesul legislativ, fapt ce determină caracterul legislativ al referendumului republican. În acest sens, este relevant și art. 143 din Codul electoral al Republicii Moldova, potrivit căruia „referendumului legislativ sunt supuse proiectele de legi sau unele prevederi ale acestora de importanță deosebită.”

Deci, chiar dacă reglementarea constituțională a referendumului legislativ este plasată între etapa de adoptare a hotărârilor (art. 74) și intrarea în vigoare a legii (art. 76), totuși, potrivit Codului electoral, în cadrul referendumului legislativ cetățenii se pronunță asupra proiectelor de lege. Important în acest caz este puterea juridică supremă a hotărârilor adoptate în baza rezultatelor referendumului, fapt ce sugerează obligativitatea adoptării de către Parlament a legilor în strictă conformitate cu opinia expusă de către cetățeni.<sup>26</sup>

Din același punct de vedere se constată și faptul că în cazul dat Parlamentul (deputații) este în drept să inițieze referendumul. Paradoxal, însă în Regulamentul Parlamentului, la capitolul 2, Procedura legislativă, nu se face nicio referire la examinarea proiectelor de lege în cadrul referendumului republican legislativ. Ca urmare, se conchide că deși este consfințită constituțional posibilitatea cetățenilor de a fi implicați în procesul legislativ, în condițiile în care nu a fost elaborat un mecanism concret de realizare, în realitate aceștia sunt lipsiți de această posibilitate.<sup>27</sup>

În finalul demersului, considerăm necesar să subliniem că titularul suveranității și unica sursă a puterii în Republica Moldova, potrivit art. 1, alin. (2) din Constituție, este poporul, dar această prevedere constituțională nu se realizează automat. Edificarea unui stat de drept democratic presupune o luptă permanentă a cetățenilor pentru drepturile lor, pentru o putere de stat eficientă și responsabilă.<sup>28</sup>

<sup>26</sup> Costachi Gh., Hlipcă P. Organizarea și funcționarea puterii în statul de drept. Monografie. Ediția a II-a revăzută și completată. Chișinău: S. n., 2011, p. 496.

<sup>27</sup> Costachi Gh., Hlipcă P. Organizarea și funcționarea puterii în statul de drept. Monografie. Ediția a II-a revăzută și completată. Chișinău: S. n., 2011, p. 496.

<sup>28</sup> Фрунзе Ю., Гажиу Е., Султанов Р. Институт народной законодательной инициативы в современном демократическом государстве (теоретико-правовые аспекты). În: „Contribuții științifice la edificarea și consolidarea statului de drept.” Materialele conferinței științifice internaționale consacrată jubileului de 70 de ani al prof. Gh. Costachi (din 3 mai 2011). Chișinău: S. n., 2011, p. 207.

Depășirea înstrăinării puterii față de populație, sporirea încrederii cetățenilor față de activitatea organelor puterii este posibilă prin intermediul luării unor măsuri orientate spre consolidarea unei reale suveranități. Un mijloc important de consolidare a suveranității constituie extinderea formelor juridico-organizaționale a inițiativei civice și, în primul rând, implementarea în practica constituțională a Republicii Moldova a unei asemenea instituții a democrației directe, cum este „inițiativa legislativă populară.”

Oportunitatea unei asemenea instituții pentru Republica Moldova este fundamentată de faptul că, în condițiile unui evident decalaj dintre calitatea activității legislative și nivelul așteptărilor cetățenilor, inițiativa legislativă populară ar putea deveni una dintre formele de influență eficientă a societății, cetățenilor asupra legiuitorului.<sup>29</sup>

Mai mult, cetățenii merită acest drept pornind de la teoria democrației populare, respectiv, fiind necesară constituționalizarea formelor de intervenție directă a poporului în procesul legislativ (prin reglementarea nemijlocită a dreptului la inițiativă legislativă).<sup>30</sup>

Concluzionând, ne pronunțăm în favoarea implicării cetățenilor în procesul legislativ atât la etapa inițiativei legislative, cât și la cea de adoptare a legilor (în cele mai importante domenii ale organizării statului și a societății). În sfera revizuirii constituționale, optăm atât pentru exercitarea inițiativei populare, cât și pentru confirmarea de către cetățeni a tuturor modificărilor realizate, deoarece Constituția nu reglementează domenii *foarte importante* și *mai puțin importante*, care să determine cazurile de implicare a poporului în modificarea lor. Privite în ansamblu, aceste aspecte sunt de natură să consolideze semnificativ regimul democrației participative în Republica Moldova.

---

<sup>29</sup> Фрунзэ Ю., Гажиу Е., Султанов Р. Институт народной законодательной инициативы в современном демократическом государстве (теоретико-правовые аспекты). În: „Contribuții științifice la edificarea și consolidarea statului de drept.” Materialele conferinței științifice internaționale consacrată jubileului de 70 de ani al prof. Gh. Costachi (din 3 mai 2011). Chișinău: S. n., 2011, p. 208.

<sup>30</sup> Guceac I. Forme și condiții de exercitare a democrației în statul de drept. În: Revista Națională de Drept, 2003, nr. 10, p. 46.

### BIBLIOGRAFIE

1. Codul electoral. Legea nr. 1381-XIII din 21.11.1997. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 81/667 din 08.12.1997.
2. Constantinescu M., Iorgovan A., Muraru I., Tănăsescu E. S. Constituția revizuită a României (comentarii și explicații). București: Editura All Beck, 2004.
3. Costachi Gh., Hlipcă P. Organizarea și funcționarea puterii în statul de drept. Monografie. Ediția a II-a revăzută și completată. Chișinău: S. n., 2011, 664 p.
4. Duculescu V., Călinoiu C., Duculescu G. Constituția României, comentată și adnotată. București: Lumina Lex, 1997.
5. Gagi E., Pînzaru T. Inițiativa legislativă: subiecți și condiții de admisibilitate. În: „Contribuții științifice la edificarea și consolidarea statului de drept.” Materialele conferinței științifice internaționale (din 3 mai 2011). Chișinău: S.n., 2011, p. 334-342.
6. Guceac I. Forme și condiții de exercitare a democrației în statul de drept. În: Revista Națională de Drept, 2003, nr. 10.
7. Iancu Gh. Drept constituțional și instituții politice. Ediția a III-a revăzută și completată. București: Lumina Lex, 2005.
8. Ionescu C. Unele reflecții pe marginea art. 74 din Constituția României, republicată. În: Revista de drept public, 2010, nr. 2, p. 1-13.
9. Lebedeva N. V., Ogurtsov A. Y. Legislative initiative: concepts, features. În: European researcher, 2011, nr. 2 (4).
10. Legea cu privire la inițiativa populară de revizuire a Constituției, nr. 387 din 19.07.2001. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 17.08.2001, nr. 097.
11. Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova, nr. 764 din 27.12.2001. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 16 din 29.01.2002.
12. Muraru I., Tănăsescu E. S. Drept constituțional și instituții politice. Ediția 12, vol. II, București: Editura C. H. Beck, 2006.
13. Râbca E. Inițiativa legislativă (I). În: Dimensiunea științifică și praxiologică a dreptului. Materialele conferinței științifice internaționale „Contribuții la dezvoltarea doctrinară a dreptului” In onorem Elena Aramă, doctor habilitat în drept, profesor universitar, om emerit, (Chișinău, 14-15 martie 2009). Chișinău: Bons Offices, 2009.



14. Valea D. C. Controlul constituționalității inițiativelor legislative ale cetățenilor în România. În: *Curentul Juridic*, 2012, anul X, nr. 1 (48).
15. Varga A. Constituționalitatea procesului legislativ. Monografie. București: Editura Hamangiu, 2007.
16. Vida I. Manual de legistică formală. București: Lumina Lex, 2004.
17. Карасев Д. В. Формы участия общественности в правотворческом процессе России. В: *Вестник СамГУ*, 2012, № 8/1 (99).
18. Михайлов И. П. Общественное участие в региональном законотворческом процессе. В: *Известия российского государственного университета им. А. И. Герцена*, 2006, № 23.
19. Парламентское право России. Под ред. Т. А. Хабриевой. Москва, 2003.
20. Фрунзэ Ю., Гажиу Е., Султанов Р. Институт народной законодательной инициативы в современном демократическом государстве (теоретико-правовые аспекты). În: „Contribuții științifice la edificarea și consolidarea statului de drept.” Materialele conferinței științifice internaționale consacrată jubileului de 70 de ani al prof. Gh. Costachi (din 3 mai 2011). Chișinău: S. n., 2011.

## CONSTITUȚIA – PRINCIPALA GARANȚIE A PROTECȚIEI DREPTURILOR OMULUI ÎNTR-UN STAT DE DREPT

Andrei GABUREAC,  
*magistru în drept*

### RÉSUMÉ

*Constitution comme loi fondamentale de l'Etat et de la société, a un énorme potentiel pour protéger les droits et libertés de l'homme et du citoyen. Mais il reste inutilisé parce que la conscience et la culture juridique dans la société, en particulier de ceux qui gouvernent, laisse beaucoup à désirer: Cela signifie que la Constitution est considérée comme un simple «déclaration» et les violations massives et donc flagrantes des droits humains, restent souvent impunis. En conséquence, l'utilisation efficace du texte constitutionnel pour protéger la dignité et les droits humains exige nécessairement d'éduquer dans la société le respect de la Constitution et des valeurs inscrites dans son texte.*

**Mots-clés:** *la Constitution, les droits et libertés de l'homme et du citoyen, le respect de la Constitution.*

În contextul abordării teoretice a rolului Constituției în protecția drepturilor și libertăților omului, trebuie să precizăm chiar de la bun început că acesta nu se reduce doar la aspectul ce ține de consacrarea celor mai fundamentale drepturi și libertăți ale omului și cetățeanului. Acest rol poate fi apreciat corespunzător doar dacă îl vom privi dintr-o perspectivă cu mult mai largă, a rolului și valorii Constituției pentru stat și societate.

Rolul și semnificația valorică a Constituției ca Lege Supremă a unui stat, pornește, desigur, de la conținutul acesteia. Sub aspectul dat, Constituția reprezintă:

- sursa fundamentală a sistemului politic, a puterii de stat – fenomenul și realitatea-cheie în orice organizare social-statală;
- baza juridică a întregii legislații, sursa sistemului de drept național, a drepturilor și libertăților cetățenești (reglementând cele mai importante relații sociale, determinând direcțiile reglementărilor juridice, consfințind valorile vieții sociale și de stat).

În același timp, Constituția consacră principiile fundamentale ale întregii vieți economice, politice, sociale și juridice, în conformitate cu valorile fun-

damentale pe care statul le promovează și apără. Din aceste considerente, orice Constituție se bucură de supremație față de celelalte legi și acte normative, fiind plasată în fruntea ierarhiei actelor politice și a actelor normative, cărora le conferă legitimitate politică și, respectiv, juridică, în măsura în care acestea corespund întru totul normelor și principiilor pe care aceasta le consacră.<sup>1</sup>

Este important faptul că Constituția oferă posibilitatea de a asigura o anumită ordine în desfășurarea relațiilor sociale, oferă baza normativă necesară activității structurilor de stat și sociale, a tuturor subiecților de drept în cadrul și limitele cadrului normativ-constituțional. Forța juridică supremă a dispozițiilor constituționale permite crearea condițiilor necesare pentru existența unei singure ordini juridice pe întreg teritoriul statului.

Valoarea Constituției sporește datorită faptului că normele sale sunt de acțiune directă, sunt general obligatorii și dispun de un mecanism de protecție, momente ce sunt foarte semnificative pentru stat, societate și om. În același timp, valoarea Constituției decurge și din faptul că aplicarea normelor sale permite atingerea anumitor scopuri prestabilite în ceea ce privește modul de organizare și exercitare eficientă a puterii de stat.

Drept argumente incontestabile în favoarea rolului major al Constituției în cadrul statului și a societății servesc funcțiile îndeplinite de către aceasta, întrucât, în primul rând, funcțiile sunt de natură să indice cele mai importante direcții de influențare a Constituției asupra relațiilor sociale; în al doilea rând, funcțiile permit înțelegerea esenței și menirii sociale a Constituției; în al treilea rând, funcțiile indică eficacitatea reglementării constituționale, specificul realizării normelor, principiilor și instituțiilor constituționale.<sup>2</sup>

În cadrul doctrinei juridice pot fi atestate diferite viziuni referitoare la funcțiile pe care le îndeplinește Legea Supremă a statului. Bunăoară:

- O. G. Rumeanțev atribuie la categoria acestora următoarele funcții: funcția de echilibrare și de reglementare generală, funcția ordonării pe verticală, funcția de formare a sistemelor, funcția geopolitică, organizațională, educativă, de programare, funcția parteneriatului social-economic;<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Costachi Gh. *Direcții prioritare ale edificării statului de drept în Republica Moldova*. Chișinău: Institutul de Istorie, Stat și Drept, 2009, p. 79.

<sup>2</sup> Кравец И. А. *Российский конституционализм: проблемы становления, развития и осуществления*. Санкт-Петербург: «Юридический центр Пресс», 2005, p. 122.

<sup>3</sup> Румянцев О. Г. *Основы конституционного строя России*. Москва, 1994, p. 31-36.

- I. N. Todîka recunoaște: funcția ideologică, politică, geopolitică, organizațională, educativă, institutivă, de protecție a dreptului, de limitare, de stabilizare, funcția reglementării sociale generale și asigurării echilibrului între interesele sociale, funcția de asigurare a condițiilor economice egale și a parteneriatului social;<sup>4</sup>

- V. F. Melașcenko enumeră: funcția economică, politică, informațională, institutivă, juridică, pedagogico-educativă, integrativă, funcția de ocrotire a dreptului, de investire, de formare a sistemelor;<sup>5</sup>

- V. O. Lucin optează pentru următoarele funcții ale Constituției: constituantă, de acordare a drepturilor, de program și de generare a sistemelor.<sup>6</sup>

În unele studii de specialitate sunt recunoscute două categorii de funcții: juridică și politică. Din punct de vedere *juridic*, funcțiile Constituției sunt triple: constituie fundamentul de validitate al întregii ordini juridice; determină modalitățile de desemnare a guvernanților și le atribuie competențe; enunță principiile în baza cărora se exercită puterea, de exemplu, prin reprezentanți sau direct, separația și echilibrul puterii, pluralismul politic etc. Din punct de vedere *politic*, funcțiile Constituției sunt complexe și, de asemenea, sunt triple: organizează și transmite dreptul de exercitare a puterii în așa fel încât să fie exercitată în interesul tuturor; constituie fundamentul legitimității sistemului de guvernare, justificând puterea de decizie a guvernanților selectați de care dispun în baza competențelor atribuite; indică ideea dreptului animator al instituției etatice, ceea ce vorbește de caracterul organizator al actului constituțional.<sup>7</sup>

O altă clasificare răspândită a funcțiilor Constituției este cea care implică trei categorii de funcții: din sfera juridică, din sfera politică și din cea ideologică.<sup>8,9</sup> În viziunea prof. Gh. Costachi, o asemenea clasificare poate fi doar convențională întrucât uneori una și aceeași funcție se manifestă atât în sfera

<sup>4</sup> Тодыка Ю. Н. Конституция Украины: проблемы теории и практики. Харьков: «Факт», 2000, p. 70-71.

<sup>5</sup> Мелашенко В. Ф. Основы конституційного права України. Киев, 1996, p. 26.

<sup>6</sup> Лучин В. О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. Москва: Юнити-Дана, 2002.

<sup>7</sup> Pora V. *Dreptul public*. Chișinău, 1998, p. 237-238.

<sup>8</sup> Pora V. *Dreptul public*. Chișinău, 1998, p. 120.

<sup>9</sup> Лучин В. О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. Москва: Юнити-Дана, 2002, p. 33-45.

politică, cât și în cea juridică. Mai mult ca atât, Constituția îndeplinește și unele funcții ce exced limitele acestor sfere.<sup>10</sup>

Exceptând multitudinea clasificărilor funcțiilor Constituției, în cele ce urmează ne propunem să dezvoltăm succint doar funcțiile care au un rol major pentru respectarea și protecția drepturilor omului și cetățeanului.

*Funcția de organizare.* Aceasta rezidă în faptul că Constituția fixează sistemul organelor puterii de stat și a administrației publice locale, determină principiile de interacțiune între ramurile puterii de stat, între centru și puterea locală, stabilește forma de guvernământ – republica.<sup>11</sup> Prin prisma acestei funcții devine evident rolul Constituției în organizarea statală a societății, în determinarea principiilor și valorilor fundamentale în baza cărora funcționează toate sistemele social-politice instituite în acest scop.

În același timp, Constituția nu se limitează doar la stabilirea sistemului organelor de stat, ea determină și sferile lor de activitate, drepturile și obligațiile, specificul interacțiunii dintre ele. Acest moment marchează o altă funcție a Constituției – *funcția de investire cu drepturi*, esența căreia rezidă în determinarea bazelor statutului juridic al organelor de stat, al individului și cetățeanului. Semnificația acestei funcții constă în contribuția la determinarea raporturilor dintre stat și cetățean, prin fixarea constituțională a drepturilor și obligațiilor reciproce.

Din această perspectivă, merită enunțată o altă funcție îndeplinită de Constituție – *funcția de limitare a puterii de stat*, care implică două momente importante: limitarea puterii în interiorul său și limitarea puterii statului în raport cu cetățenii.

Luând în considerație faptul că oricărui stat, fie chiar cel mai democratic, îi este proprie tendința abuzului de putere, societatea în mod obiectiv are nevoie de Constituție prin care să limiteze puterea de stat. Respectiv, funcția dată asigură limitarea ingerinței nejustificate a statului în viața personală și activitatea omului.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> Costachi Gh. *Direcții prioritare ale edificării statului de drept în Republica Moldova*. Chișinău: Institutul de Istorie, Stat și Drept, 2009, p. 85.

<sup>11</sup> Тодыка Ю. Н. *Конституция Украины: проблемы теории и практики*. Харьков: «Факт», 2000, p. 71.

<sup>12</sup> Тодыка Ю. Н. *Конституция Украины: проблемы теории и практики*. Харьков: «Факт», 2000, p. 77.

Din acest punct de vedere, Constituția este un act fundamental nu numai pentru stat, dar și pentru societate. Valoarea sa pentru societate rezidă, mai întâi, în aceea că ea limitează (interzice) dreptul și posibilitatea organelor statului de a interveni în viața personală a omului și cetățeanului, conturează modele generale de conduită care urmează a fi respectate atât de către cetățeni, cât și de către stat și autoritățile acestuia.<sup>13</sup>

O altă funcție a Constituției, importantă pentru demersul nostru, este *funcția de protecție*. Potrivit cercetătorilor, în sens larg, această funcție se realizează prin însăși existența Constituției ca act politico-juridic fundamental, în sens restrâns – prin interdicțiile și puținele sancțiuni cuprinse în normele constituționale.<sup>14; 15</sup>

În acest context, V. O. Lucin<sup>16</sup> menționează că funcția de protecție se realizează în diferite forme, cu utilizarea diferitelor procedee și mijloace de influențare a normelor constituționale asupra relațiilor sociale. În acest sens, Constituția consfințește principalele valori sociale ce trebuie protejate, precum: omul, drepturile și libertățile acestuia (moment reglementat în art. 1, alin. (3) din Constituția Republicii Moldova),<sup>17</sup> suveranitatea poporului (art. 2), inalienabilitatea și integritatea teritoriului (art. 3), democrația și pluralismul politic și ideologic (art. 5) etc.

E de la sine înțeles că doar fixarea constituțională a valorilor sociale nu este suficientă pentru protecția lor reală. Relevantă în acest sens este practica mondială, care atestă multiple derogări și încălcări ale normelor constituționale chiar și de deputați, reprezentanții puterii executive, șefii de stat, momente ce culminează uneori cu crize constituționale. Din această perspectivă,

---

<sup>13</sup> Костаки Г. *Сущность и значение конституции в правовом государстве*. În: Revista Națională de Drept, 2009, nr. 6, p. 9.

<sup>14</sup> Лучин В. О. *Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации*. Москва: Юнити-Дана, 2002, p. 37.

<sup>15</sup> Тодыка Ю. Н. *Конституция Украины: проблемы теории и практики*. Харьков: «Факт», 2000, p. 76.

<sup>16</sup> Лучин В. О. *Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации*. Москва: Юнити-Дана, 2002, p. 37.

<sup>17</sup> *Constituția Republicii Moldova* din 29 iulie 1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1 din 12.08.1994.

în studiile de specialitate<sup>18</sup> se argumentează necesitatea protecției și apărării juridice a Constituției, moment ce presupune o activitate de asigurare, cu ajutorul mijloacelor juridice, a supremației Constituției, a forței sale juridice și normative supreme în societate și respectarea strictă a acesteia.

Referitor la drepturile și libertățile omului și cetățeanului, unii autori evidențiază o funcție distinctă a Constituției – *funcția de protecție a drepturilor omului*.<sup>19</sup> Este greu de pus la îndoială existența unei asemenea funcții, mai ales într-o societate democratică, întrucât principalul scop al unei Constituții constă în garantarea libertății și securității ființei umane sub toate aspectele sale.<sup>20</sup>

La concret, se consideră că Constituția asigură protecția drepturilor și libertăților omului în principal prin: consacrarea celor mai importante valori, precum statul de drept, democrația, demnitatea omului, drepturile și libertățile sale etc. (de ex., art. 1 din Constituția Republicii Moldova); recunoașterea supremației dreptului internațional al drepturilor omului și aplicării sale directe în activitatea autorităților publice ale statului; consacrarea expresă a celor mai importante drepturi, libertăți și îndatoriri fundamentale ale omului, relevând, astfel, importanța primordială a instituțiilor respective în viața statului și a societății; stabilirea unor interdicții de a restrânge, limita sau suprima drepturile și libertățile omului și ale cetățeanului; stabilirea expresă a unor obligații și îndatoriri pentru stat în materie de asigurare, respectare și protecție a drepturilor și libertăților omului etc.

În context, considerăm necesar a accentua și rolul deosebit al *funcției de formare a sistemelor* Constituției. Potrivit lui I. A. Kraveț, prin această funcție se urmărește atingerea a două scopuri principale:<sup>21</sup> asigurarea funcționării și dezvoltării coordonate și armonioase a sistemului de drept al statului și ajustarea ordinii constituționale și drept interne cu normele dreptului internațional.

<sup>18</sup> Шульженко Ю. Л. *О понятии «правовая охрана Конституции»*. În: Государство и право, 2002, nr. 7, p. 5-12.

<sup>19</sup> Тодыка Ю. Н. *Конституция Украины: проблемы теории и практики*. Харьков: «Факт», 2000, p. 75.

<sup>20</sup> Potînga A., Costachi Gh. *Asigurarea drepturilor omului în lume*. Chișinău: Editura Epigraf, 2003, p. 56.

<sup>21</sup> Кравец И. А. *Российский конституционализм: проблемы становления, развития и осуществления*. Санкт-Петербург: «Юридический центр Пресс», 2005, p. 147.

În corespundere cu aceste două scopuri funcția examinată se manifestă sub două aspecte: intern și extern. Aspectul intern se realizează în interiorul sistemului de drept prin asigurarea integrării ramurilor de drept, a legislației, a activității de aplicare a dreptului și a conștiinței juridice a societății. Aspectul extern evidențiază elementul juridic internațional al reglementării constituționale.

În principal, funcția Constituției de formare a sistemelor este orientată spre interiorul sistemului de drept, aceasta fiind menirea sa principală. În acest sens, se consideră că Legea Supremă influențează sistemul dreptului în următoarele direcții:<sup>22</sup>

- determină vectorul democratic al dezvoltării sistemului de drept, al tuturor componentelor sale, orientându-l spre asigurarea drepturilor și libertăților ființei umane;

- configurează sistemul și ierarhia actelor normativ-juridice, subliniind supremația sa juridică;

- asigură supremația legii în sistemul de drept al statului;

- asigură stabilitatea juridică, continuitatea dreptului în cazul oricăror transformări politice sau de altă natură din societate;

- asigură armonizarea actelor naționale cu dreptul internațional. Este cel de-al doilea aspect al funcției în discuție care se impune în actualitate grație amplorii fenomenului de integrare internațională a statelor. Acesta se manifestă prin faptul că normele constituționale stabilesc cerințe pentru racordarea sistemului de drept intern al statului la imperativele normelor dreptului internațional contemporan, condiții pentru aplicarea normelor internaționale în cadrul relațiilor sociale din interiorul statului. Un moment important în acest sens constă în faptul că Constituția recunoaște prioritatea dreptului internațional în materia drepturilor și libertăților omului, consacrand, astfel, o garanție importantă pentru respectarea și protecția acestora.

O ultimă funcție pe care ținem s-o evidențiem este *funcția educativă*. Încontestabil, Constituția influențează educativ asupra cetățenilor în spiritul

---

<sup>22</sup> Баурчулу А. Конституция и правовая система в демократическом государстве. „Dezvoltarea constituțională a Republicii Moldova la etapa actuală”, Materialele conferinței internaționale științifico-practice (23-24 septembrie 2004, Bălți). Chișinău: F.E.-P. „Tipografia Centrală,” 2004, p. 202-203.



respectului reciproc, răspunderii reciproce, promovând principiile umanismului și echității în relațiile dintre individ, societate și stat. Normele constituționale orientează dezvoltarea culturii, științei, învățământului și artei spre formarea unei personalități libere.<sup>23</sup>

Legea Supremă contribuie activ la formarea și consolidarea culturii morale, în acest sens consfințind ca și unele obligații morale, cum ar fi obligația copiilor de a avea grijă de părinți și de a le acorda ajutor [art. 48, alin. (4) din Constituția Republicii Moldova]; dreptul și datoria sfântă a fiecărui cetățean de a apăra Patria [art. 57, alin. (1)] etc.

Prin intermediul funcției sale educative, Constituția influențează în mod considerabil asupra conștiinței și culturii juridice a cetățenilor. Un moment important în acest sens, asupra căruia trebuie să atragem atenția, este că eficiența funcției în discuție depinde în mare parte de eficiența mecanismului de realizare a Constituției, de modul în care statul asigură respectarea practică a drepturilor și libertăților omului și cetățeanului, protejează valorile sociale fundamentale consacrate constituțional.<sup>24</sup> Deci funcția educativă a Constituției poate fi realizată doar dacă Constituția va fi respectată și realizată ca valoare socială, ca fundament normativ-juridic al statului și societății.

Generalizând, notăm că Constituția, ca Lege Supremă a statului și societății, dispune de un potențial enorm pentru protecția drepturilor și libertăților omului și cetățeanului. Acesta însă rămâne a fi neutilizat în condițiile în care conștiința și cultura juridică a membrilor societății, mai ales a celor aflați la guvernare, lasă mult de dorit. De aici și inevitabilitatea perceperii Constituției ca fiind doar o „declarație” și, implicit, încălcarea în masă și flagrantă a drepturilor omului, care adeseori rămâne nepedepsită. Respectiv, valorificarea eficientă a textului constituțional pentru protecția demnității și drepturilor omului impune cu necesitate educarea în masă a respectului față de Constituție și valorile consacrate de aceasta.

---

<sup>23</sup> Costachi Gh. *Prin știință spre un stat de drept. Volum omagial*. Chișinău: Institutul de Istorie, Stat și Drept, 2011, p. 254.

<sup>24</sup> Костаки Г. *Сущность и значение конституции в правовом государстве*. În: Revista Națională de Drept, 2009, nr. 6, p. 11.

### BIBLIOGRAFIE

1. *Constituția Republicii Moldova* din 29 iulie 1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1 din 12.08.1994.
2. Costachi Gh. *Direcții prioritare ale edificării statului de drept în Republica Moldova*. Chișinău: Institutul de Istorie, Stat și Drept, 2009.
3. Costachi Gh. *Prin știință spre un stat de drept. Volum omagial*. Chișinău: Institutul de Istorie, Stat și Drept, 2011.
4. Popa V. *Dreptul public*. Chișinău, 1998.
5. Potânga A., Costachi Gh. *Asigurarea drepturilor omului în lume*. Chișinău: Editura Epigraf, 2003.
6. Баурчулу А. *Конституция и правовая система в демократическом государстве*. „Dezvoltarea constituțională a Republicii Moldova la etapa actuală”, Materialele conferinței internaționale științifico-practice (23-24 septembrie 2004, Bălți). Chișinău: F.E.-P. „Tipografia Centrală”, 2004.
7. Костаки Г. *Сущность и значение конституции в правовом государстве*. În: Revista Națională de Drept, 2009, nr. 6.
8. Кравец И. А. *Российский конституционализм: проблемы становления, развития и осуществления*. Санкт-Петербург: «Юридический центр Пресс», 2005.
9. Лучин В. О. *Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации*. Москва: Юнити-Дана, 2002.
10. Мелашенко В. Ф. *Основы конституційного права України*. Киев, 1996.
11. Румянцев О. Г. *Основы конституционного строя России*. Москва, 1994.
12. Тодыка Ю. Н. *Конституция Украины: проблемы теории и практики*. Харьков: «Факт», 2000.
13. Шульженко Ю. Л. *О понятии «правовая охрана Конституции»*. În: Государство и право, 2002, nr. 7.

## STATUTUL JURIDIC AL PERSOANEI: CONCEPT, STRUCTURĂ ȘI CATEGORII

Octavian MARIAN,  
*doctorand,*  
*Universitatea de Stat din Moldova*

### SUMMARY

*The issue of the place and role of the person in the legal space and political system of contemporary society is a very actual for legal doctrine and social practice. Currently, namely the modernization of society has widened further special significance of legal status of the person. Respectively, it is considered one of the most important political and legal categories, closely linked to the social structure of society, the level of democracy and legality.*

Problema locului și rolului persoanei în spațiul juridico-statal și în cadrul sistemului politic al societății contemporane este una deosebit de actuală pentru doctrina juridică și practica socială. În prezent, anume modernizarea societății a accentuat și mai mult semnificația deosebită a statutului juridic al persoanei. Respectiv, aceasta este considerată una dintre cele mai importante categorii politico-juridice, strâns legate de structura socială a societății, nivelul democrației și starea legalității.<sup>1</sup>

**Determinări conceptuale.** Termenul „statut” cunoaște mai multe interpretări. Bunăoară, în sens obișnuit „statutul” semnifică: „prestigiu”; situația stabilă în interiorul sistemului social, legată de anumite așteptări, drepturi și obligații etc.; reputație pozitivă sau negativă, autoritatea persoanei în cadrul anumitor relații sociale.<sup>2</sup>

În sociologie, statutul (numit și *status*) este privit ca o poziție în cadrul unui sistem social, precum ar fi cea de „copil” sau „părinte.” Respectiv, statutul indică ceea ce omul este. Fiecare om dispune de câteva statusuri concomitent. De exemplu, un adolescent este fiu pentru părinții săi, este frate pen-

<sup>1</sup> Права человека: Учебник для вузов / Отв. ред. Е.А. Лукашева. М.: Норма, 2002, с. 91.

<sup>2</sup> Джафарова А. А. Соотношение социального и правового статусов личности. В: Вестник КрасГАУ, 2011, № 11, с. 219.

tru sora sa, prieten pentru cercul său social, coleg pentru membrii clasei sale. Asemenea combinații de statusuri se ramifică în diferite direcții și se modifică pe parcursul vieții. Copilul crește și devine părinte, studentul devine jurist sau medic, oamenii se căsătoresc devenind soți și soții, acest statut încetând în caz de divorț sau deces. Angajarea la serviciu sau asocierea la o organizație mărește numărul statusurilor; încetarea activității – îl micșorează. Astfel, pe parcursul vieții omul obține și pierde mai multe statusuri.<sup>3</sup>

În cadrul teoriei dreptului, termenul „statut” are o conotație distinctă, fapt destul de clar expus și în dicționare.

Potrivit Dicționarului Explicativ al Limbii Române,<sup>4</sup> cuvântul „statut” presupune: sub aspect juridic: *statut personal – totalitatea legilor care se aplică cetățenilor unui stat; și sub aspect sociologic: statut social – locul pe care îl ocupă un individ într-un sistem social dat și la un anumit moment.* În același timp, prin termenul de statut este desemnat: a) *actul sau ansamblul de dispoziții cu caracter oficial, prin care se reglementează scopul, structura și modul de funcționare al unei organizații, asociații etc.;* b) *Constituție.*

Micul Dicționar Juridic<sup>5</sup> cuprinde următoarea explicație pentru termenul „statut:” 1) Regulament sau convenție destinată să asigure funcționarea unei colectivități publice sau private. 2) *Statut personal*, normele referitoare la starea și capacitatea persoanelor.

Așadar, statutul presupune o stare, o situație a persoanei. În cazul în care situația persoanei este reglementată prin norme juridice, suntem în prezența unei situații juridice.

**Statutul juridic și situația juridică a persoanei.** În literatura de specialitate nu poate fi atestată o viziune unică asupra definirii „*statutului juridic*” al persoanei. Unii cercetători identifică noțiunea de statut juridic al persoanei cu cea de *situație juridică*,<sup>6</sup> în timp ce alții le consideră distincte.<sup>7</sup>

Într-o accepțiune mai largă, statutul juridic este definit ca fiind situația

<sup>3</sup> Мационис Дж. Социология. 9-е изд. СПб., 2004, с. 199.

<sup>4</sup> Dicționarul Explicativ al Limbii Române. Ediția a II-a. București: 1998, p. 1016.

<sup>5</sup> Hanga Vl. Mic Dicționar Juridic. București: Lumina Lex, 1999, p. 171.

<sup>6</sup> Теория государства и права: Учебник / Н. И. Матузов, А. В. Малько. М.: Юрист, 2004, с. 13.

<sup>7</sup> Витрук Н. В. Общая теория правового положения личности. М.: Норма, 2008, с. 25.

juridică a persoanei în cadrul societății reglementată de lege.<sup>8</sup> În acest sens, M. S. Strogovici consideră că statutul juridic al persoanei presupune o exprimare și asigurare juridică a situației reale pe care o are omul în cadrul statului și al societății.<sup>9</sup>

Majoritatea cercetătorilor consideră că statutul juridic al persoanei presupune totalitatea drepturilor, libertăților și a obligațiilor de care dispune aceasta în baza legii (a legislației naționale și a normelor de drept internațional).<sup>10</sup>

La concret, A. A. Djafarova susține că statutul juridic al omului și cetățeanului poate fi caracterizat ca fiind un sistem de drepturi și îndatoriri, consacrate legislativ de către stat în constituții sau alte acte normativ-juridice.<sup>11</sup> E. V. Ermakova, la rândul său, precizează că relațiile complexe ce apar între stat și individ, precum și între indivizi sunt fixate juridic sub formă de drepturi, libertăți și îndatoriri, formând în totalitatea lor statutul juridic al persoanei.<sup>12</sup>

Totodată, tot mai mulți autori tratează statutul juridic al persoanei ca un fenomen complex, care, pe lângă drepturi, libertăți și obligații cuprinde și alte elemente. În acest sens, A. I. Lepeșkin<sup>13</sup> și I. A. Kuznețov<sup>14</sup> menționează, garanțiile drepturilor omului; L. D. Voievodin<sup>15</sup> – capacitatea juridică și principiile; N. I. Matuzov<sup>16</sup> – răspunderea cetățeanului față de stat și societate; B. V. Șcetinin –

---

<sup>8</sup> Матузов Н. И. Личность. Права. Демократия. Теоретические проблемы субъективного права. Саратов: Изд-во Сарат. ун-та, 1972, с. 90.

<sup>9</sup> Права личности в социалистическом обществе /Отв. ред. В. Н. Кудрявцев, М. С. Строгович. М.: Изд-во «Наука», 1981, с. 30.

<sup>10</sup> Сырых В. М. Теория государства и права. Учебник. 3-е изд. Москва: Юстицинформ, 2004, с. 175.

<sup>11</sup> Джафарова А. А. Соотношение социального и правового статусов личности. В: Вестник КрасГАУ, 2011, № 11, с. 221.

<sup>12</sup> Ермакова Е. В. Особенности эволюции правового статуса личности в контексте исторического развития права и государства. В: Вестник РУДН, сер. Юридические науки, 2007, № 1, с. 16.

<sup>13</sup> Лепешкин А. И. Правовое положение советских граждан. М., 1966, с. 3-11.

<sup>14</sup> Кузнецов И. А. Правовой статус личности в Российской Федерации: понятие, общая характеристика, структура и гарантии. В: Вестник БИСТ, 2010, № 2(6), с. 144-145.

<sup>15</sup> Воеводин Л. Д. Содержание правового положения личности в науке советского государственного права. В: Советское государство и право, 1965, nr. 2, с. 42-50.

