

**GUVERNUL REPUBLICII MOLDOVA  
ACADEMIA DE ADMINISTRARE PUBLICĂ**



# **MECANISME DE PROTECȚIE A DREPTURILOR OMULUI**

Materiale ale mesei rotunde cu participare internațională,  
consacrată **Zilei internaționale a drepturilor omului**  
**6 decembrie 2017**

**CHIȘINĂU,  
2018**

## **Comitetul organizatoric**

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

**Andrei GROZA** - doctor în istorie, conferențiar universitar, prim-prorector al Academiei de Administrare Publică

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

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

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

**Natalia CHIPER**- doctor în drept, lector universitar, Catedra științe juridice, Academia de Administrare Publică

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

## CUPRINS

### **Gheorghe COSTACHI**

Limitele suveranității în contextul garantării drepturilor omului.....11

### **Anatolie BANTUȘ**

Unele precizări privind problematica apariției și evoluției drepturilor și libertăților omului.....21

### **Nicolae ROMANDAȘ**

Asigurarea dreptului salariaților la apărarea onoarei, demnității și reputației profesionale în perioada activității de muncă.....32

### **Andrei GUȘTIUC**

Evoluțiile de ultimă oră în reglementarea activității bancare din Republica Moldova.....45

### **Айгуль ГАЙНУЛЛИНА, Наталья КИПЕР**

Психологический анализ профессиональной деятельности инспекторов ДПС ГИБДД.....53

### **Olga DORUL**

Dreptul la viață în contextul conflictelor armate.....60

### **Liliana DANDARA, Iurie MAHU**

Reflecții privind criminalitatea minorilor în Republica Moldova.....67

### **Mariana GRAMA**

Reflecții asupra principiului umanismului cuprins în legea penală a Republicii Moldova.....78

### **Felicia PĂSCĂLUȚĂ**

Controlul obștesc ca una dintre formele controlului asupra respectării legislației muncii în domeniul securității și sănătății în muncă.....84

### **Stela BOTNARU, Ghenadie TANAS**

Dreptul electoral: de la istorie la realitate.....91

### **Adrian CRASNOBAEV**

Garanțiile drepturilor și libertăților fundamentale ale omului.....97

### **Virginia ZAHARIA**

Reflecții asupra statutului juridic al copilului-soldat.....105

**Ludmila ȚARANU, Alexandru ȚARANU**

Aspecte legale și conceptuale privind dreptul la identificarea persoanei fizice.....118

**Natalia ȚURCANU, Oleg TELEVCA**

Rolul auditului public intern în identificarea, neutralizarea riscurilor și actelor de coruptibilitate în entitățile publice: studiu de caz.....125

**Liliana CIBUC, Luminița CATRINICI**

Tendențe și evoluții de perfecționare a cadrului normativ privind protecția drepturilor copilului în Republica Moldova.....130

**Cristina CEBAN, Svetlana TIZU**

Mecanismele și politicile de integrare a refugiaților în statele europene.....137

**Ala LUCA**

Reglementarea migrației forței de muncă la nivel național.....143

**Natalia BANTUȘ-GURDUZA**

Dreptul musulman și corelația lui cu drepturile omului.....155

**Irina IACUB, Carolina GHEREGA**

Problema legitimei apărări în relațiile internaționale.....161

**Aliona BIVOL**

Dezvoltarea inteligenței emoționale în raport cu cea academică.....174

**Sergiu CERNOMOREȚ, Dina FOMIN**

Principiile de conduită profesională a funcționarilor publici cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne.....182

**Mihail DIACONU**

Contenciosul administrativ: categorii și subiecți cu drept de sesizare.....189

**Tatiana BUSUNCIAN**

Corupția – amenințarea nerecunoscută pentru securitatea internațională.....198

**Elena BOBEICA**

Organizarea și exercitarea controlului financiar în administrația publică locală.....205

**Ludmila GUȘTIUC**

Fraudarea intereselor financiare ale Uniunii Europene în cadrul proiectelor finanțate de către Uniunea Europeană în Republica Moldova: repere evolutive de ordin legal.....218

## **Gioni POPA-GAVRILOVICI, Cătălin FĂGHIAN**

Aspecte critice privind reglementarea instituțiilor contractului colectiv de muncă și ale conflictului colectiv de muncă în proiectul noului Cod al Muncii al Republicii Moldova, agreat de către guvern și patronate.....225

## **Aliona COZONAC**

Direcții de armonizare a legislației bugetare în Republica Moldova.....236

## **Alexandru ȚARINĂ**

Abordări conceptuale privind protecția drepturilor omului pe internet.....244

## **Eugen TROCIN**

Unele aspecte cu privire la condițiile de exercitare a accesului liber la justiție.....251

## **Н.Н. ЛЕВАНДОВСКИЙ**

К вопросу о способах совершения мошенничества с банковскими картами.....257

## **Viorica MOCREAC**

Tendențe moderne în reglementarea juridică a procesului de administrare a datelor geospațiale de către organele cadastrale din Republica Moldova.....269

## **Cristina TÎȘCUL**

Reflecții asupra regimului juridic de acordare a creditelor ipotecare „prima casă”.....284

## **Veronica ARNĂUT**

Etapele procesului legislativ.....293

## **Bogdan Marian MITRIC**

Organismele internaționale și edictarea normelor juridice în materia personalului ambarcat pe navele comerciale.....304

## **Diana-Mihaela MALINCHE**

Mecanisme de aplicare a dreptului internațional al drepturilor omului.....311

## **Tamara SAVCA**

Aspecte normativ-juridice ale încetării valabilității și declarării nulității procurii.....317

## **Andrei TUZLA**

Regimul juridic al cheltuielilor bugetare.....325

**Natalia TÎLTU**

Paradigma supravegherii bancare în spațiul Uniunii Europene.....335

**Florentina DRAGAN**

Premise teoretico-conceptuale ale afirmării dreptului la informație.....343

**Gioni POPA-GAVRILOVICI, Cătălin FĂGHIAN**

Posibilitatea declanșării conflictului colectiv de muncă în România, prin nerespectarea prevederilor legale din O. U. G. nr. 82/16.XI.2017, referitoare la obligativitatea inițierii negocierii colective.....352

**Eugen BANUH**

Rolul Parlamentului și Guvernului în controlul administrării finanțelor publice.....358

**Aliona COZONAC**

Abordări teoretice privind managementul și performanța gestiunii fluxurilor financiare publice prin sistemele trezoreriale.....367

**Petru LOGHINESCU**

Cadrul normativ internațional în domeniul proprietății.....376

**Natalia BACALU**

Unele aspecte privind controlul activității administratorilor societății comerciale....389

**Alexandru GAMUREAC**

Aplicarea actelor normative adoptate la nivel de unitate asupra raporturilor juridice de muncă ale salariaților.....398

**Oleg CHIRIL**

Evoluția accesului la informație în România.....404

**Ana GUBENCO**

Rolul impozitelor directe în fortificarea autonomiei financiar-fiscale a unităților administrativ-teritoriale.....412

**Sulaiman MAHMOUD**

Activități ale administrației publice locale din România și Republica Moldova privind organizarea prevenirii corupției.....425

## SUMMARY

### **Gheorghe COSTACHI**

Les limites de la souveraineté dans le contexte de la garantie des droits de l'homme.....11

### **Anatolie BANTUȘ**

Some thoughts on appearance and evolution issue of human rights and freedoms.....21

### **Nicolae ROMANDAȘ**

Ensuring the right of employees to defend the honor, dignity and professional reputation during their work activity.....32

### **Andrei GUȘTIUC**

The latest developments in banking activities regulation in the Republic of Moldova.....45

### **Айгуль ГАЙНУЛЛИНА, Наталья КИПЕР**

The psychological analyze of occupational activity the highway patrol.....53

### **Olga DORUL**

The right to life in the context of the armed conflicts.....60

### **Liliana DANDARA, Iurie MAHU**

Reflelctions on the minor's criminality in the Republic of Moldova.....67

### **Mariana GRAMA**

Reflelctions on the principle of humanism comprised in the criminal law of the Republic of Moldova.....78

### **Felicia PĂSCĂLUȚĂ**

The public control as one of the control forms on respect of labor legislations in the field of security and health at work.....84

### **Stela BOTNARU, Ghenadie TANAS**

The electoral rights: from history to reality.....91

### **Adrian CRASNOBAEV**

The guarantees of human fundamental right and freedoms.....97

### **Virginia ZAHARIA**

Réflexions sur le statut juridique de l'enfant-soldat.....105

<b>Ludmila ȚARANU, Alexandru ȚARANU</b>	
Legal and conceptual aspects of the right to personal identification.....	118
<b>Natalia ȚURCANU, Oleg TELEVCA</b>	
The role of internal public audit on the identification and neutralization of corruption risks in public entities: case study.....	125
<b>Liliana CIBUC, Luminița CATRINICI</b>	
Trends and evolutions on the development of legal framework of the protection of child's rights in the Republic of Moldova.....	130
<b>Cristina CEBAN, Svetlana TIZU</b>	
The mechanisms and policies of refugees integration in the eu states.....	137
<b>Ala LUCA</b>	
The regulation of labor force migration at national level.....	143
<b>Natalia BANTUȘ-GURDUZA</b>	
The musulman rights and his correlation with human rights.....	155
<b>Irina IACUB, Carolina GHEREGA</b>	
The issue of legitimate defense in international relations.....	161
<b>Aliona BIVOL</b>	
Developing emotional intelligence in relation to the academic one.....	174
<b>Sergiu CERNOMOREȚ, Dina FOMIN</b>	
The principles of professional conduct of public servants with special status within the Ministry of Internal Affairs.....	182
<b>Mihail DIACONU</b>	
Administrative litigation: categories and subjects with the right to seize.....	189
<b>Tatiana BUSUNCIAN</b>	
Corruption – an unrecognized threat to international security.....	198
<b>Elena BOBEICA</b>	
Organization and exercise of financial control in local public administration.....	205
<b>Ludmila GUȘTIUC</b>	
The fraudation of financial interests of the European Union within the projects financed by the European Union in the Republic of Moldova: evolutionary marks of legal order.....	218



**Gioni POPA-GAVRILOVICI, Cătălin FĂGHIAN**

Critical aspects regarding the regulation of the collective labor contract institutions and the collective labor conflict in the draft of the new Labor Code of the Republic of Moldova, approved by the Government and employers.....225

**Aliona COZONAC**

The directions of harmonization of the budgetary legislation in the Republic of Moldova.....236

**Alexandru ȚARINĂ**

Conceptual approaches on the protection of human rights on the internet.....244

**Eugen TROCIN**

Some aspects regarding the conditions of realization of access to justice.....251

**N. N. LEWANDOVSKY**

Regarding the ways of committing frauds with banking cards.....257

**Viorica MOCREAC**

Modern tendencies in legal reglementation of the process of managing of geospatial data by the cadastral bodies of the Republic of Moldova.....269

**Cristina TÎȘCUL**

Reflections on the legal framework of mortgage loans “Prima Casa”.....284

**Veronica ARNĂUT**

The stages of legislative process.....293

**Bogdan Marian MITRIC**

Les organismes internationaux et l’elaboration des normes juridiques en matiere du personnel embarquee sur les navires commerciale.....304

**Diana-Mihaela MALINCHE**

The application mechanisms of the international law of human rights.....311

**Tamara SAVCA**

Regulatory and legal aspects of cancelation of valability and nulity of procurement declaration.....317

**Andrei TUZLA**

Legal framework for budget expenditure.....325

**Natalia TÎLTU**

The paradigm of bank supervision in the European Union.....335

**Florentina DRAGAN**

Theoretical-conceptual premises of the right to information.....343

**Gioni POPA-GAVRILOVICI, Cătălin FĂGHIAN**

The possibility of depriving the collective labor conflict in Romania, by failure to comply with the legal provisions of G. E. O. no. 82/16.XI.2017, relating to the obligation to initiate collective negotiation.....352

**Eugen BANUH**

The role of Parliament and Government in the control of public finance administration.....358

**Aliona COZONAC**

Theoretical approaches regarding the management and performance of public financial flows management through treasury systems.....367

**Petru LOGHINESCU**

The international legal framework in the field of property.....376

**Natalia BACALU**

Some aspects on the control of administrators.....389

**Alexandru GAMUREAC**

Applying the normative acts adopted at the unit level on the legal labor relations of employees.....398

**Oleg CHIRIL**

The evolution of access to information in Romania.....404

**Ana GUBENCO**

The role of direct taxes in the fortification of financial-fiscal autonomy of the administrative-territorial units.....412

**Sulaiman MAHMOUD**

Activities of the local public administration in Romania and the Republic of Moldova in the organization of the prevention of corruption.....425

# LIMITELE SUVERANITĂȚII ÎN CONTEXTUL GARANTĂRII DREPTURILOR OMULUI

## LES LIMITES DE LA SOUVERAINETÉ DANS LE CONTEXTE DE LA GARANTIE DES DROITS DE L'HOMME

**Gheorghe COSTACHI,**

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

### RÉSUMÉ

*Article comprend une étude du concept et phénomène de la souveraineté, afin d'élucider l'essence et les particularités de formes de manifestation en fonction de son titulaire. Une attention particulière est accordée à l'évolution de la théorie de la souveraineté et au problème de sa limitation dans le contexte de la garantie des droits de l'homme, car elle est peu étudiée dans la littérature.*

**Mots-clés:** *la souveraineté, la souveraineté populaire, la souveraineté nationale, la souveraineté de l'Etat, la souveraineté limitée, droits de l'homme.*

### REZUMAT

*Articolul cuprinde un studiu asupra conceptului și fenomenului de suveranitate în vederea elucidării esenței sale și particularităților formelor de manifestare în funcție de titularul acesteia. O atenție deosebită se acordă evoluției teoriei suveranității și problemei limitării acesteia în contextul garantării drepturilor omului, aspect care în literatura de specialitate este puțin studiat.*

**Cuvinte-cheie:** *suveranitate, suveranitatea poporului, suveranitatea națională, suveranitatea de stat, limitarea suveranității, drepturile omului.*

Problema suveranității a preocupat constant oamenii de știință chiar de la originile sale. În timp, înțelegerea acesteia a fost diferită în funcție de perioada istorică și de particularitățile statelor. Prin urmare, ea a rămas actuală și în prezent, mai ales sub influența procesului de democratizare a societății, întrucât acesta impune anumite limite puterii suverane, fapt ce nu exclude o eventuală reconceptualizare a suveranității.

Pornind de la aceasta, în cele ce urmează ne propunem să dezvoltăm esența suveranității ca concept și fenomen, formele de manifestare a acesteia în funcție de

titular, în vederea elucidării elementelor fictive din conținutul său și precizării posibilității limitării acesteia.

Inițial, vom preciza că noțiunea de suveranitate derivă de la adjectivele latine: *superanus* = peste toți; *suprematis* = peste toate [18, p. 44]; *supraneitas*, *supra* = mai sus [22, p. 185]; *superanaitas* = situația unui om care, din punctul de vedere al ierarhiei, nu are pe nimeni deasupra sa, nu se subordonează nimănui [1, p. 13].

În general, termenul de *suveranitate* este unul plurisemantic. Un prim sens desemnează caracterul suprem al unei puteri pe deplin independente, adică o trăsătură a puterii de stat; un al doilea sens se referă la ansamblul competențelor caracteristice statului, fiind sinonim cu însuși conceptul de putere de stat, iar un al treilea sens caracterizează poziția pe care o ocupă în ansamblul organelor statului titularul puterii statale și identifică suveranitatea cu competența organului respectiv [15, p. 54].

Sub aspect semantic, termenul *suveranitate* a exprimat la origine și pentru o lungă perioadă ideea existenței unei autorități ultime și absolute în comunitatea politică [13, p. 1]. În timp, noțiunea a evoluat în funcție de scopurile societății, de interesele și valorile ce trebuiau protejate, conținutul ei deosebindu-se de la o orânduire socială la alta și de la un stat la altul.

Este de remarcat faptul că pe parcursul istoriei au fost lansate numeroase și diferite concepții asupra suveranității, care au mers de la afirmarea și justificarea sa ca realitate și principiu până la negarea sa pentru că ar fi ceva învechit, demodat și – mai mult chiar – până la considerarea suveranității ca o sursă de conflicte [6, p. 4].

În viziunea cercetătorului F. H. Hinsley, originea și istoria conceptului de *suveranitate* sunt strâns legate de natura, originea și istoria statului [13, p. 2]. Suveranitatea, ca atribut al statului, a luat naștere odată cu apariția acestuia, dar ideile și concepțiile despre ea apar mult mai târziu, spre sfârșitul Evului Mediu.

Printre cele mai remarcabile personalități care au contribuit la dezvoltarea teoriei suveranității îi putem menționa pe: Sfântul Toma d'Aquino (1225-1274) – care a afirmat că suveranitatea aparține papalității; Jean Bodin (1530-1596) – a atribuit suveranitatea regelui; John Locke (1632-1704) – a pus începutul transmiterii suveranității de la monarh la popor, fiind, astfel, susținătorul principiului suveranității poporului; Jean Jacques Rousseau (1712-1778) – a dezvoltat teoria suveranității poporului prin prisma contractului social; Charles Montesquieu (1689-1755) – a întemeiat teoria suveranității naționale etc.

Documentar, conceptul modern de suveranitate se afirmă abia în urma încheierii *Tratatelor de pace din Westfalia* (1648) între Spania și Țările de Jos, între împăratul german, Franța și Suedia la sfârșitul războiului de 30 de ani, găsindu-și expresia cea mai avansată în *Declarația de Independență* a revoluției americane (1776), în *Declarația Drepturilor Omului și Cetățeanului*, precum și în Constituțiile Franței din timpul revoluției [8, p. 226].

Referitor la definirea conceptului, în literatura de specialitate nu poate fi ates-

tată o viziune unică. Bunăoară, cercetătorii autohtoni determină suveranitatea ca:

- „dreptul poporului de a hotărî necondiționat în privința intereselor sale și de a le promova și realiza în mod nestingherit” [16, p. 89; 5, p. 24];

- „proprietate a puterii de stat de a fi supremă în raport cu alte puteri sociale existente în stat și independentă de puterea oricărui alt stat sau organism (organisme) internațional în limitele principiilor și normelor internaționale unanim recunoscute” [1, p. 29];

- „dreptul suprem al statului de a conduce societatea, de a stabili raporturi cu alte state în baza dreptului internațional și de a-și rezolva problemele interne și externe în mod liber, fără amestecul vreunei puteri străine” [3, p. 158-159] etc.

În doctrina juridică românească suveranitatea este apreciată ca:

- „dreptul inalienabil al oricărui stat în conducerea societății și în stabilirea raporturilor cu alte țări” [17, p. 62-63];

- „trăsătura generală a puterii de stat, care îi asigură acesteia supremația prin exprimarea și realizarea voinței guvernanților, ca voință obligatorie pentru întreaga societate în condițiile respectării drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor și independența față de orice putere străină” [14, p. 257-258];

- „trăsătura puterii de stat care se exprimă în dreptul acesteia de a se organiza și de a se exercita, de a-și stabili și rezolva problemele interne și externe în mod liber și conform voinței sale, fără nicio imixtiune, respectând suveranitatea altor state, precum și normele dreptului internațional” [9, p. 71] etc.

Așadar, caracteristica comună a definițiilor date suveranității este calificarea acesteia ca drept al statului de a decide liber în treburile sale interne și externe [6, p. 6]. Un alt criteriu comun este caracterizarea suveranității sub două aspecte – intern și extern: aspectul intern fiind manifestat prin supremația puterii statului asupra populației și teritoriului țării, ceea ce exclude, în principiu, extinderea pe teritoriul său a puterii oricărui alt stat; iar aspectul extern – prin existența independenței politice a statului în relațiile cu alte state [7, p. 413].

Dat fiind faptul că suveranitatea în calitate de atribut al statului a apărut și s-a dezvoltat paralel cu constituirea și dezvoltarea statului și dreptului, noțiunile *stat* și *suveranitate* sunt considerate indisolubile, ele fundamentându-se și determinându-se reciproc. Astfel, statul nu poate exista fără a dispune de atributul suveranității. În calitate „de putere supremă recunoscută statului, ea implică exclusivitatea competenței sale asupra teritoriului național și independența în ordinea juridică internațională, unde el nu este limitat decât prin propriile sale angajamente” [2, p. 75].

În baza acestui atribut orice stat din lume, prin intermediul organelor sale abilitate, conduce în interior societatea țării, adoptând actele normative necesare și urmărind aplicarea lor corectă în viața societății, iar în exterior – are dreptul de a stabili legături diplomatice cu alte state, de a încheia diverse contracte și convenții cu alți subiecți ai dreptului internațional, de a participa la activitatea multiplelor organisme și foruri internaționale și regionale [7, p. 411-412].

Prin prisma celor menționate, suveranității îi sunt recunoscute două componen-

te esențiale: supremația puterii de stat și independența acestei puteri (în acest sens vorbindu-se de „suveranitatea în stat” și „suveranitatea statului” [10, p. 39]), care se determină și se completează reciproc, fiind inseparabile și indispensabile statului [19, p. 5]. Important este că definirea suveranității numai prin supremație sau numai prin independență este insuficientă, căci în timp ce supremația evocă însușirea puterii de stat de a fi superioară oricărei alte puteri în raporturile cu populația, cuprinsă în limitele frontierelor statului, independența desemnează trăsătura puterii de a nu fi îngrădită, în realizarea scopurilor sale, de nicio altă putere din exterior [15, p. 57].

O anumită importanță prezintă în context distincția și corelația dintre asemenea tipuri ale suveranității, precum sunt: suveranitatea poporului, suveranitatea națională și suveranitatea de stat. Referitor la conținutul acestor categorii, în literatura de specialitate [14, p. 256; 15, p. 55-56; 12, p. 92] se precizează:

- *suveranitatea poporului* presupune dreptul poporului de a decide singur asupra sorții sale, de a stabili linia politică a statului și de a forma autoritățile publice, precum și de a controla activitatea acestora;

- *suveranitatea națională* reprezintă dreptul fiecărei națiuni la autodeterminare și la dezvoltarea independentă, fie că posedă sau nu organizare proprie a statului (în esență, suveranitatea națională este considerată un principiu fundamental al dreptului internațional [32, p. 57-58]);

- *suveranitatea de stat* constituie una din trăsăturile generale ale puterii de stat, care presupune supremația și independența sa în sfera relațiilor interne și externe.

Din câte se poate observa, distincția dintre categoriile enunțate este destul de clară. Cu toate acestea cercetătorii preferă de multe ori să o diminueze. Bunăoară, I. Guceac subliniază în acest sens: „Cu toate că suveranitatea de stat, a poporului și cea națională nu întotdeauna reprezintă unul și același lucru, astăzi aceste sintagme nu pot fi concepute decât în unitate” [12, p. 94].

La rândul său, G. Vrabie susține că „în perioada constituționalismului modern deosebiriile dintre teoria suveranității poporului și teoria suveranității naționale s-au estompat în condițiile în care peste tot s-a introdus votul universal, formele democrației directe sau semidirecte putând fi întâlnite alături de democrația reprezentativă” [20, p. 38].

În viziunea noastră, tipurile enunțate ale suveranității se deosebesc net între ele, în funcție de diferite criterii, printre care și titularul sau subiectul căruia îi aparțin. În general, se consideră că aceasta aparține poporului care, la rândul său, o delegează spre exercitare organelor supreme ale puterii de stat pe întreg teritoriul statului. Cu toate acestea, titular al suveranității rămâne a fi în continuare poporul. Astfel, deținătorilor puterii de stat – guvernanților – li se încredințează, prin sufragiu, nu suveranitatea, care este un atribut inalienabil al poporului, ci exercițiul acesteia [7, p. 417].

Strâns legat de acest moment este problema limitelor suveranității, ceea ce presupune că suveranitatea nu este absolută, incontrollabilă și discreționară. Pe plan intern, suveranitatea este limitată prin Constituție, care fixează strict atribuțiile organelor puterii de stat care o exercită, iar pe plan extern, puterea suverană a unui stat este

limitată prin puterea analogică a altor state, deoarece toate sunt în mod egal suverane [18, p. 51].

Totodată, V. Pușcaș [19, p. 9] susține că prin „limitarea suveranității” nu se înțelege în niciun caz limitarea puterii poporului. Limitarea nu apare cu privire la popor, ci la competențele de exercitare a suveranității poporului, competențe tradițional recunoscute statului. Cu atât mai mult această situație este proprie suveranității în plan internațional, caz în care competențele în discuție pot fi exercitate de stat, dar pot fi și delegate de către acesta structurilor comunitare sau exercitate în comun la cele două niveluri: stat și instituții internaționale.

Pe marginea acestei problematici în literatura de specialitate nu s-a ajuns încă la o viziune unică, deoarece teoria suveranității (care în esență presupune supremația puterii statului în interior față de oricare altă putere) se dezvoltă paralel cu ideile ce argumentează necesitatea limitării puterii în interesul poporului. Respectiv, cercetătorii încearcă să dea răspuns la întrebarea dacă limitarea puterii (prin drept, lege, societate civilă etc.) reprezintă sau nu încălcarea unui atribut important al statului precum este suveranitatea. Adică, dacă exercitarea fără limite (sau arbitrară) a puterii este o manifestare a suveranității; or, suveranitatea presupune o exercitare a puterii nelimitată de nimeni și nimic, ceea ce, cu alte cuvinte, este echivalentul arbitrariului [30, p. 22].

Cu unele răspunsuri și argumente importante în acest sens vine cercetătorul I. S. Romanciuk, care se axează în explicațiile sale pe cele trei tipuri ale suveranității, după cum urmează.

1. Suveranitatea a apărut nu ca un produs al gândirii umane, al activității științifice, dar ca un rezultat al luptei statelor pentru autoprotecție și autodeterminare [21, p. 122]. La început, statul antic nu a cunoscut forțe care să concureze cu puterea lui. În evul mediu însă, cu statul au început să concureze biserica, ideea imperiului roman, precum și entitățile feudale mari ale societății. Respectiv, în situația în care a apărut „oponența dintre puterea de stat și alte puteri”, statul a început să-și impună supremația, dreptul său la putere, numit și suveranitate” [21, p. 123]. În cadrul teoriei suveranității de la început s-a pus accentul pe situația specială a guvernanților față de cei guvernați. De aici, a apărut ideea conferirii deplinelor puteri în stat unei singure persoane, față de care celelalte „puteri” se află în subordonare (doctrina suveranității monarhice), cea mai exemplificativă fiind în acest sens afirmația lui Ludovic al XIV-lea – „statul sunt eu”.

O asemenea teorie a plasat în prim-plan, în înțelegerea statului, nu principiul majorității, ci pe cel al unității, nu interdependența reciprocă, ci ideea dominării unilaterale și necondiționate a voinței unice asupra tuturor în stat [27, p. 55]. Anume în corespundere cu această formulă, suveranitatea a devenit o trăsătură distinctă a statului, identificată pentru prima dată de către J. Boden, care a apreciat-o ca „o putere nelimitată și necondiționată” [28, p. 241]. Prin urmare, această teorie, la o primă vedere, nu admite posibilitatea existenței concomitente a suveranității statului și a unor limite reale ale acesteia, adică impune fie recunoașterea suveranității statului

(inclusiv a poporului), fie recunoașterea necesității existenței unor limite reale ale acestea [30, p. 24].

2. În timpul luptei împotriva absolutismului și a autoritarismului a fost formulată o teorie opusă celei de mai sus – concepția suveranității democratice (populare), potrivit căreia puterea dominantă în stat îi aparține poporului, celelalte puteri având un caracter derivat [21, p. 123]. La o primă vedere s-ar părea că această teorie, în baza caracterului său democratic, admite posibilitatea existenței suveranității și a limitării puterii de stat, întrucât aceasta derivă din puterea poporului, care, la rândul său, este indivizibilă și nu poate fi limitată, fapt ce corespunde ideal construcției suveranității puterii supreme. La o analiză atentă însă, susține I. S. Romanciuk, această concepție este una incorectă și nereușită, deoarece, în primul rând, apartenența puterii și exercitarea acesteia de către popor este o ficțiune, o inventare a unei puteri care nu a existat niciodată, întrucât poporul nu poate fi determinat nici calitativ, nici cantitativ. Respectiv, exercitarea puterii de către un subiect care nu poate fi determinat (nedeterminat) este, de asemenea, imposibilă. În același timp, termenul „popor” este utilizat de către putere mai mult pentru a crea o iluzie a limitării sale. Anume astfel sunt camuflate acțiunile de implementare în viață a deciziilor elitei de la guvernare [30, p. 24].

În acest sens, cercetătorii susțin că, în esență, construcția „suveranitatea poporului” ca și „exercitarea nemijlocită de către popor a puterii sale” este o ficțiune, care îndeplinește funcția de legitimare a puterii în statul democratic. Aceasta reprezintă, practic, un echivalent democratic al monarhului-suveran, poporul fiind văzut ca deținătorul unic și sursa puterii de stat. În realitate, ideea suveranității poporului este utilizată în documentele politice cu scopul de a crea efectul legitimității puterii de stat, de a accentua caracterul derivat al suveranității de la popor, ca sursă sacră a puterii. Pe de altă parte, faptul că poporul este privit, de obicei, ca un întreg „colectiv”, ne permite perceperea voinței unei părți a societății create politic ca voință unică a întregului colectiv (popor) [23]. Prin urmare, conchide I. S. Romanciuk, construcția „poporul – deținător al suveranității” este incompatibilă cu teoria contemporană a constituționalismului, a limitării puterii politice publice prin instituția drepturilor omului [30, p. 24].

Aceasta deoarece, **în primul rând**, suveranitatea nu poate aparține poporului dacă aparține statului ca formă de organizare a puterii politice ce nu coincide cu poporul. Noțiunea de suveranitate înseamnă calitatea supremă a puterii; calitate deținută de puterea de stat, iar acolo unde există putere de stat este posibilă doar suveranitatea de stat [26, p. 73]. Dacă poporul este deținătorul suveranității, atunci trebuie recunoscut fie că elementul instituțional al statului (organizarea puterii suverane) și poporul sunt una și aceeași, fie că există două suveranități – a poporului și a statului, ceea ce contrazice însăși esența suveranității. Prin urmare, elementul instituțional al statului (organizarea puterii supreme) nu admite existența unei alte suveranități în afară de suveranitatea statului [30, p. 25].

În esența sa, suveranitatea poporului este o construcție din teoria utopică a lui J.



J. Rousseau, care opune Guvernul, ca aparat al puterii de stat, cu statul ca totalitate a cetățenilor, care își soluționează (prin intermediul democrației directe) principalele probleme politice. Doar în utopia lui J. J. Rousseau poporul există ca „deținător al suveranității”: când activează adunarea poporului, împuternicirile aparatului de stat se suspendă. O asemenea construcție respinge însăși ideea limitării puterii politice supreme prin libertatea cetățenilor, adică ideea constituționalității puterii. „Suveranitatea poporului” presupune o putere supremă (a poporului) nelimitată. În acest caz libertatea individului este substituită prin libertatea întregului „colectiv” politic – poporul [30, p. 25].

În acest sens, J. J. Rousseau susținea că „poporul în sistemul reprezentativ este liber doar în timpul alegerii reprezentanților în parlament; după alegerea acestora – poporul devine rob, devine nimic; cum numai poporul își desemnează reprezentanții, el nu mai este liber, el nu mai există” [31, p. 220-222]. Respectiv, și alți savanți au recunoscut caracterul fictiv al teoriei suveranității poporului. Aceasta a fost catalogată ca o ficțiune și de către E. Burke, potrivit căruia: „Poporul este un număr de oameni care nu poate constitui o persoană unică, care acționează ca o singură persoană. Este o ficțiune artificială și voința majorității care stă la baza unui șir de idei despre putere și lege” [24, p. 341].

**În al doilea rând**, trebuie luat în considerație că în statul de drept democratic (în care este pe larg utilizată construcția suveranitatea poporului), poporul ca „sursă a puterii statului” se manifestă nu doar în calitate de un întreg, dar și ca o totalitate de cetățeni distincți, care dispun de drepturi și libertăți naturale și inalienabile. Fiecare cetățean dispune de o libertate inalienabilă față de popor ca un întreg, față de majoritatea care formează voința politică și față de stat (organizarea puterii suverane) care exprimă această voință. În acest sens, drepturile omului și cetățeanului semnifică protecția juridică a individului față de arbitrariul majorității, de „suveranitatea poporului” și față de orice absolutism. În special, o asemenea protecție este asigurată de către jurisdicția constituțională, care are dreptul să recunoască legile, adoptate de organele reprezentative ale poporului, nevalabile (neconstituționale). Acest lucru se justifică într-un stat democratic prin aceea că valoarea supremă într-un asemenea stat este persoana, drepturile și libertățile acesteia, dar nu voința poporului – chiar dacă aceasta este exprimată în legi sau prin intermediul referendumului [29, p. 562-564]. În lumina celor menționate, se consideră că concepția suveranității democratice nu numai că este incompatibilă cu limitarea puterii, ci, pur și simplu, este o scornire ce nu a putut, nu poate și nici nu va putea niciodată să fie realizată [30, p. 25].

3. În consecință, a apărut o altă idee care privește suveranitatea în baza teoriei voinței imanente a statului. Din acest punct de vedere suveranitatea este concepută ca o calitate a voinței autonome și independente a statului; este o exprimare a individualității și caracterului de sine stătător al statului. Suveranitatea în acest sens nu presupune lipsa limitelor, ci capacitatea voinței statului de a se autodetermina și autolimita juridic prin instaurarea ordinii de drept, în baza căreia activează statul

în ansamblul său. Altfel spus, suveranitatea presupune un atribut al puterii de stat, în baza căruia aceasta are capacitatea exclusivă de a se autodetermina și autoobliga juridic. Din acest punct de vedere, suveranitatea deja nu mai este o calitate a unor elemente din sistemul guvernării statale, care dispun de o anumită poziție privilegiată, ci o însușire a statului în întregime. Aceasta reprezintă teoria suveranității de stat care astfel se opune atât teoriei suveranității poporului cât și teoriei suveranității monarhice [21, p. 125-126].

Generalizând aceste momente, I. S. Romanciuk conchide inexistența unei asemenea noțiuni precum „suveranitate limitată”, deoarece suveranitatea fie este, fie nu este. Totodată, în viziunea sa, nu se poate vorbi despre existența reală a unei puteri suverane care este, trebuie sau poate fi limitată (prin drept, lege, societate civilă etc.), în acest sens existând o legitate: dorința puterii de a-și extinde influența asupra tuturor, deoarece este suverană, iar în cazul în care îi impunem anumite limite, ea își pierde calitatea de a fi suverană. Prin urmare, atunci când politicienii spun că ei doar exercită puterea suverană a poporului, ei mint, la fel cum o fac și atunci când afirmă că puterea suverană a statului este limitată de lege [30, p. 26].

Toate cele expuse au determinat cercetătorii să recunoască că suveranitatea poporului reprezintă o ficțiune juridico-constituțională de legitimare, deoarece suveranitatea în sens politic desemnează calitatea supremă a puterii politice, nesupunerea acesteia oricăror altor puteri, existente atât în interior cât și în exteriorul țării. În sens juridic însă suveranitatea de stat exclude caracterul nelimitat al puterii politice, presupunând o anumită restrângere a acesteia [26, p. 73].

Respectiv, în literatura de specialitate se afirmă că dispozițiile referitoare la suveranitatea națională (poporului), consacrate în constituțiile multor state, sunt construite prin folosirea ficțiunii juridice [23] (un procedeu de tehnică juridică cu ajutorul căruia se recunoaște că un fapt inexistent, în realitate există, și invers, un fapt ce există, ca fiind inexistent [11, p. 49]).

Exemplificative în acest sens pot fi dispozițiile din Constituția Spaniei (art. 1, alin. 2), care stabilesc: „Suveranitatea națională aparține poporului spaniol, de la care emană prerogativele statului” [4].

Interpretând aceste prevederi, I. V. Kim precizează că ele reprezintă o ficțiune juridică complexă, deoarece: în primul rând, noțiunea „suveranitate națională” este utilizată cu sensul de „suveranitate de stat”; în al doilea rând, „prerogativele statului” emană de la organele acestuia; în al treilea rând, „suveranitatea națională” în sensul de „suveranitate de stat” este un atribut al statului, care în realitate este exercitat de către autoritatea (autoritățile) supreme ale puterii de stat; în al patrulea rând, purtători ai suveranității de stat pot fi diferiți subiecți (monarhul, președintele, parlamentul, elita politică etc.), dar nicidecum poporul [25, p. 27-28].

**Concluzii.** În încercarea de a formula unele concluzii relevante, vom sublinia că atât timp cât noțiunile de „suveranitate națională”, „suveranitate a poporului” și „suveranitate de stat” sunt definite și delimitate clar, nu este corect a le confunda, combina și substitui, întrucât acest fapt creează doar confuzii [33, p. 9]. Respectiv,

acest moment ar fi binevenit și pentru construcția corectă a suveranității ca ficțiune juridico-constituțională, moment apreciat ca inevitabil în realitatea contemporană. În acest sens, în doctrină [23] se subliniază esența ideologică profundă și valoarea practică a ficțiunii juridico-constituționale în discuție, deoarece caracteristicile suveranității poporului orientate spre negarea semnificației teoretice și practice a principiului în cauză, pot conduce la încălcarea sistemului internațional de valori democratice. Principiul suveranității poporului reprezintă, astfel, o exprimare concentrată a experienței sociale și conține un anumit nivel de relativitate, necesară pentru armonizarea juridică a realității. De realizarea practică a acestuia depinde stabilitatea, legalitatea și ordinea de drept în stat și societate.

### BIBLIOGRAFIE

1. Arseni Al. Suveranitatea națională de la construcție teoretică la realizare practică. Chișinău: CEP USM, 2013.
2. Avornic Gh. Teoria generală a dreptului. Ediția a II-a. Chișinău: Cartier, 2004.
3. Cârnaț T. Drept constituțional. Ediția a II-a. Chișinău: „Print-Caro”, 2010.
4. Constituția Regatului Spaniei din 27 decembrie 1978. În: <http://constitutii.wordpress.com/2013/01/15/constitutia-regatului-spaniei/>.
5. Constituția Republicii Moldova: comentariu. Chișinău: Arc, 2012.
6. Costachi Gh., Hlipcă P. Abordarea teoretică a conceptului „suveranitate de stat”. În: „Legea și Viața”, 2008, nr. 7.
7. Costachi Gh., Hlipcă P. Organizarea și funcționarea puterii în statul de drept. Ediția a II-a. Chișinău: S.n., 2011.
8. Covaci L., Rădulescu D. Conceptul suveranității în pragul secolului XXI. În: Analele Universității Creștine „Dimitrie Cantemir”, Seria Drept. București, 1999.
9. Deleanu I. Drept constituțional și instituții politice. Vol. I. București: Europa Nova, 1996.
10. Deleanu I. Drept constituțional și instituții politice. Vol. II. Iași: Fundația Chemarea, 1993.
11. Grigore M. Tehnica normativă. București: C.H. Beck, 2009.
12. Guceac I. Suveranitatea națională a Republicii Moldova în perspectiva integrării europene. În: Suveranitatea și structura de stat în condițiile țărilor plurietnice, Materiale ale conferinței internaționale desfășurate la Chișinău (22-23 septembrie 2006). Chișinău: Tipografia „Balacron” SRL, 2006.
13. Hinsley F. H. Suveranitate. Traducere de A. Feketeși O. Ursa. Chișinău: Î. E. - P. „Știința”, 1998.
14. Iancu Gh. Drept constituțional și instituții politice. Ediția a III-a. București: Lumina-Lex, 2005.
15. Muraru I., Tănăsescu E. S. Drept constituțional și instituții politice. Ediția 12, Vol. II. București: C. H. Beck, 2006.

16. Negru B., Negru A. Teoria generală a dreptului și statului. Chișinău: Bons Offices, 2006.
17. Popa N. Teoria generală a dreptului. București: Actami, 1992.
18. Popa V. Dreptul public. Chișinău: Editura Academiei de Administrare Publică, 1998.
19. Pușcaș V. Conceptul și conținutul suveranității. În: Suveranitatea și structura de stat în condițiile țărilor plurietnice, Materiale ale conferinței internaționale desfășurate la 22-23 septembrie 2006. Chișinău: „Balacron” SRL, 2006.
20. Vrabie G. Integrarea europeană și suveranitatea de stat. În: „Justiția Constituțională”, 2006, nr. 1.
21. Алексеев Н. Н. Очерки по общей теории государства. Основные предпосылки и гипотезы государственной науки. Москва, 1919.
22. Денчук Е. Конституционный строй Республики Молдова и Украины (сравнительно-правовой анализ). Кишинэу, 2005.
23. Ильина Е. В. Народный (национальный) суверенитет как правовая фикция. В: Современные научные исследования и инновации, 2011, № 7: În: <http://web.snauka.ru/issues/2011/11/4994>.
24. История политических и правовых учений / под ред. О. Э. Лейста. М.: Статут, 2004.
25. Ким Ю. В. Природа фикций в конституционном праве. În: Социогуманитарный вестник, 2008, №2.
26. Конституция Российской Федерации: Проблемный комментарий / В.А. Четвернин [и др.]; рук. авт. кол. и отв. ред. В. А. Четвернин. М.: Б.и., 1997.
27. Коркунов Н. М. История философии права. СПб., 1915.
28. Коркунов Н. М. Лекции по общей теории права. СПб., 1914.
29. Проблемы общей теории права и государства: учебник. Под общ. ред. В. С. Нерсесянца. Москва, 1999.
30. Романчук И. С. Принцип методологического индифферентизма как основание исследования суверенитета. В: Вестник ЮУрГУ, 2010, № 5.
31. Руссо Ж.-Ж. Об общественном договоре, или Принципы политического права. Трактаты. М.: Б.и., 1969.
32. Конуров А. И. Суверенитет как политико-правовой феномен. В: Армия и общество, 2012, № 1.
33. Costachi Gh., Pogoneț G. Suveranitatea: între ficțiune și realitate. În: „Legea și Viața”, 2014, nr. 11, p. 5-10.