<sup>16</sup> Матузов Н. И. Личность. Права. Демократия. Теоретические проблемы субъективного права. Саратов: Изд-во Сарат. ун-та, 1972, с. 189-205.

cetățenia;<sup>17</sup> N. V. Vitruk,<sup>18</sup> A. V. Maliko și V. V. Subocev<sup>19</sup> – interesele legale etc.

La concret, A. B. Vengherov definește statutul juridic ca o totalitate de drepturi, libertăți, îndatoriri și răspunderea persoanei;<sup>20</sup> V. A. Patiulin consideră că statutul juridic al persoanei cuprinde cetățenia, capacitatea juridică generală, drepturile și îndatoririle fundamentale (inclusiv constituționale), principiul constituțional al egalității în drepturi.<sup>21</sup>

În aceeași ordine de idei, N. V. Vitruk propune realizarea unei distincții între situația (statutul) juridic al persoanei în sens larg, denumită convențional „*situație juridică*,” și situația (statutul) juridic al persoanei în sens îngust ca „*statut juridic*”, categorii aflate în relații de la întreg la parte.<sup>22</sup> Elemente ale situației juridice a persoanei sunt recunoscute a fi fenomenele juridice, trăsăturile, calitățile și caracteristicile juridice ale persoanei cu ajutorul cărora legiuitorul îi reglementează situația juridică. Dintre toate fenomenele juridice ce caracterizează situația juridică a persoanei, sistemul drepturilor, libertăților și obligațiilor constituie nucleul, elementul principal. Anume acest sistem formează *statutul juridic al persoanei*.<sup>23 24</sup>

După cum am enunțat ceva mai sus, o asemenea idee nu este general acceptată. Majoritatea cercetătorilor nici nu invocă distincția în cauză (V. M. Sîrâh;<sup>25</sup> A. B. Vengherov<sup>26</sup>), unii însă se implică în discuții. De exemplu, N. I. Matuzov susține că „*statutul juridic*” și „*situația juridică*” sunt noțiuni

<sup>17</sup> Щетинин Б. В. Гражданин и социалистическое государство. В: Советское государство и право, 1975, nr. 2 см.4.

<sup>18</sup> Витрук Н. В. Общая теория правового положения личности. М.: Норма, 2008, с. 38.

<sup>19</sup> Малько А. В., Субочев В. В. Законные интересы как правовая категория. СПб.: «Юридический центр Пресс», 2004, с. 120-132.

<sup>20</sup> Венгеров А. Б. Теория государства и права: Учеб. 8-е изд. М.: Изд-во «Омега-Л», 2011, с. 585.

<sup>21</sup> Патюлин В. А. Государство и личность в СССР (правовые аспекты взаимоотношений). М.: Наука, 1974, с. 230.

<sup>22</sup> Витрук Н. В. Общая теория правового положения личности. М.: Норма, 2008, см.38-39.

<sup>23</sup> Витрук Н. В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. М., 1979, с. 28-29.

<sup>24</sup> Витрук Н. В. Общая теория правового положения личности. М.: Норма, 2008, с. 40.

<sup>25</sup> Сырых В. М. Теория государства и права. Учебник. 3-е изд. Москва: Юстицинформ, 2004, с. 469-478.

<sup>26</sup> Венгеров А. Б. Теория государства и права. Учебник. Москва: Омега-Л, 2004, с. 585.

identice.<sup>27</sup> A. I. Verin consideră că „*statutul juridic*” și „*situația juridică*” nu trebuie privite ca niște categorii distincte. Potrivit Constituției, statutul juridic al persoanei este o categorie destul de largă care cuprinde astfel de elemente, precum drepturile, libertățile și îndatoririle, cetățenia, capacitatea de a fi subiect de drept, principiile și garanțiile statutului juridic. La rândul său, noțiunea „*situație juridică*” poate fi utilizată pentru caracterizarea subiectului unui raport juridic concret, adică este vorba de statutul juridic special (ramural).<sup>28</sup>

În viziunea noastră, sunt puține temeiuri și argumente pentru a delimita strict *situația juridică* de *statutul juridic*. Mai mult, ținând cont de faptul că noțiunile de *situație* și *statut* sunt sinonime, iar în legislație și doctrină este utilizat în mare parte doar termenul *statut*, devine evidentă inutilitatea delimitării acestora, ea fiind doar generatoare de confuzii.

**Structura statutului juridic al persoanei.** Referitor la structura statutului juridic al persoanei, trebuie precizat că aceasta nu presupune doar o simplă totalitate de elemente. Potrivit cercetătorilor, structura statutului juridic reprezintă o construcție interioară a elementelor acestuia, o ordonare și ierarhizare ale acestora, însoțite de corelări și interdependențe reciproce.<sup>29</sup>

Mai mult, unii autori operează în acest sens cu categoria de „construcție juridică”. În special, este vorba despre N. V. Vitruk, în viziunea căruia conținutul situației juridice a persoanei nu este doar o noțiune, ci un model (ideal) ce reflectă construcția complexă a acesteia.<sup>30</sup>

Referitor la construcția juridică a statutului juridic al persoanei, după cum s-a precizat mai sus, în doctrină sunt expuse mai multe viziuni.

La o analiză a acestora, pot fi conturate trei abordări:<sup>31</sup>

**Într-o primă abordare**, construcția juridică a statutului cuprinde un sistem complex de elemente. De exemplu, potrivit lui N. V. Vitruk, acestea

<sup>27</sup> Матузов Н. И. Правовая система и личность. Саратов, 1987, с. 58.

<sup>28</sup> Верин А. Ю. Понятие и структура правового статуса личности. В: Вестник ТИСБИ, 2012, Выпуск № 3. <[http://www.tisbi.org/assets/Site/Science/Documents/TISBI-BULLETIN\\_2012\\_issue3/VERIN.pdf](http://www.tisbi.org/assets/Site/Science/Documents/TISBI-BULLETIN_2012_issue3/VERIN.pdf)>.

<sup>29</sup> Габричидзе Б. Н., Елисеев Б. П., Чернявский А. Г. Конституционное право современной России. Учебник. Москва: Дело и Сервис, 2001, с. 63-64.

<sup>30</sup> Витрук Н. В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. М., 1979, с. 26-27.

<sup>31</sup> Данилюк И. А. Правовой статус личности: понятие, юридическая конструкция. В: Известия АГУ, 2013, № 2-2(78), с. 92.

sunt: drepturile și libertățile juridice; obligațiile juridice; interesele legale (interese ce nu sunt cuprinse de drepturi și libertăți, dar sunt protejate juridic de către stat); cetățenia, capacitatea juridică; garanțiile juridice.<sup>32</sup> Potrivit altor cercetători, structura statutului juridic al persoanei cuprinde: cetățenia; drepturile, libertățile și interesele persoanei; garanțiile drepturilor și libertăților omului; îndeplinirea corespunzătoare a îndatoririlor; răspunderea statului, a autorităților publice, a funcționarilor publici, a colectivelor de muncă, asociațiilor obștești și a cetățenilor pentru neîndeplinirea obligațiilor juridice, pentru lezarea acestora.<sup>33</sup>

**Într-o altă abordare**, drept elemente componente ale statutului juridic al persoanei sunt considerate a fi doar drepturile și obligațiile. Celelalte momente sunt apreciate ca fiind fie premise ale statutului juridic – elemente „prestatutare” (cetățenia, capacitatea juridică generală), fie elemente „poststatutare”, secundare în raport cu primele (de ex., răspunderea juridică este secundară față de obligații). Totodată, se propune ca elementele „prestatutare” și „poststatutare” să fie incluse în noțiunea de „situație juridică” a persoanei.<sup>34</sup> Din câte se poate observa, la baza acestei abordări este pusă delimitarea dintre „statutul juridic” și „situația juridică.”

**A treia abordare** se bazează pe recunoașterea categoriilor enunțate ca fiind sinonime, precum și nedelimitarea elementelor statutului juridic în principale și secundare. Relevant în acest sens este L. D. Voievodin, care identifică următoarele elemente ale statutului juridic al persoanei: cetățenia ca fundament al statutului; capacitatea juridică; principiile statutului juridic; drepturile și libertățile fundamentale (constituționale) ale omului, care ocupă locul central în cadrul statutului; obligațiile juridice; garanțiile juridice sau condițiile și mijloacele prevăzute de constituție și legislație pentru realizarea drepturilor și obligațiilor persoanei.<sup>35</sup>

---

<sup>32</sup> Витрук Н. В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. М., 1979, см.27-34.

<sup>33</sup> Иванов В. М., Абдулмухамед Е. Проблемы правового статуса человека и гражданина Молдовы. В: Rolul autorităților publice în garantarea drepturilor omului și libertăților constituționale, Materialele simpozionului național practico-științific, 17-18 dec. 1999. Ch.: 2002, c. 70-71.

<sup>34</sup> Права человека: Учебник для вузов / отв. ред. Е. А. Лукашева. М., 1999, с. 92-93.

<sup>35</sup> Воеводин Л. Д. Юридический статус личности в России: Учебное пособие. М.: ИНФРА М-НОРМА, 1997, с. 30-38.



O viziune distinctă în acest sens expune cercetătorul V. V. Nevinski (susținut fiind și de alți autori),<sup>36</sup> care grupează elementele statutului juridic al persoanei în trei niveluri: drepturile, libertățile și obligațiile persoanei ca nucleu al statutului; cetățenia, capacitatea juridică și garanțiile juridice ca condiții de realizare a drepturilor, libertăților și obligațiilor; principiile statutului juridic ce integrează în sine conținutul normativ al drepturilor, libertăților și obligațiilor omului și condițiile de realizare a acestora.<sup>37</sup>

Din cele expuse putem conchide că statutul juridic al persoanei este, practic, o instituție juridică cu o structură complexă. Evident, nucleul statutului este format din drepturi, libertăți, interese legale și îndatoriri, dar acestea devin funcționale doar în cazul în care sunt îndeplinite anumite cerințe (de ex., cetățenia, capacitatea juridică etc.) și sunt asigurate prin garanții corespunzătoare (cum ar fi principiile drepturilor omului, inevitabilitatea răspunderii pentru încălcarea drepturilor omului etc.). Toate aceste aspecte formează în ansamblu conținutul statutului juridic al persoanei și îi determină realizarea și eficiența practică.

**Categorii de statute juridice.** În cadrul doctrinei juridice se face distincție între diferite categorii de statute juridice ale persoanei. În acest sens, cercetătorul N. I. Matuzov evidențiază:<sup>38</sup>

- a) statutul general sau constituțional al cetățeanului;
- b) statutul special al anumitor categorii de cetățeni;
- c) statutul individual;
- d) statutul persoanelor fizice și juridice;
- e) statutul străinilor, al persoanelor fără cetățenie, al persoanelor cu dublă cetățenie și al refugiaților;
- f) statutul cetățenilor aflați în străinătate;
- g) statute ramurale: juridico-civil, juridico-administrativ, procesual-penal etc.;

<sup>36</sup> Данилюк И. А. Правовой статус личности: понятие, юридическая конструкция. В: Известия АГУ, 2013, № 2-2(78), с. 93.

<sup>37</sup> Невинский В. В. Юридическая конструкция правового положения человека и гражданина в Российской Федерации. В: Личность и государство на рубеже веков: сб. науч. статей. Барнаул, 2000, с. 20.

<sup>38</sup> Матузov Н. И. Право и личность. В кн.: Теория государства и права: курс лекций. М., 1997, с. 58.

h) statutul profesional (al deputatului, ministrului, judecătorului, procurorului);

i) statutul persoanelor ce activează în situații extreme.

În funcție de nivelul la care sunt consacrate normele juridice care stabilesc drepturi, libertăți și obligații, cercetătorul V. M. Sîrîh identifică următoarele cinci categorii de statute:<sup>39</sup>

- statut juridico-internațional;
- statut constituțional;
- statut ramural;
- statut special;
- statut individual.

*Statutul juridico-internațional* este constituit din drepturile și libertățile consacrate în normele de drept internațional. Este vorba în acest caz de principalele acte internaționale în materie de drepturi, precum: Declarația Universală a Drepturilor Omului din 1949, Pactul Internațional cu privire la Drepturile Civile și Politice din 16.12.1966, Pactul Internațional cu privire la Drepturile Economice, Sociale și Culturale din 16.12.1966, Convenția pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale din 04.11.1950 etc. Potrivit acestor instrumente internaționale, orice persoană dispune de un set de drepturi și libertăți fundamentale pe care statele (semnatare) le garantează cetățenilor săi, printre care dreptul la viață, dreptul la muncă, dreptul la învățătură etc.

*Statutul constituțional* este format din drepturi, libertăți și obligații stipulate în Constituție.<sup>40</sup> Totodată, în doctrină poate fi atestată o delimitare între „statutul constituțional” și „statutul juridico-constituțional.” În primul caz, se au în vedere drepturile, libertățile și obligațiile reglementate nemijlocit în Constituție, în cel de-al doilea, este vorba de situația juridică a persoanei în cadrul societății și a statului, stabilită de totalitatea normelor juridico-constituționale, adică nu doar normele Constituției, dar și normele altor izvoare de drept constituțional.<sup>41</sup> Cu toate acestea însă majoritatea cercetă-

<sup>39</sup> Сырых В. М. Теория государства и права. Учебник. 3-е изд. Москва: Юстицинформ, 2004, с. 475.

<sup>40</sup> Сырых В. М. Теория государства и права. Учебник. 3-е изд. Москва: Юстицинформ, 2004, с. 467.

<sup>41</sup> Богданова Н. А. Категория статуса в конституционном праве. В: Вестник Московского университета. Серия 11: Право, 1998, № 3, с. 4-5.

torilor folosesc doar categoria de „statut constituțional” într-un sens larg, care cuprinde nu doar normele Constituției, dar și ale altor izvoare de drept constituțional.<sup>42</sup>

Referindu-ne nemijlocit la specificul statutului constituțional al persoanei, precizăm că majoritatea statelor democratice recunosc cetățenilor, la nivel constituțional o bună parte din drepturile și libertățile consacrate în actele internaționale. Cu toate acestea, o coincidență totală dintre statutul juridic internațional al persoanei și cel constituțional nu poate fi atestată, întrucât, în primul rând, constituția poate reglementa un spectru mai larg de drepturi și libertăți; în al doilea rând, unele drepturi prevăzute de normele internaționale pot să lipsească în textul constituțional (de exemplu, în Constituția Republicii Moldova<sup>43</sup> nu este consacrat dreptul la un proces echitabil); în al treilea rând, constituțiile prevăd și anumite îndatoriri pentru cetățenii lor (cum ar fi exercitarea cu bună-credință a drepturilor și a libertăților /art. 55 din Constituția Republicii Moldova/, devotamentul față de țară /art. 6/, apărarea patriei /art. 57/, contribuția, prin impozite și prin taxe, la cheltuielile publice /art. 58/, protecția mediului înconjurător, conservarea și ocrotirea monumentelor istorice și culturale /art. 59/), ceea ce în actele internaționale lipsește.

În baza celor expuse devine clară și justificată delimitarea dintre statutul juridico-internațional al persoanei și statutul constituțional.

Pe de altă parte, este important de subliniat că statutul constituțional al persoanei este recunoscut a fi unul abstract (declarativ), datorită cărui fapt el mai este numit „statut juridic general.”<sup>44; 45; 46</sup> Totodată, în doctrină se argumentează că acesta este un statut juridic de bază (fundamental),<sup>47</sup> moment ce implică inevitabil dezvoltarea sa în conținutul statutului juridic special

---

<sup>42</sup> Данилюк И. А. Правовой статус личности: понятие, юридическая конструкция. В: Известия АГУ, 2013, № 2-2(78), с. 4-5.

<sup>43</sup> Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 1 din 12.08.1994.

<sup>44</sup> Комаров С. А. Общая теория государства и права. М., 1997, с. 150.

<sup>45</sup> Конституция РФ: Проблемный комментарий / отв. ред. В. А. Четвернин. М., 1997, с. 29, 32.

<sup>46</sup> Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право РФ. М., 1998, с. 267-269.

<sup>47</sup> Якимов Г. А. Конституционный статус человека в Российской Федерации: вопросы теории и практики. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Екатеринбург, 2010. с. 9.

(luându-se în considerație specificul diferitelor categorii de persoane) și a statutului juridic individual (care reflectă situația unui subiect concret).<sup>48</sup>

În contextul dat, un alt aspect important ține de identificarea în cadrul statutului constituțional a trei categorii: *statutul constituțional al cetățeanului*, *statutul constituțional al cetățenilor străini și al apatrizilor* (inclusiv al refugiaților) și *statutul constituțional al persoanei*.

Cu toate că Legea cetățeniei Republicii Moldova<sup>49</sup> operează cu sintagma „statutul juridic al cetățenilor Republicii Moldova,” noi îl vom examina în cadrul instituției „statut constituțional” întrucât cetățenia este o instituție juridico-constituțională, principalele elemente ale acesteia fiind stabilite în Constituție. La concret, Legea Supremă reglementează unele drepturi doar pentru cetățenii Republicii Moldova (în restul cazurilor fiind vorba de toate persoanele aflate pe teritoriul Republicii Moldova, drepturile, libertățile și obligațiile acestora formând statutul constituțional al persoanei).

În textul legii citate, se stabilesc atât bazele statutului constituțional al cetățenilor Republicii Moldova, cât și distincția dintre acesta și statutul constituțional (juridic) al cetățenilor străini și al apatrizilor. La concret, art. 6 prevede: „(1) Cetățenii Republicii Moldova sunt egali în fața legii și a autorităților publice, beneficiază în egală măsură de toate drepturile social-economice și politice și de libertățile proclamate și garantate de Constituție și de alte legi, de acordurile internaționale la care Republica Moldova este parte. (2) Numai cetățenii Republicii Moldova au dreptul de a alege și de a fi aleși, de a ocupa funcții ce implică exercitarea autorității publice și de a participa la referendum, în modul stabilit de lege. (3) Statutul juridic al cetățenilor străini și al apatrizilor este stabilit de lege și de acordurile internaționale la care Republica Moldova este parte.”

Statutul juridic al cetățenilor străini și al apatrizilor este dezvoltat nemijlocit în Legea-cadru în materie, potrivit căreia:<sup>50</sup>

Art. 5, alin. (1) – Cetățenii străini și apatrizii au aceleași drepturi, liber-

<sup>48</sup> Данилюк И. А. Правовой статус личности: понятие, юридическая конструкция. В: Известия АГУ, 2013, № 2-2(78), с. 90.

<sup>49</sup> Legea cetățeniei Republicii Moldova, nr. 1024 din 02.06.2000. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 98 din 10.08.2000.

<sup>50</sup> Legea cu privire la statutul juridic al cetățenilor străini și al apatrizilor în Republica Moldova, nr. 275 din 10.11.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 20 din 29.12.1994.

tăți și îndatoriri ca și cetățenii Republicii Moldova, cu excepțiile stabilite de lege.

Art. 7, alin. (2) – Cetățenii străini și apatrizii nu pot fi desemnați în funcții sau antrenați în activități pentru care, în conformitate cu legislația în vigoare, se cere cetățenia Republicii Moldova.

Art. 19 – (1) Cetățenii străini și apatrizii nu beneficiază de dreptul de a alege și de a fi aleși în organele legislative, executive și în alte organe eligibile și nici de a participa la sufragiu universal. (2) Cetățenii străini și apatrizii nu pot fi membri ai partidelor și ai altor organizații social-politice.

Art. 20 – Cetățenii străini și apatrizii nu pot satisface serviciul militar în forțele armate ale Republicii Moldova.

Cele menționate ne determină să recunoaștem statutul constituțional al persoanei în general ca o instituție juridică distinctă, destul de complexă, ce stă la baza statutului juridic al persoanei în cadrul statului și al societății (fiind nucleul acesteia).<sup>51</sup>

*Statutul ramural* al persoanei este constituit din drepturile, libertățile și obligațiile prevăzute în dreptul civil, dreptul familiei, dreptul muncii, dreptul procesual-penal etc. În general, fiecare ramură a dreptului, în funcție de obiectul său, stabilește statutul juridic al persoanei, or, măsura libertății acesteia în sfera dată a societății. De exemplu, dreptul civil stabilește posibilitățile juridice ale persoanei legate de posesia, folosința și dispoziția bunurilor aflate în proprietate, apărarea cinstei și a demnității, protecția și apărarea drepturilor de autor. La rândul său, dreptul muncii reglementează drepturile și obligațiile persoanei angajate în câmpul muncii. Astfel, în statutul ramural al persoanei sunt dezvoltate și concretizate drepturile, libertățile și îndatoririle constituționale ce țin de anumite sfere ale vieții societății.

*Statutul juridic special* este constituit din drepturile, libertățile și obligațiile proprii anumitor pătri sau grupuri sociale, în funcție de situația lor socială, economică, politică etc. De exemplu, studenții au dreptul la bursă, persoanele care au atins vârsta pensionării au dreptul la pensie lunară. Cu ajutorul drepturilor acordate diferitelor pătri, grupuri sociale, statul și societatea încearcă să compenseze inegalitatea în drepturi a acestora, care survine

---

<sup>51</sup> Енгибарян Р. В., Тадевосян Э. В. Конституционное право: Учебник. 2-е изд. М.: Юристъ, 2002, с. 148.

din cauze obiective și nu depinde de voința omului (vârsta, lipsa sursei de venit, condiții speciale de muncă etc.)<sup>52</sup>

Tot în categoria aceasta considerăm că poate fi inclus și statutul profesional (al deputatului, ministrului, judecătorului, procurorului etc.), după cum l-a identificat cercetătorul N. I. Matuzov.<sup>53</sup>

*Statutul juridic individual* este format din drepturile, libertățile și obligațiile persoanei obținute în procesul de implicare, participare activă în viața statului și a societății, în raporturi juridice concrete. Fiecare om este unic în felul său și se caracterizează printr-o multitudine de relații sociale în care se implică, condiționate de vârsta sa, atitudinea față de studii sau muncă, situația familială sau materială etc. Totalitatea relațiilor și posibilităților sociale ale persoanei îi determină și posibilitățile juridice individuale. Persoana, având un statut constituțional, ramural și special egal cu al altor persoane, desigur, nu este în stare să realizeze toate drepturile abstracte pe care le implică acestea. De exemplu, persoana cu o stare a sănătății precară nu poate deveni pilot, conducător auto sau salvator. Persoanele cu venituri modeste nu sunt în stare să-și procure bunuri de valoare sau să plece la odihnă peste hotare. Respectiv, totalitatea drepturilor și obligațiilor concrete pe care persoana le obține implicându-se în raporturi juridice concrete sau este în stare să le obțină în mod real, formează statutul său juridic individual. Statutele juridice individuale sunt destul de complexe și variate. Numărul lor este, practic, egal cu numărul persoanelor ce locuiesc într-un stat.<sup>54</sup>

În pofida acestei mari diversități de statute, totuși trebuie să precizăm că statutul constituțional al persoanei constituie atât nucleul, cât și garanția principală pentru realizarea celorlalte statute. Gradul de dezvoltare a acestuia demonstrează rolul și valoarea omului și cetățeanului pentru stat și, în același timp, condiționează manifestarea activă a fiecărei persoane în viața societății. Prin urmare, în condițiile edificării statului de drept și a democratizării societății noastre, un accent deosebit trebuie pus pe consolidarea și protecția statutului constituțional al persoanei.

---

<sup>52</sup> Сырых В. М. Теория государства и права. Учебник. 3-е изд. Москва: Юстицинформ, 2004, с. 447.

<sup>53</sup> Матузов Н. И. Право и личность. В кн.: Теория государства и права: курс лекций. М., 1997, с. 58.

<sup>54</sup> Сырых В. М. Теория государства и права. Учебник. 3-е изд. Москва: Юстицинформ, 2004, с. 478.

## BIBLIOGRAFIE

1. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 1 din 12.08.1994.
2. Dicționarul Explicativ al Limbii Române. Ediția a II-a. București: 1998.
3. Hanga VI. Mic Dicționar Juridic. București: Lumina Lex, 1999.
4. Legea cetățeniei Republicii Moldova nr. 1024 din 02.06.2000. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 98 din 10.08.2000.
5. Legea cu privire la statutul juridic al cetățenilor străini și al apatrizilor în Republica Moldova, nr. 275 din 10.11.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 20 din 29.12.1994.
6. Богданова Н. А. Категория статуса в конституционном праве. В: Вестник Московского университета. Серия 11: Право, 1998, № 3.
7. Венгеров А. Б. Теория государства и права. Учебник. Москва: Омега-Л, 2004.
8. Венгеров А. Б. Теория государства и права: Учеб. 8-е изд. М.: Изд-во «Омега-Л», 2011.
9. Верин А. Ю. Понятие и структура правового статуса личности. В: Вестник ТИСБИ, 2012, Выпуск № 3. <[http://www.tisbi.org/assets/Site/Science/Documents/TISBI-BULLETIN\\_2012\\_issue3/VERIN.pdf](http://www.tisbi.org/assets/Site/Science/Documents/TISBI-BULLETIN_2012_issue3/VERIN.pdf)>.
10. Витрук Н. В. Общая теория правового положения личности. М.: Норма, 2008.
11. Витрук Н. В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. М., 1979.
12. Воеводин Л. Д. Содержание правового положения личности в науке советского государственного права. В: Советское государство и право, 1965, nr. 2.
13. Воеводин Л. Д. Юридический статус личности в России: Учебное пособие. М.: ИНФРА М-НОРМА, 1997.
14. Габричидзе Б. Н., Елисеев Б. П., Чернявский А. Г. Конституционное право современной России. Учебник. Москва: Дело и Сервис, 2001.
15. Данилюк И. А. Правовой статус личности: понятие, юридическая конструкция. В: Известия АГУ, 2013, № 2-2(78).
16. Джафарова А. А. Соотношение социального и правового статусов личности. В: Вестник КрасГАУ, 2011, № 11.
17. Енгибарян Р. В., Тадевосян Э. В. Конституционное право: Учебник. 2-е изд. М.: Юристь, 2002.

18. Ермакова Е. В. Особенности эволюции правового статуса личности в контексте исторического развития права и государства. В: Вестник РУДН, сер. Юридические науки, 2007, № 1.
19. Иванов В. М., Абдулмухамед Е. Проблемы правового статуса человека и гражданина Молдовы. В: Rolul autorităților publice în garantarea drepturilor omului și libertăților constituționale, Materialele simpozionului național practico-științific, 17-18 dec. 1999. Ch.: 2002.
20. Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право РФ. М., 1998.
21. Комаров С. А. Общая теория государства и права. М., 1997.
22. Конституция РФ: Проблемный комментарий / отв. ред. В. А. Четвернин. М., 1997.
23. Кузнецов И. А. Правовой статус личности в Российской Федерации: понятие, общая характеристика, структура и гарантии. В: Вестник БИСТ, 2010, № 2(6).
24. Лепешкин А. И. Правовое положение советских граждан. М., 1966.
25. Малько А. В., Субочев В. В. Законные интересы как правовая категория. СПб.: «Юридический центр Пресс», 2004.
26. Масионис Дж. Социология. 9-е изд. СПб., 2004.
27. Матузов Н. И. Личность. Права. Демократия. Теоретические проблемы субъективного права. Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1972.
28. Матузов Н. И. Право и личность. В кн.: Теория государства и права: курс лекций. М., 1997.
29. Матузов Н. И. Правовая система и личность. Саратов, 1987.
30. Невинский В. В. Юридическая конструкция правового положения человека и гражданина в Российской Федерации. В: Личность и государство на рубеже веков: сб. науч. статей. Барнаул, 2000.
31. Патюлин В. А. Государство и личность в СССР (правовые аспекты взаимоотношений). М.: Наука, 1974.
32. Права личности в социалистическом обществе / Отв. ред. В. Н. Кудрявцев, М. С. Строгович. М.: Изд-во «Наука», 1981.
33. Права человека: Учебник для вузов / отв. ред. Е. А. Лукашева. М., 1999.
34. Права человека: Учебник для вузов / Отв. ред. Е. А. Лукашева. М.: НОРМА, 2002.



35. Сырых В. М. Теория государства и права. Учебник. 3-е изд. Москва: Юстицинформ, 2004.
36. Теория государства и права: Учебник / Н. И. Матузов, А. В. Малько. М.: Юрист, 2004.
37. Щетинин Б. В. Гражданин и социалистическое государство. В: Советское государство и право, 1975, пг. 2.
38. Якимов Г. А. Конституционный статус человека в Российской Федерации: вопросы теории и практики. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Екатеринбург, 2010.

## GARANTAREA ȘI PROTECȚIA JURIDICĂ A DREPTULUI CETĂȚEANULUI LA ADMINISTRARE

Tudor PÂNZARU,  
*doctorand, Institutul de Cercetări Juridice și Politice  
al Academiei de Științe a Moldovei*

### RÉSUMÉ

*Dans les nouvelles conditions démocratiques, le droit de participer à la gestion des affaires publiques est une garantie fondamentale et un moyen important par lequel peuple exerce sa souveraineté nationale. Le droit de participer à la gestion des affaires publiques implique le droit des citoyens à participer directe à la gestion et par leurs représentants. La participation directe ne peut pas être réduite à la participation des citoyens par référendum. Cela implique deux aspects: l'accès à la fonction publique et travail en tant que fonctionnaire et la participation des citoyens dans la prise de décision.*

Potrivit art. 39 din *Constituția Republicii Moldova*, „cetățenii Republicii Moldova au dreptul de a participa la administrarea treburilor publice nemijlocit, precum și prin reprezentanții lor. Oricărui cetățean i se asigură, potrivit legii, accesul la o funcție publică.”<sup>1</sup> Prin astfel de dispoziții, *Legea Supremă* consacră și, implicit, garantează *dreptul fiecărui cetățean la administrare*. Acest drept face parte din categoria drepturilor politice și presupune dreptul cetățeanului de a participa la conducerea societății, de a-i desemna pe guvernanți și de a influența politica publică prin exercitarea dreptului de vot.<sup>2</sup>

Dreptul la administrare este arareori înscris expres în constituțiile statelor, întrucât se consideră că rezultă din dispoziții constituționale și din reglementări interne.<sup>3</sup> Existența acestuia este prezumată și confirmată, de asemenea, prin faptul că actele internaționale referitoare la drepturile și libertățile fundamentale ale omului îl consacră. În acest sens:

<sup>1</sup> Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 12.08.1994, nr. 1 (cu modificări și completări până la 14.07.2006).

<sup>2</sup> Scripnic V. Problemele realizării dreptului persoanei la administrare într-un stat de drept (studiu juridico-comparativ). Autoreferatul tezei de doctor în drept. Chișinău, 2012, p. 14.

<sup>3</sup> Constituția Republicii Moldova. Comentariu. Chișinău: Arc, 2012, p. 163.

- art. 21 din *Declarația Universală a Drepturilor Omului*<sup>4</sup> stabilește: „Orice persoană are dreptul de a lua parte la conducerea treburilor publice ale țării sale, fie direct, fie prin reprezentanți liber aleși. Orice persoană are dreptul de acces egal la funcțiile publice din țara sa;”

- art. 25 din *Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice*<sup>5</sup> prevede: „Orice cetățean are dreptul și posibilitatea, fără nicio discriminare și fără restricții nerezonabile: a) de a lua parte la conducerea treburilor publice, fie direct, fie prin intermediul unor reprezentanți liber aleși; b) de a alege și de a fi ales, în cadrul unor alegeri periodice, oneste, cu sufragiu universal și egal și cu scrutin secret, asigurând exprimarea liberă a voinței alegătorilor; c) de a avea acces, în condiții generale de egalitate, la funcțiunile publice din țara sa.”

În încercarea de a analiza conținutul concret al dreptului la administrare, considerăm necesar a identifica câteva aspecte importante ale acestuia.

În primul rând, trebuie precizat că este un drept recunoscut doar cetățenilor Republicii Moldova, în baza legăturii politico-juridice permanente între aceștia și stat, fiind, astfel, un element esențial al statutului juridico-constituțional al cetățeanului. Din perspectiva dată se poate susține că dreptul la administrare constituie o garanție constituțională a exercitării suveranității naționale de către poporul Republicii Moldova (potrivit art. 2 alin. (1) din Constituție), altfel spus de către cetățenii statului.

În al doilea rând, necesită unele explicații și categoria de „treburi publice”. În studiile de specialitate, noțiunea în cauză este definită prin prisma activității autorităților publice, în a căror sarcină se află administrarea treburilor de interes general (public), ce nu pot fi administrate de o singură persoană. Prin urmare, noțiunea de treburi publice se identifică cu cea de treburi (funcții, atribuții, competențe, prerogative etc.) ale autorităților publice, a căror activitate reprezintă *ansamblul activităților Parlamentului, Guvernului, Președintelui Republicii Moldova, autorităților administrației publice centrale și locale, precum*

---

<sup>4</sup> Declarația Universală a Drepturilor Omului, adoptată de Adunarea Generală a O.N.U. prin Rezoluția 217 A (III) din 10.12.1948, la New York (Republica Moldova a aderat prin Hotărârea Parlamentului nr. 217-XII din 28.07.90). Publicată în ediția oficială „Tratate internaționale,” 1998, vol. 1.

<sup>5</sup> Pactul Internațional cu privire la drepturile civile și politice, adoptat la 16 decembrie 1966 la New York, ratificat de Republica Moldova prin Hotărârea Parlamentului nr. 217-XII din 28.07.1990 (în vigoare din 26 aprilie 1993).

*și a structurilor subordonate acestora, prin care se aduc la îndeplinire legile și se prestează serviciile publice.* În categoria de treburi publice intră și problemele ridicate la nivel de interes public, adică activitățile care satisfac unele necesități sociale. Respectiv, prin dreptul de a participa la administrarea treburilor publice se înțelege dreptul de a ocupa funcții (posturi, ranguri) în autoritățile publice, în cadrul cărora se desfășoară activități de interes general (public).<sup>6</sup>

În al treilea rând, *dreptul la administrare implică dreptul cetățeanului de a participa la administrare nemijlocit și prin reprezentanții săi.*

Referindu-ne la **participarea nemijlocită la administrare**, precizăm că aceasta presupune două momente importante: activitatea în cadrul unei funcții publice și participarea cetățenilor la luarea unor decizii prin intermediul referendumurilor.<sup>7</sup>

**Activitatea în cadrul unei funcții publice** este garantată suplimentar în art. 39, alin. (2) din Constituție, în care este stipulat că „oricărui cetățean i se asigură, potrivit legii, accesul la o funcție publică.” În acest fel, dreptul la administrare capătă expresie juridică sub aspectul participării nemijlocite a cetățenilor la administrarea treburilor publice.

Accesul la o funcție publică este asigurat nemijlocit de o serie de acte legislative, care, în principal, stabilesc condițiile ce urmează a fi întrunite pentru ocuparea unei funcții publice. Dintre acestea pot fi enumerate: *Codul electoral*;<sup>8</sup> *Legea cu privire la statutul judecătorului*;<sup>9</sup> *Legea despre statutul deputatului în Parlament*;<sup>10</sup> *Legea cu privire la Guvern*;<sup>11</sup> *Legea privind administrația publică locală*;<sup>12</sup> *Legea Curții de Conturi*;<sup>13</sup> *Legea cu privire la*

<sup>6</sup> Constituția Republicii Moldova. Comentariu. Chișinău: Arc, 2012, p. 164.

<sup>7</sup> Constituția Republicii Moldova. Comentariu. Chișinău: Arc, 2012, p. 164.

<sup>8</sup> Codul electoral al Republicii Moldova, nr. 1381 din 21.11.1997. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 81 din 08.12.1997.

<sup>9</sup> Legea cu privire la statutul judecătorului, nr. 544 din 20.07.1995. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 117-119 din 15.08.2002.

<sup>10</sup> Legea despre statutul deputatului în Parlament, nr. 39 din 07.04.1994. Republicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 059 din 15.04.2005.

<sup>11</sup> Legea cu privire la Guvern nr. 64-XII din 31.05.90 (Veștile nr.8/191, 1990). Republicată în: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 131-133/1018 din 26.09.2002.

<sup>12</sup> Legea privind administrația publică locală, nr. 436-XVI din 28.12.2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 32-35/116 din 09.03.2007.

<sup>13</sup> Legea Curții de Conturi, nr. 261 din 05.12.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 237-240/864 din 31.12.2008.

*Curtea Constituțională*<sup>14</sup>; *Legea cu privire la procuratură*<sup>15</sup>; *Legea cu privire la activitatea poliției și statutul polițistului*<sup>16</sup> etc.