# UNELE PRECIZĂRI PRIVIND PROBLEMATICA APARIȚIEI ȘI EVOLUȚIEI DREPTURILOR ȘI LIBERTĂȚILOR OMULUI

## SOME THOUGHTS ON APPEARANCE AND EVOLUTION ISSUES OF HUMAN RIGHTS AND FREEDOMS

**Anatolie BANTUȘ,**

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

### SUMMARY

*The formation of human rights in their today's sense was preceded by a lengthy and toilsome process of seeking some means of interaction between individuals organized in social-state structures and for regulating their relations with the authorities. Starting from this point of view, we would like to mention that human rights, even since their appearance as an idea, a concept, had a particularly important ethical-moral, social-cultural and religious content. Evolutionally, they were crystallized in the process of human activities, in which actions were repeated, while ties and relationships became closer and more diverse. The concept of human rights, as developed internationally, serves as an important support for substantiating the idea of existence of rights and freedoms of citizens. The concept of human rights has a much larger significance than that of citizens' rights, because human rights are universally valid rights applicable to all human beings, while citizens' rights are, according to their very name, specific to a particular group of people, namely citizens of a certain state.*

**Keywords:** *fundamental rights, subjective rights, liberties, protection, constitution.*

### REZUMAT

*Formarea drepturilor omului, în accepțiunea lor de astăzi, a fost precedată de un îndelung și anevoios proces de căutare a unor mijloace de interacțiune între indivizi, organizați în structuri social-statale, precum și de reglementarea relațiilor acestora cu puterea. Pornind de la acest punct de vedere, vom menționa că drepturile omului, încă de la apariția lor ca idee, concept, aveau un conținut etico-moral, social-cultural și religios deosebit de important. Evo-*

*lutiv, ele se cristalizau în procesul activităților umane în care acțiunile se repetau, iar legăturile și relațiile deveneau mai strânse și mai diverse. 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 - cetățenilor unui anumit stat.*

**Cuvinte-cheie:** *drepturi fundamentale, drepturi subiective, libertăți, protecție, constituție.*

În ansamblul de relații, probleme și deziderate care preocupă omenirea, drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale ale ființei umane ocupă unul dintre cele mai importante locuri. Includerea lor în categoria de probleme majore s-a făcut în virtutea importanței deosebite a drepturilor și libertăților omului și a strânsei interdependențe dintre ele și problemele cardinale ale omenirii. Mai mult decât atât, datorită preocupării de această problemă, datorită evoluției continue și progresive a acestora, instituția drepturilor și libertăților omului a ajuns să fie dominantă în întreaga problematică a relațiilor interstatale și să fie pusă la baza dreptului internațional contemporan [1]. Evoluția problematicii drepturilor omului este o consecință firească a extinderii rolului statului și a dezvoltării lui în epoca modernă, constituind și rezultatul revendicărilor social-economice ale păturilor sociale defavorizate [2]. Drepturile și libertățile fundamentale ale omului constituie nu doar o realitate, ci și o finalitate a întregii activități umane, bineînțeles a celei democratice și progresiste. De aici și atenția cuvenită, care este acordată aproape peste tot în lumea contemporană, problemelor teoretice și practice referitoare la drepturile omului, la protecția și respectul libertăților fundamentale ale persoanei umane. Formarea drepturilor omului, în accepțiunea lor de astăzi, a fost precedată de un îndelung și anevoios proces de căutare a unor mijloace de interacțiune între indivizi, organizați în structuri social-statale, precum și de reglementare a relațiilor acestora cu puterea. Pornind de la acest punct de vedere, vom menționa că drepturile omului, încă de la apariția lor ca idee, concept, aveau un conținut etico-moral, social-cultural și religios deosebit de important. Evolutiv, ele se cristalizau în procesul activităților umane în care acțiunile se repetau, iar legăturile și relațiile deveneau mai strânse și mai diverse. 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 - cetățenilor unui anumit stat [3].

O primă problemă teoretică o constituie în acest sens definirea drepturilor fundamentale cetățenești. Pentru definirea lor trebuie să luăm în considerație că: [4]

- sunt drepturi subiective; drepturile fundamentale ale cetățenilor nu constituie o categorie de drepturi deosebite prin natura lor de celelalte drepturi subiective. La fel ca orice drepturi subiective, ele constituie o anumită facultate (posibilitate) recunoscută de dreptul obiectiv unei persoane de a adopta o anumită conduită juridică sau de a cere celui alt sau celorlalte subiecte o atitudine corespunzătoare și de a beneficia de protecția și sprijinul statului în realizarea pretențiilor legitime;

- sunt drepturi esențiale pentru cetățeni; constatând că drepturile fundamentale sunt drepturi subiective, nu înseamnă că se neagă utilitatea categoriei drepturilor fundamentale cetățenești; aceasta deoarece, deși nu au un specific propriu nici din punctul de vedere al naturii juridice și nici al obiectului lor, drepturile fundamentale ale cetățenilor își justifică pe deplin existența ca o categorie distinctă de celelalte drepturi subiective datorită importanței economice, sociale și politice pe care o au;

- datorită importanței lor sunt înscrise în acte deosebite, cum ar fi declarații de drepturi, legi fundamentale (constituții); deoarece au această poziție importantă în cadrul drepturilor subiective, drepturile fundamentale sunt cuprinse în textul Constituției, care le investeste cu garanții juridice speciale. Deoarece normele constituționale se găsesc în fruntea ierarhiei celorlalte norme juridice, acestea trebuind să fie conforme cu normele constituționale, urmarea este că drepturile fundamentale, deoarece sunt prevăzute și garantate de Constituție, se ridică prin forța lor juridică deasupra tuturor celorlalte drepturi subiective. Totodată, astăzi, sub forma de drepturi ale omului, drepturile fundamentale ale cetățenilor, spre deosebire de alte drepturi, își găsesc ocrotire și într-o serie de documente internaționale, cum ar fi Declarația Universală a Drepturilor Omului și cele două Pacte din 1966 adoptate de Adunarea Generală a O.N.U.

Ținând cont de cele precizate mai sus, prin noțiunea de drepturi fundamentale cetățenești se desemnează acele drepturi ale cetățenilor care, fiind esențiale pentru existența fizică, pentru dezvoltarea materială și intelectuală a acestora, precum și pentru asigurarea participării lor active la conducerea statului, sunt garantate de însăși Constituția [5].

Conform unei alte definiții, foarte asemănătoare, [6] 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.

Considerăm că o definiție interesantă și completă 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 [7].

Colocviul de la Aix din 1981 a considerat că, prin noțiunea de drepturi funda-



mentale individuale trebuie să se înțeleagă „ansamblul drepturilor și libertăților recunoscute atât persoanelor fizice cât și persoanelor juridice (de drept privat și de drept public) 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)”.

Din punctul de vedere al terminologiei se poate observa că se folosesc frecvent termenii drept sau libertate. De exemplu, Constituția folosește termenul drept atunci când consacră dreptul la viață și la integritate fizică și psihică, dreptul la apărare, dreptul la informații, dreptul la învățătură, dreptul la ocrotirea sănătății etc. În același timp, Constituția folosește și termenul libertate atunci când consacră libertatea individuală, libertatea de conștiință, libertatea de exprimare, libertatea întrunirilor etc. Această terminologie constituțională deși astfel nuanțată, desemnează doar o singură categorie juridică și anume - dreptul fundamental. Din punct de vedere juridic dreptul este o libertate, iar libertatea constituie un drept.

Constituția Republicii Moldova, reglementând drepturile fundamentale, le cuprinde sub titlul II, capitolul II „Drepturile și libertățile fundamentale”, fără a preciza că este vorba despre drepturile și libertățile fundamentale ale cetățenilor. Aceasta deoarece exercitarea celor mai multe drepturi fundamentale prevăzute în acest titlu nu este condiționată de calitatea de cetățean. Bineînțeles însă că străinii și persoanele fără cetățenie (apatrizii) care se află pe teritoriul Republicii Moldova nu se bucură de acele drepturi și libertăți prevăzute de Constituție și de legi, care, prin chiar natura lor, sunt strâns legate de activitatea de cetățean al țării noastre (de exemplu, dreptul de a alege și de a fi ales). Însă cetățenii străini și apatrizii beneficiază de un drept specific condiției lor: dreptul la azil politic, în situația în care, ca urmare a persecuțiilor la care sunt supuși în țările lor de origine, pentru activitățile lor politice democratice, se refugiază pe teritoriul statului nostru. Acest drept constă în faptul că cetățenii străini sau apatrizii sunt asimilați cu cetățenii moldoveni din punctul de vedere al dreptului de a nu fi extrădați.

Dacă există neconcordanță între pactele și tratatele privitoare la drepturile fundamentale ale omului la care Republica Moldova este parte și legile interne, au prioritate reglementările internaționale.

Primele documente constituționale în acest sens au apărut în Anglia, Magna Charta Libertatum – dată de regele Ioan fără de Țară, în 1215, în urma răscoalei baronilor – având întâietate în raport cu alte acte elaborate în acest domeniu. Punctul 39 al acestui document prevedea, de exemplu, că „niciun om liber nu va fi arestat sau înțemnițat, sau deposedat de bunurile sale, sau declarat în afara legii, sau exilat, sau lezat de orice manieră ar fi și noi nu vom purcede împotriva lui și nici nu vom trimite pe nimeni împotriva lui, fără o judecată loială a egalilor săi, în conformitate cu legea țării.

Alt document important apărut în Anglia a fost Petiția drepturilor din 1628. Cele mai importante prevederi ale acestui act aveau ca obiect stabilirea de garanții împotriva perceperii impozitelor fără aprobarea Parlamentului, a confiscării de bunuri și a arestărilor fără respectarea procedurii de judecată normală.



Tot în Anglia au fost elaborate alte două acte importante: Habeas corpus (1679) și Bill-ul drepturilor (1689). În conformitate cu Habeas corpus, la solicitarea arestatului sau a oricărei alte persoane, tribunalul trebuia să emită un mandat de aducere a arestatului, putând hotărî ca urmare fie retrimiteră lui în închisoare, fie punerea lui în libertate cu sau fără cauțiune. Prin Bill-ul drepturilor a fost declarată ilegală orice preluare de bani pentru Coroană sau pentru folosul ei pentru o altă perioadă de timp și în alte condiții de cele stabilite de Parlament.

Declarația drepturilor din statul Virginia, din 1776, a consacrat principiul că „toți oamenii sunt prin natura lor în mod egal liberi și independenți și au anumite drepturi înnăscute.”

Declarația de independență a S.U.A. din 14 iulie 1776 prevede și ea că „oamenii au fost creați egali, ei fiind înzestrați de Creator cu anumite drepturi inalienabile; printre aceste drepturi se găsesc viața, libertatea și căutarea fericirii. Acest act consacră ideea că toate guvernările au fost stabilite de către oameni tocmai în scopul garantării acestor drepturi. „Oricând o formă de guvernare devine contrară acestui scop, poporul are dreptul de a o schimba sau de a o aboli și de a stabili un nou guvernământ”.

În timp ce declarațiile americane vorbesc în titlul și în textul lor exclusiv de drepturile omului, Declarația franceză din 1789 face un pas înainte și se intitulează Declarația drepturilor omului și cetățeanului. În chiar primul său articol Declarația stipulează că „oamenii se nasc și rămân liberi și egali în drepturi. Deosebirile sociale nu pot fi fondate decât pe egalitatea comună,” precizându-se că finalitatea asociațiilor politice o constituie apărarea drepturilor naturale și imprescriptibile ale omului: libertatea, proprietatea, siguranța și rezistența împotriva asupririi. Conform mentalității revoluționarilor francezi de atunci, egalitatea era un drept înnăscut, menit să se mențină după constituirea societății civile. Însă viața în cadrul statal atrage după sine unele situații specifice, cum ar fi instituirea unor funcții sau a unor demnități care nu sunt accesibile oricărui individ, ci doar celor care au calitatea de cetățeni.

Problema cercetării drepturilor omului a cunoscut o evoluție în domeniul științelor sociale, precum în filozofie, științe politice, teologie, inclusiv în doctrina dreptului natural (*jus naturale*). Ideea drepturilor omului a preocupat o mulțime de înțelepți încă în epoca antică, precum Socrate (470-399), Aristotel (384-322), Platon (427-347), Cicero (106-43) și alții.

Această doctrină s-a răspândit mai mult în perioada revoluțiilor burgheze din secolele XVII-XVIII în statele vest-europene. Conceptul său a fost aprofundat în lucrările gânditorilor cu renume mondial, precum olandezul H. Grotius (1583-1645), juristul englez Locke (1632-1704), iluministi francezi Montesquieu (1689-1755) și J. J. Rousseau (1712-1778) etc. Doctrina dreptului natural a fost cercetată mai profund în lucrarea juristului H. Grotius „De iure belli et pacis” (Despre dreptul războiului și al păcii), tipărită în 1625. În lucrarea sa H. Grotius preciza că „dreptul natural nu se preocupă numai de lucrurile ce nu depind de voința omului, ci are ca obiect și multe lucruri care sunt urmarea unui act al voinței omenești” [8].

Deci teoriile și concepțiile doctrinei dreptului natural (jus naturale) pornesc de la teza, potrivit căreia dreptul își are originea sa în natura umană a ființei omenești.

O contribuție deosebit de importantă în apariția progresivă a concepției unui ansamblu universal și etern de reguli referitoare la ființa umană a avut-o Platon (427-347 î.e.n.), care a stabilit o distincție clară între idei și cultură sau tradiție, lucrările lui având un pronunțat caracter de afirmare, descoperire a libertăților și drepturilor omului. Aristotel (384-322 î.e.n.) afirma în lucrarea „Politica” că „*numai prin lege devine cineva sclav ori liber, prin natură oamenii nu se deosebesc cu nimic*” [9]. Cu toate acestea, a fost nevoie de ceva timp, înainte ca să se ajungă la recunoașterea faptului că demnitatea omului este în același timp și sursă, și fundament.

Totodată, în cadrul unei societăți în care majoritatea covârșitoare a indivizilor, sclavii, considerați „*unelte cuvântătoare*” [10] ideile de promovare egală a condiției umane nu s-au putut reflecta și pe plan economic, politic, social sau cultural. Aceasta nu s-a întâmplat nici în Evul Mediu, când filozofii creștini au încercat să dezvolte această teorie, și anume pornind de la Decalog cu cele zece porunci și enunțând în acest mod anumite drepturi individuale fundamentale. Tot în acest context, potrivit marelui gânditor Sf. Toma Aquino, individul este în centrul unei ordini sociale și juridice juste, însă legea divină are preeminență absolută asupra dreptului laic, așa cum este definit de împărat, rege sau prinț.

Pe parcursul evoluției, apariția conceptului de drepturi ale omului reprezintă consecința firească a evoluției marilor idei umaniste, a audienței tot mai largi pe care au căpătat-o pe parcursul istoriei noțiunile de libertate și egalitate a oamenilor, noțiuni care și-au făcut drum în contrast cu toate acele teorii care căutau să fundamenteze sclavajul, castele, existența oricăror discriminări în favoarea anumitor etnii, categorii lingvistice sau pătri sociale.

Se poate spune chiar că năzuința spre libertate a reprezentat o trăsătură constantă a întregului proces istoric, preocupările pentru definirea poziției omului în societate, pentru afirmarea sa ca participant cu drepturi egale la viața comunității.

În Grecia antică, înalte principii morale se manifestau, de pildă, în opera lui Platon. Ideea de justiție se regăsește, după părerea lui Platon, atât în individ cât și în organizarea cetății, care trebuie să reunească patru virtuți cardinale: înțelepciunea, curajul, temperanța și justiția [11].

Este de notat că antichitatea a elaborat nu numai o viziune cuprinzătoare despre om, incluzând recunoașterea demnității sale și valoarea normelor juridice de conduită, dar și conceptul de „homo politicus”, înțelegând prin aceasta vocația nelimitată de care trebuiau să se bucure toți oamenii pentru a participa în condiții de egalitate deplină la conducerea treburilor cetății. În pofida acestor idei generoase, societatea antică cunoștea totuși sclavia și o considera ca fiind un fapt pe deplin firesc.

Religiile au avut un rol esențial în propovăduirea concepțiilor umaniste. Practic, toate religiile au ridicat toleranța la rangul de principiu, ideile umaniste fiind consacrate, de altfel, în lucrările unor specialiști de prestigiu ai teologiei. Din păcate, însă, în practica unor religii lupta împotriva credințelor ostile s-a transformat

în intoleranță, ducând, în final, la sacrificarea nu numai a „necredincioșilor”, dar și a persoanelor acuzate de diferite erezii, de încălcări ale normelor de conduită umană propovăduită de Biserică. Pe ansamblu însă influența religiilor la afirmarea conceptului de drepturi ale omului reprezintă un fapt notabil, cu multiple implicații, ce se cere relevat cu prilejul oricărei analize, de natură a determina impactul concepțiilor filozofice și morale asupra elaborării tuturor instituțiilor ce garantează drepturile omului.

Umanismul Renașterii a repus omul pe un nou piedestal, căutând să fundamenteze în termeni originali și absolut noi cultul față de om, valoarea omului ca făuritor nemijlocit al întregii vieți spirituale.

Marile confruntări filozofice au pus și ele în centrul lor problemele emancipării ființei umane. Filozofi de toate nuanțele și de cele mai variate orientări au căutat să deslușească rolul pe care omul trebuie să-l aibă nu numai în societate, dar și în istorie. Dacă Immanuel Kant considera omul în lucrarea sa „Bazele metafizicii moravurilor”, apărută în 1785, ca un scop și niciodată numai ca „un mijloc”, Spinoza și Feuerbach se simțeau obligați să releve „natura neschimbată a omului”. Marele filozof francez Jean Jacques Rousseau aprecia, pe bună dreptate, că „omul s-a născut liber, dar pretutindeni este în lanțuri” [12] referindu-se prin aceasta la cerința eliminării oricăror structuri sau mecanisme politice care ar fi fost de natură să afecteze demnitatea omului. De altfel, Marea revoluție franceză a avut o influență decisivă asupra afirmării concepțiilor umaniste prin aceea că a proclamat în documente ce au rezistat tuturor vicisitudinilor vremii drepturile fundamentale ale omului, ce se cereau respectate și garantate în orice societate democratică. Marii filozofi ai revoluției franceze au fundamentat ideile nepieritoare, demonstrând cu argumente pertinente legătura indisolubilă între edificarea unei ordini de drept și garantarea drepturilor omului [13].

Ideile remarcabile ale Revoluției franceze încununau, de fapt, o întreagă evoluție a gândirii filozofice produse în secolele XVII și XVIII, în care ideile dreptului natural își făcuseră loc cu deosebită vigoare în gândirea politică a timpurilor. Eminentul gânditor olandez Hugo Grotius aprecia în cunoscuta sa lucrare „De jure belii ac pacis”, apropiindu-se de filozofia lui Aristotel, că omul deține un anumit instinct social care îl îndeamnă să trăiască în comunități cu semenii săi, de unde ideea dreptului natural, chemat să guverneze conduita oamenilor în societate în concordanță cu regulile dreptului rațiunii. După părerea lui Spinoza, libertatea politică nu poate fi suprimată deoarece nimeni nu este obligat conform normelor dreptului natural să se supună bunului plac al altuia. Pentru Hobbes dreptul natural reprezenta libertatea pe care o are fiecare de a folosi propria sa putere pentru apărarea propriei sale naturi. Pentru John Locke principalele drepturi naturale pe care omul nu le-a transmis statului sunt libertatea, egalitatea și dreptul de proprietate. Concepția contractului social fundamentată, mai ales, în opera lui Rousseau recunoaște chiar dreptul cetățenilor de a înlătura pe acei conducători politici care încalcă „pactul fundamental”, abuzând de prerogativele pe care poporul le-a conferit principilor prin înțelegerea originară ce a stat la baza edificării instituțiilor politice și ale statului.