Prezintă importanță în context și *Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public*,<sup>17</sup> în care sunt prevăzute atât condițiile ce urmează a fi întrunite de către candidați, cât și modalitatea concretă de ocupare a funcției publice. Astfel, potrivit art. 27 din Legea citată, la o funcție publică poate candida persoana care îndeplinește următoarele condiții de bază:

- a) deține cetățenia Republicii Moldova;
- b) posedă limba moldovenească și limbile oficiale de comunicare interetnică vorbite în teritoriul respectiv în limitele stabilite de lege;
- c) are capacitate deplină de exercițiu;
- d) nu a împlinit vârsta necesară obținerii dreptului la pensie pentru limită de vârstă;
- e) este aptă, din punctul de vedere al stării sănătății, pentru exercitarea funcției publice, conform certificatului medical eliberat de instituția medicală abilitată, dacă pentru funcția respectivă sunt stabilite cerințe speciale de sănătate;
- f) are studiile necesare prevăzute pentru funcția publică respectivă;
- g) în ultimii 3 ani, nu a fost destituită dintr-o funcție publică conform art. 64, alin. (1), lit. a) și b) sau nu i-a încetat contractul individual de muncă pentru motive disciplinare;
- h) nu are antecedente penale nestinse pentru infracțiuni săvârșite cu intenție;
- i) nu este privată de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate, ca pedeapsă de bază sau complementară, ca urmare a sentinței judecătorești definitive prin care s-a dispus această interdicție.

În același timp, pentru ocuparea funcțiilor publice în autoritățile publice sunt necesare studii superioare absolvite cu diplomă de licență sau echiva-

---

<sup>14</sup> Legea cu privire la Curtea Constituțională nr. 317 din 13.12.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 8 din 07.02.1995.

<sup>15</sup> Legea cu privire la procuratură, nr. 294 din 25.12.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 55-56 din 17.03.2009.

<sup>16</sup> Legea cu privire la activitatea poliției și statutul polițistului, nr. 320 din 27.12.2012. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 42-47 din 01.03.2013.

<sup>17</sup> Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, nr. 158 din 04.07.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 230-232 din 23.12.2008.

lentă, cu excepția funcțiilor publice de execuție din autoritățile administrației publice locale de nivelul întâi în care, după caz, pot fi încadrate persoane cu studii medii de specialitate absolvite cu diplomă.

De asemenea, candidatul la ocuparea funcției publice trebuie să întrunească și cerințele specifice minime pentru ocuparea respectivei funcții, stabilite în Clasificatorul unic al funcțiilor publice, aprobat prin Legea nr. 155 din 21 iulie 2011. Autoritatea publică poate stabili și alte cerințe specifice care se referă la specialitatea studiilor, cunoștințe, abilități profesionale și aptitudini necesare pentru exercitarea eficientă a funcției publice, acestea fiind stipulate în fișa postului aferentă funcției publice.

Pronunțându-ne pe marginea acestor condiții, impuse de lege ca fiind obligatorii pentru accederea la o funcție publică, precizăm că ele nici într-un caz nu trebuie interpretate ca fiind de natură să restrângă dreptul constituțional al cetățenilor la administrare. Mai mult, în acest sens sunt destul de relevante reglementările internaționale (mai ales Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice), din care se poate desprinde cu claritate ideea că dreptul de a accede la o funcție publică poate fi supus unor restrângeri rezonabile.

Pe marginea acestei probleme s-a pronunțat și Curtea Constituțională a Republicii Moldova, care a statuat că condițiile impuse prin lege pentru ocuparea funcției publice au drept scop asigurarea realizării unui serviciu public stabil, profesionist, imparțial, transparent și eficient în interesul societății și al statului. Aceasta deoarece funcționarul public este persoana care activează în scopul realizării unor prerogative de putere publică, exercitarea cărora implică exigențe sporite față de calitățile profesionale ale acestuia.<sup>18</sup>

Prin urmare, existența respectivelor condiții este motivată prin importanța lor, precum și prin importanța organelor reprezentative în exercitarea puterii suverane a poporului, având la bază ideea unei reprezentări responsabile și eficiente care presupune un grad sporit de maturitate politică, civică și o onorabilitate înaltă.

În ceea ce privește ocuparea funcției publice, în art. 28 al aceleiași legi este prevăzut că aceasta se face prin concurs, promovare, transfer și detașare.

---

<sup>18</sup> Hotărârea Curții Constituționale a Republicii Moldova privind excepția de neconstituționalitate a art. 62, alin. (1), lit. d) din Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, nr. 158-XVI din 4 iulie 2008, nr. 6 din 22.03.2011. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 46-52 din 01.04.2011.

În contextul cercetării noastre, prezintă importanță concursul ca modalitate de ocupare a funcției publice, întrucât considerăm că este principala garanție a dreptului fiecărui cetățean de a accede la o funcție publică. Astfel, merită precizat că, potrivit legii, concursul are la bază principiile: *competiției deschise, transparenței, competenței și meritelor profesionale, precum și principiul egalității accesului la funcțiile publice pentru fiecare cetățean*. Cu titlu de propunere, am sugera consacrarea *principiului nediscriminării*, dat fiind faptul că este de natură să completeze perfect principiul egalității.

Evident, o deosebită importanță capătă în context transparența desfășurării concursului. În acest sens, Legea stabilește în art. 29, alin. (3): „Condițiile de desfășurare a concursului se publică într-o publicație periodică, pe pagina web a autorității publice inițitoare, precum și se afișează pe panoul informațional la sediul autorității publice, într-un loc vizibil și accesibil publicului, cu cel puțin 20 de zile calendaristice înainte de data desfășurării concursului.” În viziunea noastră, reducerea transparenței desfășurării concursului pentru ocuparea funcției publice doar la diseminarea informației, nu este suficientă și nici eficientă. O soluție bine venită în acest caz, atât pentru transparența concursului, cât și pentru legalitatea acestuia, ar consta în implicarea reprezentanților societății civile nemijlocit în procesul selectării și testării candidaților, fie ca observatori, fie ca experți (întrucât e bine știut că aceștia dispun de un potențial destul de mare în acest sens).

**Participarea cetățenilor la luarea unor decizii**, văzută fiind ca o participare nemijlocită la administrare, nu trebuie redusă doar la participarea în cadrul referendumurilor, după cum susțin unii specialiști.<sup>19</sup> În viziunea noastră, în acest caz este vorba de dreptul cetățenilor de a participa la procesul decizional. Sub aspect juridico-normativ, dreptul în cauză este consacrat și garantat de către un șir de acte legislative și normative, cele mai importante fiind:<sup>20</sup> *Legea privind transparența în procesul decizional*,<sup>21</sup> *Legea privind accesul la informație*,<sup>22</sup> *Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu pri-*

<sup>19</sup> Constituția Republicii Moldova. Comentariu. Chișinău: Arc, 2012, p. 164.

<sup>20</sup> Pânzaru T., Sultanov R. Cadrul juridic actual ce asigură implicarea cetățenilor în procesul decizional. În: Revista Națională de Drept, 2013, nr. 4, p. 37-43.

<sup>21</sup> Legea privind transparența în procesul decizional nr. 239-XVI din 13.11.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 215-217/798 din 5.12.2008.

<sup>22</sup> Legea privind accesul la informație nr. 982-XIV din 11.05.2000. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 88-90/664 din 28.07.2000.

*vire la acțiunile de implementare a Legii privind transparența în procesul decizional,<sup>23</sup> Legea privind actele legislative,<sup>24</sup> Legea pentru adoptarea Regulamentului Parlamentului,<sup>25</sup> Hotărârea Parlamentului pentru aprobarea Concepției privind cooperarea dintre Parlament și societatea civilă,<sup>26</sup> Legea cu privire la Guvern,<sup>27</sup> Legea privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale,<sup>28</sup> Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la crearea Consiliului Național pentru Participare,<sup>29</sup> Legea privind administrația publică locală<sup>30</sup> etc.*

Toate aceste acte normativ-juridice au menirea de a reglementa diferite aspecte ale implicării cetățenilor în procesul decizional atât la nivel local, cât și central (în activitatea legislativului și a executivului). În principal, în textul acestora este recunoscut dreptul cetățenilor: să participe la orice etapă a procesului decizional; să solicite și să obțină informații referitoare la procesul decizional, inclusiv să primească proiectele de decizie însoțite de materialele aferente; să propună autorităților publice inițierea elaborării și adoptării deciziilor; să prezinte autorităților publice recomandări referitoare la proiectele de decizie supuse discuțiilor; să fie informați referitor la rezultatele procesului decizional, în special, în ce privește luarea în considerație a propunerilor înaintate.

---

<sup>23</sup> Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la acțiunile de implementare a Legii privind transparența în procesul decizional nr. 96 din 16.02.2010. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 30-31/161 din 26.02.2010.

<sup>24</sup> Legea privind actele legislative nr. 780-XV din 27.12.2001. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.36-38/210 din 14.03.2002.

<sup>25</sup> Legea pentru adoptarea Regulamentului Parlamentului nr. 797-XIII din 02.04.1996. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 50/237 din 07.04.2007.

<sup>26</sup> Hotărârea Parlamentului pentru aprobarea Concepției privind cooperarea dintre Parlament și societatea civilă nr. 373-XVI din 29.12.2005. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 5-8/55 din 13.01.2006.

<sup>27</sup> Legea cu privire la Guvern nr. 64-XII din 31.05.90 (Veștile nr. 8/191, 1990). Republicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 131-133/1018 din 26.09.2002.

<sup>28</sup> Legea privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale nr. 317-XV din 18.07.2003. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 208-210/783 din 03.10.2003.

<sup>29</sup> Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la crearea Consiliului Național pentru Participare, nr. 11 din 19.01.2010. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 8-10/42 din 22.01.2010.

<sup>30</sup> Legea privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28.12.2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 32-35/116 din 09.03.2007.



Principalele garanții ale implicării cetățenilor în procesul decizional servesc dreptul la informație și transparența procesului decizional, de asigurarea căroră depinde calitatea și eficiența colaborării dintre stat și cetățean în procesul guvernării și, implicit, realizarea dreptului la administrare.

Din cele expuse, putem conchide că *participarea nemijlocită a cetățenilor la administrare* implică două ipostaze: în primul rând, accesarea la o funcție publică și activitatea în calitate de funcționar public; în al doilea rând, implicarea cetățenilor în procesul decizional. De modul în care sunt dezvoltate în legislația în vigoare aceste momente depinde nivelul de garantare și asigurare a dreptului constituțional la administrare.

***Participarea la administrare prin reprezentanți*** reprezintă cea de-a doua modalitate de realizare a dreptului la administrare. Potrivit cercetătorilor, dreptul de a participa la administrarea treburilor publice *prin reprezentanți* semnifică alegerea unor reprezentanți în funcții publice.<sup>31</sup>

Astfel, cetățenii pot hotărî, prin intermediul unor alegeri periodice și libere, în bază de vot universal, egal, secret, direct și liber exprimat, asupra persoanelor care le vor reprezenta interesele și vor administra problemele de interes public. Astfel, capătă expresie juridică și procedurală principiul prevăzut de art. 2, alin. (1) din Constituție, conform căruia suveranitatea națională aparține poporului Republicii Moldova, care o exercită *și prin organele sale reprezentative*.

Participarea poporului prin reprezentare la administrarea treburilor publice constituie substanța democrației reprezentative. Această reprezentare are conotații juridice și politice, dar ambele aspecte duc la concluzia că sistemul de guvernare pe baze reprezentative trebuie să aibă conotații moderne, concretizate în organizarea periodică de alegeri generale, libere și democratice și în investirea de către reprezentanții națiunii a membrilor guvernului.<sup>32</sup>

O garanție importantă pentru participarea la administrare prin reprezentanți considerăm că rezidă în consacrarea constituțională și dezvoltarea legislativă a *dreptului de vot și de a fi ales*. În lipsa recunoașterii și reglementării acestuia, exercitarea suveranității naționale de către popor s-ar reduce la o simplă declarație formală.

<sup>31</sup> Constituția Republicii Moldova. Comentariu. Chișinău: Arc, 2012, p. 164.

<sup>32</sup> Ionescu C. Principii fundamentale ale democrației constituționale. București: Lumina Lex, 1997, p. 53-54.

## BIBLIOGRAFIE

1. Codul electoral al Republicii Moldova nr. 1381 din 21.11.1997. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 81 din 08.12.1997.
2. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1 din 12.08.1994, (cu modificări și completări până la 14.07.2006).
3. Constituția Republicii Moldova. Comentariu. Chișinău: Arc, 2012.
4. Declarația Universală a Drepturilor Omului, adoptată de Adunarea Generală a O.N.U. prin Rezoluția 217A(III) din 10.12.1948, la New York (Republica Moldova a aderat prin Hotărârea Parlamentului nr. 217-XII din 28.07.90). Publicată în ediția oficială „Tratate internaționale,” 1998, vol. 1.
5. Hotărârea Curții Constituționale a Republicii Moldova privind excepția de neconstituționalitate a art. 62, alin. (1), lit. d) din Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr.158-XVI din 4 iulie 2008, nr. 6 din 22.03.2011. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 46-52 din 01.04.2011.
6. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la acțiunile de implementare a Legii privind transparența în procesul decizional, nr. 96 din 16.02.2010. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 30-31/161 din 26.02.2010.
7. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la crearea Consiliului Național pentru Participare nr. 11 din 19.01.2010. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 8-10/42 din 22.01.2010.
8. Hotărârea Parlamentului pentru aprobarea Concepției privind cooperarea dintre Parlament și societatea civilă, nr. 373-XVI din 29.12.2005. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 5-8/55 din 13.01.2006.
9. Ionescu C. Principii fundamentale ale democrației constituționale. București: Lumina Lex, 1997.
10. Legea cu privire la activitatea poliției și statutul polițistului nr. 320 din 27.12.2012. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 42-47 din 01.03.2013.
11. Legea cu privire la Curtea Constituțională, nr. 317 din 13.12.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 8 din 07.02.1995.
12. Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, nr. 158 din 04.07.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 230-232 din 23.12.2008.

13. Legea cu privire la Guvern nr. 64-XII din 31.05.90 (Veștile nr. 8/191, 1990). Republicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.131-133/1018 din 26.09.2002.
14. Legea cu privire la procuratură, nr. 294 din 25.12.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 55-56 din 17.03.2009.
15. Legea cu privire la statutul judecătorului nr. 544 din 20.07.1995. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 117-119 din 15.08.2002.
16. Legea Curții de Conturi nr. 261 din 05.12.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 237-240/864 din 31.12.2008.
17. Legea despre statutul deputatului în Parlament nr. 39 din 07.04.1994. Republicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 059 din 15.04.2005.
18. Legea pentru adoptarea Regulamentului Parlamentului nr. 797-XIII din 02.04.1996. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 50/237 din 07.04.2007.
19. Legea privind accesul la informație, nr. 982-XIV din 11.05.2000. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 88-90/664 din 28.07.2000.
20. Legea privind actele legislative nr. 780-XV din 27.12.2001. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 36-38/210 din 14.03.2002.
21. Legea privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale nr. 317-XV din 18.07.2003. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 208-210/783 din 03.10.2003.
22. Legea privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28.12.2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 32-35/116 din 09.03.2007.
23. Legea privind transparența în procesul decizional nr. 239-XVI, din 13.11.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 215-217/798 din 5.12.2008.
24. Pactul Internațional cu privire la drepturile civile și politice, adoptat la 16 decembrie 1966 la New York, ratificat de Republica Moldova prin hotărârea Parlamentului nr. 217-XII din 28.07.1990 (în vigoare din 26 aprilie 1993).
25. Pânzaru T., Sultanov R. Cadrul juridic actual ce asigură implicarea cetățenilor în procesul decizional. În: Revista Națională de Drept nr. 4/2013.
26. Scripnic V. Problemele realizării dreptului persoanei la administrare într-un stat de drept (studiu juridico-comparativ). Autoreferatul tezei de doctor în drept. Chișinău, 2012.

## REFLECȚII ASUPRA MECANISMULUI ASIGURĂRII LEGALITĂȚII ÎN STATUL DE DREPT

Petru RAILEAN,  
*doctorand, Academia „Ștefan cel Mare”,  
Judecător la Curtea Constituțională a Republicii Moldova*

### SUMMARY

*Legality is a traditional normative concept to regulate the relationship between those in power and those subjected to that power. The principle of legality protects the citizen against the arbitrary use of power.*

*The legality is a principle of governance in which all persons, institutions and entities, public and private, including the State itself, are accountable to laws that are publicly promulgated, equally enforced and independently adjudicated, and which are consistent with international human rights norms and standards. It requires as well measures to ensure adherence to the principles of supremacy of the law, equality before the law, accountability to the law, fairness in the application of the law, separation of powers, participation in decision-making, legal certainty, avoidance of arbitrariness, and procedural and legal transparency.*

Potrivit lui I. A. Krasnov, legalitatea nu există „în general”, ea este posibilă doar la nivelul unui raport juridic concret sau la nivelul unui grup de relații sociale asemănătoare. În calitate de regim al raporturilor juridice concrete, legalitatea este formată din legalitatea actelor de conduită individuală, nefiind însă o simplă sumă a acestora.

De pe poziția metodologiei abordării statice și dinamice a fenomenelor, legalitatea ca regim al raporturilor juridice concrete este determinată de raportul dintre actele de conduită legale și cele ilegale, adică în practică, legalitatea există ca o caracteristică juridică a conținutului raportului juridic (starea de legalitate a acestuia). Dar atunci când raportul juridic s-a consumat, devenind un fapt juridic, legalitatea trece în starea ordinii de drept. Astfel, legalitatea, sub aspect dinamic, constituie o caracteristică funcțională

a realizării normelor de drept, iar ordinea de drept – o caracteristică statică a realizării dreptului.<sup>1</sup>

De aici, este destul de evidentă legătura strânsă dintre legalitate și ordinea de drept. Acest fapt poate fi dedus și din definițiile date ordinii de drept: o stare ordonată reală a relațiilor sociale, ce exprimă realizarea practică a cerințelor legalității;<sup>2</sup> o stare ordonată a relațiilor sociale bazată pe drept și legalitate;<sup>3</sup> o asemenea ordonare a relațiilor sociale, bazată pe drept și legalitate, ce se exprimă prin conduita legală a subiecților participanți;<sup>4</sup> un sistem al relațiilor sociale reglementate în baza normelor de drept și coordonate în rezultatul afirmării conduitei legale a subiecților în viața socială.<sup>5</sup>

Așadar, în majoritatea cazurilor, ordinea de drept este văzută ca un final al realizării cerințelor și dispozițiilor dreptului, rezultat al respectării și executării normelor juridice, adică al legalității; rezultat al acțiunii legalității ce exprimă nivelul de realizare a cerințelor ei. Deci ordinea de drept constituie scopul reglementărilor juridice, anume pentru crearea acestora sunt edictate legi și alte acte normativ-juridice, este perfecționată legislația, se iau măsuri pentru consolidarea legalității.<sup>6</sup>

Prin urmare, coraportul dintre legalitate și ordinea de drept presupune că ordinea de drept poate fi asigurată doar prin optimizarea (perfecționarea) reglementării juridice și asigurarea legalității; consolidarea legalității conduce inevitabil la consolidarea ordinii de drept; conținutul concret al ordinii de drept depinde de conținutul legalității.<sup>7</sup>

---

<sup>1</sup> Краснов И. А. Специфика законности в федеративном государстве (на примере Российской Федерации). Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Казань, 2007, p. 6, 14.

<sup>2</sup> Алексеев С. С. Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования. Москва: Статут, 1999, p. 38.

<sup>3</sup> Основы права. Учебное пособие. Под ред. В. В. Лазарева. Москва: Юрист, 2001, p. 18.

<sup>4</sup> Морозова Л. А. Теория государства и права. Учебник. Москва: Юрист, 2003, p. 335.

<sup>5</sup> Poalelungi M., Smochină A. Ordinea de drept – condiție prioritară pentru instituirea statului de drept. „Probleme actuale ale jurisprudenței: realizări și perspective”. Analele științifice ale Universității de Stat din Moldova, Științe juridice. Chișinău: Centrul Editorial al USM, 2002, p. 6.

<sup>6</sup> Costachi Gh. Direcții prioritare ale edificării statului de drept în Republica Moldova. Chișinău: IISD, 2009, p. 175.

<sup>7</sup> Лазарев В. В. Общая теория права и государства. Москва: Юрист, 1996, p. 219.

Merită atenție faptul că legalitatea și ordinea de drept au un rol deosebit în viața societății, fiind necesare atât statului, cât și persoanei. De starea legalității și a ordinii de drept depind nivelul libertății omului, caracterul real al drepturilor și libertăților, nivelul și realitatea democrației. Ținând cont de faptul că în condițiile actuale interesele omului sunt considerate prioritare, anume această latură a legalității și a ordinii de drept constituie un scop fundamental al statului. Ele constituie baza, nucleul ordinii în societate, condiția și elementul indispensabil ale democrației, valorile fundamentale general umane.<sup>8</sup>

De aici, este destul de evidentă necesitatea obiectivării legalității, asigurării și protecției acesteia.

Referitor la obiectivarea legalității, menționăm că, potrivit cercetărilor, aceasta se poate obiectiva: în calitate de *idee* în conștiința subiecților de drept; în calitate de *principiu (metodă)* de activitate a subiectului de drept; în calitate de *regim* al activității subiectului.<sup>9</sup> Respectiv, calea devenirii reale a legalității presupune următoarele etape: conturându-se ca idee în conștiința subiectului de drept, legalitatea devine treptat un principiu (metodă) pentru activitatea acestuia, ulterior, din principiu transformându-se în regim al conduitei subiectului.

Ideea necesității respectării legii este generată în conștiința individului de considerentele beneficiilor unei asemenea conduite. Oamenii nu se nasc cu ideea unei conduite legale, dar o obțin prin intermediul procesului continuu de socializare, prin acumularea și însușirea experienței în sfera realității juridice. În prezența unor condiții ce contribuie la consolidarea legalității (social-economice, politice, ideologice etc.), precum și după confirmarea avantajelor conduitei legale, ideea legalității se transformă în principiu (metodă) a activității subiectului. Trecerea legalității din principiu în regim se produce, de asemenea, în prezența unui complex de condiții cu caracter social-economic, juridic, politic, ideologic.<sup>10</sup>

În acest sens, este destul de explicit V. N. Kudreavțev,<sup>11</sup> care susține că ideea legalității este conștientizată și, respectiv, influențează conduita cetățe-

<sup>8</sup> Лазарев В. В. Общая теория права и государства. Москва: Юрист, 1996, p. 225.

<sup>9</sup> Латушкин М. А. Механизм обеспечения законности. В: Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 5: Юриспруденция, 2006, № 8, p. 49.

<sup>10</sup> Латушкин М. А. Механизм обеспечения законности. В: Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 5: Юриспруденция, 2006, № 8, p. 50.

<sup>11</sup> Законность в Российской Федерации. Москва: Спартак, 1998, p. 5.

nilor și a funcționarilor publici numai în prezența anumitor condiții, cum ar fi: plenitudinea reglementării juridice a relațiilor sociale; stabilitatea principalelor instituții juridice; eficiența garanțiilor juridice; atitudinea echitabilă față de orice persoană în procesul de aplicare a legii; inevitabilitatea răspunderii pentru încălcarea legilor etc.

Cercetările sociologice demonstrează că necesitatea dreptului și a legalității, mai ales în perioada actuală, sunt conștientizate pe larg de populație. Cetățenii sunt interesați de regimul legalității, stabilitatea ordinii de drept, protecția vieții, proprietății, intereselor personale. Inevitabilitatea sancționării hoțului și a celui ce ia mită, respectarea strictă a legislației muncii și administrative, protecția dreptului la locuință, soluționarea corectă și echitabilă a plângerilor – anume în baza acestor fapte și altele similare, în care este implicată o persoană concretă, rudele și apropriații acesteia, cetățenii percep imaginea regimului legalității, ei dobândesc încredere în stabilitatea lui sau, dimpotrivă, se dezamăgesc de practica respectării acestui regim, adică de realitatea sa.<sup>12</sup>

Trebuie precizat, în același timp, că în forma sa de regim, legalitatea presupune cu mult mai mult decât corespunderea unei acțiuni sau inacțiuni singulare a subiectului legii. În cadrul regimului juridic al legalității acțiunile ilegale ale subiecților au deja un caracter întâmplător,<sup>13</sup> și, respectiv, nu subminează acest regim.

Din cele expuse, conchidem că obiectivarea, formarea legalității este condiționată. În acest sens, I. A. Krasnov identifică trei categorii de factori: factori – condiții; factori – cauze; factori – garanții.<sup>14</sup>

*Factorii – condiție* (atât pozitivi, cât și negativi) presupun mediul extern situațional în care se formează, se modifică și încetează regimul legalității al unui raport juridic concret. Acești factori se bazează pe fenomenele și procesele (economice, sociale, politice și moral-spirituale) din acea sferă a societății în care se desfășoară raportul concret.

*Factorii – cauze* sunt: în primul rând, calitatea normei juridice materiale

<sup>12</sup> Costachi Gh. Direcții prioritare ale edificării statului de drept în Republica Moldova. Chișinău: IISD, 2009, p. 186-187.

<sup>13</sup> Лагушкин М. А. Механизм обеспечения законности. В: Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 5: Юриспруденция, 2006, № 8, p.50.

<sup>14</sup> Краснов И. А. Специфика законности в федеративном государстве (на примере Российской Федерации). Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Казань, 2007, p. 8.

și calitatea normelor procesuale, care stabilesc mecanismul de realizare a normelor materiale (subiectul responsabil – autoritatea legislativă și normativă); în al doilea rând, specificul raportului juridic concret; în al treilea rând, nivelul conștiinței juridice și al culturii juridice a participanților la raport.

*Factorii – garanții* își încep acțiunea în cazul în care cerințele juridice materiale sau procedurale nu se realizează, când intervine o defecțiune în regimul legalității. Acești factori „cu efect de rezultat garantat” au menirea de a restabili regimul legalității raportului juridic concret (subiecți responsabili – procuror, judecător, avocat etc.).

Prin urmare, conchide cercetătorul, formarea legalității nu este spontană. Este un proces ce poate și trebuie condus, deoarece presupune o influență deliberată asupra conduitei subiecților relațiilor sociale. Pentru eficiența acestui proces este necesară luarea în considerare a factorilor care influențează conduita și care îi determină caracterul legal sau ilegal, precum și mijloacele cu ajutorul cărora se poate direcționa conduita, asigurând corespunderea acesteia cu dispozițiile de drept.<sup>15</sup> Sarcina asigurării regimului legalității necesită cunoașterea și luarea în considerare a varietății de factori care influențează conduita umană (pozitivi și negativi), atât juridici, cât și economici, politici, sociali, psihologici etc. Adică, problema asigurării legalității are un caracter complex și, fiind strâns legată de mai multe fenomene și procese din viața socială, poate fi soluționată cu succes doar în contextul unei stabilizări generale a situației din cadrul statului.<sup>16</sup>

În literatura de specialitate, asigurării și protecției legalității i s-a acordat o atenție deosebită. Mai mult, cercetătorii delimitează strict asigurarea de protecția legalității. Astfel, se susține că diferența rezidă în faptul că *protecția* legalității ține de încălcarea acesteia, iar *asigurarea* – de profilaxia încălcărilor și consolidarea legalității.<sup>17 18</sup>

---

<sup>15</sup> Краснов И. А. Специфика законности в федеративном государстве (на примере Российской Федерации), Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Казань, 2007, р. 8.

<sup>16</sup> Краснов И. А. Специфика законности в федеративном государстве (на примере Российской Федерации). Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Казань, 2007, р. 18-19.

<sup>17</sup> Теория государства и права: Курс лекций / Под редакцией проф. М.Н.Марченко. М.: Зеркало, ТЕИС, 1999, р. 284.

<sup>18</sup> Витрук Н. В. Законность: понятие, защита и обеспечение. În: Общая теория права. Под общей ред. проф. В. К. Бабаева. Нижний Новгород, 1993, р. 530.



Potrivit lui N. V. Vitruk,<sup>19</sup> *protecția legalității* (proprie în viziunea sa doar statului și funcționarilor publici) include constatarea abaterilor de la lege în activitatea de creare și de realizare a dreptului, reprimarea imediată a lor, acționarea mijloacelor de protecție a dreptului și a legii, restabilirea dreptului și a ordinii de drept, tragerea la răspundere a funcționarilor publici vinovați.

Totodată, cercetătorul concretizează că nu orice încălcare a legii, cu atât mai mult a actului subordonat acesteia, poate fi calificată drept încălcare a legalității. Or, încălcarea legalității nu este, pur și simplu, o încălcare de lege, care poate fi doar o greșeală, o eroare admisă în practica de aplicare a dreptului, ci o tendință, o orientare în conduita ilegală a funcționarului public. Astfel, de exemplu, stabilirea măsurii de sancționare contravențională, fără a lua în considerare personalitatea vinovatului (aplicarea amenzii în mărime maximă) într-un caz concret (singular) nu constituie o încălcare a legalității, doar faptele analogice în totalitatea lor reflectă o anumită tendință în conduita funcționarului. Anume persistența conduitei date constituie o încălcare a legalității.

În viziunea sa, încălcări ale legalității constituie următoarele fapte comise de funcționarii statului: încălcarea normelor Constituției și a altor legi (cele mai răspândite fiind: încălcarea drepturilor și libertăților constituționale și a intereselor legale ale cetățenilor și ale altor persoane, atribuirea ilegală cetățenilor sau altor persoane a înlesnirilor și avantajelor, absolvirea ilegală a cetățenilor și a altor persoane de anumite obligații etc.); infracțiunile funcționarilor comise în timpul exercitării atribuțiilor de serviciu (luare de mită, abuz de putere etc.).

În același timp, nu pot fi considerate încălcări ale legalității, de exemplu: încălcarea neesențială a legii ce concretizează normele constituționale; infracțiunile și alte delikte comise de funcționari ce nu țin de exercitarea obligațiilor de serviciu, adică în calitatea acestora de cetățeni. De asemenea, nu constituie încălcări ale legalității încălcarea de către funcționarul public a normelor cuprinse în actele departamentale, nerespectarea disciplinei de serviciu, cazurile singulare de manifestare a neatenției, brutalității sau a lipsei de tact în raport cu oamenii etc., adică nerespectarea normelor etice și morale. În cazurile în care asemenea momente – brutalitatea, vanitatea, indiferența față de soarta omului etc. – devin o normă de conduită pentru funcționar, atunci aceasta constituie

---

<sup>19</sup> Витрук Н. В. Законность: понятие, защита и обеспечение. În: Общая теория права. Под общей ред. проф. В. К. Бабаева. Нижний Новгород, 1993, p. 530.

deja încălcare a obligațiilor constituționale referitoare la om, viața și sănătatea lui, securitatea și inviolabilitatea personală, alte drepturi și libertăți, cinste și demnitate care sunt consacrate constituțional ca fiind valori supreme.<sup>20</sup>

În viziunea noastră, este dificil a contura clar esența și conținutul categoriei de „încălcarea legalității.” Cu atât mai mult considerăm a fi incorectă delimitarea dintre „încălcarea legii” și „încălcarea legalității” doar în baza gravității faptelor, a caracterului sistemic al acestora sau a sferei de relații sociale în cadrul căreia aceasta are loc. „Încălcarea legalității” nu trebuie redusă la „încălcarea legii” (indiferent de gravitatea faptelor și a numărului acestora). În opinia noastră, încălcarea legalității este un concept cu mult mai complex, care nu implică survenirea vreunei forme concrete de răspundere, deoarece ea nu dispune de o componență concretă fixată de lege. Încălcarea legalității are loc atunci când în condițiile constatării încălcărilor de lege (infrațiuni, contravenții, abateri administrative, delikte civile) nu sunt luate măsurile necesare pentru tragerea la răspundere a persoanelor vinovate (sau ele sunt formal sancționate), pentru recuperarea prejudiciilor cauzate persoanelor vătămate (sau recompensarea inechitabilă a acestora), altfel spus, nu intervin consecințele juridice prevăzute de lege pentru restabilirea ordinii de drept. În condițiile persistenței unor asemenea situații nu se poate vorbi de un regim al legalității.

De aici se poate susține că legalitatea nu presupune doar respectarea strictă a legii de către toți subiecții de drept, dar și inevitabilitatea survenirii consecințelor juridice stabilite de lege pentru încălcarea acesteia. Sub acest aspect, devine evident de ce legalitatea este văzută mai mult ca fiind proprie statului și aparatului său de organe și funcționari.

În ceea ce privește *asigurarea legalității*, N.V. Vitruk susține că aceasta reprezintă un sistem de măsuri orientate spre *profilaxia* încălcărilor legalității și *consolidarea* acesteia. *Profilaxia* presupune elucidarea cauzelor și condițiilor încălcării legalității, eliminarea acestora, a tuturor factorilor, fenomenelor și proceselor negative care le favorizează (precum instabilitatea economică și politică, nivelul scăzut de cultură juridică a populației, a funcționarilor publici, deformarea conștiinței juridice profesionale, prioritatea oportunității față de legalitate etc.). *Consolidarea* legalității, la rândul său, presupune formarea,

<sup>20</sup> Витрук Н. В. Законность: понятие, защита и обеспечение. În: Общая теория права. Под общей ред. проф. В. К. Бабаева. Нижний Новгород, 1993, p. 530.

perfecționarea și dezvoltarea garanțiilor legalității în activitatea organelor de stat și a funcționarilor publici.<sup>21</sup>

Garanțiile legalității în literatura de specialitate sunt definite în mod diferit: totalitatea de condiții obiective și subiective, precum și căile și metodele speciale cu ajutorul cărora este asigurată legalitatea;<sup>22</sup> ansamblul condițiilor obiective și subiective, care asigură realizarea strictă și uniformă a legilor și celorlalte acte normative ale statului, adoptate în baza lor, precum și măsurile care contribuie la prevenirea și înlăturarea tuturor abaterilor de la normele de drept;<sup>23</sup> <sup>24</sup> un sistem de condiții, mijloace și factori, determinați de legitățile dezvoltării sociale, care asigură procesul realizării legalității;<sup>25</sup> un anumit complex de factori organizatorici, economici, politici, ideologici și de măsuri juridice, ce asigură respectarea normelor dreptului, protecția drepturilor cetățenilor și a intereselor societății și a statului.<sup>26</sup>

Unii cercetători identifică în acest sens chiar un *mecanism de garantare a legalității*.<sup>27</sup> Respectiv, asigurarea legalității are loc prin intermediul funcționării a trei tipuri de factori: sociali, psihologici și juridici. În procesul asigurării legalității, fiecare dintre ei formează un mecanism distinct.

Astfel, mecanismul social de asigurare a legalității reprezintă un sistem de garanții sociale a legalității (factori ai vieții sociale), care contribuie la apariția și consolidarea legalității în practica socială, precum: bunăstarea economică, nivelul scăzut al șomajului, condiții decente de viață pentru toate păturile sociale, stabilitatea politică, transparența în activitatea statului, pluralismul politic etc.

---

<sup>21</sup> Витрук Н. В. Законность: понятие, защита и обеспечение. În: Общая теория права. Под общей ред. проф. В. К. Бабаева. Нижний Новгород, 1993, p. 530-531.

<sup>22</sup> Avornic Gh. Teoria generală a dreptului. Chișinău: Cartier, 2004, p. 477.

<sup>23</sup> Negru B., Negru A. Teoria generală a dreptului și statului. Chișinău: Bons Offices, 2006, p. 484.

<sup>24</sup> Poalelungi M., Smochină A. Ordinea de drept – condiție prioritară pentru instituirea statului de drept. „Probleme actuale ale jurisprudenței: realizări și perspective”. Analele științifice ale Universității de Stat din Moldova, Științe juridice. Chișinău: Centrul Editorial al USM, 2002, p. 7.

<sup>25</sup> Морозова Л. А. Теория государства и права. Учебник. Москва: Юристъ, 2003, p. 351-352.

<sup>26</sup> Теория государства и права. Под ред. А. С. Пиголкина. Москва: Городец, 2003, p. 444-445.

<sup>27</sup> Лагушкин М. А. Механизм обеспечения законности. В: Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 5: Юриспруденция, 2006, № 8, p. 50.

Mecanismul psihologic de asigurare a legalității se bazează pe sistemul de emoții, orientări ale conștiinței individuale, de grup sau sociale față de drept și problema respectării și realizării acestuia. În acest mecanism sunt incluse atitudinea pozitivă față de drept, sentimentele, emoțiile, orientările individului. În calitate de garanții ale acestui mecanism sunt văzute a fi: nivelul înalt al conștiinței juridice, propagarea pe larg a cunoștințelor juridice, ridicarea autorității dreptului, cultivarea patriotismului, abordarea teoretico-științifică a ideilor și concepțiilor democratice etc.

Mecanismul juridic de asigurare a legalității este considerat a fi principalul. Dacă factorii sociali și cei psihologici influențează indirect starea legalității, atunci cel juridic determină în mod direct caracterul și starea legalității și a ordinii de drept.<sup>28</sup>

Mecanismul juridic de asigurare a legalității se realizează, în primul rând, prin crearea unor garanții normativ-juridice. Unii cercetători susțin că o garanție necesară a legalității este însăși legislația, legea. Criticând o asemenea afirmație, alți cercetători consideră că existența legii poate fi privită doar ca o premisă a legalității și nici într-un caz ca garanție a legalității.

Anumite explicații, în acest sens, ne oferă I. A. Krasnov, în opinia căruia la baza legalității se află legea, mai concret – realizarea acesteia. Legalitatea în cadrul statului se realizează în acea măsură în care sunt realizate legile și actele normative subordonate legii.<sup>29</sup>

Pe de altă parte, trebuie să recunoaștem că legislația poate fi considerată ca garanție dacă o privim ca o fixare normativă a modelelor de conduită legală prin care se asigură cetățenilor și organizațiilor o anumită încredere în ceea ce fac, credința în posibilitatea atingerii rezultatului scontat. La aceasta contribuie și caracterul relativ constant al legilor (durata acțiunii), stabilitatea practicii de aplicare a lor, continuitatea metodelor de activitate ale organelor care asigură executarea legilor, indiferent de succedarea anumitor funcționari publici. Caracterul stabil al reglementărilor generează o încredere în faptul că regulile de conduită nu sunt aleatorii, dar utile și deci necesare, deoarece ele reflectă necesitățile vieții cotidiene, fiind, astfel, obligatorii spre respectare necondiționată.

---

<sup>28</sup> Латушкин М. А. Механизм обеспечения законности. В: Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 5: Юриспруденция, 2006, № 8, p. 50.

<sup>29</sup> Краснов И. А. Понятие законности в современном обществе. В: Юридический аналитический журнал, 2005, № 3-4 (15-16), p. 149.

Vorbind la concret, prin garanții normativ-juridice ale legalității se înțelege totalitatea normelor juridice specializate, existența și menirea cărora țin de necesitatea realizării altor norme de drept.<sup>30</sup> În acest sens, sunt importante garanțiile îndeplinirii dispozițiilor normelor de drept. E prea puțin de a adopta o lege sau alta, e necesar de a crea concomitent și mecanismul de realizare a normelor dreptului, de exemplu, de a stabili sancțiuni pentru neîndeplinirea, încălcarea legii, ordinea contestării acțiunilor ilegale ale funcționarilor publici, protecția drepturilor și libertăților personale etc. Numai în acest caz modelul de conduită, fixat în normă, va fi perceput ca o posibilitate reală, asigurată de stat.<sup>31</sup>

Astfel, este clar că garanțiile normativ-juridice au un rol important în mecanismul de asigurare a legalității. În același timp, valoarea lor nu trebuie absolutizată. Chiar dacă fiecare normă juridică poate fi considerată ca o garanție a legalității, acestea nu vor avea nicio valoare dacă organele responsabile de aplicarea lor nu vor acționa sau vor acționa necorespunzător în cazul încălcării legalității. Prin urmare, cel de-al doilea element important al mecanismului juridic de asigurare a legalității îl constituie activitatea organelor de ocrotire a ordinii de drept, responsabile de constatarea și contracararea încălcărilor de lege.<sup>32</sup> Importante în acest sens sunt supravegherea și controlul stării legalității, deoarece acestea cuprind: controlul exercitat de organul suprem legislativ; controlul exercitat de autoritățile administrative; controlul constituțional și controlul judecătoresc; supravegherea procurorului; controlul obștesc etc.<sup>33</sup>

În context, precizăm că și la nivel internațional pot fi atestate indicații referitoare la mecanismele de consolidare a legalității. Astfel, pentru sistemul Organizației Națiunilor Unite legalitatea constituie un asemenea principiu al conducerii statale, în prezența căruia toate persoanele fizice, instituțiile și organele, statale și particulare, inclusiv statul răspund în fața legii. La rândul

---

<sup>30</sup> Латушкин М. А. Механизм обеспечения законности. В: Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 5: Юриспруденция, 2006, № 8, p. 50.

<sup>31</sup> Costachi Gh. Direcții prioritare ale edificării statului de drept în Republica Moldova. Chișinău: IISD, 2009, p. 186.

<sup>32</sup> Латушкин М. А. Механизм обеспечения законности. В: Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 5: Юриспруденция, 2006, № 8, p. 51

<sup>33</sup> Costachi Gh. Direcții prioritare ale edificării statului de drept în Republica Moldova. Chișinău: IISD, 2009, p. 184.

său, legea este adoptată de către stat, este aplicată în mod egal față de toți și este transpusă în viață de către organe independente, fiind, totodată, conformă normelor și standardelor internaționale în materia drepturilor omului. Legalitatea implică, de asemenea, luarea măsurilor necesare pentru asigurarea respectării principiului supremației dreptului, egalității tuturor în fața legii, răspunderii potrivit legii, aplicării juste a legii, separației puterilor, implicării în procesul decizional, securității juridice, neadmiterea samavolniciei și respectarea transparenței procedurale și juridice.<sup>34</sup>

Bazându-se pe o astfel de abordare complexă a legalității, Secretarul General al ONU identifică câteva mecanisme concrete de asigurare a acesteia, și anume: Constituția sau un alt act asemănător; cadrul normativ-juridic și aplicarea practică a acestuia; sistemul electoral; organele justiției, ale administrației de stat, ale securității și organele pentru apărarea drepturilor omului; cetățenii și societatea civilă implicați în consolidarea legalității și tragerea la răspundere a autorităților și funcționarilor publici.

Fiecare dintre aceste mecanisme cuprind o serie de elemente ce influențează asigurarea și consolidarea legalității în cadrul statului. În cele ce urmează le vom expune succint.

**Constituția, ca lege supremă a statului**, constituie un mecanism distinct prin faptul că: consacră drepturile și libertățile fundamentale ale omului recunoscute internațional, asigură realizarea acestora și stabilește măsuri concrete de apărare a acestora prin sistemul judiciar; stabilește limitele puterii de stat și ale ramurilor acesteia în relațiile dintre ele, precum și în relațiile cu cetățenii; limitează competențele excepționale și cazurile de restrângere a drepturilor și libertăților omului în situații excepționale conform normelor internaționale; activează un sistem judiciar independent și imparțial.

**Baza normativ-juridică**, constituită din legi juste și echitabile, care reglementează complet toate sferele importante ale vieții sociale **și aplicarea practică a acesteia** cu respectarea standardelor internaționale, care asigură protecția drepturilor și libertăților omului.

**Sistemul electoral**, care servește, în special, prin intermediul alegerilor

---

<sup>34</sup> Руководящая записка генерального секретаря „Подход ООН к оказанию помощи в области обеспечения законности”. 12-38584(R). Апрель 2008 года. <[http://www.unrol.org/files/SG%20Guidance%20Note%20on%20UN%20Approach-ROL\\_RUSSIAN.pdf](http://www.unrol.org/files/SG%20Guidance%20Note%20on%20UN%20Approach-ROL_RUSSIAN.pdf)>. (accesat la 13.05.2013).

periodice corecte, ca garanție a faptului că puterea se bazează pe voința popoului și garantează dreptul fiecărui cetățean de a participa la guvernarea statului, fie direct, fie prin reprezentanți aleși în mod liber, precum și servește la transmiterea democratică a puterii forțelor politice învingătoare în cadrul scrutinelor electorale.

**Instituții publice** care dispun de o structură organizațională solidă și buget consolidat, personal calificat și dotarea necesară pentru elaborarea, adoptarea, aplicarea și asigurarea respectării legii, garantând realizarea egală a tuturor drepturilor omului pentru toți cetățenii, și cuprind: organul legislativ răspunzător de elaborarea și punerea în acțiune a legilor cu respectarea procedurilor transparente; organe de supraveghere eficiente (de ex., organe anticorupție, comitete parlamentare, comisii independente pentru drepturile omului); sistemul justiției independentă, imparțială și învestită cu competențe corespunzătoare pentru aplicarea cu bună-credință a legilor și asigurarea egalității tuturor cetățenilor în fața legii; structurile ministeriale care formează politica și realizează conducerea în sfera realizării eficiente a justiției, asigurarea securității, prevenirea criminalității, cercetarea încălcărilor de lege și urmărirea judiciară a acestora; organele de ocrotire a ordinii de drept care asigură securitatea cetățenilor și respectarea legii evitând discriminările; instituțiile penitenciare, care asigură activitatea fiabilă, sigură și umană a sistemului penitenciar și educațional-corecțional; o structură accesibilă de asistență juridică și parajudicială pentru cei care nu sunt în stare să o achite și o protecție corespunzătoare și eficientă pentru persoanele învinuite de încălcarea legii; o structură de asistență socială, care susține victimele și martorii infracțiunilor și a abuzurilor de putere, inclusiv copiii, să participe la actul justiției, asigurând compensarea prejudiciului suportat; un sistem de pregătire profesională a avocaților, judecătorilor, procurorilor, colaboratorilor organelor de drept și a instituțiilor penitenciare, care promovează cultura legalității, disciplinei și a eticii profesionale; forțele militare și forțele protecției civile, devotate Constituției și altor legi ale statului, precum și guvernării legitim alese, care respectă normele dreptului internațional umanitar; mecanisme eficiente și accesibile de soluționare a pretențiilor persoanelor fizice, a organelor de stat și a grupurilor sociale și a litigiilor dintre aceștia, care cuprind instanțe judecătorești, instituții administrativ-jurisdicționale, mecanisme alternative sau tradiționale de soluționare a litigiilor.

**Cetățenii și societatea civilă** implicați în consolidarea legalității și tragera la răspundere a organelor și funcționarilor de stat, în calitate de mecanism

de asigurare a legalității cuprinde: un sistem administrativ public care promovează cultura devotamentului față de lege, asigură informarea și educarea cetățenilor cu privire la întreaga gamă de drepturi și responsabilități de care dispun; comunități ce dispun de acces egal la justiție și competențe pentru a participa la soluționarea litigiilor prin mijloace pașnice spre satisfacerea necesităților; acces nelimitat la justiție și alte mecanisme pentru realizarea unei supravegheri independente a activității puterii executive și prevenirea abuzurilor de putere; o societate civilă puternică constituită din organizații nonguvernamentale, asociații profesionale, grupuri feminine, uniuni muncitorești ce dispun de personal calificat corespunzător, dotarea, finanțarea și structura organizațională necesară; mijloace de informare în masă libere, responsabile și competente.

Privite în ansamblu, aceste mecanisme de asigurare a legalității, practic, denotă faptul cât de complex este fenomenul legalității și cât de complexe trebuie să fie măsurile destinate asigurării acesteia.

### BIBLIOGRAFIE

1. Avornic Gh. Teoria generală a dreptului. Chișinău: Cartier, 2004.
2. Costachi Gh. Direcții prioritare ale edificării statului de drept în Republica Moldova. Chișinău: IISD, 2009.
3. Negru B., Negru A. Teoria generală a dreptului și statului. Chișinău: Bons Offices, 2006.
4. Poalelungi M., Smochină A. Ordinea de drept – condiție prioritară pentru instituirea statului de drept. „Probleme actuale ale jurisprudenței: realități și perspective.” Analele științifice ale Universității de Stat din Moldova, Științe juridice. Chișinău: Centrul Editorial al USM, 2002.
5. Алексеев С. С. Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования. Москва: Статут, 1999.
6. Витрук Н. В. Законность: понятие, защита и обеспечение. În: Общая теория права. Под общей ред. проф. В. К. Бабаева. Нижний Новгород, 1993.
7. Законность в Российской Федерации. Москва: Спартак, 1998.
8. Краснов И. А. Понятие законности в современном обществе. В: Юридический аналитический журнал, 2005, № 3-4(15-16).
9. Краснов И. А. Специфика законности в федеративном государстве (на примере Российской Федерации). Автореферат диссертации на



соискание ученой степени кандидата юридических наук. Казань, 2007.

10. Лазарев В. В. Общая теория права и государства. Москва: Юристь, 1996.

11. Латушкин М. А. Механизм обеспечения законности. В: Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 5: Юриспруденция, 2006, № 8.

12. Морозова Л. А. Теория государства и права. Учебник. Москва: Юристь, 2003.

13. Основы права. Учебное пособие. Под ред. В. В. Лазарева. Москва: Юристь, 2001.

14. Руководящая записка генерального секретаря „Подход ООН к оказанию помощи в области обеспечения законности.” 12-38584(R). Апрель 2008 года. <[http://www.unrol.org/files/SG%20Guidance%20Note%20on%20UN%20Approach-ROL\\_RUSSIAN.pdf](http://www.unrol.org/files/SG%20Guidance%20Note%20on%20UN%20Approach-ROL_RUSSIAN.pdf)>. (accesat la 13.05.2013).

15. Теория государства и права. Под ред. А. С. Пиголкина. Москва: Городец, 2003.

16. Теория государства и права: Курс лекций/Под редакцией проф. М. Н. Марченко. М.: Зеркало, ТЕИС, 1999.

## ROLUL ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE ÎN ASIGURAREA ȘI PROTECȚIA DREPTURILOR OMULUI

Vitalie MAZUR,  
*doctorand, Institutul de Cercetări Juridice și Politice  
al Academiei de Științe a Moldovei*

### RÉSUMÉ

*Les autorités locales ont la possibilité d'assurer et réaliser toutes les catégories de droits et libertés de l'homme. Cela nécessite, d'abord, d'utiliser utile les droits politiques des citoyens et les impliquer dans la prise de décision.*

*Coopération entre les autorités et les citoyens pour atteindre des intérêts communs est bénéfique pour les deux parties. Le citoyen se rend compte de certains droits et intérêts, assurer une certaine stabilité et sécurité, tandis que les autorités locales accroître l'efficacité de son activité, assurant ainsi le soutien et la confiance de la population.*

**Mots-clés:** *les autorités locales, droits et libertés de l'homme, les droits politiques, la prise de décision, le citoyen.*

În Constituția Republicii Moldova<sup>1</sup> este consacrată o idee fundamentală pentru perioada actuală de dezvoltare a statului nostru: „Republica Moldova este un stat de drept, democratic, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile lui, libera dezvoltare a personalității umane ... reprezintă valori supreme și sunt garantate.” [art. 1, alin. (3)]

În vederea realizării acestui deziderat constituțional, Republica Moldova a ratificat, practic, majoritatea actelor internaționale în materie de protecție a drepturilor omului, asumându-și, astfel, obligații și față de comunitatea internațională. Cu toate că în majoritatea instrumentelor internaționale sunt stabilite obligații pentru guvernele statelor semnatare, totuși trebuie să precizăm că acestea au o anumită semnificație și pentru toate nivelurile puterii de stat, inclusiv, pentru puterea locală – autoritățile administrației publice locale.

Incontestabil, drepturile și libertățile omului sunt realizate, întâi de toate,

---

<sup>1</sup> Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 12.08.1994, nr. 1 (cu modificări și completări până la 14.07.2006).

la nivel local, adică acolo unde persoana locuiește și activează. De aici se poate constata că realizarea drepturilor depinde în mod substanțial de activitatea autorităților publice locale. Cu toate acestea, legislația în vigoare, în materie de organizare și funcționare a autorităților publice locale, nu consacră într-o formulă expresă „respectarea și protecția drepturilor și libertăților omului” ca fiind o sarcină a acestor autorități. Este de remarcat în context, că în literatura de specialitate se propune chiar recunoașterea acesteia ca o funcție distinctă a autorităților în cauză (cu denumirea completă – „funcția de asigurare a legalității, a ordinii de drept și a drepturilor și libertăților omului și cetățeanului”).<sup>2</sup>

Făcând excepție de această particularitate, trebuie să recunoaștem totuși că activitatea autorităților administrației publice locale în materie de respectare și protecție a drepturilor omului este destul de cuprinzătoare, întrucât aceasta privește întreaga populație a țării, grupată în colectivități locale și cuprinde, practic, toate drepturile și libertățile cetățenilor.

Vorbind nemijlocit de contribuția autorităților administrației publice locale la realizarea drepturilor și libertăților omului și cetățeanului, trebuie să subliniem că aceasta ține, în primul rând, de asigurarea drepturilor politice. Potrivit cercetătorilor, aceasta constituie o condiție *sine qua non* a înșăși existenței puterii locale. Prin prisma acestei abordări, autoadministrarea locală este privită ca fiind o anumită formă de autoorganizare, ce poate fi caracterizată ca un sistem administrativ în care subiectul administrat (populația) dispune de posibilitatea de a influența substanțial organizarea și funcționarea sistemului administrativ (autoritățile administrației publice locale) și să corecteze activitatea acestuia prin intermediul unor astfel de mecanisme, precum alegerile locale, referendumul local, consultările publice, depunerea petițiilor în adresa autorităților locale și a aleșilor locali etc.

În cadrul acestui sistem, fiecare membru al colectivității locale este și un membru asociat în procesul de realizare a puterii locale, care acționează potrivit voinței sale și întru realizarea intereselor sale ce corespund voinței

---

<sup>2</sup> Попов Ю. В. Проблемы осуществления полномочий органов местного самоуправления в области обеспечения законности, правопорядка, прав и свобод человека и гражданина (на примере субъектов Российской Федерации, находящихся в пределах южного федерального округа). Автореферат диссертации на соискание учёной степени кандидата юридических наук. Ставрополь, 2004, p. 16.

și intereselor celorlalți membrii ai colectivității locale. Astfel, individul își realizează libertatea sa politică de influențare a stării treburilor publice la nivel local, pentru a le aduce la condiția în care să-i fie asigurat cel mai optim regim de satisfacere a necesităților cotidiene, iar colectivitatea locală în ansamblu – dreptul său de a se autoadministra de sine stătător, în limitele prevăzute de Constituție.<sup>3</sup>

De aici reiese că realizarea autoadministrării locale ca putere publică și, respectiv, exercitarea democrației locale presupune un proces de realizare a drepturilor publice subiective ale membrilor colectivității locale, orientate spre asigurarea, în primul rând, a intereselor și necesităților social-economice, culturale, politice și de altă natură.<sup>4</sup>

Unul dintre principalele drepturi politice realizate la nivel local de către cetățean, asigurat prin activitatea autorităților publice locale, este *dreptul la administrare (dublat de dreptul de vot și de a fi ales)*, atât în ipostaza sa pasivă (participarea la administrare prin reprezentanți), cât și în cea activă (participarea nemijlocită la administrare prin ocuparea unei funcții publice la nivel local sau implicarea în procesul decizional), garanțiile constituționale ale căruia sunt consacrate în art. 109, alin. (1) din Constituția Republicii Moldova.<sup>5</sup>

În context, o atenție deosebită merită competența autorităților administrației publice locale de a asigura implicarea cetățenilor în procesul decizional. Problema este în detalii reglementată în textul Legii-cadru a administrației publice locale – *Legea privind administrația publică locală*,<sup>6</sup> relevante fiind următoarele dispoziții:

- art. 3, alin. (1) – „Administrația publică în unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile autonomiei locale, descentralizării serviciilor publice, eligibilității autorităților publice locale și consultării cetățenilor în probleme locale de interes deosebit;”

---

<sup>3</sup> Бондарь Н. С. Местное самоуправление и конституционное правосудие. Конституционализация муниципальной демократии в России. Москва: Норма, 2008, p. 19.

<sup>4</sup> Бондарь Н. С. Местное самоуправление и конституционное правосудие. Конституционализация муниципальной демократии в России. Москва: Норма, 2008, p. 19.

<sup>5</sup> Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 12.08.1994, nr. 1 (cu modificări și completări până în 14.07.2006).

<sup>6</sup> Legea privind administrația publică locală, nr. 436 din 28.12.2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 32-35 din 09.03.2007.

- art. 14, alin. (2), pct. z<sup>1</sup>) – Consiliul local ... „dispune consultarea publică, în conformitate cu legea, a proiectelor de decizii în problemele de interes local care pot avea impact economic, de mediu și social (asupra modului de viață și drepturilor omului, asupra culturii, sănătății și protecției sociale, asupra colectivităților locale, serviciilor publice), precum și în alte probleme care preocupă populația sau o parte din populația unității administrativ-teritoriale;”

- art. 17, alin. (1) – „Ședințele consiliului local sunt publice. (2) Orice persoană interesată poate asista la ședințele consiliului local. (3) Cetățenii, asociațiile constituite în corespundere cu legea și alte părți interesate au dreptul: a) de a participa, în condițiile legii, la orice etapă a procesului decizional; b) de a avea acces la informațiile privind bugetul localității și modul de utilizare a resurselor bugetare, la proiectele de decizii și la ordinea de zi a ședințelor consiliului local și ale primăriei; c) de a propune inițierea elaborării și adoptării unor decizii; d) de a prezenta autorităților publice locale recomandări, în nume propriu sau în numele unor grupuri de locuitori ai colectivităților respective, privind diverse proiecte de decizie supuse dezbaterilor. (4) Autoritățile publice locale și funcționarii publici ai unităților administrativ-teritoriale respective sunt obligați să întreprindă măsurile necesare pentru asigurarea posibilităților efective de participare a cetățenilor, a asociațiilor constituite în corespundere cu legea și a altor părți interesate la procesul decizional, inclusiv prin intermediul: a) informării adecvate și în timp util asupra subiectelor dezbătute de consiliul local; b) recepționării și examinării, în timp util, a tuturor recomandărilor, sesizărilor, scrisorilor, adresate de către cetățeni autorităților lor reprezentative, la elaborarea proiectelor de decizii sau a programelor de activitate; c) promovării unei politici de comunicare și dialog cu cetățenii; d) publicării programelor, strategiilor, agendei ședințelor pe diverse suporturi informaționale. (5) Împiedicarea accesului liber la ședințele consiliului local sau compromiterea procesului decizional prin acțiuni deliberate de ascundere a informației de interes public se sancționează conform legislației în vigoare;”

- art. 22, alin. (1) – „Problemele de pe ordinea de zi a ședinței consiliului local se examinează de către acesta dacă sunt însoțite de avizul sau raportul comisiei de specialitate a consiliului și, după caz, de raportul sau avizul primăriei și/sau al subdiviziunii de resort a serviciului public descentralizat sau al celui desconcentrat, precum și *de sinteza recomandărilor recepționate în cadrul consultării publice* (e.n.);”

- art. 29, alin. (1) – Primarul „propune consiliului local consultarea populației prin referendum în probleme locale de interes deosebit, ia măsuri pentru organizarea acestor consultări” (pct. v);

- art. 32, alin. (1<sup>1</sup>) – „Proiectele de dispoziții ale primarului în problemele de interes local care pot avea impact economic, de mediu, social (asupra modului de viață și drepturilor omului, asupra culturii, sănătății și protecției sociale, asupra colectivităților locale, serviciilor publice) se consultă public, în conformitate cu legea, cu respectarea procedurilor stabilite de către fiecare autoritate reprezentativă și deliberativă a populației unității administrativ-teritoriale de nivelul întâi sau al doilea, după caz.”

Din câte se poate observa, legislația în vigoare oferă cetățenilor pârghii importante pentru a se implica în procesul decizional la nivel local, în scopul de a-și realiza drepturile, libertățile și interesele lor legale. Problematică rămâne doar receptivitatea și cointeresarea aleșilor locali și a funcționarilor publici din administrația locală de a respecta legislația în vigoare, implicit de a respecta drepturile cetățenilor de a participa la procesul autoadministrării locale.

În pofida semnificației deosebite a aspectului enunțat, totuși rolul autorităților locale nu se reduce doar la asigurarea drepturilor și libertăților politice. De esența activității acestor autorități ține și asigurarea altor drepturi. În acest sens, precizăm că descentralizarea – transferarea competențelor și a obligațiilor de către autoritățile centrale celor locale – s-a înregistrat, practic, în majoritatea statelor aflate în dezvoltare cu o economie de tranziție. În majoritatea cazurilor, autoritățile publice locale și-au asumat responsabilitatea pentru prestarea unui șir de servicii publice ce țin de sănătate, educație, asigurarea cu spațiu locativ, asigurarea cu apă, ocrotirea ordinii de drept, perceperea impozitelor și a taxelor etc.<sup>7</sup>

Prin urmare, în sarcina autorităților locale este pusă obligația de a asigura membrilor colectivității locale condiții decente de trai, o ordine publică stabilă, precum și condiții corespunzătoare pentru realizarea altor drepturi și libertăți. Pentru soluționarea acestor întrebări, autoritățile locale sunt în drept și, totodată, obligate să organizeze și să asigure în limitele unității adminis-

---

<sup>7</sup> Местные органы власти и права человека: оказание эффективных услуг. Доклад Международного Совета по политике в области прав человека, 2005. Версуа, Швейцария. <[http://www.ichrp.org/files/reports/12/124\\_report\\_ru.pdf](http://www.ichrp.org/files/reports/12/124_report_ru.pdf)>.

trativ-teritoriale: serviciile publice de gospodărie comună; ordinea publică (prin implicarea poliției, a pompierilor și formațiunilor de protecție civilă de interes local) și curățenia; lucrări de proiectare, construcție, întreținere și modernizare a drumurilor, podurilor, fondului locativ, precum și a întregii infrastructuri economice, sociale și de agrement de interes local.

Destul de relevantă în acest sens este *Legea privind descentralizarea administrativă*<sup>8</sup> care prevede în art. 4:

(1) Pentru autoritățile publice locale de nivelul întâi se stabilesc următoarele domenii proprii de activitate:

- a) planificarea urbană și gestionarea spațiilor verzi de interes local;
- b) colectarea și gestionarea deșeurilor menajere, inclusiv salubritatea și întreținerea terenurilor pentru depozitarea acestora;
- c) distribuirea apei potabile, construirea și întreținerea sistemelor de canalizare și de epurare a apelor utilizate și pluviale;
- d) construcția, întreținerea și iluminarea străzilor și drumurilor publice locale;
- e) transportul public local;
- f) amenajarea și întreținerea cimitirelor;
- g) administrarea bunurilor din domeniile public și privat locale;
- h) construcția, gestionarea, întreținerea și echiparea instituțiilor preșcolare și extrașcolare (creșe, grădinițe de copii, școli de artă, de muzică);
- i) dezvoltarea și gestionarea rețelelor urbane de distribuire a gazelor și energiei termice;
- j) activități culturale, sportive, de recreație și pentru tineret, precum și planificarea, dezvoltarea și gestionarea infrastructurilor necesare acestor tipuri de activități;
- k) amenajarea piețelor agricole, a spațiilor comerciale, realizarea oricăror alte măsuri necesare pentru dezvoltarea economică a unității administrativ-teritoriale;
- l) instituirea și gestionarea întreprinderilor municipale și organizarea oricărei alte activități necesare dezvoltării economice a unității administrativ-teritoriale;

---

<sup>8</sup> Legea privind descentralizarea administrativă, nr. 435 din 28.12.2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 29-31, din 02.03.2007.

m) construcția de locuințe și acordarea altor tipuri de facilități pentru păturile social vulnerabile, precum și pentru alte categorii ale populației;

n) organizarea serviciilor antiincendiere.

(2) Pentru autoritățile publice locale de nivelul al doilea se stabilesc următoarele domenii proprii de activitate:

a) administrarea bunurilor din domeniile public și privat ale raionului;

b) planificarea și administrarea lucrărilor de construcție, întreținere și gestionare a unor obiective publice de interes raional;

c) construcția, administrarea și repararea drumurilor de interes raional, precum și a infrastructurii rutiere;

d) organizarea transportului auto de călători, administrarea autogărilor și stațiilor auto de interes raional;

e) stabilirea unui cadru general pentru amenajarea teritoriului la nivel de raion și protecția pădurilor de interes raional;

f) susținerea și stimularea inițiativelor privind dezvoltarea economică a unității administrativ-teritoriale;

g) elaborarea și implementarea proiectelor de construcție a gazoductelor interurbane (inclusiv a gazoductelor de presiune medie), a altor obiective termoeenergetice cu destinație locală;

g<sup>1</sup>) întreținerea școlilor primare și școlilor primare-grădinițe, gimnaziilor și liceelor, instituțiilor de învățământ secundar profesional, școlilor-internat și gimnaziilor-internat cu regim special, altor instituții din domeniul învățământului care deserveșc populația raionului respectiv, precum și activitatea metodică, alte activități din domeniu;

h) administrarea instituțiilor de cultură, turism și sport de interes raional, alte activități cu caracter cultural și sportiv de interes raional;

i) administrarea întreprinderilor municipale de interes raional;

j) administrarea unităților de asistență socială de interes raional;

k) dezvoltarea și gestionarea serviciilor sociale comunitare pentru categoriile social vulnerabile, monitorizarea calității serviciilor sociale.

În baza acestor prevederi legale se poate conchide că autoritățile publice locale sunt responsabile de asigurarea și realizarea unui spectru larg de drepturi sociale, civile, culturale, economice și de altă natură. Ceea ce trebuie precizat la moment este că în toate domeniile de activitate stabilite de lege, autoritățile trebuie să acționeze doar ținând cont de interesele cetățenilor, ale populației unității administrativ-teritoriale. Acest fapt reflectă esența princi-



piului autonomiei locale, care presupune „garantarea dreptului și capacității efective a autorităților publice locale de a reglementa și gestiona, conform legii, sub propria lor responsabilitate și în *interesul populației locale* (e. n.), o parte importantă din treburile publice” (art. 3, pct. 1 din *Legea privind decentralizarea administrativă*).

În același timp, nu trebuie neglijat faptul că eficiența sau nivelul de asigurare și realizare a drepturilor sociale, civile, culturale, economice și de altă natură de către autoritățile administrației publice locale depind în cea mai mare parte de resursele financiare de care dispun acestea. Sub acest aspect, adeseori se invocă faptul că la nivel local sunt asigurate cu mult mai ușor drepturile politice și civile decât cele economice, culturale și sociale, deoarece ultimele implică cheltuieli cu mult mai mari.

În viziunea noastră, autoritățile locale dispun de posibilități de a asigura și realiza toate categoriile de drepturi și libertăți ale omului. Doar că pentru aceasta este necesar să folosească util, în primul rând, drepturile politice ale cetățenilor pentru a-i implica în procesul decizional. Colaborarea autorităților cu cetățenii în vederea realizării intereselor comune este benefică pentru ambele părți. Cetățeanul, astfel, își realizează unele drepturi și interese, asigurându-și o anumită stabilitate și siguranță, în timp ce autoritățile publice locale își sporesc eficiența activității, prin aceasta obținând susținerea și încrederea populației.

În concluzie, subliniem că atât pentru stimularea acestei colaborări, cât și pentru sporirea responsabilității autorităților administrației publice locale în materia drepturilor omului, ar fi necesară stipularea expresă în legislație a obligației autorităților locale de a respecta, asigura și proteja drepturile și libertățile omului și cetățeanului.

## BIBLIOGRAFIE

1. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 12.08.1994, nr. 1 (cu modificările și completările până la 14.07.2006).
2. Legea privind administrația publică locală nr. 436 din 28.12.2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 32-35 din 09.03.2007.
3. Legea privind decentralizarea administrativă, nr. 435 din 28.12.2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 29-31, din 02.03.2007.
4. Бондарь Н. С. Местное самоуправление и конституционное

правосудие. Конституционализация муниципальной демократии в России. Москва: Норма, 2008.

5. Местные органы власти и права человека: оказание эффективных услуг. Доклад Международного Совета по политике в области прав человека, 2005. Версва, Швейцария. <[http://www.ichrp.org/files/reports/12/124\\_report\\_ru.pdf](http://www.ichrp.org/files/reports/12/124_report_ru.pdf)>.

6. Попов Ю. В. Проблемы осуществления полномочий органов местного самоуправления в области обеспечения законности, правопорядка, прав и свобод человека и гражданина (на примере субъектов Российской Федерации, находящихся в пределах южного федерального округа). Автореферат диссертации на соискание учёной степени кандидата юридических наук. Ставрополь, 2004.

## ASPECTE DOCTRINARE ȘI NORMATIVE CU REFERIRE LA DREPTURILE FUNDAMENTALE ALE OMULUI ȘI CETĂȚEANULUI PROTEJATE ÎN ACTIVITATEA NOTARIALĂ DIN REPUBLICA MOLDOVA

Cătălin-Marius TOMA,  
*Institutul de Istorie, Stat și Drept al  
Academiei de Științe a Moldovei*

### SUMMARY

*The author is conducting a research into the legal field of the notary's activity. It is particularly made an effort to investigate this problem through the doctrinal views on the problem of fundamental human rights and freedoms. A research will deal with various definitions and concepts regarding the fundamental human rights. The study will try to show that there is a lack of regulation of some doctrinal aspects and particularly that Moldova's notary doctrine and especially their notary legislation doesn't contain references to established definitions. Because of that, the notary legislation is not perfect and the fundamental human rights and freedoms are not protected efficiently.*

Problema drepturilor omului a suscitat atenția generațiilor de savanți încă de pe timpul primelor cărți sfinte, care erau, dar și sunt privite drept o primă încercare de stabilire a unor drepturi și libertăți, a definirii și clasificării lor. Spre exemplu, Biblia conține nenumărate referințe la diverse drepturi și libertăți, coroborate desigur cu un sistem de pedepse dure pentru nesocotirea sau încălcarea lor. Deși de-a lungul istoriei au fost elaborate mai multe acte-declarații cu statut constituțional, în care se făcea referire la diverse drepturi, totuși abia în perioada modernă și mai cu seamă în cea contemporană s-au făcut tentative consistente de a veni cu definiții ce ar cuprinde spectrul larg de drepturi fundamentale ale omului și cetățeanului.

În literatura juridică mai recentă<sup>1</sup> s-a afirmat că drepturile și libertățile fundamentale nu reprezintă o nouă morală sau o nouă religie laică, ci sunt în egală măsură o realitate în viața cotidiană a societății omenești, practic finalitatea

---

<sup>1</sup> Muraru I., Tănăsescu E. Drept constituțional și instituții politice. Ed. a 13-a, vol. I, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 135.

întregii activități umane, mai cu seamă în societatea democratică, fiind o limbă comună tuturor oamenilor. Preocuparea pentru protecția și promovarea libertății individuale, a drepturilor fundamentale în general, deși are o istorie îndelungată, începând cu actele constituționale engleze *Magna Carta Libertatum* (1215) și *Habeas Corpus Act* (1679), își regăsește totuși cele mai importante puncte de reper în Declarația Franceză a Drepturilor Omului și Cetățeanului (1789), în Declarația Universală a Drepturilor Omului (1948) și în Convenția Europeană pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale (1950), constituind în permanență o temă de mare actualitate, drept dovadă fiind Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene, în prezent având forță juridică asemănătoare Tratatelor UE, după intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona pe întreg teritoriul Uniunii Europene, la 1 decembrie 2009.

Este firesc că pentru a da o definiție fenomenului drepturilor fundamentale sau drepturilor omului, este necesar de a înțelege care este conținutul lor. Așa cum ființei umane îi sunt inerente multiple drepturi și libertăți, a apărut problema delimitării acestora de cele fundamentale, care necesită o protecție specială, inclusiv prin declarații universale sau regionale.

În una dintre cele mai răspândite accepțiuni, se susține că în rândul drepturilor civile și politice, denumite și „drepturi din prima generație”<sup>2</sup> se includ, printre altele: dreptul la viață; interzicerea torturii, aplicării unor pedepse sau tratamente crude, inumane ori degradante; interzicerea sclaviei; interzicerea muncii forțate; dreptul fiecăruia la libertate și securitatea persoanei sale; dreptul persoanelor arestate sau deținute de a fi tratate cu umanitate; dreptul la egalitate în fața legii; dreptul la prezumția de nevinovăție; dreptul individului de a i se recunoaște pretutindeni personalitatea umană; libertatea de circulație, inclusiv de a părăsi propria țară și de a reveni în aceasta.

În continuare, se afirmă tranșant că dintre drepturile și libertățile omului, drepturile și libertățile fundamentale sunt acelea care consacră la nivel normativ acele drepturi pe care guvernanții doresc să le garanteze, astfel încât forța lor juridică și garanțiile lor sunt cele ale normei juridice prin care au fost consacrate.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Muraru I., Tănăsescu E. *Drept constituțional și instituții politice*. Ed. a 13-a, vol. I. Ed. C.H. Beck, București, 2008. p. 143, și Vida I. *Drepturile omului în reglementări internaționale*. Ed. Lumina Lex. București, 1999, p. 19.

<sup>3</sup> Muraru I., Tănăsescu E. *Drept constituțional și instituții politice*. Ed. a 13-a, vol. I. Ed. C.H. Beck. București, 2008, p. 138.