Aceste idei filozofice, stând la baza terminologiei drepturilor omului, au condus și la apariția primelor atestări documentare.

Declarațiile de drepturi au reprezentat - atât la timpul respectiv cât și, mai ales, după trecerea unor secole - documente fundamentale, de o incomparabilă relevanță pentru definirea conținutului politic și juridic al instituției drepturilor omului. Ele au fundamentat ideea egalității oamenilor atât în domeniul drepturilor civile cât și în domeniul politic, definind o viziune temeinic elaborată cu privire la raporturile dintre individ și stat, dintre om și autoritate. Este de remarcat că încă din 1215 „Magna Charta” definea pentru prima dată o regulă de maximă importanță, aceea că ori de câte ori guvernul unei țări vrea să aducă o anumită limitare bunului plac al indivizilor, această limitare nu poate fi justă și legală decât dacă se întemeiază pe o regulă de drept, preexistentă și imparțial interpretată.

Pe măsură ce societatea a evoluat și în viața popoarelor au apărut probleme noi, și concepțiile cu privire la drepturile omului au suferit corective importante. Au apărut teorii sociale care au căutat să legitimizeze prerogativa statului de a interveni pentru apărarea drepturilor și libertăților, de a lua măsuri pentru apărarea drepturilor acestora în baza unei prezumții că statul acționează ca exponent și reprezentant al întregii societăți. Indiferent de bunele intenții ale teoriilor care au susținut dreptul statului de a prelua anumite problematici privind drepturile omului, de a apăra prin mijloace adecvate interesele categoriilor sociale mai dezavantajate, este de subliniat că astfel de teorii au sfârșit prin a deveni, în final, suportul unor concepții totalitare. Ele au anihilat, practic, drepturile și libertățile indivizilor sub pretextul apărării lor de către stat, care, folosind o uriașă mașină represivă — în loc să apere interesele omului — a intrat, în final, într-o contradicție flagrantă cu aceste drepturi, cu instituțiile menite să asigure respectarea lor, fapt ce a determinat cunoscutele revoluții cu caracter antitotalitar din țările Europei de răsărit. Aceste revoluții au repus în actualitate trecerea la economia de piață, dar și regândirea sistemului drepturilor omului prin prisma unor reale garanții acordate individului, care să asigure respectarea fermă a drepturilor sale, împiedicarea oricăror acțiuni prin care prerogativele și aspirațiile lor fundamentale ar fi fost știrbite sau anihilate.

Documentele respective pe care le-am menționat, elaborate în Anglia, Franța și S.U.A., au constituit și reprezentat, la acele timpuri, expresii ale manifestărilor curajoase ale tendințelor de epocă de a proteja drepturile legitime ale cetățeanului împotriva tentativelor statului de a-și extinde prerogativele în pofida drepturilor oamenilor și în detrimentul acestora. În susținerea acestor concepte [14], cu argumente temeinice, doctrina liberală a demonstrat, de altfel, că obligația statului de a nu întreprinde nimic în măsură să împiedice libera desfășurare a activităților pe care omul le întreprinde, precum și exercitarea drepturilor ce-i sunt recunoscute individului de diverse legi și de Constituție.

Mijlocul sec. al XIX-lea a înregistrat un fenomen nou în domeniul drepturilor omului [15] - abordarea acestora pe plan internațional. Primele norme convenționale vizau:

- umanizarea războiului (Convenția din 22 august 1864 ce prevedea protecția militarilor răniți în forțele armate în campanie; Conferința de Pace de la Haga privind neutilizarea unor categorii de arme crude și perfide);

- combaterea comerțului cu sclavi (Conferința antisclavagistă de la Bruxelles, 1890) și, în general, cu ființe umane (Acordul de la Paris din 18 mai 1904 care interzicea comerțul cu femei; la 30 septembrie 1921 a fost adoptată la Geneva Convenția internațională referitoare la combaterea traficului cu femei și copii etc.);

- protejarea minorităților religioase (Tratatele de la Paris din 30 martie 1856 și Berlin din 13 iulie 1878 cu prevederi referitoare la protejarea minorităților creștine în Imperiul Otoman).

Începând cu sec. al XX-lea, dar, mai ales, după crearea Societății Națiunilor, au fost elaborate 4 mari categorii de norme de protecție a anumitor drepturi ale omului: normele referitoare la problemele de muncă, la problema protecției popoarelor din colonii, a minorităților etnice și religioase și a străinilor, considerate ca fiind foarte importante pentru omenire.

Sub egida Organizației Națiunilor Unite au fost elaborate documente internaționale remarcabile și, în primul rând, „Declarația Universală a Drepturilor Omului”, din 10 decembrie 1948; au fost adoptate numeroase convenții internaționale prin care drepturile omului au cunoscut dezvoltări substanțiale. Procesul elaborării drepturilor omului pe plan internațional a înregistrat în anii care au trecut de la înființarea Organizației Națiunilor Unite o spectaculoasă dezvoltare.

Convenția pentru Apărarea Drepturilor Omului și Libertăților Fundamentale (mai cunoscută sub denumirea simplificată de Convenția Europeană a Drepturilor Omului), elaborată în cadrul Consiliului Europei și semnată la Roma la 4 noiembrie 1950, a devenit treptat unul din instrumentele cele mai eficace de apărare a drepturilor omului în lume.

## NOTE

1. Tudor Drăganu, *Drept constituțional și instituții politice*. Editura Lumina Lex, 1998, volumul 1, p. 151.

2. Ioan Muraru, *Drept constituțional și instituții politice*. Editura Actami, București, 1998, p. 165.

3. Nicolae Purdă, *Protecția drepturilor omului*. Editura Lumina Lex, București, 2001, p. 26-27.

4. Ioan Muraru, *Drept constituțional și instituții politice*. Editura Actami, București, 1998, p. 165.

5. Tudor Drăganu, *Drept constituțional și instituții politice*, Editura Lumina Lex, 1998, volumul 1, p. 151.

6. I. Muraru, op. cit., p. 166.

7. Adrian Năstase, *Drepturile omului, religie a sfârșitului de secol. I. R. D. O.*, București, 1992, p. 18.

8. H. Grotius. Despre starea războiului și a păcii, București, 1968, p.109.
9. D. Grama. Tendințele evoluției doctrinelor juridice în Moldova, București: ACTAMI, 2000, p.185.
10. Aristotel. Politica. București, Ed. Națională, 1924, p. 24.
11. Ioan Muraru, Gheorghe Iancu. Drepturile, libertățile fundamentale și îndatoririle constituționale. Institutul Român pentru Drepturile Omului, București, 1992, p. 33.
12. Platon, Opere complete. Paris, 1936, p. 206.
13. Jean-Jaques Rousseau, Contractul social. Editura științifică, București, 1957, p. 82-83.
14. Dicționar de filozofie. București, 1978, p. 565.
15. Ibidem.
16. Patrice Meyer-Bisch. Le noyau intangible des droits de l'homme. Editions Universitaires Fribourg, 1991, p.12.

### BIBLIOGRAFIE

1. Convenția pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale din 04.11.1950, ratificată prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 1298-XIII, publicată în ediția oficială „Tratate internaționale”, 1998, volumul 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 Republicii Moldova nr. 217-XII din 28.07.90, publicată în ediția oficială „Tratate internaționale”, 1998, volumul 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 Republicii Moldova nr. 217-XII din 28.07.90, publicat în ediția oficială „Tratate internaționale”, 1998, volumul 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 Republicii Moldova nr. 707-XII din 10.09.91, publicată în ediția oficială „Tratate internaționale”, 1998, volumul 1, pag. 77.
7. Constituția Republicii Moldova din 29 iulie 1994. // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.1 din 12.08.1994, p. 5.
8. Legea Republicii Moldova cu privire la drepturile persoanelor aparținând

minorităților naționale și la statutul juridic al organizațiilor lor, nr. 382-XV din 19.07.2001, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.107/819 din 04.09.2001, p.16.

9. Legea cetățeniei din 5 iunie 2000. // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 98-100, p.4.

10. Legea cultelor din 24 martie 1992. // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.3, art.70, Mod. – 2002. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 102, p. 10.

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

12. Alexei Potîngă. Asigurarea respectării drepturilor omului în Republica Moldova, Chișinău, Tipografia centrală, 2002.

13. Diana Sârcu. 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.

14. Diaconu Ion, Drepturile omului în dreptul internațional contemporan, Lumina lex, București, 2001.

15. Drăganu Tudor, Declarație de drepturi ale omului în dreptul internațional. - București, 1996.

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

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

# ASIGURAREA DREPTULUI SALARIAȚILOR LA APĂRAREA ONOAREI, DEMNITĂȚII ȘI REPUTAȚIEI PROFESIONALE ÎN PERIOADA ACTIVITĂȚII DE MUNCĂ

## ENSURING THE RIGHT OF EMPLOYEES TO DEFEND THE HONOR, DIGNITY AND PROFESSIONAL REPUTATION DURING THEIR WORK ACTIVITY

*Nicolae ROMANDAȘ,*  
doctor în drept, profesor universitar,  
Academia de Administrare Publică

### SUMMARY

*In this article, a broader characterization of the subject matter was made. In regard to the insurance of the right of employees to defend their honor, dignity and professional reputation during their work activity, which implies: the prohibition of any form of discrimination; ensuring equal treatment; prohibiting moral harassment (or psychological); the prohibition of sexual harassment; the possibility for the employee to seek and obtain the recovery of the moral damages for impairment of his non-patrimonial rights. In this context, reference was made to personal data; to the right to private life as a legal category; video monitoring of employee work. In order to confirm the theoretical aspect, reference was made to some cases examined by the Supreme Court of Justice of the Republic of Moldova and the European Court of Human Rights. The provisions of the European Convention on Human Rights have also been taken into account.*

**Keywords:** employee, employer, honor, dignity, professional reputation, private life, personal data.

### REZUMAT

*În articolul dat s-a făcut o caracterizare mai amplă a materiei ce vizează asigurarea dreptului salariaților la apărarea onoarei, demnității și reputației profesionale în perioada activității de muncă, care presupune: interzicerea oricărei forme de discriminare; asigurarea egalității de tratament; interzicerea hărțuirii morale (sau*



psihologice); interzicerea hărțuirii sexuale; posibilitatea salariatului de a solicita și a obține recuperarea daunelor morale pentru afectarea drepturilor sale nepatrimoniale. În acest context s-a făcut referire la datele cu caracter personal; la dreptul la viață privată în calitate de categorie juridică; la monitorizarea video a activității de muncă a salariaților. În scopul confirmării aspectului teoretic s-a făcut trimitere la unele cauze examinate de Curtea Supremă de Justiție din Republica Moldova și de Curtea Europeană a Drepturilor Omului. De asemenea, s-au luat în considerare și prevederile Convenției Europene a Drepturilor Omului.

**Cuvinte-cheie:** salariat, angajator, onoare, demnitate, reputație profesională, viața privată, date cu caracter personal.

Dreptul muncii include unele idei călăuzitoare, reguli fundamentale pe baza cărora se eșafodează întreaga ramură de drept. Ele sunt recunoscute ca idei întemeietoare ale conținutului tuturor normelor juridice și au atât un rol constructiv cât și unul valorizator pentru sistemul dreptului, în sensul că ele cuprind cerințele obiective ale societății, cerințe cu manifestări specifice în procesul de constituire a dreptului și în procesul de realizare a acestuia.

În acest context vom întâlni principii generale ale dreptului, principii interramurale ale dreptului, principii ramurale și principii aplicabile instituțiilor juridice. Între aceste categorii de principii se înregistrează interacțiuni sistemice substanțiale de coordonare și subordonare.

Ținând cont de faptul că dreptul muncii este conceput, în mod tradițional, ca un drept al protecției salariatului, se cere a consemna că principiile acestei ramuri de drept (libertatea muncii, interzicerea muncii forțate, protecția împotriva șomajului ș.a.) sunt direcționate spre protecția drepturilor salariaților.

În articolul dat vom caracteriza mai amplu materia ce vizează asigurarea dreptului salariaților la apărarea onoarei, demnității și reputației profesionale în perioada activității de muncă.

Acest drept al salariaților se manifestă prin următoarele forme: a) angajatorul nu are dreptul să comunice unor terți datele personale ale salariatului fără acordul scris al acestuia, cu excepția cazurilor prevăzute de lege; b) în caz de concediere disciplinară pe temeiuri ce lezează onoarea și reputația profesională a salariatului, acesta dispune de dreptul de a contesta această concediere; c) în carnetul de muncă al salariatului nu se înscriu datele privind sancțiunile disciplinare aplicate.

Toți salariații au dreptul la *demnitate în muncă*. Astfel, în sensul CM al RM, demnitatea în muncă este definită ca un climat psihoemoțional confortabil în raporturile de muncă ce exclude orice formă de comportament verbal sau nonverbal din partea angajatorului sau a altor salariați care poate aduce atingere integrității morale și psihice a salariatului. Totodată, subliniem faptul că salariații sunt obligați să respecte dreptul la demnitate în muncă al celorlalți salariați (art. 9, alin. (2), lit. d. 2) din CM al RM).

După cum s-a menționat în doctrina română [1], respectul demnității în muncă presupune: interzicerea oricărei forme de discriminare; asigurarea egalității de tratament;

interzicerea hărțuirii morale (sau psihologice); interzicerea hărțuirii sexuale; posibilitatea salariatului de a solicita și a obține recuperarea daunelor morale pentru afectarea drepturilor sale nepatrimoniale. Este regretabil faptul că legislația muncii a Republicii Moldova nu instaurează un cadru legislativ necesar pentru asigurarea respectului vieții private a salariatului și al demnității la locul de muncă.

La originea reglementării intimității și a stabilirii unui sistem adecvat de protecție a datelor personale s-a aflat nevoia indivizilor de a stabili de sine stătător ceea ce pot dezvălui ei înșiși despre sine [2]. Însă intimitatea nu poate fi privită ca un drept absolut, iar când se confruntă cu alte drepturi fundamentale (de exemplu, cu libertatea de exprimare, garantată prin dispozițiile art. 32 din Constituția RM [3], trebuie să se găsească un echilibru în respectarea acestora, ele fiind de aceeași importanță).

În calitate de categorie juridică, dreptul la viață privată a fost formulat pentru prima dată în SUA. Astfel, în 1890, doi juriști americani, Samuel Warren și Louis Brandeis, au elaborat în eseu *The Right to Privacy* fundamentul teoretic al dreptului la viață privată [4]. Însă, după cum afirmă autorul român Horațiu Dan Dumitru [5], demersul celor doi autori americani, la nivelul anului 1890, nu-și propunea decât îmbogățirea instituției răspunderii civile delictuale cu dimensiunile juridice ale vieții private și cu problematica rezultată în urma coliziunii cu modalități agresive de exercitare a libertății de exprimare. Ulterior, în anii 30 ai secolului al XX-lea, Louis Brandeis își reafirma convingerile sale în dreptul la viață privată, redactând, în calitate de judecător la Curtea Supremă de Justiție din SUA, o opinie separată în cauza *Olmstead v. United States* (1928). În acest context, Brandeis a definit dreptul la viață privată ca nevoia individului „de a fi lăsat în pace” [6].

În Republica Moldova, dreptul salariatului la respectul vieții private la locul de muncă își găsește fundamentul primar în prevederile art. 28 din Constituția RM, care proclamă respectarea și ocrotirea vieții intime, familiale și private de către stat.

În plan european, fundamentul reglementărilor privind respectul vieții private se găsește în art. 8 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, care prevede:

„1. Orice persoană are dreptul la respectarea vieții sale private și de familie, a domiciliului său și a corespondenței sale.

2. Nu este admis amestecul unei autorități publice în exercitarea acestui drept decât în măsura în care acest amestec este prevăzut de lege și dacă constituie o măsură care, într-o societate democratică, este necesară pentru securitatea națională, siguranța publică, bunăstarea economică a țării, apărarea ordinii și prevenirea faptelor penale, protejarea sănătății și a moralei ori protejarea drepturilor și libertăților altora”.

După cum menționează Raluca Dimitriu [7], conceptul de viață privată este statuat în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului și include: a) dreptul persoanei la viață intimă personală; b) dreptul acesteia la viață privată socială; c) dreptul persoanei la un mediu înconjurător sănătos.

În opinia noastră, respectarea dreptului la viață privată are un caracter necondiționat în cazul în care titularul acestuia se află la domiciliu (într-un spațiu privat). Lo-

cul de muncă trebuie considerat a fi un spațiu semipublic, dar, nicidecum, nu poate fi considerat un teritoriu în care salariatul încetează a mai avea viață privată. Salariatul nu a renunțat, ca efect al angajării, la unul dintre drepturile personalității sale, pentru 8 ore pe zi. În plus, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a conferit conceptului de domiciliu un înțeles tot mai larg (consacrând, totodată, o astfel de categorie juridică precum domiciliul profesional), mergând până la a acoperi chiar și locul desfășurării activității profesionale.

Astfel, în cazul *Niemietz contra Germaniei*, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a constatat că sediile profesionale, cum ar fi cabinetele de avocat, fac parte din domiciliul persoanei, beneficiind de protecția acordată vieții private.

De asemenea, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat că, în ocupațiile unei persoane, nu se poate delimita întotdeauna ceea ce ține de domeniul profesional de ceea ce iese din acesta. În mod special, sarcinile unui membru al unei profesii libere pot constitui un element al vieții sale într-o atât de mare măsură, încât nu se poate spune în ce calitate acționează el la un moment dat. Mai mult decât atât, s-ar risca să se ajungă la o inegalitate de tratament, dacă s-ar renunța la aplicarea art. 8 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului pe motiv că măsura denunțată privea doar activități profesionale: protecția va continua să acționeze în favoarea individului, ale cărui activități profesionale și neprofesionale s-ar îmbina într-o asemenea măsură, încât nu ar exista niciun mijloc de a le despărți [8].

După cum a observat Raluca Dimitriu, „chestiunea este în ce măsură se va putea salariatul prevala de un atare drept și în ce limite ar putea-o face împotriva angajatorului său.

Într-adevăr, locul de muncă prezintă o deosebită particularitate prin aceea că: fără a fi un spațiu privat, el are uneori caracteristicile unui atare spațiu, în care persoana prezintă un grad de vulnerabilitate superior celui din spațiile publice;

- lucrătorul se raportează la anumite spații (atelier, birou) ca fiind private, chiar dacă aparțin sub aspect juridic angajatorului;

- durata petrecută zilnic la locul de muncă este semnificativ mai îndelungată decât în alte spații publice;

- anumite informații confidențiale cu privire la persoană – de exemplu, cele care decurg din efectuarea examenului medical – pot deveni expuse pe parcursul executării raportului juridic de muncă etc.”[9].

Referindu-ne la ultimul pasaj, observăm că o serie de informații privitoare la persoana salariatului sunt expres confidențiale, fiind considerate astfel de CM al RM. În acest caz, facem referire la salariu (art. 128, alin. (3) din CM al RM), apartenența salariatului la sindicate, asociații obștești și religioase, partide și alte organizații social-politice (art. 91, lit. e) din CM al RM).

În practica judiciară a Republicii Moldova a fost pusă în discuție problema respectării caracterului confidențial al informațiilor cu privire la sănătatea salariaților. Astfel, în *cauza civilă intentată la cererea de chemare în judecată depusă de I. C. către Ministerul Sănătății privind anularea actului administrativ*, au fost supuse

controlului judecătoresc prevederile legale care consacrau obligativitatea indicării diagnosticului în certificatul de concediu medical al pacientului. Asemenea prevederi favorizau situații în care, după prezentarea certificatului de concediu medical la locul de muncă, angajatorul și alți salariați aveau posibilitatea să afle boala (maladia) de care suferise persoana, lucru care, în unele cazuri, putea avea consecințe grave, precum stigmatizarea și discriminarea salariatului [10].

Prin decizia Curții Supreme de Justiție din 15 februarie 2012, Ministerul Sănătății a fost obligat să excludă practicile de indicare în certificatul de concediu medical a diagnozei sau codului maladiei pacientului. Astfel, cetățenilor Republicii Moldova li se va garanta respectarea caracterului confidențial al informațiilor cu privire la sănătate în cadrul raporturilor juridice de muncă.

În *cauza R. vs Moldova*, dedusă judecării Curții Europene a Drepturilor Omului, este solicitată constatarea ingerinței în dreptul persoanei la respectarea vieții private și de familie. Reclamanta R., la momentul evenimentelor, era lector la Academia de Poliție. La o dată nespecificată, ea a fost supusă unei însămânțări artificiale la o clinică de fertilitate de pe lângă Ministerul Sănătății și a rămas însărcinată. Între 4 și 20 august 2003 reclamanta a fost internată în urma unui risc de a pierde sarcina și ulterior a fost supravegheată de doctor și a beneficiat de tratamentul necesar. Se pare că starea de sănătate a reclamantei o impunea să lipsească adesea de la serviciu, iar certificatele de concedii medicale indicau că absențele sale se datorau sarcinii și a riscului de a o pierde. La 5 noiembrie 2003, angajatorul reclamantei a cerut de la clinica unde reclamanta urma tratamentele, informația despre motivele concediului său medical.