Cu referire la multiplele definiții, de menționat că noțiunea de „drepturi și libertăți fundamentale” a cunoscut evoluția pe care a urmat-o societatea în ansamblul ei. Terminologia actuală face referire fie la drepturile cetățenilor, la drepturi fundamentale, fie la drepturile omului, ca urmare a transpunerii acestei problematici din dreptul intern în dreptul internațional și invers.<sup>4</sup>

În continuare, vom face o trecere în revistă a principalelor definiții date fenomenului drepturilor omului, relevând aspectele și ideile pe care le do-reau autorii a fi evidențiate.

**Abordările doctrinare pe plan internațional.** Având în vedere multitudinea de definiții ale drepturilor omului lansate în spațiul juridic occidental, nu vom veni cu enumerarea lor, ci doar evidențiind câteva care ne par a fi caracteristice sistemului. În această ordine de idei, savantul francez Leon Duguit<sup>5</sup> a denumit „drepturile fundamentale” ca fiind libertăți publice, exprimare ce a cunoscut o largă utilizare în doctrina franceză. În general, în doctrina franceză, terminologia de „libertăți publice,” alternativ cu aceea de „libertăți fundamentale,” o folosește și Jean Morange,<sup>6</sup> în timp ce alți autori francezi<sup>7</sup> utilizează denumirile de drepturi și libertăți fundamentale sau libertăți constituționale și europene sau internaționale.

Într-o variantă cu totul neobișnuită, în doctrina juridică occidentală<sup>8</sup> s-a afirmat că, din punct de vedere juridic, dreptul este o libertate, iar libertatea este un drept, iar între cei doi termeni nu există deosebiri de natură juridică, ele reprezentând în realitate o singură noțiune juridică, denumită frecvent libertăți publice. Iar prin expresia libertăți publice trebuie să se înțeleagă atât libertățile, cât și drepturile umane, dar care aparțin dreptului public, mai ales dreptului constituțional, și care se bucură de un regim juridic aparte.<sup>9</sup>

În unele cazuri, doctrinele cu referire la drepturile omului stabilesc o echivalență între a avea drepturile omului și a fi uman. Spre exemplu, savan-

---

<sup>4</sup> J. Rivero. *Les Libertés publiques*. P. U.F., 1984, p. 23.

<sup>5</sup> Duguit L. *Traité de droit constitutionnel*. Paris, 1927, p. 308.

<sup>6</sup> Morange J. *Libertés publiques*. Ed. Rosetti. București, 2002, p. 5-6 și p. 50.

<sup>7</sup> Favoreu L., Gaia P., Ghevontian R. și alții. *Droit constitutionnel*, 4 edition. Dalloz, Paris, 2001, p. 724-725.

<sup>8</sup> Kelsen H. *The Law of United Nations*. Londra, 1951, p. 29, arată că „formularea drepturi ale omului și libertăți fundamentale este incorectă, deoarece libertățile sunt drepturi ale omului.”

<sup>9</sup> Rivero J. *Les Libertés publiques*. P.U.F., 1984, p. 10-11, și Iancu Gh. *Drept constituțional și instituții politice*, Ed. a 4-a revăzută. Ed. Lumina Lex, București, 2007, p. 106.

tul Donnelly afirmă că: „...În afara valorificării drepturilor omului, persoana devine alienată față de propria sa natură. Astfel, drepturile omului sunt inalienabile, nu numai în sensul că persoanei nu i se poate refuza satisfacerea acestor drepturi dar și în sensul că pierderea acestor drepturi este moral imposibilă: nu se pot pierde aceste drepturi și trăi în același timp ca ființă umană...”<sup>10</sup>

De cele mai dese ori însă, în doctrina occidentală, atunci când vine vorba de drepturile fundamentale ale omului și de încercarea de a le da o definiție, se încearcă a se face referințe la actele internaționale sau regionale în domeniu.

De exemplu, adesea este citat Colocviul de la Aix din ianuarie 1981, care a considerat că prin conceptul de drepturi fundamentale ale omului se înțelege „ansamblul drepturilor și libertăților recunoscute persoanelor fizice... în virtutea Constituției, dar și a textelor internaționale, și protejate atât contra puterii executive, cât și contra puterii legislative de către judecătorul constituțional sau de către judecătorul internațional.”<sup>11</sup>

Totodată, la fundamentarea oricărei definiții ce vizează drepturile omului, în special cele fundamentale, trebuie de ținut cont de faptul că prin Declarația Universală a Drepturilor Omului din 1948 a fost stabilit un standard. Din câte este cunoscut, Declarația universală nu este un tratat. Ea a fost adoptată de Adunarea Generală a O.N.U. ca rezoluție, neavând putere de lege. În același timp, scopul său, conform preambulului, este de a oferi un mod de înțelegere comun al drepturilor fundamentale și de a servi tuturor popoarelor si națiunilor drept standard comun de înfăptuire.<sup>12</sup>

De exemplu, definiția de lucru la nivelul sistemului Națiunilor Unite a fost formulată de Louis Lenkin, după cum urmează: „...Drepturile omului sunt acele libertăți, imunități și beneficii stabilite în conformitate cu valorile contemporane, pe care orice ființă umană este îndreptățită să le pretindă de la societatea în care trăiește...”<sup>13</sup>

---

<sup>10</sup> Donnelly J. *Universal Human Rights in Theory and Practice*. London. Cornell University Press, 1993, p. 17.

<sup>11</sup> Favoreu L. *L'élargissement de la saisine du Conseil Constitutionnel*. În: *Revue française de Droit constitutionnel*. Paris, 1990, p. 588.

<sup>12</sup> Buergenthal Thomas, Weber Renate. *Dreptul internațional al drepturilor omului*. Editura All, București, 1996, p. 25.

<sup>13</sup> Lenkin Louis. *The Age of Rights*. New York, Columbia University Press, 1990, p. 38.

De asemenea, doctrina occidentală a încercat definirea drepturilor fundamentale ale omului prin a le clasifica. Se considera că o clasificare a drepturilor deja reflectă esența și conținutul lor, fără a mai fi necesară vreo definire a fenomenului.

Astfel, Th.C. van Boven consideră că ar exista trei categorii de drepturi, și anume: drepturi destinate să protejeze libertatea și integritatea fizică și morală a persoanei umane; drepturi politice; drepturile economice, sociale și culturale.<sup>14</sup>

J. Eide afirma că libertățile fundamentale ar putea fi clasificate în: drepturi privind integritatea individului și libertatea de acțiune a acestuia și drepturile politice.<sup>15</sup>

C. A. Colliard clasifică libertățile individuale în trei „serii”: libertăți fundamentale (libertățile persoanei) din care fac parte: dreptul la securitate (inviolabilitatea persoanei), dreptul la inviolabilitatea domiciliului și inviolabilitatea corespondenței, libertăți ale gândirii (libertăți individuale) și libertăți economice (sociale) din care fac parte acele libertăți cu caracter economic, dar care nefiind drepturi nu implică obligația statului de a efectua o prestație pozitivă.<sup>16</sup>

A. Hauriou împărte libertățile publice în două categorii și anume: libertăți primordiale sau primare și libertăți secundare sau complementare.<sup>17</sup>

În fine, Jean Morange amintește, în privința clasificărilor libertăților fundamentale, „libertățile-scop”, „libertățile-mijloc”, respectiv, „libertățile active” și „libertățile pasive”, preferând însă distincția între libertatea individuală și libertățile colective, pe considerentul că „libertatea, în sensul de a putea face tot ceea ce nu dăunează altuia, nu poate fi divizată. Pe de o parte este greu să recunoști numai o serie de libertăți, ignorând altele, iar pe de altă parte fiecare libertate poate fi înțeleasă în mai multe sensuri.”<sup>18</sup>

**Abordările doctrinare în spațiul juridic al României.** Unul dintre marii constituționaliști români ai perioadei interbelice, Constantin Disses-

<sup>14</sup> Boven van Thc. Les dimensions internationales des droits de l'homme. coord. K. Vasak. UNESCO. Paris, 1978, p. 100-101.

<sup>15</sup> Eide J. Dynamics of Human Rights and the Role of the Educator. B.P.P., nr. 1/1983, p. 105.

<sup>16</sup> Colliard C. Libertés publiques. Dalloz, Paris, 1998, p. 203-205 și p. 310.

<sup>17</sup> Hauriou A. Droit constitutionnel et institutions politiques. Ed. Montchrestien, Paris, 1967, p. 170.

<sup>18</sup> Morange J. Libertățile publice. Ed. Rosetti, ed. a 7-a, București, 2002, p. 51-52.

cu, nu definește explicit drepturile fundamentale, dar apreciază că dreptul reprezintă o reglementare a libertăților, reținând că problema fundamentală a organizării sociale stă în armonizarea libertăților, în coexistența lor, legea fundamentală reglementând și garantând aceste libertăți (cu referire la art. 5-30 din Constituția României din 1866).<sup>19</sup>

Același Constantin Dissescu mai sublinia că „libertatea este exercițiul conștient al voinței, e voința în concurs cu viața, e dreptul ființei inteligente de a se dezvolta în ordinea sa după rațiune. Dreptul derivă din libertate... Dreptul și libertatea se confundă, de aceea o libertate e un drept, precum un drept este o libertate... Omul are dreptul la fericire și la viață, destinații care nu se pot realiza fără libertate, căci unde nu e libertate nu poate fi fericire.”<sup>20</sup>

Un alt ilustru constituționalist al perioadei interbelice, Paul Negulescu, inspirându-se din Declarația Franceză a Drepturilor Omului și Cetățeanului, a emis opinia potrivit căreia „drepturile publice, numite și libertăți publice sau drepturi ale omului și cetățeanului, sunt facultăți, posibilități recunoscute de legiuitorul constituant tuturor membrilor societății afară de restricții speciale, în scopul de a ajuta perfecționarea și conservarea individului însuși.”<sup>21</sup>

Este clar de la sine că în perioada socialismului, ideile și definițiile ce priveau drepturile și libertățile omului au cunoscut o stagnare și denaturare. Cu toate acestea, și în perioada respectivă au fost lansate idei ce erau în concordanță cu gândirea juridică din statele occidentale. Astfel, Nistor Prisca definește drepturile fundamentale ca fiind „acele posibilități ale cetățeanului de a exercita anumite acțiuni, esențiale pentru asigurarea existenței și dezvoltării sale social-politice și culturale, care sunt prevăzute de constituție și sunt garantate prin baza economică și prin forța de constrângere a statului.”<sup>22</sup> Este o definiție frumoasă, care, cu regret, nu și-a găsit aplicarea practică la timpul său.

O abordare conceptuală a materiei drepturilor fundamentale ale omului este lansată de renumitul savant, Tudor Drăganu, care desemnează prin drep-

---

<sup>19</sup> Dissescu C. Dreptul constituțional. Ed. Librăriei SOCEC-Co, Societate anonimă, București, 1915, p. 440-441. Op. cit. de Barbu Silviu. Dimensiunea constituțională a libertății individuale. Editura Hamangiu, București, 2011, p. 11.

<sup>20</sup> Ibidem.

<sup>21</sup> Negulescu P. Curs de drept constituțional român. Ed. Alex Th. Doicescu, București, 1927, p. 512-513.

<sup>22</sup> Prisca N. Drept constituțional. Ed. Didactică și Pedagogică, București, 1977, p. 20.



turi fundamentale cetățenești „acele drepturi ale cetățenilor care, fiind esențiale pentru existența fizică și integritatea psihică, pentru dezvoltarea materială și intelectuală a cetățenilor, precum și pentru asigurarea participării lor active la conducerea statului, sunt garantate de însăși Constituția.”<sup>23</sup>

De asemenea, ilustrul Tudor Drăganu mai arată că drepturile fundamentale cetățenești constituie „sâmburele reglementării legale a tuturor celorlalte drepturi subiective și apar ca adevărați aștri, în jurul cărora gravitează ca simpli sateliți toate celelalte drepturi subiective. Prin aceasta, drepturile fundamentale ale cetățenilor devin temelia juridică a ansamblului drepturilor cetățenești.”<sup>24</sup>

În fine, T. Drăganu opinează că „drepturile fundamentale ale cetățenilor nu trebuie concepute ca o categorie de drepturi deosebite prin natura lor de celelalte drepturi subiective. Întocmai ca orice drepturi subiective, ele sunt puteri garantate de lege voinței subiectului activ al raportului juridic, în temeiul cărora acesta este în măsură, în vederea valorificării unui interes personal direct, să desfășoare o conduită determinată sau să pretindă subiectului pasiv al raportului o anumită comportare care, la nevoie, poate fi impusă acestuia cu sprijinul forței de constrângere a statului... Drepturile fundamentale nu diferă de alte drepturi subiective nici prin obiectul lor specific... Deși nu au un specific propriu nici din punctul de vedere al naturii juridice, nici al obiectului lor, drepturile fundamentale își justifică pe deplin existența ca o categorie distinctă de celelalte drepturi prin importanța economică, socială și politică pe care o au.”<sup>25</sup>

O altă definiție este lansată de dl Ion Deleanu, care a înțeles prin „drepturi și libertăți fundamentale” „prerogativele în jurul cărora gravitează toate celelalte drepturi subiective și care se bucură de protecție în raport cu toate puterile statului, inclusiv, dacă este cazul, prin intervenția judecătorului constituțional și a celui european, în condițiile prevăzute de normele naționale și de cele comunitare.”<sup>26</sup>

În varianta definiției drepturilor și libertăților fundamentale dată de I. De-

---

<sup>23</sup> Drăganu T. Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar, vol. I. Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 151.

<sup>24</sup> Ibidem.

<sup>25</sup> Ibidem.

<sup>26</sup> Deleanu I. Instituții și proceduri constituționale. Ed. Servo-Sat, București, 2003, p. 399.

leanu se poate ușor desprinde accentul pus pe aspectul „...european...” și „...comunitar...”

Spre deosebire de I. Deleanu, constituționaliștii Ioan Muraru și Elena Simina Tănăsescu au pus accentul pe aspectele interne, definindu-le ca fiind „acele drepturi subiective ale cetățenilor, esențiale pentru viața, libertatea și demnitatea acestora, indispensabile pentru libera dezvoltare a personalității umane, drepturi stabilite prin Constituție și garantate prin Constituție și legi.”<sup>27</sup>

Conform unei alte definiții, foarte asemănătoare, drepturile fundamentale sunt acele drepturi subiective ale cetățenilor, esențiale pentru viața, libertatea și demnitatea acestora, indispensabile pentru libera dezvoltare a personalității umane, drepturi stabilite prin Constituție și garantate prin Constituție și legi.<sup>28</sup>

Considerăm că o interesantă și completă definiție este și cea care consideră drepturile omului ca fiind acele prerogative conferite de dreptul intern și recunoscute de dreptul internațional fiecărui individ, în raporturile sale cu colectivitatea și cu statul, ce dau expresie unor valori sociale fundamentale și care au drept scop satisfacerea unor nevoi umane esențiale și a unor aspirații legitime, în contextul economico-social, politic, cultural și istoric, ale unei anumite societăți.<sup>29</sup>

În fine, în una din recente lucrări în domeniul drepturilor omului, s-a afirmat că expresia „drepturile omului” evocă drepturile ființei umane, înzestrată cu rațiune și conștiință, căreia îi sunt recunoscute drepturile sale naturale ca drepturi inalienabile și imprescriptibile. În societatea organizată în stat, omul se prezintă în plan juridic sub trei ipostaze distincte: cetățean, străin ori apatrid. În plan juridic intern omul devine cetățean, iar drepturile sale naturale sunt proclamate și asigurate prin Constituția statului al cărui cetățean este, devenind drepturi cetățenești.<sup>30</sup>

<sup>27</sup> Muraru I., Tănăsescu E. Drept constituțional și instituții politice. Ed. a 13-a, vol. I. Ed. C. H. Beck. București, 2008, p. 140.

<sup>28</sup> Muraru Ion. Drept constituțional și instituții politice. Editura Actami, București, 1998, p. 166.

<sup>29</sup> Năstase Adrian. Drepturile omului, religie a sfârșitului de secol. I.R.D.O. București, 1992, p. 18.

<sup>30</sup> Barbu Silviu. Dimensiunea constituțională a libertății individuale. Editura Hamangiu, București, 2011.

Totodată, de cele mai dese ori, doctrina apreciază că, de fapt, nu există drepturi fundamentale, ci valori fundamentale protejate de drepturi. Este vorba de acele valori, cum ar fi demnitatea, libertatea, nondiscriminarea, tratamentul egal etc., în afara cărora nu poate fi concepută viața omului.<sup>31</sup>

Analizând problema definirii drepturilor omului în spațiul juridic al României, trebuie să ne referim și la un alt aspect disputabil, precum cel al interferenței și interdependenței dintre drepturile omului și drepturile cetățeanului. Astfel, s-a afirmat că conceptele de „drepturi ale omului” și „drepturi ale cetățeanului” solicită o analiză atentă în interferența, dar și în individualizarea lor, deoarece ele se condiționează, dar nu se suprapun în mod perfect. Conceptul drepturilor omului, astfel cum a fost elaborat pe plan internațional, servește ca un important suport pentru fundamentarea ideii existenței drepturilor și libertăților cetățenești. Conceptul drepturilor omului are o semnificație mult mai largă decât acela al drepturilor cetățenești, deoarece drepturile omului sunt drepturi universal valabile, aplicabile tuturor ființelor umane, în timp ce drepturile cetățenești sunt, potrivit însăși denumirii lor, specifice unui anumit grup de oameni și anume cetățenii unui anumit stat.<sup>32</sup>

Categoriile juridice *drepturi ale omului* și *drepturi ale cetățeanului*, s-a arătat în doctrina recentă, sunt exprimări aflate în strânsă corelație, care nu se confundă. Expresia „drepturile omului” evocă drepturile ființei umane înzestrată cu rațiune și conștiință, căreia îi sunt recunoscute drepturile sale naturale ca drepturi inalienabile și imprescriptibile, în timp ce drepturile cetățenești desemnează drepturile naturale proclamate și asigurate prin Constituția statului al cărui cetățean este.<sup>33</sup>

Ion Deleanu apreciază că prin „drepturile omului” se înțeleg drepturile oricărei persoane care se află în spațiul suveranității unui stat, indiferent de raportul său cu statul respectiv, iar prin „drepturile cetățeanului” înțelegem drepturile specifice acelei persoane care, prin raportul de cetățenie, aparține statului respectiv (de exemplu, drepturile electorale, dreptul de a ocupa anumite funcții publice etc.).<sup>34</sup>

<sup>31</sup> Balahur Doina. Protecția europeană a drepturilor omului. Suport de curs. Universitatea „A. I. Cuza,” Iași. Centrul de Studii Europene, 2012, p. 6.

<sup>32</sup> Purdă Nicolae. Protecția drepturilor omului. Editura Lumina Lex, București, 2001, p. 26-27.

<sup>33</sup> Muraru I., Tănăsescu E. Drept constituțional și instituții politice. Ed. a 13-a, vol. I. Ed. C. H. Beck, București, 2008, p. 142.

<sup>34</sup> Deleanu I. Instituții și proceduri constituționale. Ed. Servo-Sat, București, 2003, p. 138.

În ce ne privește, împărțăm această ultimă opinie a dlui I. Deleanu, găsind-o drept cea mai fericită variantă de expunere a problemei.

Înainte de a finaliza abordarea definițiilor drepturilor omului, trebuie de adăugat că uneori s-a încercat definirea noțiunii de drepturi ale omului prin referința la clasificarea acestor drepturi și libertăți. Spre exemplu, Paul Negulescu împarte drepturile enumerate în Declarația Franceză a Drepturilor Omului și Cetățeanului din 1789 în trei categorii: egalitatea, care era privită ca o „măsură a libertății”, libertatea și proprietatea.<sup>35</sup>

În studiul de față găsim o astfel de abordare ambiguă, care lasă mult spațiu pentru speculații și discuții. Aceasta deoarece, este destul de complicat să faci o clasificare perfectă și apoi să pornești pe calea cercetărilor de la fundamentul acestor clasificări. O opinie similară este împărțită de I. Deleanu, abordarea căruia ne este mult mai aproape de scopurile științifice enunțate în studiul de doctorat. În una din multiplele sale lucrări, dânsul afirma că dificultatea clasificării este sporită și de faptul că una și aceeași libertate poate fi examinată sub diferite fațete, ea este – cu alte cuvinte – susceptibilă de înscriere în două sau mai multe categorii. Totuși încercările n-au lipsit și nu lipsesc, fiecare cu avantajele și dezavantajele sale: libertăți – autonomie și libertăți – particulare; libertăți esențiale și libertăți secundare; libertăți – scop și libertăți – mijloace; libertăți active și libertăți pasive; libertăți care ocrotesc interesele sau valorile intelectuale și morale ale persoanei și libertăți care disimulează interesele ei materiale; libertăți individuale și libertăți de grup ș.a.m.d. Toate aceste criterii și clasificări au un caracter formal. Totuși, într-o oarecare măsură, ele implică și evocarea substanței dreptului sau libertății respective, precum și scopul urmărit prin consacrarea și garantarea acelui drept sau acelei libertăți.<sup>36</sup>

**Abordările doctrinare în spațiul juridic al Republicii Moldova.** În doctrina juridică din Republica Moldova, problema drepturilor fundamentale ale omului și-a găsit consfințire într-un șir de lucrări, cu precădere ale savanților I. Guceac, V. Popa, Gh. Costachi, T. Cârnaț și alții. De exemplu, un studiu complex în domeniul dreptului constituțional îl realizează profesorul Ion Guceac în studiul didactic „Curs elementar de drept constituțional,” în care sunt consacrate drepturile și libertățile fundamentale ale omului și cetățeanului prin pris-

<sup>35</sup> Negulescu Paul. Curs de drept constituțional. Ed. Alex Doicescu, București, 1927, p. 518.

<sup>36</sup> Deleanu I. Instituții și proceduri constituționale. Op. cit., p. 138-139 și p. 418-419.

ma evoluției istorice a protecției drepturilor omului în Republica Moldova.<sup>37</sup>

Problemele ce țin de drepturile omului sunt abordate în mai multe lucrări ale dlui T. Cârnaț. Astfel, în tratatul de drept constituțional, editat în anul 2010, sunt abordate drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale ale cetățenilor Republicii Moldova.<sup>38</sup> Într-o altă lucrare de-a sa, „Protecția juridică a drepturilor omului,” dânsul a abordat aspecte teoretice din terminologia aplicată instituției drepturilor omului;<sup>39</sup> noțiunea de drepturi ale omului;<sup>40</sup> evoluția sferei drepturilor omului;<sup>41</sup> clasificarea drepturilor omului;<sup>42</sup> principiile aplicabile drepturilor omului;<sup>43</sup> universalitatea drepturilor omului;<sup>44</sup> egalitatea în drepturi<sup>45</sup> ș.a.

O altă abordare a problemei drepturilor omului o întâlnim în operele științifice ale lui Gh. Costachi, care de cele mai dese ori a examinat subiectul drepturilor și libertăților fundamentale ale omului prin prisma conceptului de stat de drept, considerând că statul de drept este o formă ideală de organizare statală în care este asigurată supremația legii, chiar și asupra organelor legiuitoare, și în care toate subiectele de drept, inclusiv factorii politici, se subordonează legii.<sup>46</sup> Susținem ideea precum că între legalitate și respectarea drepturilor fundamentale ale omului există o concordanță simetrică. Noțiunea de legalitate presupune calitatea de a fi în conformitate cu legea. Principiul legalității cere autorităților administrative să se conformeze în actele lor regulilor de drept prestabilite, iar în cazul ignorării acestora li se pot cere reparații pentru pagubele provocate. Or, în alți termeni, statul de drept este un stat de legalitate. Fiecare cetățean, fiecare funcționar public, fiecare organism de guvernare în stat trebuie să se supună în activitatea lor prescripțiilor normelor dreptului.<sup>47</sup>

---

<sup>37</sup> Guceac I. Curs elementar de drept constituțional, vol. II. Chișinău: Tipografia Centrală, 2004, 496 p.

<sup>38</sup> Cârnaț T. Drept constituțional. Ediția a II-a (revăzută și adăugată), Chișinău: Print-Caro, 2010, p. 268-313.

<sup>39</sup> Cârnaț T. Cârnaț M. Protecția juridică a drepturilor omului. Op. cit., p. 36-38.

<sup>40</sup> Ibid., p. 38.

<sup>41</sup> Ibid., p. 40-42.

<sup>42</sup> Ibid., p. 42-45.

<sup>43</sup> Ibid., p. 58-60.

<sup>44</sup> Ibid., p. 60.

<sup>45</sup> Ibid., p. 61-63.

<sup>46</sup> Costachi Gh. Statul de drept: între teorie și realitate. Chișinău, 2000, p. 214.

<sup>47</sup> Costachi Gh. Statul de drept: între teorie și realitate. Op. cit., p. 44.

Aspecte normative de reglementate a protecției drepturilor omului în activitatea notarială. Cu referire la aspectele normative de reglementare a activității notariale din Republica Moldova și a misiunii sale de protecție a drepturilor fundamentale ale omului și cetățeanului, trebuie să menționăm că primele referințe la drepturile fundamentale ale omului le găsim în Declarația suveranității R.S.S.M.<sup>48</sup> și în Declarația de independență a Republicii Moldova.<sup>49</sup> Aceste declarații au stabilit tranșant respectarea drepturilor fundamentale ale omului și cetățeanului, inclusiv în activitatea notarială. Astfel, în preambulul Declarației de suveranitate se declară solemn că „...toți oamenii sunt egali și au dreptul inalienabil la viață, libertate și prosperitate...”, „...în scopul instituirii justiției, ocrotirii legalității și stabilității sociale...”<sup>50</sup> Ulterior, Declarația de independență a punctat pilonii de edificare a unui sistem de respectare a drepturilor fundamentale ale omului și cetățeanului, stipulând, printre altele, că statul garantează exercitarea drepturilor sociale, economice, culturale și a libertăților politice ale tuturor cetățenilor Republicii Moldova, inclusiv ale persoanelor aparținând grupurilor naționale, etnice, lingvistice și religioase, în conformitate cu prevederile Actului final de la Helsinki și ale documentelor adoptate ulterior, ale Cartei de la Paris pentru o nouă Europă.<sup>51</sup>

Un pas important în asigurarea normativă a protejării drepturilor fundamentale ale omului și cetățeanului în activitatea notarială a constituit-o adoptarea Constituției RM.<sup>52</sup> Deși nu menționează expres noțiunea de „activitate notarială,” Constituția stabilește drepturile fundamentale ale omului și cetățeanului care urmează să fie respectate și protejate de către toate persoanele, inclusiv cei ce prestează activitate notarială. Printre cele mai importante

---

<sup>48</sup> Declarația Suveranității Republicii Sovietice Socialiste Moldova. Hotărârea Parlamentului nr. 148 din 23.06.1990. Publicată în Buletinul Oficial nr. 008 din 30.08.1990. Promulgată la 23.06.1990; data intrării în vigoare: 23.06.1990.

<sup>49</sup> Declarația de independență a Republicii Moldova. Legea nr. 691 din 27.08.1991. Publicată în Monitorul Oficial nr. 11-12 din 30.12.1991. Art. 103; 118. Data intrării în vigoare: 27.08.1991. Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 694 din 27.08.1991 privind unele măsuri pentru realizarea Declarației de independență a Republicii Moldova. Publicată în Monitorul Oficial nr. 006 din 30.08.1991. Promulgată: 27.08.1991. Data intrării în vigoare: 27.08.1991.

<sup>50</sup> Declarația suveranității R.S.S.M. Op. cit. Preambul.

<sup>51</sup> Declarația de independență a RM. Op. cit., ultimul alineat.

<sup>52</sup> Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994. Publicată în Monitorul Oficial al Republica Moldova, nr. 1 din 18.08.1994, art. 1; data intrării în vigoare: 27.08.1994.

drepturi, protejarea cărora ține inclusiv de cei ce realizează activități notariale, menționăm: dreptul la proprietate;<sup>53</sup> dreptul la moștenire;<sup>54</sup> protecția familiei și copilului;<sup>55</sup> drepturile economice;<sup>56</sup> ș.a.

Ca urmare a eforturilor susținute de elaborare a unui act normativ autohton de reglementare a activității notariale, la 6 ani de la adoptarea Declarației de independență, în anul 1997, este adoptată Legea cu privire la notariat.<sup>57</sup> Incontestabil, acest fapt a constituit un eveniment de anvergură pentru realitatea juridică din Republica Moldova și pentru respectarea drepturilor fundamentale ale omului și cetățeanului. Noua lege prevedea expres că „...notariatul desfășoară în conformitate cu Constituția activitatea notarială și asigură exercițiul drepturilor și ocrotirea intereselor legitime...”<sup>58</sup>

Prevederile Legii cu privire la notariat din 1997 au fost aplicate puțin mai mult de 5 ani de zile. În anul 2002 ea a fost abrogată și înlocuită cu legea în vigoare – Legea cu privire la notariat nr. 1453 din 08.11.2002.<sup>59</sup>

Legea în vigoare, constituie în mod incontestabil un pas înainte în domeniul protecției drepturilor fundamentale ale omului și cetățeanului. În sistemul Legii din 2003 notariatul este definit drept instituția publică de drept abilitată să asigure, în condițiile legii, ocrotirea drepturilor și intereselor legale ale persoanelor și statului.<sup>60</sup>

Este absolut firesc că în activitatea sa notariatul (ca și oricare altă entitate de drept din RM) își desfășoară activitatea de protecție a drepturilor fundamentale ale omului și cetățeanului călăuzindu-se de prevederile Constituției în vigoare și convențiile internaționale.

Printre drepturile fundamentale vizate și protejate exclusiv de către notari

---

<sup>53</sup> Ibid., art. 9 – Principiile fundamentale privind proprietatea; art. 46 – Dreptul la proprietate privată și protecția acesteia; art. 127 – Proprietatea; art. 128 – Proprietatea cetățenilor străini și a apatrizilor.

<sup>54</sup> Ibid., art. 46 – Dreptul la proprietate privată și protecția acesteia.

<sup>55</sup> Ibid., art. 48 – Familia; art. 49 – Protecția familiei și a copiilor orfani; art. 50 – Ocrotirea mamei, copiilor și tinerilor.

<sup>56</sup> Ibid., art. 126 – Economia.

<sup>57</sup> Legea cu privire la notariat nr. 1153 din 11.04.1997. Publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 061 din 16.09.1997, art. 520.

<sup>58</sup> Art.1, alin. (1) din Legea cu privire la notariat, nr. 1153 din 11.04.1997.

<sup>59</sup> Legea cu privire la notariat nr. 1453 din 08.11.2002. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 154-157 din 21.11.2002, art. 1209. Data intrării în vigoare: 21.02.2003.

<sup>60</sup> Ibid., art. 2, alin. (1).

ținem să evidențiem:<sup>61</sup> a) autentificarea actelor juridice (testamente, procuri, contracte);<sup>62</sup> b) procedura succesoră notarială și eliberarea certificatului de moștenitor;<sup>63</sup> c) eliberarea certificatelor de proprietate;<sup>64</sup> d) certificarea unor fapte, în cazurile prevăzute de lege;<sup>65</sup> e) legalizarea semnăturilor de pe documente;<sup>66</sup> f) actele de protest al cambiilor;<sup>67</sup> g) prezentarea cecurilor spre plată și certificarea neachitării lor;<sup>68</sup> h) legalizarea copiilor de pe documente și a extraselor din ele;<sup>69</sup> i) efectuarea și legalizarea traducerilor documentelor;<sup>70</sup> j) transmiterea cererilor persoanelor fizice și juridice altor persoane fizice și juridice;<sup>71</sup> k) primirea în depozit a sumelor bănești și titlurilor de valoare;<sup>72</sup> l) primirea documentelor la păstrare; m) întocmirea protestului de mare;<sup>73</sup> n) asigurarea dovezilor;<sup>74</sup> o) eliberarea de duplicate de pe actele notariale pe care le-a întocmit;<sup>75</sup> o<sup>2</sup>) învestirea cu formulă executorie a actelor notariale.<sup>76</sup>

În ce privește oficiile consulare și misiunile diplomatice, competența lor

<sup>61</sup> Ibid., art. 35, alin. (1).

<sup>62</sup> Autentificarea actelor juridice este reglementată de Cap. VI – Autentificarea actelor juridice (art. 50-54<sup>1</sup>) din Legea cu privire la notariat nr. 1453 din 08.11.2002. În mod special, legiuitorul a dorit să accentueze câteva tipuri de autentificare, printre care: art. 51 – Autentificarea contractului de înstrăinare și contractului de gaj al bunurilor supuse înregistrării; art. 51<sup>1</sup> – Autentificarea contractelor privind investițiile în construcții și a contractelor privind cesiunea drepturilor care rezultă din acestea; art. 52 – Autentificarea testamentelor; art. 53 – Autentificarea procurilor.

<sup>63</sup> Dat fiind importanța și semnificația dreptului de proprietate și a locului său în sistemul drepturilor fundamentale, textul noii Legi cu privire la notariat din 08.11.2002 conține un capitol aparte ce reglementează modul de protecție a drepturilor succesorale în activitatea notarială. Este vorba de Cap. VII – Procedura succesoră (art. 55-65).

<sup>64</sup> Ibid., art. 66, Legea cu privire la notariat nr. 1453 din 08.11.2002.

<sup>65</sup> Ibid., art. 70 – Certificarea faptului aflării persoanei în viață, faptului aflării unei anumite persoane într-un anumit loc; art. 71 – Certificarea identității persoanei cu persoana înfățișată în fotografie; art. 72 – Certificarea timpului prezentării documentului.

<sup>66</sup> Ibid., art. 68.

<sup>67</sup> Ibid., art. 75.

<sup>68</sup> Ibid., art. 76.

<sup>69</sup> Ibid., art. 67.

<sup>70</sup> Ibid., art. 69.

<sup>71</sup> Ibid., art. 73.

<sup>72</sup> Ibid., art. 74 și 74<sup>1</sup>.

<sup>73</sup> Ibid., art. 78.

<sup>74</sup> Ibid., art. 79.

<sup>75</sup> Ibid., art. 48 și 49.

<sup>76</sup> Ibid., art. 54<sup>1</sup>.



în materia protecției drepturilor fundamentale ale omului și cetățeanului ține de:<sup>77</sup> a) autentificarea actelor juridice (testamente, procuri, contracte), cu excepția contractului de înstrăinare a bunurilor imobile și contractului de gaj; b) luarea măsurilor de pază a bunurilor succesoriale; c) legalizarea semnăturilor de pe documente; d) legalizarea copiilor de pe documente și a extraselor din ele; e) efectuarea și legalizarea traducerilor documentelor și a extraselor din ele; f) certificarea unor fapte în cazurile prevăzute de lege; g) primirea documentelor la păstrare; g<sup>1</sup>) eliberarea duplicatelor actelor notariale pe care le-au întocmit; g<sup>2</sup>) întocmirea protestelor de mare; h) asigurarea probelor.

De o vastă competență dispun și persoanele cu funcții de răspundere abilitate ale autorităților administrației publice locale care sunt în drept să ia măsuri de protecție a drepturilor fundamentale ale omului și cetățeanului în următoarele domenii:<sup>78</sup> a) legalizarea semnăturilor de pe documente; b) legalizarea copiilor de pe documente și a extraselor din ele; c) luarea măsurilor de pază a bunurilor succesoriale; d) autentificarea testamentelor; e) autentificarea procurilor pentru primirea pensiilor, indemnizațiilor, mijloacelor bănești repartizate acționarilor fondurilor de investiții nemutuale în proces de lichidare, fondurilor de investiții pentru privatizare în proces de lichidare, pentru primirea sumelor indexate la depunerile bănești ale cetățenilor în Banca de Economii, precum și pentru dreptul de înregistrare, transmitere în folosință și înstrăinare a dreptului de proprietate asupra cotelor valorice din bunurile întreprinderilor agricole; f) autentificarea contractelor de înstrăinare (vânzare-cumpărare, donație, schimb) a bunurilor imobile, inclusiv a terenurilor cu destinație agricolă.

În fine, registratorii Camerei Înregistrării de Stat dispun de atribuții de protecție a drepturilor omului în 2 domenii importante, precum:<sup>79</sup> a) autentificarea actelor de constituire a persoanelor juridice fondate pe teritoriul Republicii Moldova, precum și a modificărilor și completărilor operate în actele de constituire și în datele înscrise în Registrul de stat al persoanelor juridice; b) legalizarea copiilor de pe actele de constituire a persoanelor juridice, a extraselor din aceste acte și a copiilor de pe certificatele înregistrării de stat din arhiva Camerei Înregistrării de Stat.

---

<sup>77</sup> Ibid., art. 36, Legea cu privire la notariat nr. 1453 din 08.11.2002.

<sup>78</sup> Ibid., art. 37.

<sup>79</sup> Ibid., art. 37<sup>1</sup>.

În concluzia tuturor celor abordate mai sus, venim cu un mesaj preluat de la T. Drăganu, precum că „...plecând de la constatarea că în prezent drepturile și libertățile fundamentale sunt consacrate atât în legile fundamentale ale diferitelor state, cât și în diferite instrumente juridice internaționale, care s-au impus respectului general prin prestigiul și recunoașterea generală pe care le-au dobândit...”<sup>80</sup>

Într-adevăr, Republica Moldova a consacrat mai multe drepturi și libertăți fundamentale în diverse acte.

Totuși la capitolul drepturile omului atestăm existența mai multor probleme-carențe:

1. Legiuitorul R.Moldova nu operează nici într-un text normativ cu definiția drepturilor și libertăților fundamentale ale omului.

2. În ce privește protecția drepturilor fundamentale ale omului și cetățeanului în activitatea notarială, constatăm inexistența unei definiții a acestor drepturi, enumerării lor cu referințe directe la Declarația Universală a Drepturilor Omului și alte declarații regionale la care Moldova este parte.

3. Atât în doctrină, cât și în actele de ordin normativ, considerăm că urmează a se ține cont de prevederile exprese ale Declarației Universale a Drepturilor Omului.

4. Distincția între drepturile fundamentale și celelalte drepturi ale omului rămâne de actualitate, existând restanțe la capitolul delimitării lor potrivit anumitor criterii, inclusiv celor specificate în textul articolului.

5. Republica Moldova ar trebui să accelereze negocierile cu Uniunea Europeană și să obțină cât mai repede posibil statutul de membru observator, fapt care va aduce beneficii inestimabile în efortul instituției notariale autohtone de edificare și consolidare a drepturilor și libertăților cetățenilor Republicii Moldova, va asigura protejarea intereselor și drepturilor fundamentale ale omului și a societăților economice de drept public și de drept privat.

6. Se simte absolut necesară adoptarea unei noi legi în domeniul activității notariale pe motiv că vechea lege a căzut în desuetudine. De exemplu, legea cu privire la notariat în vigoare nu menționează în niciun fel directivele Uniunii Europene sau, cel puțin, dezideratul de armonizare a legislației și practicilor notariale ale Republicii Moldova la practicile Uniunii Europene

---

<sup>80</sup> Drăganu T. Declarațiile de drepturi ale omului și repercusiunile lor în dreptul internațional public. Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 23.

de protejare a drepturilor fundamentale ale omului și cetățeanului. În ipoteza elaborării unei noi legi, insistăm asupra unei detalieri mai explicite a drepturilor fundamentale ale omului și cetățeanului aflate sub protecția activității notariale.

## BIBLIOGRAFIE

### Surse bibliografice

1. Balahur Doina. Protecția europeană a drepturilor omului. Suport de Curs. Universitatea „A. I. Cuza,” Centrul de Studii Europene, Iași, 2012.
2. Barbu Silviu. Dimensiunea constituțională a libertății individuale. Editura Hamangiu, București, 2011.
3. Boven van Thc. Les dimensions internationales des droits de l’homme. coord. K. Vasak. UNESCO, Paris, 1978.
4. Buergenthal Thomas, Weber Renate. Dreptul internațional al drepturilor omului. Editura All, București, 1996.
5. Cârnaț T. Instituția avocatului parlamentar din Republica Moldova. (Cercetată în aspect comparat). Autoref. tezei de doctor în drept. Chișinău, 2001, 24 p.
6. Cârnaț T., Cârnaț M. Protecția juridică a drepturilor omului. Chișinău: Reclama, 2006, 382 p.
7. Cârnaț T. Drept constituțional. Ediția a II-a (revăzută și adăugită). Chișinău: Print-Caro, 2010, 514 p.
8. Colliard C. Libertépubliques. Dalloz, Paris, 1998.
9. Cojocar Eugenia. Drept notarial. Chișinău: Ruxanda, 1998.
10. Constantinescu Elena. Notariat. Manual pentru studenții facultăților de drept / E. Constantinescu, Gh. Chibac, O. Bondarciuc. Chișinău: Pontos, 2001.
11. Costachi Gh. Statul de drept: între teorie și realitate. Chișinău, 2000.
12. Deleanu I. Instituții și proceduri constituționale. Ed. Servo-Sat, București, 2003.
13. Donnelly J. Universal Human Rights in Theory and Practice. London, Cornell University Press, 1993.
14. Drăganu T. Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar, vol. I. Ed. Lumina Lex, București, 1998.
15. Drăganu T. Declarațiile de drepturi ale omului și repercusiunile lor în dreptul internațional public. Ed. Lumina Lex, București, 1998.
16. Draganu T. Drept constituțional și instituții politice. Ed. Lumina Lex, București, 2000.

17. Duguit L. *Traité de droit constitutionnel*. Paris, 1927, p. 308.
18. Eide J. *Dynamics of Human Rights and the Role of the Educator*. B.P.P. nr. 1/1983.
19. Favoreu L. *L'élargissement de la saisine du Conseil Constitutionnel*. În: *Revue française de Droit constitutionnel*, Paris, 1990.
20. Favoreu L., Gaia P., Ghevoțian R. și alții. *Droit constitutionnel*, 4 edition. Dalloz, Paris, 2001.
21. Guceac I. *Curs elementar de drept constituțional*, vol. II. Chișinău: Tipografia Centrală, 2004.
22. Hauriou A. *Droit constitutionnel et institutions politiques*. Ed. Montchrestien, Paris, 1967.
23. Iancu Gh. *Drept constituțional și instituții politice*. Ed. a 4-a revăzută. Ed. Lumina Lex. București, 2007.
24. Kelsen H. *The Law of United Nations*. Londra, 1951.
25. Lenkin Louis. *The Age of Rights*. New York. Columbia University Press, 1990.
26. Morange J. *Libertățile publice*. Ed. Rosetti, ed. a 7-a, București, 2002.
27. Moroianu-Zlatescu Irina. *Drepturile omului – un sistem în evoluție*. Institutul Român pentru Drepturile Omului, București, 2007.
28. Muraru Ion. *Drept constituțional și instituții politice*. Editura Actami, București, 1998.
29. Muraru I., Tănăsescu E. *Drept constituțional și instituții politice*. Ed. a 13-a, vol. I, Ed. C.H. Beck, București, 2008.
30. Năstase Adrian. *Drepturile omului, religie a sfârșitului de secol*. I.R.D.O., București, 1992.
31. Negulescu P. *Curs de drept constituțional român*. Ed. Alex Th. Doicescu, București, 1927.
32. Otovescu-Frasie Cristina. *Drepturile omului în societatea contemporană*. Ed. Scrisul Românesc, Craiova, 2009.
33. Popescu Corneliu-Liviu. *Protecția internațională a drepturilor omului*. Ed. All Beck, București, 2000.
34. Prisca N. *Drept constituțional*. Ed. Didactică și Pedagogică, București, 1977.
35. Purdă Nicolae. *Protecția drepturilor omului*. Editura Lumina Lex, București, 2001.
36. Rivero J. *Les Libertés publiques*. P.U.F., 1984.

37. Robertson A., Merrills J. G. Human Rights in the World. Oxford, Clarendon Press, 1994.
38. Scăunaș Stelian. Dreptul internațional al drepturilor omului. Ed. All Beck, București, 2003.
39. Selejan-Guțan Bianca. Protecția europeană a drepturilor omului. Ediția a 4-a, Ed. C. H. Beck, București, 2011.
40. Vida I. Drepturile omului în reglementări internaționale. Ed. Lumina Lex, București, 1999.

### **Acte normative**

41. Declarația Suveranității Republicii Sovietice Socialiste Moldova. Hotărârea Parlamentului nr. 148 din 23.06.1990. Publicată în Buletinul Oficial nr. 008 din 30.08.1990. Promulгатă la 23.06.1990. Data intrării în vigoare: 23.06.1990.
42. Declarația de independență a Republicii Moldova. Legea nr. 691 din 27.08.1991. Publicată în Monitorul Oficial nr. 11-12 din 30.12.1991, art. 103; 118. Data intrării în vigoare: 27.08.1991.
43. Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 694 din 27.08.1991 privind unele măsuri pentru realizarea Declarației de independență a Republicii Moldova. Publicată în Monitorul Oficial nr. 006 din 30.08.1991. Promulгатă: 27.08.1991. Data intrării în vigoare: 27.08.1991.
44. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994. Publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1 din 18.08.1994, art. 1. Data intrării în vigoare: 27.08.1994.
45. Legea cu privire la notariat nr. 1153 din 11.04.1997. Publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 061 din 16.09.1997, art. nr. 520.
46. Legea cu privire la notariat nr. 1453 din 08.11.2002. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 154-157 din 21.11.2002, art. 1209. Data intrării în vigoare: 21.02.2003.

## EVOLUȚIA INSTITUȚIEI ORGANULUI REPREZENTATIV ÎN REPUBLICA MOLDOVA

Victor RUSU,  
*magistru în drept, lector superior universitar,  
Universitatea de Studii Europene din Moldova*

### SUMMARY

*This article plays the evolution of the representative body of the start of Moldovan statehood until contemporary parliamentarism. The material was based more on scientific works of Professor Ion Guceac and other scientists in the field. With the evolution of constitutionalism was developed and representative bodies based on those constitutional laws at that historical stage. Since stage interwar Bessarabia in the Russian Empire, Soviet socialist stage and the latest events of national liberation, the adoption of a democratic constitution and the election by the people, direct, secret and freely expressed a multi-party Parliament for a determined term. The current parliament of the nineteenth validated by the Constitutional Court on 24 December 2010, his term expires this year and probably next parliament will be elected by a mixed system.*

Pe parcursul zbuciumatei noastre istorii, poporul care alcătuiește azi populația Republicii Moldova a râvnit spre asigurarea unor principii clare și echitabile de guvernare, spre organizarea vieții politice și juridice stabile, bazate pe o reprezentare națională care să exprime voința majorității în elaborarea legilor și regulilor de comportament obștesc.

Se cunoaște faptul că, după descălecarea Moldovei din 1359 de către Dragoș Vodă, în țară se instaurează atotputernicia domnitorului. Totuși mulți dintre domnii care s-au succedat la tronul Moldovei nu erau conducători absoluți și respectau așa-zisul Obicei al pământului, adică regulile nescrise de conviețuire, transmise din veac în veac. În problemele majore pentru țară, domnul se sfătuia cu Adunarea Domnească sau cu Sfatul Domnitorului.<sup>1</sup> Desigur, nu putem spune, că aceste organe, alcătuite din reprezentanții înaltului cler și ai

---

<sup>1</sup> Mihai Rotaru. Istoria dreptului românesc. Chșinău, 2008, p. 55.

marii boierimi, ar fi avut forța unui vot hotărâtor, totuși uneori cuvântul lor era luat în seamă.

Cunoaștem din istorie mai multe cazuri, în care se întrezăreau unele elemente ale reprezentării populare. Putem vorbi în acest sens despre Adunarea din „Câmpia Dreptății” de lângă cetatea de scaun a Moldovei, unde pe 14 aprilie 1457 boierii, târgoveții, ostașii și „toată țara,” în frunte cu Mitropolitul Teoctist, îl proclamă „Domn legiuit al Moldovei” pe Ștefan al III-lea, care urma să între în istorie cu numele de Ștefan cel Mare.

De rând cu alte îmbunătățiri serioase, care au intervenit în timpul domniei sale, Ștefan cel Mare a întărit administrația locală, oastea și sistemul de apărare al țării, alte instituții ale statului și, nu în ultimul rând, Sfatul Domnesc. El i-a exclus din Sfat pe boierii care dețineau acest drept numai datorită proprietăților lor și i-a numit doar pe boierii cu dregătorii, adică cu funcții de conducere în stat. De asemenea, a fost redus numărul membrilor Sfatului Domnesc de la 30 la 16. Domnitorul apela la consultări cu Sfatul Domnesc în cazul apariției unor situații neordinare, ce țineau de probleme diplomatice, de apărarea țării sau de administrarea treburilor sale interne. Este de la sine înțeles, că aceste consultări purtau mai mult un caracter pur convențional, iar decizia finală aparținea întotdeauna domnitorului.

Apelau la consultări cu Sfatul Domnesc și alți domnitori, și chiar au avut loc cazuri, când ei urmau propunerile acestuia. De exemplu, este cunoscut cazul când Domnitorul Moldovei Vasile Lupu (1595 - 1661), din considerențe de ordin politic, a fost nevoit să țină sfat cu boierii în problema căsătoriei uneia dintre fiicele sale cu cneazul polonez Radzivil. Deoarece majoritatea s-a pronunțat împotriva acestui mariaj, Domnul a trebuit să se supună voinței acesteia. În istoria noastră au mai existat și alte cazuri similare.

Cu toate aceste exemple, desigur, nu putem pune problema existenței, în Moldova medievală, a unei instituții parlamentare propriu-zise, cum exista, să zicem, în Anglia încă din anul 1265, în Franța – din 1302 etc.

Totuși, după cum s-a văzut, domnitorii moldoveni acceptau existența „Adunării țării”, care în diferite epoci era compusă din mitropolit, episcopi, egumeni, reprezentanți ai clerului obișnuit, la care se adăugau boierii, căpitani de oaste, pârcălabii cetăților și alții. Această Adunare încă nu purta caracterul unei adevărate reprezentanțe a țării, dar o putem considera drept o stare embrionară a viitorului parlamentarism. Ea se convoca numai atunci, când Domnitorul considera necesar acest lucru, el având toate drepturile de a face legile, de a conduce armata, finanțele, impozitele și alte treburi ale statu-

lui. Toate legile erau emise de domnitor, și prezentau așa-zisele obiceiuri ale pământului, pravile etc. Drept exemplu poate servi „Pravila lui Vasile Lupu,” tipărită la Iași în 1646, capitolele respective din lucrarea „Descriptio Moldaviae” („Descrierea Moldovei”) de Dimitrie Cantemir, scrisă în 1716, etc.<sup>2</sup>

Apariția sistemului parlamentar în țara noastră este legată în mod direct de răsunetul deosebit pe care l-au avut principiile Revoluției franceze și încetățenirea tot mai puternică a ideii că statul nu poate fi confundat cu întreaga tagmă a boierilor, a unei minorități privilegiate, iar Alexandru Ipsilanti propunea, într-un manifest din 19 aprilie 1821, separarea puterilor legislativă și executivă și convocarea unei Adunări a deputaților de toate treptele.<sup>3</sup>

În 1822, în Moldova, a fost întocmit cunoscutul proiect de constituție a Cărvunarilor, care sugera, printre altele, înființarea unui sfat obștesc, compus din episcopi, boieri și un boier desemnat de obștea boierilor din fiecare ținut. În concepția acestui document, puterea legislativă urma să revină domnului împreună cu sfatul obștesc. După cum se știe, proiectul Cărvunarilor s-a bucurat – și se bucură încă – de aprecieri dintre cele mai elogioase din partea gânditorilor români. Astfel, A. D. Xenopol l-a calificat ca fiind „cea dintâi întrupare a unei gândiri constituționale în Țările Române” și „cea dintâi manifestare politică a cugetării liberale.”<sup>4</sup>

Nicolae Iorga consideră, la rândul său, că ideile cuprinse în Constituția Cărvunarilor au contribuit la „regenerarea noastră națională.” O opinie pozitivă cu privire la acest important document emite și Dumitru Barnoschi, care estimează că „originile vieții de stat moderne democratice se încheagă la noi în Constituția moldovenească de la 13 septembrie 1822.”<sup>5</sup>

Referindu-se la caracterul celor două Regulamente Organice, profesorul Tudor Drăganu sublinia în cunoscuta sa lucrare „Începuturile și dezvoltarea regimului parlamentar în România până în 1916,” că „ele nu au fost concepute în spiritul care a prezidat elaborarea constituțiilor occidentale de la sfârșitul secolului al XVIII-lea și de la începutul secolului al XIX-lea. Pe când în Apus

<sup>2</sup> Mihai Rotaru. *Istoria dreptului românesc*. Chșinău, 2008, p. 111.

<sup>3</sup> Constanța Călinoiu, Victor Diculescu. *Drept Parlamentar*. București: Lumina Lex, 2009, p. 63.

<sup>4</sup> A. D. Xenopol. *Istoria partidelor politice în România*, vol. I. București, 1910, p. 99.

<sup>5</sup> Constantinescu M., Muraru I. *Drept parlamentar românesc*. București: Editura C. H. Beck, 2005, p. 4.



constituțiile au urmărit, în primul rând, limitarea puterilor monarhului și eliberarea din cătușele economice, sociale și politice ale sistemului feudal, Regulamentele Organice erau, în primul rând, expresia nevoii de a se curma abuzurile administrative, care – în lipsa oricărei legislații scrise în materie – constituiau o plagă socială deosebit de periculoasă pentru dezvoltarea Țărilor Române. În al doilea rând, aceste regulamente reprezentau o încercare de a realiza un compromis între interesele protipendadei și cele ale boierilor mici și mijlocii. Astfel, regulamentele nu aveau nimic revoluționar în ele. Ele nu înlocuiau o orânduire de stat veche cu alta nouă, ci retușau doar liniile generale de organizare existente. Ele extindeau privilegiile, fără să creeze însă libertăți.<sup>6</sup>

Regulamentele Organice – adoptate în 1831 în Muntenia și în 1832, în Moldova, ca urmare a prevederilor Tratatului de la Adrianopol – au consfințit o puternică influență a Rusiei în Principatele Române.<sup>7</sup>

În opinia profesorului Ion Guceac, după prima etapă incipientă, care începe de la extinderea puterii domnești în Moldova istorică până la 1812, evoluția constituționalismului în Republica Moldova începe sub dominația Imperiului Rus.<sup>8</sup> După semnarea tratatului din 16 mai 1812 dintre Rusia și Poarta Otomană, principatul Moldovei a fost împărțit în două, actualul teritoriu al Republicii Moldova devenind o provincie a Imperiului Rus – Basarabia. Prima lege a fost adoptată de țar la 2 august 1812, intitulată „Înființarea administrației provizorii în Oblastea Basarabia,” ea având un caracter de administrare a guberniei, excluzând orice formă de putere reprezentativă. Următorul act, cu caracter constituțional, a fost Regulamentul Organic, sub denumirea de „Așezământul organizării oblastei Basarabiei.”<sup>9</sup> Acest Regulament prevedea și crearea organului reprezentativ (Sfatul Suprem – Верховный Совет), care era format din 11 membri (5 membri din guvernul provincial și șase deputați aleși din nobilime pe un termen de șase ani.<sup>10</sup>

În 1828, „Așezământul organizării oblastei Basarabiei” este abrogat și intră

<sup>6</sup> Guceac Ion. *Curs elementar de drept constituțional*, vol. II. Chișinău, 2004, p. 39-40.

<sup>7</sup> Dima Romus. *Sub cupola Parlamentului. Controverse și perle verbale*. București, 2000, p. 178.

<sup>8</sup> Călinoiu Constanța, Diculescu Victor. *Drept Parlamentar*. București: Editura Lumina Lex, 2009, p. 165.

<sup>9</sup> Guceac Ion. *Drept electoral*. Chișinău, 2005, p. 3-4.

<sup>10</sup> Boldur Alexandru. *Contribuții la istoria românilor*. Chișinău, 1937, p. 239.

în vigoare Regulamentul lui Voronțov, guvernatorul Basarabiei (1823-1844). Conform acestui Regulament, în Sfatul Oblastei nu mai rămân deputați aleși, ci doar membri permanenți numiți. În competența Sfatului rămân doar competențele administrative, Basarabia transformându-se într-o simplă gubernie rusească colonizată. Astfel, pe parcursul anilor de ocupație de Imperiul Rus, poporul a luptat pentru păstrarea identității, culturii, limbii și obiceiurilor.

Pe partea stângă a Prutului, evoluția parlamentarismului merge într-un pas cu adoptarea Constituției române din 1866 care a consacrat dispoziții referitoare la reprezentarea națională, în Titlul III, cap. 1, precum și în două secțiuni speciale consacrate Adunării Deputaților și Senatului.

Consacrând ideea mandatului reprezentativ, art. 38 al acestei Constituții prevedea că membrii celor două Adunări reprezintă națiunea, „iar nu numai județul sau localitatea care i-a ales.” Adunarea Deputaților se compunea din deputați aleși în cadrul a patru colegii, în funcție de starea socială, alegătorii celui de al patrulea colegiu având dreptul de a alege un singur deputat prin vot indirect. Membrii Adunării Deputaților erau aleși pe patru ani, în timp ce membrii Senatului – pe opt ani; jumătate dintre aceștia reînnoindu-se la fiecare patru ani, pe bază de tragere la sorți,” membrii, ale căror mandate expirau putând fi realeși. Existau și alte deosebiri între Adunarea Deputaților și Senat. Astfel, Adunarea Deputaților era aleasă de cetățeni constituiți în patru colegii, în timp ce Senatul era ales prin vot indirect, numai din două colegii. Constituția din 1866 consacră și instituția senatorilor de drept. Condițiile pentru a fi ales senator erau mai severe decât cele prevăzute pentru deputați, iar vârsta era de 40 de ani pentru cei care doreau să candideze pentru Senat.<sup>11</sup>

Puterea legislativă se exercita de către Domn și Reprezentanța Națională, legile urmând să fie supuse Domnului numai după ce fuseseră discutate și adoptate de majoritatea ambelor Adunări. Inițiativa legislativă aparținea atât Domnului, cât și Senatului și Adunării Deputaților. Legile referitoare la veniturile și cheltuielile statului sau contingentele armatei trebuiau să fie votate mai întâi de Adunarea Deputaților. Interpretarea legilor se făcea numai de către puterea legiuitoare.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Călinoiu Constanța, Diculescu Victor. *Drept Parlamentar*. București: Lumina Lex, 2009, p. 25.

<sup>12</sup> Dima Romus. *Sub cupola Parlamentului. Controverse și perle verbale*. București, 2000, p. 157.

După căderea Imperiului Rus și Revoluția din Octombrie, țara noastră și-a declarat pentru prima dată suveranitatea la 21 noiembrie 1917 și independența – la 24 ianuarie 1918. Astfel, a luat ființă Republica Democratică Moldovenească, în limitele hotarelor fostei gubernii țariste Basarabia. Acest teritoriu fusese rupt din trupul Moldovei istorice și anexat la Imperiul rus în urma tratatului de la București din 16/28 mai 1812, încheiat între Imperiul Rus și Imperiul Otoman și care punea capăt războiului ruso-turc din anii 1806-1812.

Primul Parlament în istoria modernă a Republicii Moldova poate fi considerat „Sfatul Țării.” În perioada 20-27 octombrie 1917 a avut loc, la Chișinău, „Congresul ostașilor moldoveni,” care a proclamat autonomia Basarabiei și a hotărât alegerea unui organ reprezentativ, numit „Sfatul Țării.”<sup>13</sup>

Alegerile deputaților în acest prim organ legislativ s-au desfășurat în cadrul adunărilor delegaților tuturor organizațiilor sociale și naționale, alese în baza votului universal între 28 octombrie și 21 noiembrie 1917. Deputații erau reprezentanți ai diferitelor categorii ale populației basarabene.

În primul Parlament moldovenesc au fost aleși 156 de deputați: 44 din rândul soldaților, 36 de deputați – din partea țăranilor, 58 de deputați – aleși de comisiile comunale și ale ținuturilor și de asociațiile profesionale. Din totalul deputaților 105 erau moldoveni, 15 – ucraineni, 14 – evrei, 7 – ruși, 2 – germani, 2 – bulgari, 8 – găgăuzi, 1 – polonez, 1 – armean și 1 grec.<sup>14</sup>

Prima ședință a Sfatului Țării a avut loc la 21 noiembrie/4 decembrie 1917. În funcția de președinte al Sfatului Țării a fost ales Ion Inuceț.

La 27 martie/9 aprilie 1918 Sfatul țării a votat Actul unirii Basarabiei cu România. Unirea a fost aprobată cu 86 de voturi pentru, 3 – contra și 36 de abțineri. După unire, Sfatul Țării și-a continuat activitatea timp de câteva luni.<sup>15</sup>

Pe data de 2 martie 1918, Ion Inuceț și-a dat demisia din conducerea Sfatului Țării, fiind numit ca ministru fără portofoliu pentru Basarabia. Președinte al Sfatului Țării a fost numit omul politic și scriitorul Constantin Stere,

<sup>13</sup> Costachi Gh., Guceac I. Fenomenul constituționalismului în evoluția Republicii Moldova spre statul de drept. Chișinău: Tipografia Centrală, 2003, p. 206.

<sup>14</sup> Costachi Gh., Guceac I. Fenomenul constituționalismului în evoluția Republicii Moldova spre statul de drept. Chișinău: Tipografia Centrală, 2003, p. 208.

<sup>15</sup> Rotaru Mihai. Istoria dreptului românesc. Chișinău, 2008, p. 212.

și apoi Pantelimon Halippa. La data de 27 noiembrie 1918, Sfatul Țării s-a autodizolvat.

Constituția din 1923 a menținut sistemul bicameral, cu anumite diferențieri de alegere între Adunarea Deputaților și Senat. Totodată, era menținută și instituția senatorilor de drept.

În ceea ce privește adoptarea și votarea legilor, era reiterată cerința votării acestora în mod separat de către fiecare Adunare, legile referitoare la veniturile cheltuielilor statului, precum și la contingentele armatei trebuind să fie votate în mod prioritar de Adunarea Deputaților.<sup>16</sup>

Constituția din 1938, numită cu denumirea Constituției lui Carol al II-lea, a păstrat și ea sistemul bicameral, cu diferențierea modalităților de alegere a celor două Camere. Capitolul II din Constituție acorda o atenție sporită instituției regelui față de Parlament. Fiind declarat capul statului, Regele deținea puterea legislativă, pe care o exercita prin Reprezentanța Națională și puterea executivă, pe care o aplica prin Guvern, ca un organ consultativ și executiv al voinței sale.<sup>17</sup>

Evenimentele din anul 1940 au suspendat Constituția din 1938 și dizolvarea Parlamentului.

O altă etapă de dezvoltare a parlamentarismului are loc pe malul stâng al Nistrului, pe teritoriile locuite compact de modoveni, unde la 12 octombrie 1924 a fost formată Republica Autonomă Sovietică Socialistă Moldovenească (R.A.S.S.M.) în componența R.S.S. Ucrainene, care a existat până la 2 august 1940. Ea includea teritoriul de azi al Transnistriei și câteva localități din componența Ucrainei, fiind constituită din 12 raioane. Organul suprem al puterii de stat și organul legislativ al R.A.S.S.M. era Congresul Sovietelor, care se convoca o dată pe an. În perioada dintre congrese activa Comitetul Executiv Moldovenesc (numit ulterior Prezidiu), ales de către Congresul deputaților și care se convoca de trei ori pe an.<sup>18</sup>

Înainte de al Doilea Război Mondial, la 28 iunie 1940, în urma înțelegerii secrete dintre Hitler și Stalin – așa-numitul Pact „Molotov-Ribbentrop,” România a cedat Basarabia Uniunii Sovietice. După anexare, Ba-

<sup>16</sup> Guceac Ion. Curs elementar de drept constituțional, vol. II. Chișinău, 2004, p. 199.

<sup>17</sup> Călinoiu Constanța, Diculescu Victor. Drept Parlamentar. București: Lumina Lex, 2009, p. 241.

<sup>18</sup> Guceac Ion. Curs elementar de drept constituțional, vol. II. Chișinău, 2004, p. 213.

sarabia a fost împărțită de Moscova între R.S.S. Moldovenească și R.S.S. Ucraineană. A redevenit parte a României în anii celui de-al doilea război mondial, în perioada dintre vara anului 1941 și vara anului 1944.

După cel de-al Doilea Război Mondial, începe o altă etapă a evoluției parlamentarismului în Republica Moldova de tip sovietic socialist. Prin Constituțiile din 10 februarie 1941 și 15 aprilie 1978, Parlamentul a fost reorganizat, ca o adunare unicamerală, în Sovietul Suprem al R.S.S.M., organism formal, subordonat total Partidului Comunist.<sup>19</sup>

La începutul anilor '90 ai secolului trecut, Uniunea Sovietică s-a pomenit în pragul colapsului, iar mișcarea de eliberare națională în componentele Uniunii a luat amploare. La destrămarea definitivă a imperiului sovietic a condus puciul de la Moscova din 18-21 august 1991. Tentativa de lovitură de stat, care a constat în izolarea lui M. Gorbaciov în Crimeea și preluarea puterii în UR.S.S. de așa-numitul GKCP (Comitetul de Stat pentru Starea Excepțională), compus din câțiva membri din conducerea PCUS, nu a fost susținută de popor și nu a avut succes. Dimpotrivă, aceste evenimente au condus rapid la demisia lui Gorbaciov din funcția de Președinte al U.R.S.S. și la destrămarea statului sovietic.

În aceste condiții, fostele republici unionale, una după alta, și-au declarat suveranitatea și independența.

La 3 septembrie 1990, a fost ales Sovietul Suprem al Republicii Sovietice Socialiste Moldovenești, iar în data de 23 mai 1991, când R.S.S. Moldova a devenit Republica Moldova, „Sovietul Suprem” a devenit „Parlamentul Republicii Moldova.” La 27 august 1991, a fost proclamată Independența Republicii Moldova.<sup>20</sup>

Pe această cale a purces și Republica Moldova. Întrunit într-o ședință specială, la 27 august 1991, Parlamentul a votat Declarația de Independență. Încă mai înainte, la 23 iunie 1990, Sovietul Suprem al Republicii Sovietice Socialiste Moldova de legislatura a XII-a (ulterior – Parlamentul Republicii Moldova), în cadrul primei sale sesiuni, a adoptat Declarația de suveranitate a Republicii Sovietice Socialiste Moldova. Iar la 23 mai 1991, Sovietul Su-

---

<sup>19</sup> Guceac Ion. Curs elementar de drept constituțional, vol. II. Chișinău, 2004, p. 230.

<sup>20</sup> Rose R. Election and Electoral Systems: Choices and Alternatives. În: Vernon Bogdanor and David Butler, Electoral Systems and Their Political Consequences, London, NY: Cambridge University Press, 1983, p. 29.

prem a decis schimbarea denumirii statului „R.S.S. Moldova” în „Republica Moldova” și, respectiv, a „Sovietului Suprem” – în „Parlamentul Republicii Moldova.”<sup>21</sup>

În urma tuturor acestor acțiuni, Republica Moldova a devenit stat de sine stătător, care la 2 martie 1992 a fost acceptat în calitate de membru al Organizației Națiunilor Unite.

La 12 octombrie 1993, în scopul creării unui Parlament profesionist pe bază de pluripartitism, Parlamentul de legislatura a XII-a s-a autodizolvat, stabilind pentru data de 27 februarie 1994 alegeri anticipate în Parlament, în baza unei noi legi privind alegerea Legislativului.

Începând cu anul 1994, Parlamentul funcționează pe bază permanentă, calitatea de deputat fiind incompatibilă cu exercitarea oricărei alte funcții retribuite, cu excepția activității didactice și științifice. Alegerile parlamentare din 27 februarie 1994 au fost organizate în baza unei Legi special adoptate, iar ulterior, reglementările privind alegerea organelor puterii de stat și desfășurarea referendumurilor au fost concentrate într-un singur document — Codul electoral, adoptat la 21 noiembrie 1997, modificat și amendat pe parcurs în mai multe rânduri.

Astfel, dacă în anul 1990 Parlamentul a fost format în urma scrutinului organizat pe circumscripții uninominale, atunci începând cu anul 1994, conform legislației electorale, alegerile parlamentare se desfășoară în baza sistemului proporțional, întreg teritoriul țării constituind o circumscripție electorală, în care se aleg cei 101 deputați. Alegerile se desfășoară, în cel mult, 3 luni de la expirarea mandatului sau de la dizolvarea Parlamentului precedent.<sup>22</sup> Rezultatele alegerilor parlamentare sunt confirmate de Curtea Constituțională a Republicii Moldova.

La 24 februarie 1994 a fost ales un nou Parlament, care la 1 aprilie 1994 a creat o nouă comisie pentru redactarea și complectarea textului noii Constituții. Prin Constituția din 27 august 1994, rolul Parlamentului a fost restabilit, ca organism de bază al regimului democratic pluripartit, pe principiul unicameralismului. (Art. 60 Parlamentul, organ reprezentativ suprem și legislativ

---

<sup>21</sup> Rose R. Elections and Electoral Systems: Choices and Alternatives. În: Vernon Bogdanor and David Butler, Electoral Systems and Their Political Consequences, London, NY: Cambridge University Press, 1983, p. 31.

<sup>22</sup> Guceac Ion. Drept electoral. Chișinău, 2005, p. 261.

(1) Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului Republicii Moldova și unica autoritate legislativă a statului.

(2) Parlamentul este compus din 101 deputați.)<sup>23</sup>

Ultimele alegeri parlamentare anticipate au avut loc pe data de 28 noiembrie 2010. Pentru participare la scrutin au fost înregistrați inițial 40 de concurenți electorali, inclusiv 20 de partide și mișcări social-politice și 20 de candidați independenți. Pentru prima dată peste hotarele țării au fost deschise suplimentar 40 de secții de votare, alături de cele 35 care activau mai înainte pe lângă misiunile diplomatice moldovenești.

În urma scrutinului, patru formațiuni politice au depășit pragul de 4% și au acces în Legislativ. După împărțirea în mod egal a voturilor celorlalți concurenți, mandatele de deputat în Parlamentul Republicii Moldova de legislatura a XIX-a au fost distribuite după cum urmează: Partidul Comuniștilor din Republica Moldova – 42 de mandate, Partidul Liberal Democrat din Moldova – 32, Partidul Democrat din Moldova – 15 și Partidul Liberal – 12 mandate.<sup>24</sup> La următoarele alegeri parlamentare ar putea fi aplicat un sistem mixt. 51 de deputați vor fi aleși pe liste de partid, iar ceilalți 50 în circumscripțiile uninominale. Proiectul de lege privind modificarea Codului Electoral, propus de un grup de deputați, va fi examinat de Delegația Comisiei Europene pentru Democrație prin Drept (Comisia de la Veneția). Noul sistem electoral presupune mai multe schimbări. Potrivit legilor internaționale, se interzice modificarea sistemului electoral în anul în care au loc alegeri, adică în ultimele 12 luni până la scrutin.

Democrația nu poate fi construită dacă nu are la bază alegeri libere. Alegerile sunt o condiție *sine qua non* a guvernării democratice.<sup>25</sup>

Alegerile reprezintă procedura centrală a reprezentării în democrațiile moderne, iar generația noastră a reușit progrese substanțiale în cunoașterea felului în care votanții ajung să ia deciziile.<sup>26</sup>

Alegerile s-au impus în istoria constituțională a lumii ca activități cărora le este specifică efervescența socială și politică în societate, competiții la

---

<sup>23</sup> Constituția Republicii Moldova.

<sup>24</sup> <<http://www.parlament.md/Parlamentarism/Istorie/tabid/96/Default.aspx>>.

<sup>25</sup> Guceac Ion. Evoluția constituționalismului în Republica Moldova. Chișinău, 2000, p. 21.

<sup>26</sup> Bodin R. E. Manual de știință politică. Iași: Polirom, 2005, p. 106.

care câștigă cei mai buni.<sup>27</sup> Influența sistemului electoral asupra stabilității sistemelor politice nu este foarte evidentă.

De fapt, stabilitatea depinde mai mult de anumite reguli, de funcționarea sistemului parlamentar. Important este faptul că sistemele electorale majoritare corespund unor regimuri democratice care se bazează pe confruntare, în timp ce sistemele de reprezentare proporțională corespund mai bine regimurilor democratice care se bazează pe cooperare.

În final, menționăm că alegerile parlamentare constituie un instrument juridic, prin care poporul își exercită suveranitatea. Numai prin alegeri corecte, democratice și legale poporul este în stare să-i aleagă pe cei mai buni dintre cei mai buni spunea Montesquieu în celebra sa lucrare „Despre spiritul legilor,” justificând teoria mandatului reprezentativ.