În scrisoarea din 7 noiembrie 2003 clinica a informat angajatorul reclamantei că ea era însărcinată cu gemeni, în urma însămânțării artificiale, că exista riscul de a pierde sarcina și că reclamanta are hepatita B. Fișa de observare a reclamantei a fost atașată la scrisoare.

Din cele relatate de reclamantă, informația prezentată de clinică a devenit rapid cunoscută staff-ului Academiei de Poliție și chiar studenților. Ca rezultat al stresului reclamanta a pierdut sarcina câteva zile mai târziu. Soțul ei, care era, de asemenea, angajat al Academiei de Poliție, a fost nevoit să-și schimbe locul de muncă. La 4 februarie 2004 reclamanta a inițiat proceduri împotriva clinicii de fertilitate, Academiei de Poliție și Ministerului Afacerilor Interne, solicitând compensații pentru încălcarea dreptului la respectul vieții private. De asemenea, ea a solicitat compensarea prejudiciului material pentru costul însămânțării artificiale. La 6 iulie 2004, Judecătoria Centru a respins cererea reclamantei motivând că divulgarea informației de către clinica de fertilitate a fost legală, deoarece angajatorul reclamantei a pornit o investigație pe cazul dat. Reclamanta a depus apel și a argumentat, inter alia, că potrivit art. 12 din Legea cu privire la ocrotirea sănătății reproductive și planificarea familială, toată informația legată de sănătatea reproductivă a pacienților este confidențială.

La 2 noiembrie 2006 Curtea de Apel Chișinău a casat hotărârea primei instanțe și

a admis acțiunea reclamantei. Clinica de fertilitate, Academia de Poliție și Ministerul Afacerilor Interne au fost obligate la plata prejudiciului moral în mărime de 20 000 lei, 15 000 lei și, respectiv, 7000 lei. Prejudiciul material a fost refuzat ca nefondat. Și reclamanta, și pârâții au depus recurs. La 10 mai 2007 Curtea Supremă de Justiție a admis recursul depus de clinica de fertilitate și a respins acțiunea reclamantei. Instanța a reținut că clinica era în drept să divulge informația despre starea sănătății reclamantei, deoarece angajatorul trebuia să stabilească dacă concediul medical al reclamantei era justificat. Alte recursuri au fost respinse. În fața Curții Europene a Drepturilor Omului reclamanta s-a plâns de violarea art. 8 din CEDO, deoarece statul respondent nu i-a asigurat dreptul său la respectarea vieții private, și de violarea art. 6 din CEDO, invocând că procedurile naționale au fost inechitabile, deoarece decizia Curții Supreme de Justiție a fost una arbitrară și pentru că instanțele nu i-au acordat compensații pecuniare.

Curtea a invitat părțile să răspundă la următoarele întrebări: A existat o ingerință în dreptul reclamantei la respectul vieții private în sensul art. 8 § 1 CEDO ca rezultat al divulgării informației de clinica de fertilitate? Dacă da, această ingerință este în concordanță cu legea și necesară în sensul art. 8 § 2 CEDO? Sursă: <http://www.lhr.md/news/223.html> (accesat la 8 februarie 2013).

Cel mai controversat subiect în materia dreptului salariaților la viața privată îl reprezintă monitorizarea acestora la locul de muncă. Astfel, în Statele Unite ale Americii, monitorizarea folosirii Internetului și a poștei electronice de către salariați s-a transformat într-o uzanță, angajatorii indicând expres că mijloacele tehnologiei informației puse la dispoziția salariaților au destinația exclusivă de utilizare în scopul desfășurării activității profesionale. În *cazul Bourke contra Nissan Motors Corporation*, o instanță de judecată din California a hotărât că angajatorul a avut dreptul de a monitoriza corespondența electronică a salariaților săi și de a concedia un salariat pentru expedierea de e-mailuri de natură personală în timpul orelor de lucru.

Aruncând o privire retrospectivă, trebuie să menționăm că, în perioadele anterioare, de mai multe ori au fost stabilite intențiile (aspirațiile) unora de a controla și a monitoriza viața (activitatea) altora. Cu titlu de exemplu, noțiunea de supraveghere permanentă în secolul al XVIII-lea a fost asimilată cu panopticul, concept elaborat de către filozoful englez Jeremy Bentham, care a creat un model revoluționar de închisoare (panopticon), proiectată astfel încât prizonierii (deținuții) să poată fi supravegheați permanent de paznicii care nu puteau fi văzuți [11]. În prezent, potrivit DEX-ului (ediția 1998), panopticul desemnează o clădire construită astfel încât interiorul ei (cu aspecte sau materiale documentare) să poată fi cuprins dintr-o singură privire.

Așadar, filozoful englez Jeremy Bentham a modelat arhitectura clădirii astfel încât supraveghetorul, aflându-se într-o poziție privilegiată, să poată observa toate persoanele, fără ca ele să sesizeze când sunt urmărite și când nu [12].

Un astfel de model arhitectural a fost utilizat nu numai în domeniul penitenciar, dar și la construcția unor instituții, spitale și uzine. După cum menționează Shelley

Wallach [13], industriașul american Henry Ford a utilizat panopticul la uzinele sale.

Spre deosebire de poziția instanțelor judecătorești din SUA, jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului a propus o altă soluție judiciară în domeniul monitorizării salariaților la locul de muncă. Astfel, într-un caz recent, *Copland contra UK* (3 aprilie 2007), Curtea Europeană a Drepturilor Omului a decis că sfera de protecție a vieții private cuprinde și convorbirile telefonice, și corespondența electronică de la locul de muncă. Deși angajatorul s-a apărat, demonstrând că nu a fost monitorizat conținutul convorbirilor electronice, ci doar durata și costul acestora, precum și numerele formate, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a decis că el a afectat viața privată a salariații sale, mai ales în condițiile în care aceasta din urmă nu a fost avertizată cu privire la posibilitatea monitorizării.

Monitorizarea salariaților a constituit un subiect sensibil de multă vreme în statele-membre ale Uniunii Europene. Astfel, în temeiul art. 29 din Directiva 95/46/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 24 octombrie 1995 „Privind protecția persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal și libera circulație a acestor date” [14], a fost înființat un grup de lucru pentru protecția persoanelor în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal, investit cu atribuții de organ consultativ european independent pentru probleme de protecție a datelor și a vieții private. Acest organ consultativ a elaborat un Document de lucru asupra supravegherii comunicațiilor electronice la locul de muncă, prin care au fost stabilite, cu titlu de recomandări, următoarele principii:

a) *principiul necesității*, conform căruia angajatorul trebuie să verifice dacă monitorizarea salariaților este necesară pentru un scop definit, datele colectate nefiind păstrate mai mult decât este necesar pentru îndeplinirea scopului propus;

b) *principiul finalității*, conform căruia datele trebuie colectate pentru un scop specific, explicit și legitim, neputând fi folosite într-o activitate ce excede scopului pentru care au fost culese;

c) *principiul transparenței*, în temeiul căruia angajatorul trebuie să furnizeze salariaților toate informațiile cu privire la monitorizarea acestora;

d) *operațiunile de procesare* pot avea loc numai în cazul unui scop legitim;

e) *principiul proporționalității*, conform căruia datele personale trebuie să fie relevante și adecvate în raport cu scopul specificat. În acest sens, trebuie reținut că monitorizarea corespondenței electronice trebuie limitată la datele de trafic și la perioadă, fără a lua în calcul conținutul comunicării;

f) *principiul securității*, potrivit căruia angajatorul este obligat să ia toate măsurile de securitate pentru ca datele colectate să nu fie divulgate terților. În prezent, în practică apar numeroase chestiuni referitoare la monitorizarea video a salariatului în perioada desfășurării activității de muncă. Juriștii întâmpină multe greutăți în ceea ce privește aprecierea semnificației juridice a supravegherii video a salariaților, întrucât legislația Republicii Moldova nu cuprinde reglementări exprese în acest sens.

În condițiile în care numeroase entități publice și private utilizează sisteme de supraveghere video în mod excesiv, atât pentru a controla accesul salariaților la locul



de muncă, cât și pentru a monitoriza corectitudinea și eficiența activității desfășurate de aceștia, fapt ce poate aduce atingere vieții lor private, nu putem înțelege poziția autorităților publice care, până în prezent, nu au purces la reglementarea aspectelor-cheie privind prelucrarea datelor cu caracter personal prin utilizarea mijloacelor de supraveghere video.

În viziunea noastră, s-a creat *un vid inadmisibil de reglementare*, contrar dispoziției constituționale care garantează dreptul persoanei la viața intimă, familială și privată (art. 28 din Constituția Republicii Moldova). Înlăturarea acestui vid legislativ este posibilă prin preluarea de către factorii politici a unor reglementări deja existente din alte state cu democrație dezvoltată. Cu titlu de exemplu, în România, președintele Autorității Naționale de Supraveghere a Prelucrării Datelor cu Caracter Personal a emis Decizia „Privind prelucrarea datelor cu caracter personal prin utilizarea mijloacelor de supraveghere video” nr. 52 din 31 mai 2012 (în continuare – Decizia nr. 52/2012) [15].

Astfel, potrivit art. 4 din Decizia nr. 52/2012, supravegherea video poate fi efectuată, în principal, în următoarele scopuri: a) prevenirea și combaterea săvârșirii infracțiunilor; b) supravegherea traficului rutier și constatarea încălcării regulilor de circulație rutieră; c) asigurarea pazei și protecției persoanelor, bunurilor și valorilor, a imobilelor și a instalațiilor de utilitate publică, precum și a împrejurimilor afectate acestora; d) îndeplinirea unor măsuri de interes public sau exercitarea prerogativelor de autoritate publică; e) realizarea unor interese legitime, cu condiția să nu se prejudicieze drepturile și libertățile fundamentale sau interesul persoanelor vizate. Supravegherea video poate fi efectuată în locuri și spații deschise sau destinate publicului, inclusiv pe căile publice de acces de pe domeniul public sau privat, în condițiile prevăzute de lege.

Camerele de supraveghere video se montează în locuri vizibile. Totodată, menționăm că Decizia nr. 52/2012 interzice expres utilizarea mijloacelor de supraveghere video ascunse, cu excepția situațiilor prevăzute de lege. În plus, este interzisă prelucrarea datelor cu caracter personal prin mijloace de supraveghere video în spații în care se impune asigurarea intimității persoanelor, cum ar fi: cabine de probă, vestiare, cabine de duș, toalete și alte locații similare.

Prevederile art. 8 din Decizia nr. 52/2012 soluționează o gamă largă de probleme juridice vizând monitorizarea video a salariaților. Astfel, s-a statuat, din start, că prelucrarea datelor cu caracter personal ale angajaților prin mijloace de supraveghere video este permisă pentru îndeplinirea unor obligații legale exprese sau în temeiul unui interes legitim, cu respectarea drepturilor persoanelor angajate, în special a informării prealabile a acestora.

În situația în care nu sunt aplicabile prevederile invocate, prelucrarea datelor cu caracter personal ale angajaților prin mijloace de supraveghere video nu se poate efectua decât pe baza consimțământului expres și liber exprimat al acestora, cu respectarea drepturilor persoanelor angajate, în special a informării prealabile a acestora.

În conformitate cu art. 8, alin. (3) din Decizia nr. 52/2012, nu este permisă pre-

lucrarea datelor cu caracter personal ale angajaților prin mijloace de supraveghere video în interiorul birourilor unde aceștia își desfășoară activitatea la locul de muncă, cu excepția situațiilor prevăzute expres de lege sau a avizului Autorității Naționale de Supraveghere a Prelucrării Datelor cu Caracter Personal.

Interpretând art. 8 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, putem afirma că orice persoană dispune de imaginea sa și de utilizarea acesteia în virtutea unui drept absolut, fapt care îi permite să se opună fixării, reproducerii și difuzării acesteia fără permisiunea sa. O astfel de soluție a fost consacrată și în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, cum ar fi în *cazul Peck contra Regatului Unit*, care se referă la camerele de supraveghere de pe stradă și în *cazul von Hannover contra Germaniei* cu referire la fotografierea unei persoane în locuri publice.

În consecință, persoana urmează să fie informată despre existența camerelor video pentru ca aceasta să-și poată exprima consimțământul de a-i fi înregistrată imaginea, cu alte cuvinte, de a intra în localul respectiv sau nu, ori de a merge prin perimetrul monitorizat de camera video. În acest sens, avizul informativ privind monitorizarea video a unui anumit perimetru reprezintă o modalitate de informare a subiecților de date cu caracter personal despre faptul că imaginea lor, colectată prin intermediul mijloacelor tehnice, este prelucrată de un deținător de date cu caracter personal [16].

Ca orice persoană fizică, *salariații au dreptul la propria imagine*, un drept primordial pentru fiecare de a sustrage altuia reprezentarea persoanei sale. Se pare că punctul de plecare pentru consacrarea dreptului la imagine a fost afacerea Rachel [17]. Actrița cu numele de scenă Rachel a fost fotografiată pe patul de moarte fără acordul ei sau al rudelor ei, apoi imaginea a fost publicată. În temeiul hotărârii Tribunalului Civil de la Seine din 16 iunie 1858, a fost admisă acțiunea rudelor actriței, statuând că acestea se pot opune unei asemenea reproduceri pe motivul respectului datorat doliului familiei, lezându-se, astfel, sentimentele pioase ale urmașilor.

Conform regulii generale, reproducerea unei persoane printr-o fotografie, film, rețeaua internet ș. a. necesită acordul acelei persoane [18]. Vorbind despre raporturile juridice de muncă, subliniem faptul că existența unui contract individual de muncă nu permite angajatorului să exploateze imaginea salariatului său fără consimțământul ultimului [19].

Desigur că în legislație pot fi consacrate și unele excepții de la norma-principiu formulată supra. De exemplu, în conformitate cu art. 21, alin. (4) din Legea nr. 139/2010 „Privind dreptul de autor și drepturile conexe” [20], în lipsa unei clauze contractuale contrare, consimțământul persoanei reprezentate în opera fotografică nu este necesar dacă aceasta: a) este model de profesie și (sau) a primit o remunerație pentru a poza; b) este general cunoscută și opera fotografică a fost executată cu prilejul activităților sale publice; c) constituie numai un detaliu al unei opere fotografice ce prezintă un peisaj, un grup de persoane sau o manifestare publică.

Totodată, atenționăm că dreptul de a dispune de imaginea sa nu poate avea un caracter absolut.

Astfel, în opinia autorilor români Ovidiu Ungureanu și Cornelia Munteanu, „sunt



liceite înregistrarea și transmiterea imaginilor captate pe drumurile publice (pentru depășirea vitezei legale ori regularizarea traficului) sau folosirea mijloacelor de videosupraveghere de către autoritățile publice pentru a asigura protecția instituțiilor publice ori pentru prevenirea sau constatarea atingerilor la securitatea persoanelor și a bunurilor în locuri expuse riscurilor de agresiune și de furt, evident, când legea permite folosirea acestor mijloace (s. n. – E. B., N.R.)” [21]. Totodată, autorii menționați au subliniat și condițiile în care urmează să fie efectuate operațiunile de monitorizare video a locurilor publice [22]: a) aceste operațiuni trebuie să fie realizate în așa fel încât să nu se poată vizualiza imagini din interiorul locuințelor și nici cele ale intrărilor lor; b) publicul trebuie să fie informat în permanență de existența sistemului de monitorizare video și de autorizația sau persoana responsabilă de instalarea acestuia.

Dacă facem o abordare sintetică a stipulațiilor cuprinse în instrumentele internaționale din domeniul enunțat, vom concluziona că nu orice ingerință în viața privată a unei persoane poate fi recunoscută ca o violare a dreptului său la viața privată, instrumentele internaționale permițând astfel de ingerințe, dacă sunt respectate următoarele condiții: a) măsura să fie prevăzută de lege; b) măsura să vizeze un scop legitim și c) să fie necesară pentru atingerea aceluși scop. În plus, în *cazul Antunes Rocha contra Portugaliei* (31 mai 2005, 64330/01) [23] s-a atenționat că atâta timp cât legea internă ce permite supravegherea secretă a unei persoane (chiar și în situația în care o astfel de măsură viza un scop legitim – protecția securității naționale) nu cuprinde niciun mecanism de control și nicio garanție contra abuzului, Curtea Europeană a Drepturilor Omului nu poate accepta o astfel de situație.

*(Esența cazului Antunes Rocha contra Portugaliei se poate rezuma la următoarele: în mai 1994, reclamanta Antunes Rocha a semnat un contract de muncă cu Consiliul național al protecției civile, unde urma să exercite funcții administrative. În aceeași zi, a trebuit să completeze un formular care avea antetul NATO și cel al „Autorității Naționale pentru Securitate” în care i se cereau date despre ea și familia sa, precum și o declarație prin care se angaja să respecte regulile de securitate impuse de NATO. Reclamanta a demisionat câteva luni mai târziu după ce a aflat că familia sa făcea obiectul unei anchete, constând în supravegherea casei sale și interogarea anturajului său. Potrivit statului pârât, orice persoană care lucra cu NATO putea face obiect al unei astfel de anchete din rațiuni de securitate. Plângerea penală a reclamantei pentru atingerea adusă vieții private, în cuprinsul căreia s-a constituit și parte civilă, s-a soldat cu o decizie nefavorabilă, pe motiv că fapta respectivă fusese amnistiată.*

Curtea Europeană a Drepturilor Omului a constatat că măsurile de supraveghere au constituit o ingerință în viața privată a reclamantei. În condițiile în care măsura era reglementată de legea internă și viza un scop legitim – protecția securității naționale – Curtea a constatat că legea nu cuprindea suficiente garanții contra arbitrariului, neexistând un sistem de control al aplicării acestei măsuri. În plus, legea era prea vagă și nu permitea reclamantei să prevadă că anumite măsuri, precum

*supravegherea domiciliului sau interogarea cunoscuților săi, se vor întreprinde. Când timp legea internă nu cuprinde niciun mecanism de control și nicio garanție contra abuzului, Curtea nu poate accepta situația. Având în vedere aceste considerente, Curtea a constatat că a fost încălcat în mod flagrant art. 8 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului. A se vedea pentru dezvoltări: <http://jurisprudentacedo.com/Antunes-Rocha-contra-Portugalia-Supravegherea-unei-persoane-Lucrator-in-cadrulserviciilor-militare-Legalitatea-masurii-Condi-tiile-legii.html> (accesat la 20 decembrie 2011).*

Respectarea vieții private la locul de muncă prezintă dificultăți deosebite, întrucât angajatorul este interesat de ceea ce privește exercitarea controlului (cât mai riguros) asupra salariaților în decursul îndeplinirii de către aceștia a obligațiilor de muncă. Și în această situație legislația muncii îi vine în ajutor angajatorului, întrucât îi atribuie prerogative privind exercitarea puterii dispozitive și a celei disciplinare în privința salariaților.

Așadar, dacă ne conducem de logica angajatorului, oricărui salariat îi revine obligația de a-și îndeplini conștiincios obligațiile de muncă în decursul întregii zile de muncă, adică în decurs de 8 ore pe zi. Drept argument sunt invocate prevederile art. 95, alin. (1) din CM al RM, potrivit căruia timpul de muncă reprezintă timpul pe care salariatul, în conformitate cu regulamentul intern al unității, cu contractul individual și cu cel colectiv de muncă, îl folosește pentru îndeplinirea obligațiilor de muncă. Cu alte cuvinte, se presupune că salariatul nu are dreptul la viață privată la locul său de muncă. În caz contrar, s-ar fi constatat că salariatul nu-și utilizează în mod eficient timpul de muncă, pentru care angajatorul achită salariul. De aici rezultă ideea că nu se cere acordul salariatului pentru obținerea informației privind comportamentul acestuia la locul de muncă și deci este permisă monitorizarea video a salariatului în perioada desfășurării activității de muncă.

Nu putem fi de acord cu un asemenea raționament, întrucât, după cum deja s-a menționat, locul de muncă urmează să fie recunoscut ca spațiu semipublic în care în orice clipă s-ar putea isca anumite chestiuni ce vizează viața privată a salariatului, cum ar fi efectuarea de către salariat pe parcursul zilei de muncă a unui apel telefonic urgent către o rudă sau un prieten, convorbirile telefonice fiind integrate de Curtea Europeană a Drepturilor Omului în noțiunile de „viață privată” și „corespondență” (*cazul Malone contra Regatului Unit* (Hotărârea din 02.08.1984, seria A nr. 82, p. 30, pct. 64), *cazul Răducu contra României* (nr. 70787/01, 21 aprilie 2009).