### BIBLIOGRAFIE

1. Constituția Republicii Moldova.
2. Boldur A. Contribuții la istoria românilor. Chișinău, 1937.
3. Xenopol A. D. *Istoria partidelor politice în România*, vol. I. București, 1910.
4. Bodin R. E. Manual de știință politică. Iași: Polirom, 2005.
5. Călinoiu Constanța, Diculescu Victor. *Drept parlamentar*. București: Lumina Lex, 2009.
6. Constantinescu M., Muraru I. *Drept parlamentar românesc*. București: Editura C. H. Beck, 2005.
7. Costachi Gh., Guceac I. Fenomenul constituționalismului în evoluția Republicii Moldova spre statul de drept. Chișinău: Tipografia Centrală. 2003.
8. Dima Romus. Sub cupola Parlamentului. Controverse și perle verbale. București, 2000.
9. Barnoschi D. V. *Originiile democrației române, „Cărvunarii,” Constituția Moldovei de la 1822*. Iași: Editura „Viața Românească,” 1922.
10. Guceac Ion. *Evoluția constituționalismului în Republica Moldova*. Chișinău, 2000.

---

<sup>27</sup> Rose R. Elections and Electoral Systems: Choices and Alternatives. În: Vernon Bogdanor and David Butler, *Electoral Systems and Their Political Consequences*, London, NY: Cambridge University Press, 1983, p. 67.



11. Guceac Ion. Curs elementar de drept constituțional, vol. II. Chișinău, 2004.
12. Guceac Ion. Drept electoral. Chișinău, 2005.
13. Rotaru Mihai. Istoria dreptului românesc. Chișinău, 2008.
14. Oroveanu Mihai. *Istoria dreptului românesc și evoluția instituțiilor constituționale*. București: Editura Cerma, 1992.
15. Popa Victor. Drept Parlamentar, 1999.
16. Rose R. Elections and Electoral Systems: Choices and Alternatives. În: Vernon Bogdanor and David Butler, *Electoral Systems and Their Political Consequences*, London, NY: Cambridge University Press, 1983.
17. Drăganu Tudor. *Începuturile și dezvoltarea regimului parlamentar în România până în 1916*. Cluj-Napoca: Editura Dacia, 1991.
18. Юбеленый сборник города Кишинева. Chișinău, 1912, anexa V.
19. <<http://www.parlament.md/Parlamentarism/Istorie/tabid/96/Default.aspx>>.

## REPERE GENERALE CU PRIVIRE LA PRINCIPIILE CONSTITUȚIONALE ALE INSTITUȚIEI NOTARIATULUI

Anica TOMA,  
*doctorandă, Institutul de Cercetări Juridice  
și Politice, Academia de Științe a Moldovei*

### SUMMARY

*The author is researching the legal field of the notary's institution. In this article the author made an effort to research the constitutional principles of the notary's institution through legislation of the Republic of Moldova and Romania. The constitutional principles are established firstly in the Constitution and in other normative acts of notary's institution and notary activity. During this research the author highlighted the importance of the notary institution through main constitutional principles as: legality, equality treatment in front of the notary institution representative, protection of the human interests and rights by the notary a.o.*

**Keywords:** *notary institution, constitutional principles, Constitution, Law on notary activity, legality, equality.*

În urma proclamării independenței de stat a Republicii Moldova, în vederea garantării stabilității instituțiilor și valorilor democratice, au fost adoptate și transpuse în viață prevederile unui șir important de acte legislative cu privire la multiple domenii ale vieții publice. Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29.07.1994,<sup>1</sup> a stabilit principiile și valorile democratice de guvernare, a instituit principiul separației puterii în stat, creând, astfel, premisele unei dezvoltări democratice durabile. Promovând cu consecvență ideea respectului față de om și drepturile sale fundamentale, ordinea juridică instaurată după abolirea regimului totalitar a repus în drepturile sale firești recunoașterea și garantarea demnității umane, adevărată condiție pentru promovarea valorilor statului de drept, pentru eliminarea oricăror vestigii ale arbitrarului din viața societății noastre, pentru făurirea unei democrații durabile.

---

<sup>1</sup> Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994. Publicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1 din 18.08.1994, art. 1. Data intrării în vigoare: 27.08.1994.

Conform Titlului II din Constituția României<sup>2</sup> și Constituția Republicii Moldova<sup>3</sup> intitulat „Drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale” reprezintă unul din domeniile cele mai importante<sup>4</sup> ale reglementărilor constituționale. Principiile dreptului au semnificația unor norme superioare, generale, ce pot fi exprimate sau formulate în textele actelor normative, de regulă în Constituție, sau dacă nu sunt formulate expres sunt deduse în lumina unor valori sociale general acceptate. Normele cu caracter general pot fi sintetizate în principii sau reguli fundamentale ale activității notariale, care acționează în mod transversal, adică se referă la întreaga activitate notarială.

Activitatea notarului public este o activitate grațioasă (necontencioasă). Aceasta este una din distincțiile esențiale dintre activitatea notarului și activitatea instanțelor de judecată, atunci când acestea soluționează acțiuni civile, iar nu cereri (în anumite materii, instanța de judecată desfășoară activități necontencioase).<sup>5</sup>

În legislația românească principiile de bază ale activității notariale pot fi desprinse chiar din prevederile primului capitol al Legii notarilor publici și a activității notariale nr. 36/1995,<sup>6</sup> art. 5 și 6 care prevăd principiile generale ale legalității și egalității de tratament în fața organelor notariale, aceleași prevederi sunt în Republica Moldova privind activitatea notarială care se desfășoară în baza legislației în vigoare (prevăzute de art. 2, alin. (1) Legea cu privire la notariat nr. 1453/2002). Unele din aceste principii derivă din prevederile constituționale, reprezentând o aplicare particulară a acestora.<sup>7</sup> Alte principii sunt, desigur, specifice activității notariale și reies din actele normative ce reglementează direct sau indirect activitatea notarială. În acest studiu vom examina principiile constituționale ale activității notariale prin prisma opiniilor autorilor moldoveni, români, ruși și a legislației ce reglementează activitatea notarială.

---

<sup>2</sup> Constituția României adoptată la 21.11.1991. În: Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 233 din 21.11.1991.

<sup>3</sup> Ibid. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994

<sup>4</sup> Duculescu V. Protecția juridică a drepturilor omului, mijloacele interne și internaționale. București: Editura „Lumina Lex,” 1998, p. 151.

<sup>5</sup> Zdrenghea Voicu, Păun Grigore, Boldeanu Cornel. Elemente de drept notarial. Constanța: Editura „Europolis,” 1998, p. 78.

<sup>6</sup> Legea notarilor publici și a activității notariale nr. 36 din 12 mai 1995. În : Monitorul Oficial al României nr. 92 din 16 mai 1995.

<sup>7</sup> Leș I. Manual de drept notarial. București: Editura CH Beck, 2008, p. 8.

După părerea autorilor români Voicu Zdrenghia, Grigore Păun, Cornel Boldeanu, principiile activității notariale pot fi grupate în următoarele categorii: principiul profesiei, principiul activității și principiul forței probante a activității notariale.<sup>8</sup> La rândul lor, autorii au subclasificat principiul profesiei notariale în: principiul libertății și autonomiei, principiul parteneriatului, principiul confidențialității, principiul neutralității notarului public, principiul stabilității și credibilității, principiul răspunderii civile a notarului public. În același sens, autorii au subclasificat principiul activității notarului public în următoarele principii: legalității, adevărului, forței probante a actului notarial, unele din aceste principii vor fi caracterizate mai târziu în acest studiu.

Un grup de autori din Moldova, cum ar fi Gh. Chibac, E. Constantinescu, O. Bondarciuc, au clasificat principiile notariatului după următoarele criterii, în primul rând, după raza de acțiune se împart în:

- generale – caracteristice pentru toate ramurile dreptului, de exemplu, principiul legalității în fața legii și a instanței de judecată);
- interramurale – principii care determină bazele reglementării juridice pentru câteva ramuri similare (de exemplu, principiul de dispoziție);
- ramurale – caracteristice numai activității notariale (de exemplu, principiul de păstrare a secretului actului notarial).

După caracterul funcțional, autorii au delimitat principii de organizare a notariatului (de exemplu, principiul teritorial) și principiul de efectuare a activității notariale (de exemplu, principiul limbii, al actelor notariale ș. a.).<sup>9</sup>

Autorii ruși Ceremnih G. G., Ceremnih I. G. au caracterizat principiile dreptului notarial, și anume după criteriul surselor din care pot fi deduse aceste principii sunt: principii constituționale ale dreptului notarial și principiile dreptului notarial, primele pot fi deduse din prevederile Constituției, iar a doua categorie din alte acte normative.<sup>10</sup> Tot în cadrul aceluiași studiu au clasificat principiile după criteriul obiectului de reglementare al dreptului notarial care clasifică principiile în organizaționale și funcționale. Din categoria principiilor organizaționale fac parte principiul dreptului persoanelor fizice și juridice de a primi asistență juridică calificată, principiul sistemului notarial public, princi-

<sup>8</sup> Zdrenghia Voicu, Păun Grigore, Boldeanu Cornel. Op. cit., p. 78.

<sup>9</sup> Constantinescu E., Chibac Gh., Bondarciuc O. Notariat, manual pentru studenți. Chișinău: ed. Pontos, 2001, p. 43.

<sup>10</sup> Черемных И. Г., Черемных Г. Г. Нотариальное право Российской Федерации. Учебно-пособие. Москва: 2006 г., с. 55.

piul exercitării activității notariale numai de persoanele împuternicite conform legislației în vigoare, principiul independenței și imparțialității notarului sau altor persoane ce practică activitatea notarială. Și din categoria principiilor funcționale fac parte: principiul legalității, principiul egalității în fața legii la exercitarea activității notariale, principiul procedurii activității notariale.

Unii autori, cum ar fi Gh. Chibac, E. Constantinescu, O. Bondarcu,<sup>11</sup> E. Cojocari<sup>12</sup> caracterizează principiile *procedurii notariale*, cu toate că autorii au caracterizat activitatea notarială prin prisma Legii cu privire la notariat nr. 1153/1997,<sup>13</sup> acești autori au adus impact prin cercetări și până în prezent în știința și legislația notarială, mai ales luând în considerare faptul că în prezent se discută în cadrul Ministerului Justiției proiectul legii privind organizarea activității notariale și, astfel, procedura notarială va fi reglementată separat.

În continuare, vom examina principiile constituționale ale activității notariale care au o aplicare atât în principiile organizaționale cât și cele funcționale ale activității notariale, însă nu vom caracteriza principiile din punct de vedere organizațional și funcțional deoarece a fost subiectul în diferite cercetări și studii și nu necesită o aprofundare științifică, dar ne vom axa asupra principiilor de importanță fundamentală în apărarea drepturilor și intereselor cetățenilor și statului și anume la principiile constituționale care stau la baza instituției notariatului.

1. *Principiul legalității.* Legalitatea constituie un principiu de valoare constituțională a cărei importanță și semnificație într-un stat de drept nici nu trebuie să fie demonstrată.<sup>14</sup> Aplicarea acestui principiu implică, în primul rând, constituirea birourilor notariale în conformitate strictă cu legea, precum și respectarea tuturor normelor de competență statornicite de reglementările în vigoare. Respectarea formelor procedurale este, de asemenea, deosebit de importantă în activitatea notarială reieșind din faptul că trebuie să întrunească toate cerințele legale de care se bucură o „autoritate publică” sau, mai bine zis, o autoritate ce prestează un serviciu de interes public. Analiza principiului legalității în domeniul activității notariale presupune, în primul

<sup>11</sup> Constantinescu E., Chibac Gh., Bondarcu O. Op. cit., p. 43.

<sup>12</sup> Cojocari E. Drept notarial, manual. Chișinău: Ed. Ruxanda, 1998, p. 11.

<sup>13</sup> Legea cu privire la notariat nr. 1153 din 11.04.1997. Publicat în Monitorul Oficial al R.Moldova nr. 061 din 16.09.1997, art. nr. 520.

<sup>14</sup> Zdrenghia Voicu, Păun Grigore, Boldeanu Cornel. Op. cit., p. 84.

rând, respectarea normelor de competență materială și teritorială stabilite de legea organică a notarilor publici.

Vom începe cercetarea acestui principiu cu legislația României, fiind mai bogată în prevederi decât alte țări. O aplicație particulară a principiului legalității este făcută în art. 6 din Legea notarilor publici și a activității notariale nr. 36/1995.<sup>15</sup> Dispozițiile înscrise în acest text sunt deosebit de sugestive pentru întreaga activitate notarială și nu doar sub aspectul analizat. Analizând acest articol, deducem că aceste norme sunt veritabile norme de deontologie naturală. De aceea le vom reproduce în cele ce urmează: „Notarii publici și celelalte instituții prevăzute la nr. 5 din Legea notarilor publici și a activității notariale nr. 36/1995,<sup>16</sup> care desfășoară activitate notarială, au obligația să verifice ca actele pe care le instrumentează să nu cuprindă clauze contrare legii și bunelor moravuri, să ceară și să dea lămuriri părților asupra conținutului acestor acte spre a le convinge că le-au înțeles sensul și le-au acceptat efectele, în scopul prevenirii litigiilor. În cazul în care actul solicitat este contrar legii și bunelor moravuri, notarul public va refuza întocmirea lui. În situația în care conținutul actului are un conținut îndoielnic, notarul public le va explica părților consecințele juridice care survin și la care se expun și va face mențiune expresă în act. Dacă partea se opune la inserarea mențiunii, notarul public va refuza întocmirea actului.” Din art. 6 citat deducem consacrarea îndatoririi notarului de a verifica legalitatea actelor pe care le instrumentează, conferă notarului public un rol activ. Respectarea legalității și rolul activ al notarului public sunt de natură să înfăptuiască funcția preventivă a activității notariale. Această funcție este enunțată, în mod expres în art. 6 din Legea notarilor publici și a activității notariale nr. 36/1995.<sup>17</sup>

În conformitate cu art. 2, alin. (2) din Legea cu privire la notariat nr. 1453/2002, notariatul își desfășoară activitatea în baza Constituției Republicii Moldova, prezentei legi, altor acte normative, precum și a tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte.<sup>18</sup>

Conform art. 41 din Legea cu privire la notariat nr. 1453/2002, refuzul de a îndeplini actul notarial, și anume notarul este în drept să refuze efectuarea

<sup>15</sup> Art. 6 din Legea notarilor publici și a activității notariale nr. 36 din 12 mai 1995.

<sup>16</sup> Ibid., art. 5.

<sup>17</sup> Ibid., art. 5. Legea notarilor publici și a activității notariale nr. 36 din 12 mai 1995.

<sup>18</sup> Legea cu privire la notariat nr. 1453 din 08.11.2002. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 154-157 din 21.11.2002, art. 1209. Data intrării în vigoare: 21.02.2003.

actului notarial în caz dacă: acesta este contrar legii sau nu corespunde cerințelor legale, și/sau îndeplinirea actului notarial poate fi refuzată dacă solicitarea îndeplinirii lui este în afara orelor de program, cu excepția cazurilor în care îndeplinirea lui în afara orelor de program, cu excepția cazurilor în care îndeplinirea actului notarial nu suferă amânare din motive obiective, neachitarea taxelor și plăților stabilite. Dacă documentul prezentat trezește îndoieli, iar îndeplinirea actului notarial nu poate fi refuzată, persoana care îndeplinește actul notarial va atrage atenția părților asupra posibilelor consecințe juridice și va face mențiune expresă în act. Dacă partea nu acceptă mențiunea, persoana abilitată să îndeplinească actul notarial refuză îndeplinirea acestuia.<sup>19</sup> În acest sens, deducem rolul acestui principiu care pune bazele activității notariale și al instituției notariale și ne demonstrează că instituția notariatului este supra-vegheată de autoritățile publice, reieșind din funcția pe care o îndeplinește în apărarea drepturilor și intereselor cetățeanului și statului.

2. *Principiul egalității de tratament în fața organelor notariale.* Principiul respectiv are origini în toate ramurile și instituțiile din sistemul de drept. Vom caracteriza principiul egalității de tratament care se trasează în multe alte principii ale instituției notariatului. Astfel, vom caracteriza egalitatea persoanelor în solicitarea îndeplinirii actelor notariale reprezentanților instituției notariatului. În art. 2, alin. 5) din Legea cu privire la notariat nr. 1453/2002, prevede: „Activitatea notarială se desfășurează în mod egal pentru toate persoanele, respectându-se imparțialitatea.”<sup>20</sup> Afirmăm cu vehemență că acest principiu își are baza în prevederile Constituției Republicii Moldova. Astfel, în conformitate cu alin. 2), art. 16 din Constituție prevede: „Toți cetățenii Republicii Moldova sunt egali în fața legii și a autorităților publice, fără deosebire de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenență politică, avere sau de origine socială.”<sup>21</sup>

În Comentariul Constituției Republicii Moldova, autorii Negru B. ș. a. s-au pronunțat asupra faptului cine face parte din categoria autorităților publice și cine face parte din categoria cetățenilor Republicii Moldova și a altor persoane, care cad sub incidența acestei articol privind egalitatea în fața legii. „În virtutea alin. (1), art. 19 al Constituției, care califică cetățenii străini și apatrizii ca

<sup>19</sup> Ibid., art. 41.

<sup>20</sup> Ibid., Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994.

<sup>21</sup> Ibid., art. 2, alin. 5).

având aceleași drepturi și îndatoriri ca cetățenii Republicii Moldova, sintagma cetățeni ai Republicii Moldova cuprinde drepturile și libertățile fundamentale ale cetățenilor străini și ale apatrizilor.

Autoritățile publice, în sensul prevederilor constituționale, cuprind autoritățile publice menționate expres în Constituția Republicii Moldova, precum și alte autorități administrative înființate de acestea, înzestrate cu puteri publice, indiferent de modalitatea de formare, de atribuiții, de modalitatea de exercitare a prerogativelor etc.<sup>22</sup>

Cu toate că notariatul nu face parte din cadrul atutorităților publice, acesta este o instituție publică de drept abilitată să asigure, în condițiile legii, ocrotirea drepturilor și intereselor legale ale persoanelor și statului prin îndeplinirea de acte notariale în numele Republicii Moldova. Cu toate acestea, instituția notariatului joacă un rol primordial în ocrotirea drepturilor și intereselor legale ale persoanelor și statului. Ideea principală aplicabilă este că, indiferent de autoritatea căreia se adresează cetățeanul și de calitatea (personalitatea) lui, tratamentul aplicat de către autoritățile publice, prin intermediul reprezentanților (persoanelor cu funcții de răspundere), este același, pornind de la condiții și posibilități egale. Principiul egalității este opozabil tuturor deținătorilor puterii publice, tuturor autorităților publice, iar beneficiari ai acestui principiu, în virtutea art. 16, art. 19, alin. (1) și art. 41, alin. (2) din Constituție, sunt cetățenii Republicii Moldova, cetățenii străini, apatrizii și persoanele juridice (ca grupuri de persoane fizice).<sup>23</sup>

Potrivit art. 7 din Legea nr. 36/1995 „Activitatea notarială se desfășurează în mod egal pentru toate persoanele, fără deosebire de rasă, de naționalitate, de origine etnică, de limbă, de religie, de sex, de opinie, de apartenență politică, de avere sau de origine socială.”<sup>24</sup> Acest principiu este bazat pe prevederile art. 16, alin. (1) din Constituția României<sup>25</sup> privitor la egalitatea cetățenilor „în fața legii și a autorităților publice.”

3. *Principiul dreptului persoanelor fizice și juridice la asistență juridică calificată (calitativă) și mediere.* Respectarea și ocrotirea persoanei constituie o îndatorire primordială a statului, conform prevederilor alin. 1), art. 16 din

<sup>22</sup> Negru B. ș. a. Constituția Republicii Moldova/Comentariul. Chișinău: Editura „Arc,” 2012, 576 p., p. 87.

<sup>23</sup> Negru B. ș.a. Op. cit., p. 87.

<sup>24</sup> Art.7 din Legea notarilor publici și a activității notariale nr. 36 din 12 mai 1995.

<sup>25</sup> Constituția României adoptată la 21.11.1991.



Constituția Republicii Moldova, fiecare persoană are dreptul să-i fie garantate și ocrotite drepturile sale și interesele (aceleași prevederi le găsim și în art. 2, alin. 1) din Legea cu privire la notariat nr. 1453/2002, unde notarul ocrotește drepturile și interesele persoanei). Astfel, fiecare om are dreptul să reacționeze independent, prin mijloace legitime, la încălcarea drepturilor și libertăților sale [alin. 2), art. 26 din Constituția Republicii Moldova]. Cu toate că instituția notariatului face parte din cadrul instituțiilor necontencioase, adică previne apariția litigiilor dintre părți și asistă părțile la autentificarea actelor, notarul și alte persoane abilitate de lege să efectueze acte notariale răspund pentru acțiunile lor. Cade în îndatorirea notarului să explice părților consecința încheierii și autentificării unui anumit act juridic, mai ales că dacă notarul refuză să îndeplinească un act notarial, acest refuz poate fi contestat în instanța de judecată conform alin. 3), art. 41 din Legea cu privire la notariat nr. 1453/2002. Necâtând la faptul că semnificația la *asistență juridică calificată* o găsim în Legea cu privire la asistența juridică garantată de stat, care prevede acordare a serviciilor juridice de consultanță, reprezentare și/sau apărare în organele de urmărire penală, în instanțele judecătorești pe cauze penale, contravenționale, civile sau de contencios administrativ, reprezentare în fața autorităților administrației publice,<sup>26</sup> și de fapt notarul nu este menționat în cadrul prevederilor acestei Legi. Notarul, de asemenea, acordă asistență juridică calitativă (profesională sau calificată),<sup>27</sup> deoarece competența lui nu se reduce doar la autentificarea semnăturii și identificării persoanei ce semnează cum există în sistemul notarial anglo-saxon (SUA, Marea Britanie ș. a.), dar explică părților care sunt efectele încheierii actelor juridice, întocmirea testamentelor ș. a. În același sens, notarul este ca un mediator între părți, fiind imparțial, notarul apără nu doar interesele persoanelor, dar și ale statului. În studiul său autoarea A. Cara-Rusnac a menționat principiul medierii instituției notariatului ca un principiu separat,<sup>28</sup> însă vom analiza din prisma Constituției principiile activității notariale, cu alte cuvinte, examinăm principiile constituționale din aceste considerente, examinăm principiul medierii în cadrul principiului asistenței juridice garantate de stat.

<sup>26</sup> Legea cu privire la asistența juridică garantată de stat nr. 198 din 26.07.2007. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 157-160 din 05.10.2007, art. nr. 164.

<sup>27</sup> Черемных И. Г., Черемных Г. Г., op. cit., p. 53.

<sup>28</sup> Cara-Rusnac A. Organizarea instituției notariatului în sistemul de drept din Republica Moldova și perspectivele ei de dezvoltare, teză de doctor în drept, Chișinău, 2012.

4. *Principiul ocrotirii drepturilor și intereselor fundamentale ale cetățenilor de către notarii publici și alte persoane abilitate de lege să întocmească acte notariale.* Am menționat importanța notarului în ocrotirea drepturilor și intereselor persoanelor, în cadrul acestui principiu vom caracteriza acțiunile care sunt luate de reprezentanții instituției notariatului în apărarea drepturilor fundamentale ale cetățenilor îndeplinind acțiuni în numele statului. Printre acțiunile de bază ale notarilor ținem să evidențiem: a) autentificarea actelor juridice (testamente, procuri, contracte);<sup>29</sup> b) procedura succesoră notarială și eliberarea certificatului de moștenitor;<sup>30</sup> c) eliberarea certificatelor de proprietate;<sup>31</sup> d) certificarea unor fapte, în cazurile prevăzute de lege;<sup>32</sup> e) legalizarea semnăturilor de pe documente;<sup>33</sup> f) actele de protest al cambiilor;<sup>34</sup> g) prezentarea cecurilor spre plată și certificarea neachitării lor;<sup>35</sup> h) legalizarea copiilor de pe documente și a extraselor din ele;<sup>36</sup> i) efectuarea și legalizarea traducerilor documentelor<sup>37</sup> ș. a.

Cu privire la oficiile consulare și misiunile diplomatice, competența lor în domeniul acțiunilor notariale și, astfel, ocrotirea drepturilor și intereselor cetățenilor și statului peste hotarele țării sunt:<sup>38</sup> a) autentificarea actelor juridice (testamente, procuri, contracte), cu excepția contractului de înstrăinare a bunurilor imobile și contractului de gaj; b) luarea măsurilor de pază a bunu-

---

<sup>29</sup> Autentificarea actelor juridice este reglementată de Cap. VI – Autentificarea actelor juridice (art. 50-541) din Legea cu privire la notariat nr. 1453 din 08.11.2002. În mod special, legiuitorul a dorit să accentueze câteva tipuri de autentificare, printre care: art. 51 – Autentificarea contractului de înstrăinare și contractului de gaj al bunurilor supuse înregistrării; art. 511 – Autentificarea contractelor privind investițiile în construcții și a contractelor privind cesiunea drepturilor care rezultă din acestea; art. 52 – Autentificarea testamentelor; art. 53 – Autentificarea procurilor.

<sup>30</sup> Cap. VII – Procedura succesoră (art. 55-65). Legea cu privire la notariat din 08.11.2002.

<sup>31</sup> Ibid., art. 66.

<sup>32</sup> Art. 70 – Certificarea faptului aflării persoanei în viață, faptului aflării unei anumite persoane într-un anumit loc; art. 71 – Certificarea identității persoanei cu persoana înfățișată în fotografie; art. 72 – Certificarea timpului prezentării documentului. Legea cu privire la notariat nr. 1453 din 08.11.2002.

<sup>33</sup> Ibid., art. 68.

<sup>34</sup> Ibid., art. 75.

<sup>35</sup> Ibid., art. 76.

<sup>36</sup> Ibid., art. 67.

<sup>37</sup> Ibid., art. 69.

<sup>38</sup> Ibid., art. 36. Legea cu privire la notariat nr. 1453 din 08.11.2002.

rilor succesoriale; c) legalizarea semnăturilor de pe documente; d) legalizarea copiilor de pe documente și a extraselor din ele; e) efectuarea și legalizarea traducerilor documentelor și a extraselor din ele; f) certificarea unor fapte în cazurile prevăzute de lege; g) primirea documentelor la păstrare; g<sup>1</sup>) eliberarea duplicatelor actelor notariale pe care le-au întocmit; g<sup>2</sup>) întocmirea protestelor de mare; h) asigurarea probelor.

Ținem să atenționăm și competența de care dispun și persoanele cu funcții de răspundere abilitate ale autorităților administrației publice locale care sunt în drept să ia măsuri de protecție a drepturilor fundamentale ale omului și cetățeanului în următoarele domenii:<sup>39</sup> a) legalizarea semnăturilor de pe documente; b) legalizarea copiilor de pe documente și a extraselor din ele; c) luarea măsurilor de pază a bunurilor succesoriale; d) autentificarea testamentelor; e) autentificarea procurilor pentru primirea pensiilor, indemnizațiilor, mijloacelor bănești repartizate acționarilor fondurilor de investiții nemutuale în proces de lichidare, fondurilor de investiții pentru privatizare în proces de lichidare, pentru primirea sumelor indexate la depunerile bănești ale cetățenilor în Banca de Economii, precum și pentru dreptul de înregistrare, transmitere în folosință și înstrăinare a dreptului de proprietate asupra cotelor valorice din bunurile întreprinderilor agricole; f) autentificarea contractelor de înstrăinare (vânzare-cumpărare, donație, schimb) a bunurilor imobile, inclusiv a terenurilor cu destinație agricolă.

Finalmente, **registratorii Camerei Înregistrării de Stat** dispun de atribuții de protecție a drepturilor omului în 2 domenii importante precum:<sup>40</sup> a) autentificarea actelor de constituire a persoanelor juridice fondate pe teritoriul Republicii Moldova, precum și a modificărilor și completărilor operate în actele de constituire și în datele înscrise în Registrul de stat a persoanelor juridice; b) legalizarea copiilor de pe actele de constituire a persoanelor juridice, a extraselor din aceste acte și a copiilor de pe certificatele înregistrării de stat din arhiva Camerei Înregistrării de Stat.

*5. Principiul îndeplinirii actelor notariale numai de persoanele împuternicite.* Profesiunea de notar se exercită, potrivit unor norme legale statutare, și prin îndeplinirea unor condiții specifice de formare. De aceea, notarul public este considerat un profesionist. În baza Legii cu privire la notariat nr.

---

<sup>39</sup> Ibid., art. 37.

<sup>40</sup> Ibid., art. 37<sup>1</sup>.

1453/2002, activitatea notarială este realizată de notariși de altepersoane, abilitateprin lege, prin acte notariale șiconsultații notariale. Înacest sens, prinaltepersoaneabilitateprin lege se înțelegecă se realizeazăde către mai multe entități juridice precum: notari publici (în continuare – *notari*), de alte persoane abilitate prin lege (persoanele cu funcții de răspundere abilitate ale autorităților administrației publice locale; registratorii Camerei Înregistrării de Stat),<sup>41</sup> iar pe teritoriul statelor străine – de oficiile consulare și misiunile diplomatice ale Republicii Moldova (în continuare – persoane care desfășoară activitate notarială). În conformitate cu art. 2 și art. 5 din **Legea notarilor publici și a activității notariale** nr. 36 din 12 mai 1995, activitatea notarială se realizează de notarii publici prin acte notariale și consultații juridice notariale, în același sens actele notariale pot fi efectuate și de misiunile diplomatice și oficiile consulare ale României, precum și de alte instituții.<sup>42</sup> Notarii publici formează un corp de liber profesioniști, specializați într-o activitate specifică. În interiorul acestui corp se statornicesc legături și raporturi profesionale, juridice, economice, culturale, pentru a constitui un sistem coerent, complex și dinamic.

6. *Principiul imparțialității notarului.* După cum am menționat, notarul îndeplinește actele notariale în numele statului, în acest sens, este obligat să manifeste neutralitate în îndeplinirea obligațiilor sale profesionale, față de părțile la un contract (convenție), când le explică drepturile și obligațiile, efectele viitoare, în conformitate cu art. 2, alin. 5) din Legea cu privire la notariat nr. 1453/2002, activitatea notarială se desfășoară în mod egal pentru toate persoanele, respectându-se imparțialitatea.<sup>43</sup> Notarul nu trebuie să aibă niciun interes de serviciu față de actul îndeplinit, în afară de cel de serviciu.<sup>44</sup> Acest principiu are o importanță deosebită în asigurarea obiectivității și imparțialității în instituția notariatului, prevenirea eventualelor abuzuri din partea reprezentanților acestei instituții. În activitatea sa, notarul public nu poate avea o atitudine avantajoasă pentru una din părțile participante la actul juridic care se solicită să fie întocmit în formă notarială. Notarul public va păstra o poziție

<sup>41</sup> Ibid., art. 35, alin. 1).

<sup>42</sup> Reglementări privind organizarea activității notarilor publici. Coord. de Mănescu V. M. președintele Uniunii Naționale a Notarilor Publici din România. Buletinul Notarilor Publici. București, 2005, p. 1.

<sup>43</sup> Ibid., art. 2, alin. 5) din Legea cu privire la notariat nr. 1453 din 08.11.2002.

<sup>44</sup> Constantinescu E., Chibac Gh., Bondarcu O. Op. cit., p. 48.

egală față de toți participanții la actul juridic, învederându-le, fără părtinire, consecințele la care se expun pentru ca voința lor să fie manifestată în conformitate cu legea.<sup>45</sup>

7. *Principiul independenței notarului.* Din prevederile Constituției se desprind principiile libertății persoanei și ale profesiei. Cetățenii țării se bucură de drepturile și libertățile consacrate în Constituție, iar dispozițiile urmează să fie interpretate și aplicate în concordanță cu Declarația Universală a Drepturilor Omului,<sup>46</sup> cu actele și tratatele la care Republica Moldova și/sau România este parte.

Alegerea profesiei și a locului de muncă sunt libere, iar activitatea notarială poate fi prestată, în conformitate cu dispozițiile legii, de orice notar, în funcție de competența generală și teritorială, legal stabilită. Notarul public poate să-și organizeze munca și să-și desfășoare activitatea fără constrângeri. Acest principiu al libertății aduce cu sine și independența notarului public în activitatea sa, întrucât limitele sale sunt prevederile legii și ale statului, funcția notarului public având statutul unei funcții autonome.

Finalmente, dorim să atenționăm asupra proiectului Legii privind organizarea activității notarilor în care este prevăzut un articol ce reglementează principiile pe care se bazează activitatea notarilor. Conform art. 4 din proiect, sunt prevăzute **principiile de exercitare a activității de notar**. Activitatea notarului se bazează pe următoarele principii:

- a) legalitate;
- b) independență și imparțialitate;
- c) onestitate, diligență și obiectivitate;
- d) competență și deontologie profesională;
- e) autoadministrare.<sup>47</sup>

Toate aceste principii au o valoare egală de care trebuie să se țină seama în permanență. Această egalitate valorică nu exclude însă o ordine de priorități în analiza lor. Principiile constituționale caracterizate în cadrul acestui studiu considerăm că trebuie să fie incluse în prevederile proiectului Legii privind

---

<sup>45</sup> Zdrenghia Voicu, Păun Grigore, Boldeanu Cornel. Op. cit., p. 81.

<sup>46</sup> Declarația Universală a Drepturilor Omului adoptată și proclamată de Adunarea Generală a O.N.U. prin rezoluția 217 A (III) on-line <[www.hotararicedo.ro](http://www.hotararicedo.ro)> (vizitat 13.02.2013).

<sup>47</sup> Proiectul Legii privind organizarea activității notarilor <[www.justicegov.md](http://www.justicegov.md)> (vizitat la 13.02.2013).

organizarea activității notarilor, și anume: *principiul îndeplinirii actelor notariale numai de persoanele împuternicite, principiul ocrotirii drepturilor și intereselor fundamentale ale cetățenilor de către notarii publici și alte persoane abilitate de lege să întocmească acte notariale și principiul egalității de tratament în fața organelor notariale.*

## BIBLIOGRAFIE

### Surse doctrinare

1. Cara-Rusnac A. Organizarea instituției notariatului în sistemul de drept din Republica Moldova și perspectivele ei de dezvoltare, teză de doctor în drept, Chișinău, 2012.
2. Cojocari E. Drept notarial, manual. Chișinău: Edit. Ruxanda, 1998, p.11.
3. Constantinescu E., Chibac Gh., Bondarciuc O. Notariat, manual pentru studenți. Chișinău: edit. Pontos, 2001, p. 43.
4. Duculescu V. Protecția juridică a drepturilor omului, mijloacele interne și internaționale. București: Editura „Lumina Lex,” 1998, p. 151.
5. Legea cu privire la asistența juridică garantată de stat nr. 198 din 26.07.2007. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 157-160 din 05.10.2007, art. nr. 164.
6. Legea notarilor publici și a activității notariale nr. 36 din 12 mai 1995. În: Monitorul Oficial al României nr. 92 din 16 mai 1995.
7. Leș I. Manual de drept notarial. București: Editura „CH Beck,” 2008, p. 8.
8. Negru B. ș. a. Constituția Republicii Moldova/Comentariul. Chișinău: Editura „Arc,” 2012, 576 p., p. 87.
9. Reglementări privind organizarea activității notarilor publici. Coord. de Mănescu V. M., președintele Uniunii Naționale a Notarilor Publici din România. Buletinul Notarilor Publici. București, 2005, 249 p.
10. Proiectul Legii privind organizarea activității notarilor <[www.justice-gov.md](http://www.justice-gov.md)> (vizitat la 13.02.2013).
11. Zdrenghia Voicu, Păun Grigore, Boldeanu Cornel. Elemente de drept notarial. Constanța: Editura „Europolis,” 1998, p. 78.
12. Zdrenghia Voicu, Păun Grigore, Boldeanu Cornel. Op. cit., p. 84.
13. Zdrenghia Voicu, Păun Grigore, Boldeanu Cornel. Op. cit., p. 78.

14. Черемных И. Г., Черемных Г. Г. Нотариальное право Российской Федерации. Учебное пособие. Москва, 2006 г., с. 55.

### **Acte Normative**

1. Declarația Universală a Drepturilor Omului adoptată și proclamată de Adunarea Generală a O.N.U. prin rezoluția 217A(III). On-line <[www.hotararicedo.ro](http://www.hotararicedo.ro)> (vizitat la 13.02.2013).

2. Constituția României adoptată la 21.11.1991. În: Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 233 din 21.11.1991.

3. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994. Publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1 din 18.08.1994, art. 1. Data intrării în vigoare: 27.08.1994.

4. Legea cu privire la notariat nr. 1153 din 11.04.1997. Publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 061 din 16.09.1997, art. nr. 520.

5. Legea cu privire la notariat nr. 1453 din 08.11.2002. Publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 154-157 din 21.11.2002, art. nr. 1209. Data intrării în vigoare: 21.02.2003.

## МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ И ПРАВА ЧЕЛОВЕКА

Андрей НЯГУ,  
преподаватель Института истории государства и права  
Приднестровского государственного университета  
им. Т. Г. Шевченко

### SUMMARY

*Activities of local public authorities to protect and defend the rights and freedoms of man and citizen is very comprehensive: it extends to the entire population living in the administrative-territorial units, and all the rights and freedoms.*

*Local governments are more effective and legitimate if they involve citizens in decisions that concern them. That people should be entitled to voice opinions, express dissent and argue for priorities is a vital element of the rights framework. Meaningful participation empowers them to take decisions and accept decisions taken by those who represent them. In practice, participation also implies co-operation. Human rights cannot be achieved in the absence of co-operation between government, civil society and other actors.*

В Конституции Республики Молдова (ст. 1, ч. 3)<sup>1</sup> говорится, что достоинство человека, его права и свободы, свободное развитие человеческой личности являются высшими ценностями и гарантируются. Исходя из того, что права и свободы гражданина реализуются, прежде всего, на местном уровне, где он живет и осуществляет трудовую, политическую и иную деятельность, их реализация во многом зависит от деятельности органов местного публичного управления. Более того, все органы и должностные лица местного публичного управления должны служить главной цели: обеспечению прав и свобод человека и гражданина, созданию всех необходимых условий для их реализации и защиты.<sup>2</sup>

Согласно Конституции РМ (ст. 47, ч. 1) «государство обязано прини-

<sup>1</sup> Конституция Республики Молдова от 29.07.1994. В: Мониторул Официал Республики Молдова № 1, от 12.08.1994.

<sup>2</sup> Киричек Е. В. Обеспечение конституционных прав и свобод человека и гражданина в муниципальных образованиях: постановка проблемы. В: Вестник Владимирского юридического института, 2012, № 4 (25), с. 84.



мать меры для обеспечения любому человеку достойного жизненного уровня, потребного для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи, в том числе пищи, одежды, жилища, медицинского ухода и необходимого социального обслуживания». Это конституционное установление в полной мере относится и к местному самоуправлению, к его органам и должностным лицам, обязанностью которых является забота о социальной справедливости, благополучии своих жителей, их социальной защищенности.

Среди важнейших составляющих, обеспечивающих реализацию права человека на достойное существование, выступает создание условий для осуществления трудовых прав и свобод. В реализации этих прав активную роль должны играть органы местного публичного управления, к предметам ведения которых отнесено содействие занятости населения. Эти органы могут содействовать созданию на своей территории предприятий различных форм собственности, включая совместные предприятия с участием иностранных инвесторов. Особое внимание они должны уделять поддержке малого предпринимательства, крестьянских (фермерских) хозяйств, производственных и потребительских кооперативов, некоммерческих организаций, используя в этих целях такой финансовый инструмент, как налоговые льготы, и предоставляя иные льготы и преимущества.<sup>3</sup>

С этой точки зрения, согласно *Закону о местном публичном управлении*,<sup>4</sup> в компетенции местных советов отведено решение в соответствии с законом вопросов о создании муниципальных предприятий и коммерческих обществ или участия в уставном капитале коммерческих обществ [ст. 14, ч. 2, п. i)].

Другой стороной проблемы обеспечения достойной жизни является материальная поддержка лиц, не способных к труду или нуждающихся в материальной поддержке. В Конституции РМ предусмотрено, что «граждане имеют право на социальное обеспечение в случае безработицы, болезни, инвалидности, вдовства, наступления старости

---

<sup>3</sup> Киричек Е. В. Обеспечение конституционных прав и свобод человека и гражданина в муниципальных образованиях: постановка проблемы. В: Вестник Владимирского юридического института, 2012, № 4 (25), с. 85.

<sup>4</sup> Закон о местном публичном управлении, № 436 от 28.12.2006. В: Мониторул Официал № 32-35 от 09.03.2007.

или в других случаях утраты средств к существованию по не зависящим от них обстоятельствам» (ст. 47, ч. 2). В тоже время, государство покровительствует материнству, детству и молодежи и содействует развитию соответствующих учреждений (ст. 49, ч. 2).

Конечно, наряду с государственными органами в этой работе участвуют и органы местного публичного управления. Они из собственных и привлеченных средств вправе назначать и выплачивать доплаты к пенсиям и пособиям. Их органы социальной защиты населения производят назначение, перерасчет, выплату и доставку государственных пенсий. Местные центры социального обслуживания, состоящие из комплекса различных учреждений, предоставляющих социальные услуги, призваны выявлять граждан, нуждающихся в социальном обслуживании, определять необходимые для них виды социальных услуг, обеспечивать их предоставление.

Соответственно, *Закон о местном публичном управлении* [2] предусматривает, что местные советы уполномочены: содействовать реализации мер по социальной защите и социальному обеспечению, обеспечивать защиту прав ребенка; принимать решения о постановке на учет социально уязвимых лиц, нуждающихся в улучшении жилищных условий; создать и обеспечивать функционирование благотворительных учреждений местного значения [ст. 14, ч. 2, п. у)].

В тоже время, примар «координирует деятельность по социальной защите детей, престарелых, инвалидов, многодетных семей и семей, пострадавших от насилия в семье, других категорий социально уязвимых лиц, поддерживает деятельность общественнополезных объединений на территории села (коммуны), города (муниципия)» [ст. 29, п. r)].

Органы местного публичного управления также обязаны оказывать содействие в установлении в соответствии с законом опеки и попечительства над нуждающимися в этом жителями административно-территориальной единицы; организовывать сбор и вывоз бытовых отходов и мусора; организовывать благоустройство и озеленение территории административно-территориальной единицы; организовывать ритуальные услуги и содержать места захоронения. В общем, органы местного публичного управления обеспечивают права и свободы граждан, начиная с самого их рождения, обеспечивая их по жизни и, к сожалению, кончая смертью граждан.

Немаловажным является тот факт, что органы местного публичного управления должны поддерживать и поощрять разрешенную законодательством общественную и частную деятельность, способствующую удовлетворению многообразных потребностей человека, реализации его экономических и социально-культурных прав и свобод.

На законодательном уровне закреплено, что местные органы (непосредственно местные советы) содействуют организации культурных, художественных, спортивных и развлекательных мероприятий местного значения; создают и организуют ярмарки, рынки, парки, места отдыха и развлечений, спортивные базы и обеспечивают их нормальное функционирование [ст. 14, ч. 2, п. v)].

В тоже время, местные органы содействуют в соответствии с законом по обеспечению общественного порядка, принимают решения по вопросам деятельности муниципальной полиции, пожарной службы и формирований гражданской защиты местного значения, вносят предложения по совершенствованию их деятельности.

Говоря о полномочиях органов местного самоуправления по обеспечению прав и свобод человека, следует отметить, что данные органы должны обеспечить гражданам право на осуществление местного самоуправления посредством участия в местных референдумах, муниципальных выборах, посредством иных форм прямого волеизъявления, а также через выборные и иные органы местного самоуправления. Осуществлять данное право может любой гражданин, независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям.

Права граждан на осуществление местного самоуправления не могут быть ограничены, за исключением случаев предусмотренных законом, но только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Особое значение имеет обязанность местных органов обеспечивать возможности эффективного участия граждан в принятии решений. С этой точки зрения, главный принцип работы местных советов это открытость заседаний. Это означает, что любое заинтересованное лицо может присутствовать на заседании местного совета.

Согласно ст. 17 *Закона о местном публичном управлении*.<sup>5</sup>

«(3) Граждане, созданные в соответствии с законом объединения и иные заинтересованные стороны имеют право:

а) участвовать в соответствии с законом в принятии решений на любом этапе этой процедуры;

б) иметь доступ к информации о бюджетах населенных пунктов и порядке использования их средств, ознакамливаться с проектами решений и повесткой дня заседаний местного совета и примэрии;

с) предлагать для обсуждения вопросы о разработке и принятии определенных решений;

д) представлять местным органам публичной власти от себя лично или от имени группы лиц соответствующего сообщества рекомендации по обсуждаемым проектам решений.

(4) Местные органы публичной власти и государственные служащие соответствующих административно-территориальных единиц обязаны принять все меры для обеспечения возможности эффективного участия граждан, созданных в соответствии с законом объединений и иных заинтересованных сторон в принятии решений, в том числе путем:

а) адекватного и своевременного информирования о вопросах, обсуждаемых местным советом;

б) приема и своевременного рассмотрения всех рекомендаций, обращений, писем, направляемых гражданами представительным властям в ходе разработки ими проектов решений или программ деятельности;

с) проведения политики общения и диалога с гражданами;

д) размещения программ, стратегий, повесток дня заседаний на различных информационных носителях».

Самое главное, что согласно тому же закону, препятствование свободному доступу на заседания местного совета или дискредитация процедуры принятия решений путем преднамеренного утаивания информации, представляющей интерес для общественности, наказываются в соответствии с действующим законодательством.

Из вышеизложенного следует, что деятельность органов местного публичного управления по охране и защите прав и свобод человека и

---

<sup>5</sup> Закон о местном публичном управлении, № 436 от 28.12.2006. В: Мониторул Официал Республики Молдова № 32-35 от 09.03.2007.

гражданина носит всеобъемлющий характер: она распространяется на все население страны, проживающее в административно-территориальные единицы, и на все права и свободы.

Таким образом, деятельность местного самоуправления в части гарантирования прав и свобод граждан распространяется на все основные сферы человеческой жизнедеятельности и способствует в той или иной мере формированию гарантий реализации всей системы конституционных прав и свобод: и социально-экономических, и политических, и в определенной мере личных (гражданских) прав и свобод человека и гражданина. Именно поэтому вполне оправданным является выделение особого вида гарантий – муниципальных гарантий прав и свобод человека и гражданина.<sup>6</sup> По своей сущности они едины с государственными гарантиями в том, что, как и последние, представляют собой систему условий, обеспечивающих удовлетворение благ и интересов человека и гражданина. Однако функциональное действие муниципальных гарантий имеет ограниченные пределы территориального распространения. Они действуют в рамках своих административно-территориальных единиц и их основной функцией является исполнение обязательств местного публичного управления в сфере реализации прав и свобод человека и гражданина по месту жительства как члена местного сообщества.<sup>7</sup>

Степень гарантированности прав и свобод человека и гражданина – жителей сельских и городских поселений – является в этом плане важным показателем степени зрелости и уровня развития всей системы местного самоуправления. И наоборот, всякое ущемление местного самоуправления, подмена инициативы населения в самостоятельном решении вопросов местного значения являются покушением не только на основы муниципальной демократии, но и на права и свободы членов местного сообщества.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Мордовец А. С. Социально-юридический механизм обеспечения прав человека и гражданина / под ред. Н. И. Матузова. Саратов, 1996, с. 169.

<sup>7</sup> Киричек Е. В. Обеспечение конституционных прав и свобод человека и гражданина в муниципальных образованиях: постановка проблемы. В: Вестник Владимирского юридического института, 2012, № 4 (25), с. 85.

<sup>8</sup> Киричек Е. В. Обеспечение конституционных прав и свобод человека и гражданина в муниципальных образованиях: постановка проблемы. В: Вестник Владимирского юридического института, 2012, № 4 (25), с. 88.

Важная роль в системе муниципальных гарантий прав и свобод человека и гражданина принадлежит общественным правозащитным объединениям, в том числе регионального и местного значения. Излишняя политизация их деятельности привела к тому, что они чаще ориентируются на общегосударственные и даже международно-правовые масштабы своей деятельности, а не на решение конкретных правозащитных проблем в отдельном городе или деревне. Органы местного самоуправления призваны оказывать содействие и тесно взаимодействовать с правозащитным движением в процессе охраны и защиты прав и свобод своего населения. Это имеет принципиальное значение, так как в области охраны и защиты прав и свобод человека и гражданина недопустима абсолютизация государственных средств. Наиболее целесообразно сочетание государственных, муниципальных и общественных начал в правозащитном механизме.

В то же время, подлинная свобода человека и гражданина невозможна до тех пор, пока сами граждане, их самоуправляющиеся объединения и общественные формирования не получают широкие возможности для решающего влияния на обеспечение прав и свобод. Носителем же правозащитной самоорганизации населения может стать лишь демократическое, гражданское общество с развитыми началами местного самоуправления, формирование которого является первоочередной целью политических преобразований в стране.

### **БИБЛИОГРАФИЯ**

1. Конституция Республики Молдова от 29.07.1994. В: Мониторул Официал Республики Молдова № 1, от 12.08.1994.
2. Закон о местном публичном управлении, № 436 от 28.12.2006. В: Мониторул Официал Республики Молдова № 32-35 от 09.03.2007.
3. Киричек Е. В. Обеспечение конституционных прав и свобод человека и гражданина в муниципальных образованиях: постановка проблемы. В: Вестник Владимирского юридического института, 2012, № 4 (25).
4. Мордовец А. С. Социально-юридический механизм обеспечения прав человека и гражданина / под ред. Н. И. Матузова. Саратов, 1996.

## IMPORTANȚA POLIȚIEI ÎN ASIGURAREA ORDINII PUBLICE – ELEMENT INDISPENSABIL AL STATULUI DE DREPT

Pavel VOICU,  
*doctorand, Institutul de Cercetări Juridice și Politice  
al Academiei de Științe a Moldovei*

### SUMMARY

*Article 3 of the Universal Declaration of Human Rights establishes that „Everyone has the right to life, liberty and security of person.” To guarantee and protect these values, the signatory states are obliged to provide a regulatory mechanism in order to ensure the fulfillment of obligations in this sense.*

*Obviously it is necessary for the state to create power structures in order to ensure the observance of public order. One of these organs is - the police, a specialized public institution of the state, which has the mission of defending fundamental human rights and freedoms by ensuring and restoration the public order and security.*

Din perspectiva sociologică, statul este un grup uman fixat pe un teritoriu determinat, în care este stabilită și menținută de către o autoritate investită cu puterea de constrângere o ordine socială, economică, politică și juridică și în care voința grupului se impune ca voință generală. Anume aceste condiții asigură existența democrației.

Democrația presupune libertatea individului de a face tot ce nu contravine intereselor altuia. Prin urmare, legea îi limitează această libertate determinându-i limitele sale, ceea ce constituie un interes și o valoare socială. Cum ar trebui însă să reacționeze societatea, dacă un interes privat, particular vine în contradicție cu interesul social? Dacă societatea ar permite fiecărui individ să-și apere de sine stătător drepturile sale, aceasta ar conduce, în mod inevitabil, la un conflict social. Prezenta stare de fapt explică necesitatea și esența statului.<sup>1</sup>

Potrivit prevederilor alin. (3) din Preambulul Declarației Universale a

---

<sup>1</sup> Guceac I. Statul și poliția. Chișinău: Editura Cartier, 1997, p. 65.

Drepturilor Omului,<sup>2</sup> „este esențial ca drepturile omului să fie ocrotite de autoritatea legii pentru ca omul să nu fie silit să recurgă, ca soluție extremă, la revoltă împotriva tiraniei și asupririi”. În același sens, art. 3 din Declarație stabilește că „orice ființă umană are dreptul la viață, la libertate și la securitatea persoanei sale.”

Pentru garantarea și protejarea acestor valori, statele semnatare ale Declarației sunt obligate să asigure un mecanism normativ care să stabilească anumite reguli și norme ce vor asigura îndeplinirea obligațiilor în acest sens. Evident, este necesar ca statul să-și creeze și structuri de forță care să vegheze asupra respectării ordinii publice. Unul dintre aceste organe este poliția.

Necesitatea instituirii organelor polițienești o regăsim și în art. 12 din Declarația Drepturilor Omului și Cetățeanului care stabilește că „garantarea drepturilor omului și ale cetățeanului necesită o forță publică: această forță este instituită în avantajul tuturor și nu în folosul personal al acelorora cărora le este încredințată.”<sup>3</sup>

Se consideră că prima definiție mai clară și mai completă a noțiunii de poliție este formulată în „Code de delites et des peines” din 1795, având următorul conținut: „Poliția este instituită pentru a menține ordinea publică, libertatea, proprietatea și siguranța individuală.”<sup>4</sup>

Poliția reprezintă instituția publică investită, printre altele, cu autoritatea de a asigura respectarea ordinii sociale și a liniștii publice. În niciun stat de drept poliția nu se subordonează unor grupări politice, economice, particulare ș. a. Prin natura sa, poliția, cu toate departamentele sale (jandarmerie, structuri speciale etc.), se află în serviciul statului; ea se află, desigur, la dispoziția guvernanților aflați la un moment dat la putere, dar nu în serviciul lor personal și nici în cel al vreunui partid politic.<sup>5</sup>

<sup>2</sup> Declarația Universală a Drepturilor Omului din 10.12.1948, publicată în ediția oficială „Tratate internaționale,” vol. 1, 1998, p. 11.

<sup>3</sup> <[http://www.dadalos.org/rom/menschenrechte/grundkurs\\_2/Materialien/dokument\\_4.htm](http://www.dadalos.org/rom/menschenrechte/grundkurs_2/Materialien/dokument_4.htm)> (accesat la 07.12.2013).

<sup>4</sup> Barbu V. Introducere în dreptul polițienesc român. Cosmos, Societatea anonimă, Oradea, 1927, p. 14.

<sup>5</sup> Ionescu C. Tratat de drept constituțional contemporan, Ediția a 2-a. Editura C. H. Beck, București, 2008, p. 848.



Art. 2 din Legea cu privire la activitatea Poliției și statutul polițistului<sup>6</sup> definește poliția ca o instituție publică specializată a statului, care are misiunea de a apăra drepturile și libertățile fundamentale ale persoanei prin activități de menținere, asigurare și restabilire a ordinii și securității publice, de prevenire, investigare și de descoperire a infracțiunilor și contravențiilor.

Activitatea poliției se desfășoară exclusiv în baza și pentru executarea legii, în interesul persoanei, al comunității și în sprijinul instituțiilor statului, pentru apărarea drepturilor și libertăților fundamentale și demnității umane, prevăzute în Declarația Universală a Drepturilor Omului, în Convenția Europeană pentru Apărarea Drepturilor Omului și Libertăților Fundamentale, în Codul European de Etică al Poliției și în alte acte internaționale.

Conform setului clasic prezentat de Hermann Goldstein, funcțiile poliției sunt:

- prevenirea și controlul comportamentului recunoscut pe scară largă ca pericol pentru viață și proprietate (infracțiuni grave);
- acordarea ajutorului persoanelor care sunt în pericol de vătămări fizice, cum ar fi victimele atacului violent;
- protejarea garanțiilor constituționale, cum ar fi dreptul de liberă exprimare și de întrunire;
- facilitarea circulației persoanelor și a vehiculelor;
- acordarea ajutorului celor care nu pot avea grijă de ei înșiși: în stare de ebrietate, dependenți, cei bolnavi mintal, persoanele cu handicap fizic, bătrâni și tineri;
- soluționarea conflictelor, fie că acesta apare între indivizi, grupuri de persoane sau între persoane fizice și guvernul lor;
- identificarea potențialelor probleme care pot deveni probleme mai serioase pentru cetățeni, pentru poliție sau pentru guvern;
- crearea și menținerea unui sentiment de siguranță în comunitate.<sup>7</sup>

Punctul 5 din Codul de Etică și Deontologie al Polițistului<sup>8</sup> stabilește ex-

---

<sup>6</sup> Lege cu privire la activitatea poliției și statutul polițistului nr. 320 din 27.12.2012, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 42-47/145 din 01.03.2013.

<sup>7</sup> Rozee S. The European Union as a Comprehensive Police Actor. *Journal of Contemporary European Research*, vol. 7, 2011, p. 440.

<sup>8</sup> Codul de etică și deontologie al polițistului, aprobat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 481 din 10.05.2006, publicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 75-78/527 din 19.05.2006.

pres că sarcinile principale ale poliției sunt: a) asigurarea respectării legii, menținerii liniștii și ordinii publice în societate; b) protecția și respectarea libertăților și drepturilor fundamentale ale omului; c) combaterea criminalității; d) acordarea asistenței și serviciilor populației în conformitate cu legislația în vigoare.

Considerăm că aceste sarcini ale poliției sunt într-o relație de interdependență și realizarea uneia depinde în mod direct de realizarea celorlalte. Iată de ce legislatorul a prevăzut două tipuri de poliție alcătuite din subdiviziuni specializate. Această divizare permite organului de ocrotire a normelor de drept să se concentreze simultan pe sarcini diferite pentru obținerea rezultatului dorit – asigurarea și menținerea ordinii publice.

În acest sens, art. 11 din Legea cu privire la activitatea poliției și statutul polițistului<sup>9</sup> stabilește tipurile și structura poliției. Astfel, poliția din Republica Moldova este constituită din poliția pentru combaterea criminalității și poliția pentru ordine publică. Fiecare dintre acestea au sarcini separate:

a) poliția pentru combaterea criminalității (poliția criminală) asigură, prin măsuri speciale de investigație și prin acțiuni procesual-penale, exercitate în condiții legale, prevenirea și combaterea criminalității, constatarea și investigarea infracțiunilor, identificarea persoanelor care le-au comis și, după caz, căutarea acestora;

b) poliția pentru ordine publică asigură menținerea și restabilirea ordinii și securității publice, asigurarea siguranței persoanei, prevenirea infracțiunilor și contravențiilor, constatarea contravențiilor și aplicarea sancțiunilor contravenționale, potrivit legislației.

Art. 21 din Legea cu privire la activitatea poliției și statutul polițistului stabilește atribuțiile poliției în domeniul de menținere, asigurare și restabilire a ordinii și securității publice, al protecției drepturilor și intereselor legitime ale persoanei și comunității. Vom menționa doar unele dintre ele: desfășoară acțiuni de asigurare a ordinii publice cu ocazia întrunirilor, manifestațiilor cultural-sportive și a altor activități similare; supraveghează și controlează circulația pe drumurile publice, execută misiuni de asigurare a ordinii publice în timpul vizitelor oficiale sau al altor activități la care participă înalți

---

<sup>9</sup> Legea cu privire la activitatea poliției și statutul polițistului nr. 320 din 27.12.2012, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 42-47/145 din 01.03.2013.

demnitari de stat; asigură, în condițiile legii, paza sau protecția obiectivelor, a bunurilor și valorilor de importanță deosebită, a căror listă se aprobă de Guvern; asigură, în condițiile legii, ordinea publică și paza zonelor în care s-au produs ori există pericol iminent de producere a unor incendii, explozii ori a altor situații excepționale ce pun în pericol viața, integritatea corporală a persoanelor sau bunurile acestora; desfășoară activități de căutare a persoanelor care se sustrag de la executarea pedepselor sau a hotărârilor judecătorești; escortează persoanele reținute și deținute etc.

În prezent trebuie să recunoaștem că se întreprind măsuri de restabilire a încrederii cetățenilor în poliție, această încredere fiind erodată de cazurile larg mediatizate de corupție sau de folosire a forței în mod abuziv de către poliție, uneori cu aplicarea tratamentului inuman și degradant (unul din cazurile relevante în acest sens fiind cel de la 7 aprilie 2009). Una din măsurile cele mai eficiente o reprezintă modificarea cadrului legal ce reglementează instituția poliției.

În acest sens, menționăm că una din modificările majore ale cadrului legal de activitate al poliției a fost realizat în anul 2012 (prevederile au intrat în vigoare la 1 ianuarie 2013). În sensul Concepției de reformare a Ministerului Afacerilor Interne și a structurilor subordonate și desconcentrate ale acestuia, Strategiei de reformare a sectorului justiției, Programului de activitate a Guvernului Republicii Moldova „Integrare europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare,” s-a impus necesitatea de asigurare în Republica Moldova a unui serviciu de poliție profesionist, neutru din punct de vedere politic, demilitarizat, care va exercita atribuțiile sale în interesul cetățeanului și al comunității, respectării drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, precum și conferirea legală a unui complex de măsuri în vederea protecției juridice și sociale a angajaților poliției.

Astfel, sub aspect structural, poliția Republicii Moldova reprezintă un sistem unic și centralizat, care include:

- a) Inspectoratul General al Poliției;
- b) subdiviziuni specializate;
- c) subdiviziuni teritoriale.

Inspectoratul General al Poliției este organul central de administrare și control al poliției, cu personalitate juridică și competență pe întreg teritoriul Republicii Moldova, iar subdiviziunile teritoriale se instituie conform principiului organizării administrativ-teritoriale. În municipiul Chișinău și UTA Găgăuzia se instituie direcții de poliție.

Având în vedere importanța ordinii publice pentru o societate democratică și faptul că asigurarea acesteia reprezintă o sarcină de bază a poliției, considerăm necesar de a analiza și conceptul de ordine publică.

Sub aspect social ordinea reprezintă o organizare, orânduire socială, politică, economică; regim; stabilitate socială, respectul instituțiilor sociale stabilite. Ordinea publică cuprinde ordinea politică, economică și socială dintr-un stat, care se asigură printr-un ansamblu de norme și măsuri deosebite de la o orânduire socială la alta și se traduce prin funcționarea normală a aparatului de stat, menținerea liniștii cetățenilor și a respectării drepturilor acestora.<sup>10</sup>

Indiscutabil, conceptul de ordine publică este abordat și în literatura de specialitate. Referindu-ne la aceasta, menționăm caracterul complex care se atribuie de unii autori acestei noțiuni, în cuprinsul căreia intră atât apărarea regimului politic, a cetățenilor împotriva calamităților naturale, menținerea liniștii publice, măsurile care asigură executarea legilor și hotărârilor judecătorești, buna conviețuire în societate, precum și buna funcționare a serviciilor organizate de stat.

Din punctul de vedere al dreptului constituțional, ordinea publică reprezintă ansamblul regulilor care asigură siguranța societății și a căror încălcare nu antrenează decât ilegalitatea parțială a unui act sau a unui fapt juridic.<sup>11</sup>

În opinia unor doctrinari, ordinea publică este o proprietate a sistemului social ce reprezintă un sistem de relații sociale care apar în rezultatul respectării și executării normelor de drept și celor de alt gen, ce reglementează comportamentul uman în locurile publice în care se asigură securitatea personală și publică.<sup>12</sup>

În prezent conceptul de ordine publică este divizat în două aspecte. În sens larg, ordinea publică este analizată sub aspect politico-juridic, iar în sens restrâns sub aspectul polițienesc.<sup>13</sup>

Sub aspectul politico-juridic ordinea publică semnifică organizarea și confortul social al întregii societăți, înglobând toate sferele relațiilor sociale, reglementate de normele juridice și regulile sociale. Baza ordinii publice în sensul larg o constituie legea și ordinea: ordinea în familie, comunitate, apa-

---

10 <<http://dexionline.ro/>> (accesat la 02.12.2013).

11 Deleanu I. Drept constituțional și instituții politice. Iași, 1992, p. 85.

12 Balmuș V., Muntean V. Elemente de drept polițienesc. Chișinău, 2006, p. 17.

13 Бельский К. С. Полицейско еправо. Москва, 2004, с. 227.

ratul de conducere al statului, armată, economie și sistem financiar, locuri publice. În sensul politico-juridic ordinea publică se caracterizează printr-o stabilitate sigură și armonie între oameni. Coliziunile, conflictele, șocurile sociale sunt preîntâmpinate și înlăturate cu ajutorul mecanismelor statale și sociale. Un rol important în menținerea unei astfel de ordini, în opinia autorului Belski, îl joacă biserica.<sup>14</sup>

Ordinea publică în sensul politico-juridic include ordinea publică în sens restrâns, adică polițienesc. De fapt, vorbind mai substanțial, ordinea publică reprezintă obiectul securității polițienești. Anume sub acest aspect este tratată noțiunea de ordine publică în limba comună vorbită, în organele statale și legislație.<sup>15</sup>

Prin ordine publică în sensul restrâns și anume sub aspectul polițienesc urmează să se înțeleagă ordinea stabilită a comportamentului cetățenilor în locurile publice, și anume în stradă, piață, gări, parcuri etc.

Cu toate că există o diversitate de concepții în ce privește noțiunea de ordine publică, observăm totuși că ideea de bază a acestor concepții este una și anume: buna desfășurare a vieții în societate și modul în care trebuie să fie organizate relațiile între membrii societății pentru evitarea perturbărilor în dezvoltarea statului.

În continuare ne vom axa pe conceptul de ordine publică sub aspectul polițienesc și rolul organelor de poliție în asigurarea ordinii publice. Esența politico-juridică și socială a poliției poate fi concepută numai pornind de la necesitatea fiecărui membru al societății. Punându-și întrebarea de ce oamenii au nevoie de poliție, C. Klockars oferă următorul răspuns: „Noi o avem pentru aceea ca să rezolvăm acele probleme care necesită aplicarea forței de constrângere.”<sup>16</sup>

În opinia unor doctrinari români,<sup>17</sup> poliția unui stat de drept, ca organ deosebit al puterii executive, „trebuie să asigure liniștea publică, să apere societatea de orice fel de convulsii violente, care pot surveni în viața socială, să neutralizeze și să pedepsească pe toți acei care, nesocotind legile țării, le încalcă în mod premeditat, aducând, astfel, prejudicii bunei derulări a vieții cotidiene.”

---

<sup>14</sup> Ibidem, c. 227.

<sup>15</sup> Ibidem, c. 230.

<sup>16</sup> Klockars C. B. *The Idea of Police*. Sage Publications Beverly Hills, London, New Delhi, 1985, p. 9-12.

<sup>17</sup> Stelian I., Ioniță T. *Drept polițienesc*. Editura Romfel, București, 1993, op. cit., p. 15-16.

Totuși există și specialiști care susțin că activitatea poliției nu are un impact semnificativ asupra ratei de creștere a criminalității, din contra – factorii care influențează dinamica fenomenului infracțional sunt factorii sociali ca: nivelul de trai, rata șomajului, structura populației etc. Suntem de acord că factorii menționați influențează rata criminalității, dar totuși nu putem admite atribuirea unui rol neînsemnat, poliției, în acest sens.

Când vorbim despre rolul și scopul poliției în stat, de fapt ne izbim de o antiteză. Astfel, constatăm că poliția a fost instituită pentru a asigura liniștea și pentru a apăra drepturile și libertățile omului, fiind deci un organ creat pentru protecția cetățenilor, în special, și a societății, la general. Totodată, pentru a asigura ordinea publică și drepturile omului, poliția este în drept și uneori obligată să aplice forța de constrângere și să recurgă la restrângerea drepturilor altor persoane, la fel cetățeni ai aceluiaș stat, care însă încalcă normele de drept și drepturile altor persoane. De fapt, unul și același cetățean poate fi ocrotit de organul de poliție sau supus unor măsuri de constrângere în cazul încălcării normelor de drept prin care s-a atentat la liniștea publică sau drepturile unei alte persoane. În acest sens, menționăm că de conduita cetățenilor depind și măsurile întreprinse de către angajații Poliției, orice abuz de atribuții din partea acestora fiind interzis și sancționat conform legii.

Astfel, poliția nu trebuie să fie un organ pentru sau împotriva cetățeanului. Poliția trebuie să se afle în serviciul tuturor cetățenilor, în special, celor care se supun legii și autorității statului și care au o conduită stabilită de lege și regulile sociale.

S-a constatat că mijlocul de bază propriu oricărei poliții este dreptul la aplicarea constrângerii, în sens larg, de la o simplă atingere până la lipsirea forțată de viață. Dreptul de a aplica forța în scopul realizării sarcinilor determinate de legislație este particularitatea distinctivă a poliției care îi permite acesteia să ocupe un loc deosebit în cadrul organelor de ocrotire a dreptului.

În opinia lui I. Guceac, miezul atribuțiilor polițienești constă în dreptul de a impune în mod forțat un cadru anumit de persoane să procedeze într-un mod anumit sau, invers, a se abține de la anumite acțiuni. Prin aceasta se justifică necesitatea instituirii poliției în cadrul societății conștiente de faptul că mecanismul de autoreglare socială, în ciuda oportunității sale, nu funcționează întotdeauna cu întreaga capacitate.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Guceac I. Statul și poliția. Editura Cartier, 1997, p. 67.

Prezența accepțiune a poliției este răspândită și în doctrina juridică americană. Astfel, după E. Bittner,<sup>19</sup> în imaginația persoanelor care apelează la ajutorul poliției, acest organ se caracterizează prin capacitatea de a aplica forța. Recunosc aceasta chiar și persoanele împotriva cărora poliția întreprinde măsuri cu caracter de constrângere.

Bittner susține că rolul poliției constă în intervenția directă în problemele sociale atunci și în măsura în care ele necesită aplicarea forței. Acest lucru atribuie omogenitate diverselor proceduri polițienești, precum reținerea infractorului, însoțirea unui oficial la aeroport, dirijarea circulației rutiere, supravegherea „gloatei”, acordarea de ajutor copiilor răătăciți sau a primului ajutor medical, intervenția în cearta dintre rude.

Protecția vieții, sănătății, averii cetățenilor, precum și a altor obiecte de importanță sporită pentru societate și stat, reprezintă o funcție atât de necesară a statului, încât neglijarea ei se răsfrânge negativ asupra altor laturi ale activității statului, în special, asupra administrării economiei, finanțelor, culturii educației, asigurării sociale etc. Menținerea calității exercitării funcției de ocrotire a normelor de drept (polițienești) a statului poate conduce la afectarea gravă sau chiar pierderea autorității statului în fața populației.<sup>20</sup>

Înțelegând poliția ca pe un organ necesar statului pentru rezolvarea problemelor care cer aplicarea forței de constrângere, ajungem la concluzia că puterea statală „trebuie să aibă dreptul și posibilitatea de a apela la constrângerea armată în toate cazurile când respectarea legii nu poate fi asigurată prin alte metode.”<sup>21</sup>

Totuși considerăm că în realizarea sarcinilor sale, poliția trebuie să se asigure că forța de constrângere va constitui doar o acțiune de ultimă instanță și o potențială măsură de aplicare.

În încheiere, dorim să concluzionăm cu ideea că evoluția unei societăți democratice nu poate fi asigurată fără menținerea ordinii publice, fără recunoașterea personalității umane ca o valoare și respectarea drepturilor și libertăților fundamentale ale acesteia. Iată de ce statul trebuie să depună eforturi continue pentru perfecționarea cadrului legislativ de activitate a poliției și modernizarea acestei instituții în vederea îndeplinirii acestei misiuni.

<sup>19</sup> Bittner E. *Police Charge*. K. J. Lundmann, Oxford, 1980, p. 32-41.

<sup>20</sup> Balmuș V., Muntean V. *Elemente de drept polițienesc*. Chișinău, 2006, p. 94.

<sup>21</sup> *Ibidem*, p. 17.

## BIBLIOGRAFIE

### Acte normative

1. Declarația Universală a Drepturilor Omului din 10.12.1948, publicată în ediția oficială „Tratate internaționale,” vol. 1, 1998.
2. Convenția pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale din 04.11.1950, ediția oficială „Tratate internaționale,” vol. 1, 1998.
3. Legea cu privire la activitatea poliției și statutul polițistului nr. 320 din 27.12.2012, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 42-47/145 din 01.03.2013.
4. Codul de Etică și Deontologie al Polițistului aprobat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 481 din 10.05.2006, publicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 75-78/527 din 19.05.2006.

### Literatură de specialitate

1. Balmuș V., Muntean V. Elemente de drept polițienesc. Chișinău, 2006.
2. Barbu V. Introducere în dreptul polițienesc român. Cosmos, Societatea anonimă, Oradea, 1927.
3. Bittner E. Police Charge. K. J. Lundmann, Oxford, 1980.
4. Бельский К. С. Полицейское право. Москва, 2004.
5. Deleanu I. Drept constituțional și instituții politice. Iași, 1992.
6. Guceac I. Statul și Poliția. Editura Cartier, Chișinău, 1997.
7. Ionescu C. Tratat de drept constituțional contemporan, ediția a 2-a. Editura C. H. Beck, București, 2008.
8. Klockars C. B. The Idea of Police. Sage Publications Beverly Hills, London, New Delhi, 1985.
9. Rozee S. The European Union as a Comprehensive Police Actor. In: Journal of Contemporary European Research, vol. 7, 2011.
10. Stelian I., Ioniță T. Drept polițienesc. Editura Romfel, București, 1993.

### Surse Internet

1. <[http://www.dadalos.org/rom/menschenrechte/grundkurs\\_2/Materialien/dokument\\_4.htm](http://www.dadalos.org/rom/menschenrechte/grundkurs_2/Materialien/dokument_4.htm)> (accesat la 07.12.2013).
2. <<http://dexonline.ro/>> (accesat la 02.12.2013).



**Secția activitate editorială**

Mihai MANEA - **șef secție**

Ion AXENTI - **secretar responsabil**

Sergiu PÎSLARU - **redactor, designer**

Vitalie NICA - **redactor**

Traian ROPOT - **redactor**