Așadar, apreciem ca ilegală orice tentativă a angajatorului de a monitoriza activitatea salariaților pe ascuns (în mod secret) cu ajutorul aparatelor de înregistrare video, audio, de filmat etc. În susținerea acestei concluzii, vom invoca prevederile art. 6, alin. (1) și ale art. 18, alin. (1) din Legea RM nr. 59/2012 „Privind activitatea specială de investigații” [24], potrivit cărora măsurile speciale de investigații – cercetarea domiciliului și/sau instalarea în el a aparatelor ce asigură supravegherea și înregistrarea audio și video, a celor de fotografiat și de filmat, supravegherea domiciliului prin utilizarea mijloacelor tehnice ce asigură înregistrarea, interceptarea și înregistrarea comunicărilor și imaginilor – se efectuează cu autorizarea judecătorului

de instrucție, la demersul procurorului, de către ofițerii de investigații ai subdiviziunilor specializate din cadrul ori subordonate Ministerului Afacerilor Interne, Ministerului Apărării, Centrului Național Anticorupție, Serviciului de Informații și Securitate, Serviciului de Protecție și Pază de Stat, Serviciului Vamal și Departamentului instituțiilor penitenciare al Ministerului Justiției.

În plus, asemenea măsuri speciale de investigații pot fi efectuate numai în cadrul unui proces penal, conform Codului de procedură penală al Republicii Moldova.

Din pasajele legislative invocate se poate observa că angajatorul nu are împuterniciri în ceea ce privește înfăptuirea măsurilor speciale de investigații ce au ca scop monitorizarea salariaților cu ajutorul mijloacelor tehnice speciale. Monitorizarea video a salariaților, înfăptuită de către angajator în mod secret, este ilegală și prin prisma legislației muncii. Astfel, salariatul are dreptul la informare deplină și veridică despre condițiile de muncă și cerințele față de securitatea și sănătatea în muncă la locul de muncă (art. 9, alin. (1), lit. f) din CM al RM), inclusiv despre modalitățile concrete de înfăptuire a controlului asupra activității de muncă a acestuia.

În acest sens, apare următoarea întrebare: „Ce condiții trebuie să respecte angajatorul pentru a opera licit o monitorizare video a activității de muncă a salariaților?”

În opinia noastră, modalitățile concrete de monitorizare video a salariaților trebuie să fie consacrate în regulamentul intern al unității, angajatorul urmând să statueze asupra existenței aparatelor (sistemelor) de înregistrare video, precum și asupra existenței necesităților de producție (combaterea sustragerilor de bunuri din avutul angajatorului, supravegherea funcționării neîntrerupte a utilajelor ș. a.) în ceea ce privește instalarea sistemelor de supraveghere video. Suplimentar, angajatorul trebuie să afișeze în birourile de lucru, în care au fost instalate sistemele de supraveghere video, un aviz informativ privind monitorizarea video a salariaților.

În conformitate cu art. 92, lit. d) din CM al RM, angajatorul poate permite accesul la datele personale ale salariatului doar persoanelor împuternicite în acest sens. Mai mult, persoanele împuternicite au dreptul, în condițiile respectării regimului de confidențialitate, să solicite numai datele personale necesare exercitării unor atribuții concrete.

Așadar, lucrătorilor tehnici, responsabili pentru monitorizarea video, trebuie să li se aducă la cunoștință, sub semnătură, conținutul regulamentului cu privire la protecția datelor personale ale salariatului.

## BIBLIOGRAFIE

1. Raluca Dimitriu, Respectul vieții private a lucrătorului și al demnității la locul de muncă. În: „Revista română de dreptul muncii” nr. 7/2011, p. 43-45.
2. Radu Carp, Simona Șandru, Dreptul la intimitate și protecția datelor cu caracter personal, București, All Beck, 2004, p. 5.
3. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1 din 12.08.1994.

4. Horațiu Dan Dumitru, Libertate de exprimare și viață privată. Conexiuni constituționale și civile. În: Pandectele Române nr. 5/2012, p. 42.
5. Ibidem, p. 44.
6. A se vedea pentru dezvoltări: Radu Carp, Simona Șandru, op. cit., p. 3; Horațiu Dan Dumitru, op. cit., p. 45.
7. Raluca Dimitriu, op. cit., 2011, p. 38.
8. Vincent Berger, Jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, București, Institutul Român Pentru Drepturile Omului, 2001, p. 424-427.
9. Raluca Dimitriu, op. cit., 2011, p. 40.
10. IDOM: Diagnosticul nu va mai fi indicat în certificatele medicale. În: [http://nediscriminare.md/index.php?module=news&item\\_id=218](http://nediscriminare.md/index.php?module=news&item_id=218) (accesat la 8 februarie 2013).
11. Peter J. King, O sută de filosofi (Trad. Liana Stan), București, Enciclopedia RAO, 2006, p. 114.
12. Michel Foucault, A supraveghea și a pedepsi: nașterea închisorii. Trad. din limba franceză de Bogdan Ghiu, Pitești, Editura Paralela 45, 2005, p. 262.
13. Shelley Wallach, The Medusa Stare: Surveillance and Monitoring of Employees and the Right to Privacy. În: The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations 27, no. 2 (2011), p. 190.
14. <http://www.dataprotection.ro/servlet/ViewDocument?id=44> (accesat la 11 februarie 2011).
15. Monitorul Oficial al României nr. 389 din 11 iunie 2012.
16. <http://datepersonale.md/md/comentarii/> (accesat la 20 decembrie 2011).
17. A se vedea pentru dezvoltări: Ovidiu Ungureanu, Cornelia Munteanu, Dreptul la propria imagine – componentă a drepturilor personalității. În: „Dreptul” nr. 10/2010, p. 67; Bogdan Ionescu, Dreptul la propria imagine. O perspectivă practică, București, Universul Juridic, 2013, p. 17.
18. Ovidiu Ungureanu, Cornelia Munteanu, op. cit., p. 73.
19. Bogdan Ionescu, op. cit., p. 203.
20. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 191-193 din 01.10.2010.
21. Ovidiu Ungureanu, Cornelia Munteanu, op. cit., p. 77.
22. Idem.
23. A se vedea pentru dezvoltări: <http://jurisprudencedo.com/Antunes-Rocha-contra-Portugalia-Supravegherea-unei-persoane-Lucrator-in-cadrulserviciilor-militare-Legalitatea-masurii-Condi-tiile-legii.html> (accesat la 20 decembrie 2011).
24. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 113-118 din 08.06.2012.

# EVOLUȚIILE DE ULTIMĂ ORĂ ÎN REGLEMENTAREA ACTIVITĂȚII BANCARE DIN REPUBLICA MOLDOVA

## THE LATEST DEVELOPMENTS IN BANKING ACTIVITIES REGULATION IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA

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

### SUMMARY

*The banking sphere in the Republic of Moldova would probably be a domain that awakens the interest of the entire society. This mainly because of billions of lei bank fraud and secondly because of the scandalous bankruptcy of commercial banks. Both phenomena have emptied the state budget and the pockets of individuals and legal entities.*

*All these events have revealed the need for substantive banking sector reforms. As a result, we are witnessing some efforts by the National Bank of Moldova to reconfigure the banking legal framework in the sense of not admitting systemic problems in the future.*

*The scientific approach does not propose radiography of all the latest regulatory changes, but only the analysis of the main ones. In particular, we are speaking about one normative act adopted and published and two normative acts adopted by the Parliament but not yet published and their entry into force, respectively, is postponed.*

*Therefore, these three normative acts are: Law no. 232 of 03.10.2016 on Bank Recovery and Resolution; Draft Law on Supplementary Surveillance of Banks / Insurers / Reinsurers and Investment Companies in a Financial Conglomerate and the Draft Law on Banking.*

**Keywords:** *The National Bank of Moldova, commercial banks, new banking legislation, banking supervision.*

## REZUMAT

*Sfera bancară din Republica Moldova ar constitui probabil domeniul ce trezește interesul întregii societăți. Acest fapt se datorează, în primul rând, fraudei bancare de miliarde de lei și, în al doilea rând, falimentelor scandaloase ale băncilor comerciale. Ambele fenomene au golit atât bugetul de stat, cât și buzunarele persoanelor fizice și juridice.*

*Toate aceste evenimente au relevat necesitatea unor reforme de substanță a domeniului bancar. Drept urmare, suntem martorii unor eforturi ale Băncii Naționale a Moldovei de a reconfigura cadrul juridic bancar în sensul neadmiterii pe viitor a unor probleme sistemice.*

*Demersul științific nu-și propune o radiografie a tuturor modificărilor normative de ultimă oră, ci doar analiza principalelor dintre ele. În particular, este vorba de un act normativ adoptat și publicat și de două acte normative adoptate în a doua lectură, dar care încă nu au fost publicate și, respectiv, intrarea lor în vigoare se amână puțin.*

*Prin urmare, aceste trei acte normative sunt: Legea nr. 232 din 03.10.2016 privind redresarea și rezoluția băncilor; Proiectul Legii cu privire la supravegherea suplimentară a băncilor/asiguratorilor/reasiguratorilor și a societăților de investiții care aparțin unui conglomerat financiar și Proiectul Legii privind activitatea bancară.*

**Cuvinte-cheie:** Banca Națională a Moldovei, băncile comerciale, noua legislație bancară, supravegherea bancară.

Situația din sectorul bancar a suscitat mereu interesul viu al întregii societăți. Iar fondarea Băncii Naționale a Moldovei, de rând cu introducerea ulterioară a monedei naționale – leului moldovenesc, constituie elementele fundamentale ale independenței Republicii Moldova și după impact și semnificație, metaforic vorbind, se proiectează pe aceeași dimensiune cu Declarația de Independență a Republicii Moldova.

Adevărul este că societatea din Republica Moldova a pășit pe calea independenței având deja o atitudine preponderent ostilă și lipsită de încredere față de sectorul bancar. Respectiva situație își găsește explicația preponderent în două realități:

- lipsa unei educații bancare din perioada sovietică, determinată de paleta îngustă de servicii bancare prestate de băncile sovietice și
- colapsul și devalorizarea dramatică a rublei sovietice – valuta imperiului defunct.

Ulterior, acele rămășițe ale creditului de încredere în sectorul bancar din partea societății a început treptat a se eroda, principala cauză constituind falimentul frecvent al băncilor comerciale în primul deceniu de independență a Republicii Moldova.

Cred că nu vom exagera dacă vom menționa că în anul 2018 Republica Moldova pășește cu un sector bancar lipsit totalmente de încrederea societății și privit drept unul imprevizibil, lipsit de integritate, ostil și chiar agresiv față de cetățean. În mare parte, acest fapt se datorează fraudei bancare de miliarde și a faptului că rambursarea

datoriei a fost pusă pe umerii fiecărui cetățean în parte al societății noastre.

Toate aceste evenimente au relevat necesitatea unor reforme de substanță a domeniului bancar.

Tocmai din toate acele considerente expuse mai sus, misiunea Băncii Naționale a Moldovei de a redobândi încrederea publicului în sectorul bancar este una dificilă și care necesită efort de lungă durată.

Drept urmare, suntem martorii unor eforturi ale Băncii Naționale a Moldovei de a reconfigura cadrul juridic bancar în sensul neadmiterii pe viitor a unor probleme sistemice.

Fără doar și poate că, în ultima perioadă, șirul actelor normative lansate de Banca Națională a Moldovei spre consultare și dezbatere în societate a fost unul consistent și care viza diverse aspecte importante din sfera bancară.

În demersul de față ne vom îndrepta atenția spre unele dintre ele, care prin natura instituirii unor raporturi juridice bancare noi, vin să reconceptualizeze și să reconfigureze întreaga filozofie bancară din Republica Moldova.

Prin urmare, nu ne propunem să efectuăm o radiografie a tuturor modificărilor normative de ultimă oră, ci doar analiza principalelor dintre ele. În particular, este vorba de un act normativ adoptat și publicat și de două acte normative adoptate în a doua lectură, dar care încă nu au fost publicate și, respectiv, intrarea lor în vigoare se amână puțin.

Efectiv, aceste trei acte normative sunt:

1. Legea nr. 232 din 03.10.2016 privind redresarea și rezoluția băncilor [7].
2. Proiectul Legii cu privire la supravegherea suplimentară a băncilor/asiguratorilor/reasiguratorilor și a societăților de investiții care aparțin unui conglomerat financiar [9].
3. Proiectul Legii privind activitatea bancară [10].

La moment, activitatea bancară din Republica Moldova este reglementată, în principal, de două acte normative importante: Legea cu privire la Banca Națională a Moldovei nr. 548 -XIII din 21.07.95 [5] și Legea nr. 550 – XIII din 21.07.95 cu privire la instituțiile financiare [6].

Deși ambele acte normative au o perioadă de aplicabilitate de mai bine de două decenii, la o comparație sumară dintre redactările din 1995 și 2017, constatăm o deosebire radicală, atât sub aspect cantitativ, cât și calitativ.

Cu toate acestea, Legea nr. 548 și, în special, Legea nr. 550 sunt depășite moral și nu corespund realităților actuale din sfera bancară și aspirațiilor europene ale Republicii Moldova. În consecință, în viitorul nu atât de îndepărtat vom fi martorii abrogării respectivelor acte normative și adoptării unui cadru normativ nou.

De fapt, Legea nr. 550-XIII din 21.07.95 cu privire la instituțiile financiare se va aplica până la 31 decembrie 2017, ulterior, începând cu data de 01 ianuarie 2018, va intra în vigoare noua lege cu privire la activitatea bancară.

În rândurile ce urmează, vom analiza cele trei acte menționate mai sus, demarând studiul cu proiectul legii privind activitatea bancară, ca ulterior să trecem la Legea



nr. 232 din 03.10.2016 privind redresarea și rezoluția băncilor și să finalizăm cu Proiectul Legii cu privire la supravegherea suplimentară a băncilor/asigurătorilor/reasigurătorilor și a societăților de investiții care aparțin unui conglomerat financiar.

Proiectul Legii privind activitatea bancară. La data predării spre publicare a articolului științific (12.12.2017), situația cu acest proiect de lege se prezenta după cum urmează: la data de 9 octombrie 2017 proiectul fusese adoptat în cea de-a doua lectură, urmând să fie publicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova și să intre efectiv în vigoare.

Credem că acest proiect de lege urmează a fi publicat în viitorul cât mai apropiat, astfel asigurându-se executarea prevederilor art. 149, alin. (1) din proiectul Legii privind activitatea bancară și anume – punerea în aplicare a Legii începând cu data de 1 ianuarie 2018.

Prin acest proiect de lege, Banca Națională a Moldovei va transpune prevederile Directivei 2013/36/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 cu privire la accesul la activitatea instituțiilor de credit și supravegherea prudențială a instituțiilor de credit și a firmelor de investiții, de modificare a Directivei 2002/87/CE și de abrogare a Directivelor 2006/48/CE și 2006/49/CE și a Regulamentului nr. 575/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 26 iunie 2013 privind cerințele prudențiale pentru instituțiile de credit și firmele de investiții și de modificare a Regulamentului (UE) nr. 648/2012.

Elementele de noutate ale proiectului legii sunt multiple și vor constitui obiectul cercetărilor ulterioare, având în vedere caracterul complex al legii, dar și aspectul cantitativ (Legea este expusă pe 100 de pagini).

Totuși sunt câteva aspecte de noutate pe care am dori să le evidențiem în mod special:

1. Transpunere în realitățile bancare din Republica Moldova a prevederilor Standardelor Basel III aferente cerințelor de capital, tratamentul prudențial al diferitelor riscuri (de credit, de piață, operațional etc.) pentru calculul expunerilor ponderate la risc (să nu uităm că anterior erau luate în calcul doar riscurile de credit).

2. A fost modificată semnificația noțiunilor de filială și sucursală, în sensul aducerii lor în concordanță cu practicile internaționale.

3. Sunt instituite derogări de la Legea privind societățile pe acțiuni, cu referire la aspecte precum: atribuțiile adunării generale a acționarilor; consiliului și organului executiv; excluderea comisiilor de cenzori în cazul băncilor comerciale din lista organelor de control al băncilor.

4. Sunt fortificate atribuțiile de supraveghere prudențială ale Băncii Naționale a Moldovei. În comparație cu legislația actuală, proiectul Legii extinde prerogativele BNM în domeniul dat, în principal fiind vorba de: conferirea unor atribuții suplimentare Băncii Naționale a Moldovei în ceea ce ține de procesul de evaluare și supraveghere a băncilor; diversificarea și instituirea unei palete largi de sancțiuni posibile a fi aplicate băncilor comerciale de către BNM.

5. Băncile comerciale sunt solicitate să-și instituie un capital intern care, în



funcție de riscurile la care sunt sau pot fi expuse, ar fi adecvat ca distribuție, calitate și cantitate.

6. Sunt stabilite condiții prin care băncile vor aplica strategii și procese de evaluare și menținere a caracterului adecvat al capitalului lor intern.

7. Aplicabilitatea legii se extinde dincolo de dimensiunea generală (băncilor, persoane juridice din Republica Moldova, inclusiv sucursalelor din străinătate ale acestora și sucursalelor băncilor din alte state, în ceea ce privește activitatea acestora desfășurată în Republica Moldova), extinzându-se asupra altor categorii de entități: capitolul II, titlul V se aplică societăților financiare holding, societăților financiare holding mixte și societăților holding cu activitate mixtă, persoane juridice din Republica Moldova; capitolul V, titlul III se aplică societăților de audit ale băncilor și societăților de audit ale societăților financiare holding, societăților financiare holding mixte și societăților holding cu activitate mixtă, persoane juridice din Republica Moldova.

**Proiectul Legii cu privire la supravegherea suplimentară a băncilor/asiguratorilor/reasiguratorilor și a societăților de investiții care aparțin unui conglomerat financiar.** Scopul acestui proiect de lege este de a transpune Directiva 2002/87/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 decembrie 2002 privind supravegherea suplimentară a societăților de credit, a întreprinderilor de asigurare și a societăților de investiții care aparțin unui conglomerat financiar și elaborării unui proiect de lege cu privire la supravegherea suplimentară a entităților reglementate.

Elementele de noutate ale acestui Proiect, într-o formă laconică, pot fi redată în câteva rânduri. În principal, acestea sunt:

1. Pornind de la faptul că conglomeratele financiare sunt entități ce își desfășoară activități în diverse sectoare ale economiei, Proiectul de lege instituie modalități de supraveghere pe diverse dimensiuni precum: cerințe referitoare la adecvarea capitalului, concentrarea riscurilor, tranzacțiile în interiorul grupului, sisteme de control intern și proceduri de gestionare a riscurilor.

2. Sunt instituite măsuri de facilitare a supravegherii suplimentare și de desemnare a autorității competente – coordonatorul și atribuțiile acesteia.

3. Pentru situația raporturilor juridice din Republica Moldova sunt instituite anumite derogări de la prevederile Directivei 2002/87 CE privind supravegherea suplimentară a societăților de credit, a întreprinderilor de asigurare și a societăților de investiții care aparțin unui conglomerat financiar și elaborării unui proiect de lege cu privire la supravegherea suplimentară a entităților reglementate. Astfel, în sensul Directivei, calitatea de conglomerat financiar este atribuită entității în privința căreia se referă calificarea drept semnificative a activităților desfășurate între subsectoarele grupului, prin stabilirea unui prag minim al activelor bilanțului subsectorului cel mai puțin important din grup în valoare de 6 miliarde euro. Totuși, ținând cont de volumul relativ nesemnificativ al activelor din sistemul bancar și cel al asiguraților din Republica Moldova, s-a decis diminuarea pragului respectiv până la suma de 500 milioane lei.

**Legea nr. 232 din 03.10.2016 privind redresarea și rezoluția băncilor [7].**

Urmând tradiția, era de așteptat ca și acest act normativ să armonizeze cadrul normativ național bancar la legislația și practicile Uniunii Europene. În principiu, așa și este, doar că ar fi oarecum ciudat faptul că în textul Legii nr. 232 nu se face referințe la procesul de armonizare a legii la standardele Uniunii Europene în domeniul bancar. Cu toate acestea, chiar dacă nu se menționează expres, este evident că, la elaborarea legii s-a ținut cont de directivele Uniunii Europene.

Printre principalele elemente de noutate ale Legii nr. 232, evidențiem:

1. În textul Legii sunt transpuse prevederile Directivei 2014/59/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 15 mai 2014 de instituire a unui cadru pentru redresarea și rezoluția instituțiilor de credit și a firmelor de investiții și de modificare a Directivei 82/891/CEE a Consiliului și a Directivelor 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE și 2013/36/UE ale Parlamentului European și ale Consiliului, precum și a Regulamentelor (UE) nr. 1093/2010 și (UE) nr. 648/2012 ale Parlamentului European și ale Consiliului [3].

2. Sunt prevăzute mai multe acțiuni ce se încadrează la compartimentul „Pregătirea”. Acestea sunt: planificarea redresării și a rezoluției și posibilitatea de soluționare.

3. Intervenția timpurie include: măsurile de intervenție timpurie; înlocuirea organului de conducere; desemnarea administratorului temporar.

4. Rezoluția instituită de Lege include: stabilirea obiectivelor rezoluției; condițiile de declanșare a procedurii de rezoluție; administratorul special; evaluarea; instrumentele de rezoluție (instrumentul de vânzare a afacerii, instrumentul băncii-punte, instrumentul de separare a activelor, instrumentul de recapitalizare internă); instrumentele publice de stabilizare financiară; reducerea valorii instrumentelor de capital; competențele de rezoluție; mecanismele de siguranță; obligațiile procedurale; dreptul la contestare și excluderea altor măsuri; mecanismele de finanțare a rezoluției.

5. Sunt prevăzute un șir de sancțiuni pe care Banca Națională a Moldovei le poate aplica. Domeniul sancțiunilor, în mod special, este vizat de articolele 315 și 316 din Lege. Constatăm existența unei palete largi de sancțiuni, fapt care conferă flexibilitate și corectitudine BNM în procesul de aplicare a acestor sancțiuni.

În urma efectuării analizei principalelor acte normative cu tentă bancară, ce vin să instaureze realități noi și să reconfigureze raporturile juridice bancare existente, îndrăznim să formulăm următoarele concluzii.

1. Începând cu data de 1 ianuarie 2018, Legea privind activitatea bancară instituite un cadru normativ calitativ nou. Prin noua lege, regulile de joc devin mai clare pentru toți actorii din sfera bancară, iar supravegherea prudențială și, implicit, activitatea de sancționare din partea Băncii Naționale a Moldovei este expusă într-o variantă aproape exhaustivă și care nu admite ambiguități și diverse interpretări abuzive sau, cel puțin, eronate.

2. La baza proiectului Legii cu privire la supravegherea suplimentară a băncilor/asigurătorilor/reasigurătorilor și a societăților de investiții care aparțin unui conglomerat financiar se află filozofia de instituire a supravegherii prudențiale suplimentare la

nivelul grupului, avându-se drept scop prevenirea eventualelui risc de contaminare. Cu precădere, supravegherea vizează solvabilitatea, concentrarea riscurilor, tranzacțiile în interiorul grupului, mecanismul de control intern, gestiunea internă a riscurilor la nivelul conglomeratului, precum și reputația și competența conducerii grupurilor financiare.

3. Directiva 204/59/UE a intrat în vigoare la 1 ianuarie 2015. Principalele elemente ale Directivei ar fi: 1) prevenirea (planuri și standarde; fondul de rezoluție ex ante); 2) intervenția timpurie (în scopul asigurării continuării activităților esențiale ale băncii și redresarea rapidă a acesteia, autoritățile naționale de rezoluție au competența de a interveni înainte ca situația unei bănci să se deterioreze în mod ireparabil, recurgându-se la acțiuni precum: solicitarea de punerea în aplicare a unor reforme urgente; solicitarea băncii să elaboreze, împreună cu creditorii săi, un plan pentru restructurarea datoriilor; efectuarea de schimbări la nivelul conducerii băncii și numirea administratorilor speciali sau temporari); 3) rezoluția (autoritățile naționale de rezoluție au competența: să vândă o parte a instituției; să creeze o bancă-punte care să continue activitățile cele mai importante (transferul temporar al activelor bancare bune către o entitate gestionată de stat); să separe activele bune de cele toxice (acestea din urmă ar urma să fie transferate către o entitate de gestionare a activelor); să aplice măsuri de recapitalizare internă: de exemplu, convertirea datoriilor în acțiuni sau reducerea acestora - astfel, pierderile sunt impuse acționarilor și creditorilor băncii, conform unei ordini stabilite, și nu contribuabililor). Constatăm că toate aceste prevederi, într-o măsură adaptată și-au găsit consfințire în textul Legii nr. 232 din 03.10.2016 privind redresarea și rezoluția băncilor.

4. Eforturile Băncii Naționale a Moldovei în domeniul instituirii unei supravegheri eficiente au primit recent o susținere din partea Curții Constituționale. Avem în vedere Hotărârea Curții Constituționale publicată la data de 1 decembrie 2017 [4] și prin care se recunoaște constituționalitatea art. 38, alin. (7), lit. a) din Legea instituțiilor financiare nr. 550-XIII din 21 iulie 1995 și, astfel, se declară inadmisibilă sesizarea.

5. În fine, cumulativ cu toate aceste trei acte normative (unele ancorate încă în faza de proiect) și cu adoptarea Deciziei Curții Constituționale, considerăm că anul 2018 aduce sectorului bancar din Republica Moldova schimbări fundamentale și perspective favorabile unei dezvoltări în condiții de claritate și ale unor reglementări ce abordează cu lux de amănunte diverse aspecte care altădată generau ambiguități și litigii. Respectivul fapt nu are decât să aducă beneficii cetățeanului și, în ultimă instanță, stabilitate și bunăstare întregii societăți.

## BIBLIOGRAFIE

1. Directiva 2002/87/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 decembrie 2002 privind supravegherea suplimentară a societăților de credit, a întreprinderilor de asigurare și a societăților de investiții care aparțin unui conglomerat

financiar și elaborării unui proiect de lege cu privire la supravegherea suplimentară a entităților reglementate.

2. Directiva 2013/36/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 cu privire la accesul la activitatea instituțiilor de credit și supravegherea prudentială a instituțiilor de credit și a firmelor de investiții, de modificare a Directivei 2002/87/CE și de abrogare a Directivelor 2006/48/CE și 2006/49/CE.

3. Directiva 2014/59/UE a Parlamentului european și a Consiliului din 15 mai 2014 de instituire a unui cadru pentru redresarea și rezoluția instituțiilor de credit și a firmelor de investiții și de modificare a Directivei 82/891/CEE a Consiliului și a Directivelor 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE și 2013/36/UE ale Parlamentului European și ale Consiliului, precum și a Regulamentelor (UE) nr. 1093/2010 și (UE) nr. 648/2012 ale Parlamentului European și ale Consiliului.

4. Hotărârea Curții Constituționale nr. 29 din 06.11.2017 pentru controlul constituționalității unor prevederi ale articolului 38, alin. (7) din Legea instituțiilor financiare nr. 550-XIII din 21 iulie 1995 (menținerea efectelor produse de către BNM) (sesizarea nr. 59a/2017). Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 421-427 din 01.12.2017, art. nr. 122.

5. Legea Republicii Moldova cu privire la Banca Națională a Moldovei nr. 548-XIII din 21.07.95.

6. Legea RM nr. 550 – XIII din 21.07.95 Instituțiilor financiare. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1-2 din 01.01.1996.

7. Legea nr. 232 din 03.10.2016 privind redresarea și rezoluția băncilor. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 343-346 din 04.10.2016, art. nr. 707.

8. Pîntea Dumitru. Monitorul financiar: Analiza principalelor reforme din sectorul financiar din Republica Moldova. Monitorul Financiar nr. 2 din aprilie-iulie, 2016. Ed. Expert-Grup. Chișinău, 2016, 20 p.

9. Proiectul Legii cu privire la supravegherea suplimentară a băncilor/asiguratorilor/reasiguratorilor și a societăților de investiții care aparțin unui conglomerat financiar. A se vedea: <http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/3913/language/ro-RO/Default.aspx> (vizitat: 08.12.2017).

10. Proiectul Legii privind activitatea bancară. A se vedea: <http://www.parliament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/3825/language/ro-RO/Default.aspx> (vizitat: 10.12.2017).

11. Regulamentul nr. 575/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 26 iunie 2013 privind cerințele prudentiale pentru instituțiile de credit și firmele de investiții și de modificare a Regulamentului (UE) nr. 648/2012.

# ПСИХОЛОГИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ИНСПЕКТОРОВ ДПС ГИБДД

## THE PSYCHOLOGICAL ANALYZE OF OCCUPATIONAL ACTIVITY THE HIGHWAY PATROL

*Айгуль ГАЙНУЛЛИНА,*

*доцент кафедры педагогики и психологии в деятельности  
сотрудников ОВД Уфимского юридического института МВД России,  
кандидат психологических наук*

*Наталья КИПЕР,*

*старший преподаватель Академии публичного управления,  
кандидат юридических наук*

### SUMMARY

*This article is about the features of job highway patrol accenting on psychological aspects. It helps for more quality of psychological supporting their occupational activity.*

**Keywords:** *highway patrol, psychological analyze, psychological features, activity.*

### АННОТАЦИЯ

*В статье раскрыты особенности труда инспекторов ДПС ГИБДД с выделением психологических компонентов, что способствует наиболее качественному психологическому обеспечению их профессиональной деятельности.*

**Ключевые слова:** *инспекторы ДПС ГИБДД, психологический анализ, психологические особенности, деятельность.*

В связи с процессом глобализации, дальнейшей автомобилизации страны, напряженной дорожно-транспортной обстановкой, проблемы повышения эффективности деятельности инспекторов ДПС ГИБДД являются, несомненно, актуальными. В основе данной деятельности лежат контрольно-надзорная

и административно-юрисдикционная функции дорожно-патрульной службы, непосредственно направленные на защиту граждан от последствий дорожно-транспортных происшествий.

За 9 месяцев 2017 года на территории России по вине водителей транспортных средств, нарушивших ПДД, совершено 101599 ДТП (84,6% от общего количества), в которых погибли 11168 и ранены 136449 человек. Несмотря на общее снижение показателей аварийности, относительно аналогичного периода прошлого года, остается достаточно высокой тяжесть последствий ДТП (каждое девятое ДТП было со смертельным исходом) [1].

Проблемы изучения психологических особенностей профессиональной деятельности сотрудников ДПС ГИБДД были затронуты в трудах таких исследователей, как Ободан Н. М., Зелинский Ю. Г., Шахриманьян И. К., Белик Я. Я., Калашников А. Ф., Козловская Е. А., Кондаурова О. П., Костина Л. Н., Борисова С. Е., Юринова Ю. В. и др.

Еще в 1936 году в рамках психотехники была предпринята попытка проанализировать деятельность регулировщика уличного движения: однако предъявлялись повышенные требования только к его психофизиологическим качествам, а установление контактов с гражданами считалось фактором, ухудшающим качество работы [2, с. 52, 72].

Подчеркивая необходимость психологического анализа деятельности инспектора ДПС ГАИ, И. К. Шахриманьян отмечал, что он способствует „всестороннему пониманию своего дела лицом, осуществляющим надзор за дорожным движением”, а также „позволяет выявить резервы повышения эффективности и качества его труда, содержащиеся в самой его деятельности – управлении людьми” [3, с. 62, 63].

Инспекторский состав ДПС ГИБДД является самой многочисленной категорией сотрудников ДПС и всей Госавтоинспекции в целом, именно на него в значительной степени возложена реализация основных функций дорожно-патрульной службы: функции социального обслуживания, профилактической функции, распорядительно-регулирующей функции, контрольно-надзорной функции, административно-юрисдикционной функции, функции по охране общественного порядка и борьбе с преступностью.

Особую специфику профессиональной деятельности инспекторов ДПС ГИБДД определяют вредные и опасные для здоровья условия труда: факторы окружающей среды (различные шумы, неблагоприятные погодные, световые, экологические условия), факторы трудового процесса (работа с излучающими приборами, значительные физические нагрузки, ненормированный рабочий день, окружение источниками повышенной опасности, интенсивные контакты с людьми, связанные, как правило, с отрицательными эмоциональными переживаниями).

Следует выделить экстремальность многих ситуаций взаимодействия инспекторов ДПС ГИБДД с участниками дорожного движения, передвигающихся на транспортных средствах, являющихся источниками повышенной опасности.

Причиной гибели и ранений инспекторов являются в основном следующие ситуации: наблюдение за транспортным потоком, остановка транспортного средства, проверка неподвижно стоящего транспортного средства, преследование транспортного средства, остановка преследуемого транспортного средства, подготовка к использованию заслона [4, с. 141].

Отличительной особенностью деятельности инспекторов ДПС ГИБДД является повышенная конфликтность, так как одной из основных задач инспектора является выявление и пресечение административных правонарушений. По мнению М. И. Логанова, элемент конфликтности взаимоотношений возникает в момент восприятия водителем поступившего от инспектора требования остановиться и вступить в контакт [5, С.114, 115], т. е. инспекторы ДПС ГИБДД зачастую выступают в роли фрустраторов на пути достижения водителями своих целей. Вследствие чего дорожно-патрульная служба, пожалуй, в большей степени, чем другие, подвергается критике со стороны граждан и средств массовой информации.

Формированию негативного стереотипа инспекторского состава ДПС ГИБДД, зачастую, способствуют размещенные в сети Интернет видеосюжеты, в которых водители транспортных средств, вооружившись знаниями Правил дорожного движения, Кодекса РФ об административных правонарушениях, пытаясь избежать административного наказания, вступают в полемику и выставляют в неприглядном виде обладающего недостаточными психологическими и правовыми знаниями стража правопорядка.

Особенности взаимоотношений инспекторов ДПС ГИБДД с участниками дорожного движения отражены во вновь введенном Административном регламенте. Данный нормативный документ, в отличие от предыдущего, придал инспекторам большую уверенность при осуществлении административных процедур, в частности: расширил перечень оснований для остановки транспортных средств; исключил норму, запрещающую препятствовать фото- и видеосъемкам со стороны граждан [6].

Инспекторам ДПС ГИБДД зачастую необходимо принимать самостоятельное решение в ограниченных интервалах времени, в условиях присутствия других людей, отрицательного психологического фона, обусловленного дорожно-транспортным происшествием, что создает повышенную психологическую напряженность их трудовой деятельности.

К психологическим особенностям деятельности инспекторов ДПС ГИБДД следует отнести:

- *нормативно-регламентированный характер*, который определяет порядок обращения с водителями и пешеходами и запрещает их безосновательные остановки;
- *властный характер*, вытекающий из наличия достаточно широких властных юрисдикционных полномочий;
- *экстремальный характер* взаимодействия, обусловленный возможностью



возникновения ситуаций противоборства, работы в окружении источников повышенной опасности, возможностью наездов транспортных средств и т. д.;

- *публичный характер*, выражающейся в высокой степени контактности, доступности данной службы по сравнению с другими для видеосъемок, общественного обсуждения, проверок со стороны контролирующих органов.

Инспектор ДПС ГИБДД должен в определенной степени сочетать в себе профессионально важные качества сотрудника дорожной и технической инспекций ГИБДД, а также ее регистрационно-экзаменационного подразделения, подразделений розыска транспортных средств, патрульно-постовой службы, по борьбе с незаконным оборотом наркотиков и некоторых других, медицинского работника.

Раскрытие психологической структуры представителей юридических профессий, к каким принадлежат инспекторы ДПС ГИБДД, должно состоять в определении ее профессионально значимых психологических компонентов, однако по поводу их выделения в юридической психологии до сих пор нет единого мнения.

В. В. Романов выделил в качестве основной подструктуры профессиональной деятельности юриста познавательный, прогностический, когнитивный, коммуникативный, организационно-управленческий и воспитывающий компоненты [7, с. 359-362].

С. Е. Еремеев, А. Ф. Караваев определили следующие направления профессиональной деятельности юриста: познавательно-удостоверительная, коммуникативная, оперативно-розыскная, воспитательно-профилактическая [8, с. 163].

В профессиональной деятельности инспекторов ДПС ГИБДД выделяются такие компоненты и соответствующие им профессионально-важные качества, как:

- *поисковый* (наблюдение за передвижением участников дорожного движения по автодорогам, выявление административных правонарушений, преступлений, розыск угнанных и похищенных транспортных средств, обнаружение, задержание, обыск подозреваемых, скрывающихся на автомашинах, досмотр транспортных средств);

необходимы: профессионально развитая наблюдательность, бдительность, профессиональная внимательность, профессиональная память, критичность мышления, решительность, уверенность в себе, эмоционально-волевая устойчивость;

- *организационный* (осуществление неотложных действий на месте дорожно-транспортных происшествий, организация деятельности дорожных служб в целях улучшения условий дорожного движения, распорядительно-регулирующие действия в местах аварийно-спасательных работ и скопления транспортных средств, принятие самостоятельного решения по отношению к водителю и пешеходу, мобилизация сил на выполнение определенной программы действий, касающихся безопасности дорожного движения);



необходимы: самостоятельность, инициативность, предприимчивость, настойчивость, целеустремленность, уверенность в себе; чувство ответственности за свои действия;

- *удостоверительный* (сбор первоначального материала на месте дорожно-транспортного происшествия, фиксация событий административных правонарушений, преступлений, оформление текущей документации);

необходимы: аккуратность, внимательность к деталям, ответственность, обязательность, добросовестность, исполнительность, дисциплинированность, высокий уровень работоспособности, выносливость;

- *прогностический* (прогнозирование мест возможного скопления автотранспортных средств, очагов аварийности в определенное время суток, дней недели, месяцев, с целью профилактики дорожно-транспортных происшествий и обеспечения бесперебойного движения транспортных средств граждан, путем целесообразной расстановки нарядов ДПС ГИБДД; информирование водителей и пешеходов об усложнении условий дорожного движения, о возникшей на их пути опасности, которую они не в состоянии своевременно обнаружить);

необходимы: прогностичность мышления, развитое воображение, наблюдательность, проницательность, владение вербальными и невербальными средствами воздействия;

- *конструктивный* (принятие в отношении правонарушителей мер административного воздействия с учетом субъективных и объективных факторов: причин и мотивов их поведения, степени общественной опасности, осознания своей вины, а также условий дорожного движения и состояния дорожной инфраструктуры);

необходимы: проницательность, рефлексивность, критичность мышления, способность адекватно интерпретировать поведение, преобладание социально значимых мотивов профессиональной деятельности, честность, принципиальность, справедливость;

- *коммуникативный* (взаимодействие с участниками дорожного движения: профилактические беседы с водителями и пешеходами, убеждение их в необходимости содействия друг другу в деле обеспечения безопасности дорожного движения, проявление инициативы в информировании граждан о специфике проезда, уточнении маршрута следования, об имеющихся на территории гостиницах, кемпингах и т. д., опрос свидетелей административного правонарушения, очевидцев события дорожно-транспортного происшествия, преступления, консультирование граждан, разъяснение водителям и пешеходам существа допущенного ими правонарушения; взаимодействие с представителями страховых компаний, дорожных, коммунальных служб и т. д.);

необходимы: способность устанавливать психологический контакт, внимательно слушать, преодолевать психологические и коммуникативные барьеры в общении, свободное владение вербальными и невербальными средствами

воздействия, развитая культура речи, вежливость, уважительность, умение конструктивно разрешать конфликтные ситуации;

- *воспитательный* (оказание воспитательно-профилактического воздействия на водителей и пешеходов в целях выработки уважения норм права в сфере дорожного движения, формирование стереотипа законопослушного поведения граждан на дорогах, доведение до участников дорожного движения важности соучастия каждого в общем деле обеспечения безопасности дорожного движения, неукоснительном соблюдении дорожно-транспортной дисциплины, проявления общегражданской позиции по отношению к пострадавшему участнику дорожного движения, правонарушителю, преступнику);

необходимы: доминирование социально значимых мотивов, развитое правосознание, владение средствами коррекции отклоняющегося поведения, убеждающего и внушающего воздействия.

Проведенный анализ профессиональной деятельности инспекторов ДПС ГИБДД с выделением психологических компонентов позволяет определить ее особенности, корректировать цели и задачи профессионально-психологической подготовки, осуществлять более качественный отбор кадров; способствует наиболее эффективному психологическому обеспечению специалистов, осуществляющих контроль и надзор за дорожным движением.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Дорожно-транспортная аварийность в Российской Федерации за 9 месяцев 2017 года. Информационно-аналитический обзор. – М.: ФКУ НИЦ БДД МВД России, 2017. // <http://www.gibdd.ru>. (Электронный ресурс на 28.11.2017 г.).
2. Ободан Н. М., Зелинский Ю. Г. Психотехническое изучение профессии регулировщика уличного движения [Текст] / Н. М. Ободан, Ю. Г. Зелинский – Л., 1934.
3. Шахриманьян И. К. Психологическая характеристика деятельности инспектора дорожно-патрульной службы ГАИ [Текст] / И. К. Шахриманьян // Вопросы теории организационного и правового обеспечения административного надзора в дорожном движении. – М., 1983.
4. Белинский А. Г. Реализация дорожно-патрульной службой Госавтоинспекции законодательства Российской Федерации об административной ответственности [Текст] / А. Г. Белинский // дис. канд. юрид. наук : 12.00.14. – М., 2004.
5. Логанов М. И. О психологических причинах конфликтов в дорожном движении [Текст] / М. И. Логанов // Тезисы научных сообщений советских психологов к VI Всесоюзному съезду Общества психологов СССР. – М., 1983.
6. Приказ МВД России № 664 от 23.08.2017 г. «Об утверждении Админи-

стративного регламента исполнения Министерством внутренних дел Российской Федерации государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации в области безопасности дорожного движения» : // [Электронный ресурс] СПС «Консультант Плюс» (дата обращения: 29.11.2017 г.).

7. Романов В. В. Юридическая психология [Текст] / В. В. Романов // учебник. – М.: Юрайт, 2012.

8. Еремеев С. Г., Караваев А. Ф. Юридическая психология [Текст] / С. Г. Еремеев, А. Ф. Караваев // учебное пособие. – М.: ДГСК МВД России, 2011.

## DREPTUL LA VIAȚĂ ÎN CONTEXTUL CONFLICTELOR ARMATE

### THE RIGHT TO LIFE IN THE CONTEXT OF THE ARMED CONFLICTS

**Olga DORUL,**

*doctor în drept, conferențiar universitar,  
Universitatea de Stat din Moldova*

#### SUMMARY

*The right to life is the most fundamental, natural and inalienable of people's rights. Multiple international treaties, as well as separate states' legislations consecrate the right to life and its incident rights - the right to physical integrity, the prohibition of torture, violence, slavery, servitude, honoring human dignity, etc. However, armed conflicts always assumed destruction of the enemy armed forces. Today, the efforts of international actors are directed towards ensuring the right of people to life, including within armed conflicts, and the prohibition of arbitrary taking of lives.*

**Keywords:** *the right to life, war, armed conflict, civil rights, protection of human rights.*

#### REZUMAT

*Dreptul la viață este cel mai fundamental, natural și inalienabil dintre drepturile omului. Tratatelor internaționale multiple, precum și legislațiile statelor separate consacră dreptul la viață și drepturile sale de incident - dreptul la integritate fizică, interzicerea torturii, violenței, sclaviei, aservirii, onorarea demnității umane etc. Cu toate acestea, conflictele armate și-au asumat întotdeauna distrugerea forțelor armate inamice. În prezent, eforturile actorilor internaționali sunt îndreptate spre asigurarea dreptului oamenilor la viață, inclusiv în cadrul conflictelor armate, precum și interzicerea luării arbitrare a vieților.*

**Cuvinte-cheie:** *dreptul la viață, război, conflict armat, drepturi civile, protecția drepturilor omului.*

După laborioase cercetări, specialiștii în ale statisticii au ajuns la concluzia că de-a lungul istoriei s-ar fi declanșat circa 25 000 de războaie. Cum fiecare război este urmat de o pace, putem considera, cifric vorbind, că au existat 25 000 de perioade de pace. Întotdeauna războaiele au constituit un pericol pen-

tru suveranitatea și independența națională a statelor, pentru integritatea lor teritorială, pentru viața și sănătatea oamenilor și pentru bunurile materiale și spirituale create de-a lungul timpului. [1, p. 15] Bilanțul marilor conflagrații este tragic. În Primul Război Mondial, cele 18 state beligerante au pierdut 46 milioane de oameni (morți, răniți, dispăruți), din care 23 milioane de morți (din rândul morților 13 milioane au fost civili). Operațiile militare din cel de-al Doilea Război Mondial s-au desfășurat pe teritoriul a 40 de state din Europa, Asia și Africa. Au fost mobilizați 110 milioane de oameni din 61 de state. Pierderile în oameni însumează 50 milioane de morți, la care se adaugă alte câteva zeci de milioane de răniți și dispăruți (peste jumătate din pierderi au fost din rândul civililor). [2, p. 6] În conflictele armate care au avut loc după 1945, după unele date, au pierit mai mulți oameni decât în al Doilea Război Mondial, iar proporția civililor uciși este impresionantă. [3, p. 296]

Războiul este considerat astăzi răul absolut, acesta periclitează existența omenirii. După finalizarea celei de-a doua conflagrații mondiale, fiind semnată Carta Organizației Națiunilor Unite la 26 iunie 1945, care are drept scop de a consolida cooperarea statelor în lupta contra războiului, acesta nu a fost dat uitării. Astăzi suntem martori ai peste 70 de conflicte armate. Prin urmare, protecția vieții umane ne apare la moment ca o consecință logică a fenomenelor prezente în relațiile contemporane actuale: violență, extremism, genocid, conflicte etnopolitice, separatism, ideologii rasiste etc.

Deși în prezent omenirea nu este în stare să excludă războiul, sunt făcute tentative de a umaniza legile și obiceiurile, iar importanța dreptului la viață este în mod constant repetată și reafirmată în multiple rezoluții, tratate internaționale, precum și jurisprudența instanțelor jurisdicționale internaționale.

În contextul unui conflict armat, este necesar de a stabili exact subiectul dreptului la viață, deoarece conflictele armate internaționale, precum și cele fără caracter internațional presupun pierderi în rândul combatanților. Cercul subiecților al căror drept la viață urmează să le fie asigurat este ușor determinabil, în acest sens fiind extrem de explicate titlurile convențiilor de la Geneva din 12 august 1949 privind protecția răniților, bolnavilor, naufragiaților, prizonierilor de război și populației civile. Or, dreptul la viață este de cele mai dese ori menționat în contextul atacurilor fără discriminare ce afectează populația civilă. [4, p. 121] În același timp, convențiile de la Haga din anii 1899 și 1907 interzic metodele de purtare a ostilităților care ar avea drept finalitate lipsirea de viață a victimelor conflictelor armate. Putem afirma cu certitudine că astăzi, doctrinarii, juriștii specializați în materia dreptului internațional umanitar sunt preocupați de stabilirea criteriilor cantitative și calitative ale conceptului „necesitate militară” întru concilierea acestuia cu protecția dreptului la viață în condițiile conflictului armat.

Articolul 3 comun celor patru convenții de la Geneva cu privire la protecția victimelor conflictelor armate, numit de către doctrinari „miniconvenție”, prevede

minimul de tratament pe care părțile contractante sunt obligate să-l asigure participanților, dar și victimelor conflictelor armate fără caracter internațional, incluzând, printre altele, și protecția dreptului la viață: „În caz de conflict armat ne reprezentând un caracter internațional și ivit pe teritoriul uneia dintre Înaltele Părți Contractante, fiecare dintre Părțile în conflict va trebui să aplice, cel puțin, următoarele dispoziții:

1. *Persoanele care nu participă direct la ostilități, inclusiv membrii forțelor armate care au depus armele și persoanele care au fost scoase din luptă prin boală, rănire, detențiune sau pentru orice altă cauză vor fi, în toate împrejurările, tratate cu omenie, fără nicio deosebire cu caracter discriminatoriu bazată pe rasă, culoare, religie sau credință, sex, naștere sau avere sau orice alt criteriu analog. În acest scop, sunt și rămân prohibite, oricând și oriunde, cu privire la persoanele menționate mai sus:*

a) *atingerile aduse vieții și integrității corporale, mai ales omorul sub toate formele, mutilările, cruzimile, torturile și chinurile;*

b) *luările de ostatici;*

c) *atingerile aduse demnității persoanelor, în special tratamente umilitoare și înjositoare;*

d) *condamnările pronunțate și execuțiile efectuate fără o judecată prealabilă, dată de un tribunal constituit în mod regulat, însoțită de garanții judiciare recunoscute ca indispensabile de către popoarele civilizate.*

2. *Răniții și bolnavii vor fi ridicați și îngrijiți. Un organism umanitar imparțial, așa cum este Comitetul Internațional de Cruce Roșie, va putea să ofere serviciile sale Părților în conflict. Părțile în conflict se vor strădui, pe de altă parte, de a dispune intrarea în vigoare, prin acorduri speciale, a tuturor sau a unei părți din celelalte dispoziții ale prezentei convenții. Aplicarea dispozițiilor care preced nu va avea efect asupra statutului juridic al Părților în conflict.”*

Protecția dreptului la viață constituie obiect de reglementare atât a dreptului internațional al drepturilor omului, precum și a dreptului internațional umanitar. Vis-a-vis de interferența acestor două ramuri de drept, în doctrină s-au expus mai multe opinii. La rândul său, Curtea Internațională de Justiție (în continuare *Curtea*) a avut ocazia să se pronunțe asupra interacțiunii dreptului internațional umanitar și dreptului internațional al drepturilor omului inclusiv cu privire la conceptul dreptului la viață în avizul său consultativ din 8 iulie 1996 *cu privire la legalitatea amenințării sau utilizării armei nucleare*. [5] Examinând sesizarea Adunării Generale a Organizației Națiunilor Unite, Curtea a examinat multilateral chestiunea utilizării armelor nucleare în condițiile împrejurărilor existente la sfârșitul anilor '90. Mai mulți adepți a ilegalității utilizării armelor nucleare au invocat argumentul că o astfel de utilizare ar încălca dreptul la viață după cum acesta este garantat de articolul 6 din Pactul Internațional cu privire la Drepturile Civile și Politice (PIDCP), precum și alte instrumente cu caracter regional de protecție a drepturilor

omului. Articolul 6, alineat 1 din PIDCP prevede: „*Dreptul la viață este inherent persoanei umane. Acest drept trebuie ocrotit prin lege. Nimeni nu poate fi privat de viața sa în mod arbitrar.*” [6] La acest argument, alte state au răspuns că PIDCP nu menționează nici războiul, nici armele și că el nu a fost conceput în calitate de instrument care reglementează legalitatea armelor nucleare. În același timp, adepții acestei poziții consideră că pactul vizează protecția drepturilor omului pe timp de pace, iar aspectele ce țin de privarea ilicită de viață în cadrul ostilităților sunt reglementate de dreptul internațional aplicabil conflictelor armate. Curtea a observat că protecția oferită de PIDCP nu încetează în timpul războiului, cu excepția efectului articolului 4 din pact, care prevede: „*În cazul în care un pericol public excepțional amenință existența națiunii și este proclamat printr-un act oficial, statele părți la prezentul Pact pot ca, în limita strictă a cerințelor situației, să ia măsuri derogatorii de la obligațiile prevăzute în prezentul Pact, cu condiția ca aceste măsuri să nu fie incompatibile cu celelalte obligații ce le revin potrivit dreptului internațional și ca din ele să nu rezulte o discriminare întemeiată exclusiv pe rasă, culoare, sex, limbă, religie sau origine socială.*” [6]

Astăzi toate tratatele regionale în materia protecției drepturilor omului reglementează protecția dreptului la viață, unele din aceste acte internaționale reglementând și protecția dreptului menționat în condiții de urgență.

Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale din 04 noiembrie 1950 în articolul 2 prevede: „*Dreptul la viață al oricărei persoane este protejat prin lege. Moartea nu poate fi cauzată cuiva în mod intenționat, decât în executarea unei sentințe capitale pronunțate de un tribunal când infracțiunea este sancționată cu această pedeapsă prin lege.*

Moartea nu este considerată ca fiind cauzată prin încălcarea acestui articol în cazurile în care aceasta ar rezulta dintr-o recurgere absolut necesară la forță :

a) pentru a asigura apărarea oricărei persoane împotriva violenței ilegale ;  
b) pentru a efectua o arestare legală sau a împiedica evadarea unei persoane legal deținute;

c) pentru a reprima, conform legii, tulburările violente sau o insurecție.”

Totodată, articolul 15 din convenția indicată, reglementând „*Derogarea în caz de stare de urgență*”, prevede :

„1. În caz de război sau de alt pericol public ce amenință viața națiunii, orice Înalță Parte Contractantă poate lua măsuri care derogă de la obligațiile prevăzute de prezenta Convenție, în măsura strictă în care situația o impune și cu condiția ca aceste măsuri să nu fie în contradicție cu alte obligații care decurg din dreptul internațional.

2. Dispoziția precedentă nu permite nicio derogare de la articolul 2, cu excepția cazului de deces rezultând din acte licite de război, și nici de la articolele 3, 4 paragrafele 1 și 7”.

La acest compartiment, estimăm util să cităm jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, care este mai mult decât explicită în materia protecției

dreptului la viață în condițiile unui conflict armat. Astfel, în hotărârea sa din 24 februarie 2005 în cauza *Issaieva, Youssoupova și Bazaieva c. Federației Ruse* Curtea de la Strasbourg a constatat că articolul 2, care garantează dreptul la viață și definește circumstanțele în care este legitimă cauzarea morții, se plasează printre articolele primordiale ale Convenției și nu permite nicio derogare. Cauzele în care poate fi lipsită o persoană de viață trebuie să fie interpretate strict. Obiectul și scopul convenției, în calitate de instrument de protecție a ființelor umane necesită ca articolul 2 să fie interpretat și aplicat într-un mod ce permite realizarea exactă și efectivă a exigențelor impuse.[7]

Cauza *Er și alții c. Turciei* (hotărârea din 31.07.2012) se referea la dispariția, în iulie 1995, a tatălui, respectiv fratele reclamanților, în vârstă de 44 de ani la momentul faptelor. Reclamanții susțineau că acesta a fost arestat în urma unei operațiuni militare în satul Kurudere și condus la jandarmeria locală nu s-a mai auzit nimic despre el, de atunci. Curtea Europeană a Drepturilor Omului a constatat încălcarea art. 2 (dreptul la viață și lipsa unei anchete efective) privind dispariția și posibilul deces al rudei reclamanților. Curtea a confirmat faptul că o abordare mai puțin strictă se justifică în momentul examinării respectării termenului de șase luni în cauzele privind dispariții survenite nu numai în contextul unui conflict armat internațional, ci și într-un context național (*Varnava și alții c. Turciei*).

O altă cauză care a generat principii generale în jurisprudența forului de la Strasbourg a fost *Cipru c. Turciei* (hotărârea Marii Camere din 10.05.2001). Cererea interstatală a fost introdusă de Cipru în 1994 cu privire la situația din nordul Ciprului odată cu separarea teritoriului. În această cauză, Curtea a aplicat în mod excepțional Convenția la acțiuni extrateritoriale și a reținut, în special, încălcarea continuă a art. 2 (dreptul la viață) în ceea ce îi privește pe cetățenii ciprioți greci dispăruți și rudele acestora. Similar, în cererea *Varnava și alții c. Turciei* – privind dispariția a nouă resortisanți ciprioți, după arestarea lor și plasarea în detenție de către armata turcă în timpul operațiunilor militare din nordul Ciprului, în 1974 – Curtea a constatat încălcarea continuă a art. 2.

Cauza *Al-Skeini c. Marii Britanii* (hotărârea Marii Camere din 7.07.2011) se referea la decesul unor civili irakieni uciși de soldații britanici în sudul Irakului. Curtea Europeană a Drepturilor Omului a constatat violarea articolului 2: Marea Britanie nu a efectuat o anchetă efectivă privind decesul rudelor a cinci din cei șase reclamanți. Curtea a concluzionat că, în circumstanțe excepționale care țin de prezumția de responsabilitate a Marii Britanii în asigurarea securității în sud-estul Irakului, statul avea jurisdicție în sensul art. 1 (obligația de a respecta drepturile omului), cu privire la civilii uciși în timpul operațiunilor de securitate efectuate de soldații britanici în Basra.

În două cauze – hotărârile din 3.05.2011 – privind atacurile aeriene asupra clădirilor rezidențiale efectuate de militarii ruși în timpul războiului din Cecenia (*Kerimova și alții c. Rusiei și Kamzaiev și alții c. Rusiei*), Curtea a constatat încăl-



carea art. 2 ca urmare a decesului a opt rude ale reclamantilor în cauza Kerimova și alții, precum și în ceea ce privește lipsa protecției vieții a 19 reclamanti în total. De asemenea, a reținut încălcarea art. 2 sub aspect procedural în ceea ce privește circumstanțele decesului rudelor reclamantilor și incidentele care au pus în pericol viața reclamantilor. [8]

Un alt tratat regional de protecție a drepturilor omului, Convenția americană privind drepturile omului din 22 noiembrie 1969 în articolul 4 conține următoarele prevederi cu privire la dreptul la viață:

*„1. Orice persoană are dreptul la respectarea vieții sale. Acest drept trebuie protejat prin lege începând cu conceperea. Nimeni nu poate fi privat în mod arbitrar de viață.*

*2. În statele care nu au abolit pedeapsa cu moartea, aceasta nu ar putea fi aplicată decât pentru pedepsirea crimelor cele mai grave în temeiul unei hotărâri de judecată definitive emisă de un tribunal competent cu aplicarea legii ce prevede această pedeapsă ce era în vigoare înainte de comiterea crimei. Pedeapsa cu moartea nu va mai fi aplicată crimelor care astăzi nu sunt sancționate astfel.*

*3. Pedeapsa cu moartea nu va fi restabilită în statele care au abolit-o.*

*4. În niciun caz pedeapsa capitală nu poate fi aplicată pentru delikte politice sau pentru crime de drept comun conexe acestor delikte.*

*5. Pedeapsa cu moartea nu poate fi aplicată persoanelor care la momentul în care crima a fost comisă aveau mai puțin de optsprezece ani sau mai mult de șaptezeci de ani; de asemenea ea nu poate fi aplicată femeilor însărcinate.*

*6. Orice persoană condamnată la moarte are dreptul de a solicita amnistia, grațierea sau comutarea pedepsei. Amnistia, grațierea sau comutarea pedepsei cu moartea pot fi acordate în toate cazurile. Executarea pedepsei cu moartea nu poate fi executată atât timp cât cererea va fi pendinte în fața autorității competente.”*

La rândul său, Carta africană a drepturilor omului și popoarelor adoptată la 27 iunie 1981 în articolul 4 prevede: *„Persoana umană este inviolabilă. Orice ființă umană are dreptul să-i fie respectată viața și integritatea fizică și morală. Nimeni nu poate fi privat în mod arbitrar de acest drept”*.

Analizând textele juridice de mai sus, putem deduce că astăzi în cele trei mecanisme regionale de protecție a drepturilor omului este exclusă privarea arbitrară de dreptul la viață. La fel, actele internaționale prevăd protecția dreptului la viață inclusiv în caz de conflicte armate. În acest context, dreptul conflictelor armate va fi considerat *lex specialis* pentru a determina care fapte constituie privare arbitrară de viață. Astfel, doar în baza dreptului aplicabil în conflictele armate și nu în baza dispozițiilor convențiilor, pactelor privind protecția drepturilor și libertăților fundamentale ale omului vom putea determina dacă un anumit caz de deces provocat de utilizarea unui anumit tip de arme în cadrul unui conflict armat constituie o privare arbitrară de viață.

## BIBLIOGRAFIE

1. Cloșca I., Dreptul internațional și interzicerea armelor de distrugere în masă. Editura militară, București, 1988.
2. Bârsan I., Dreptul conflictelor armate. Editura Academiei trupelor de uscat. Sibiu, 1998.
3. Gherghiescu V., Cloșca I., Reguli de drept internațional privind starea de pace și starea de război. Editura militară. București, 1972, p. 296.
4. Siatitsa I., Titberidze M., Human rights in armed conflict from the perspective of the contemporary state practice in the United Nations: factual answers to certain hypothetical challenges În: <http://www.geneva-academy.ch/RULAC/pdf/Human-Rights-Law-in-Armed-Conflict.pdf>
5. Cour Internationale de Justice, Recueil des arrêts, Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, Avis consultatif du 8 juillet 1996 În: <http://www.icj-cij.org/docket/files/95/7494.pdf>
6. Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice, 16 decembrie 1966, intrat în vigoare la 23 martie 1967. Ratificat prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 217-XII din 28.07.90, în vigoare pentru Republica Moldova din 26 aprilie 1993. Publicat în ediția oficială „Tratate internaționale”, 1998, volumul 1, pag. 30.
7. Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului din 24 februarie 2005 în cauza Issaieva, Yousoupova și Bazaieva c. Federației Ruse. În: [http://hudoc.echr.coe.int/eng#{"display":\["0"\],"languageisocode":\["FRE"\],"appno":\["57947/00","57948/00","57949/00"\],"itemid":\["001-68380"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{)
8. Fișă tematică: Dreptul la viață. În: [http://echr.coe.int/Documents/FS\\_Life\\_ROM.pdf](http://echr.coe.int/Documents/FS_Life_ROM.pdf)

# REFLECȚII PRIVIND CRIMINALITATEA MINORILOR ÎN REPUBLICA MOLDOVA

## REFLECTIONS ON THE MINOR'S CRIMINALITY IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA

**Liliana DANDARA,**

*doctor, conferențiar universitar,*

*Universitatea Cooperatiust-Comercială din Moldova*

**Iurie MAHU,**

*doctorand*

### SUMMARY

*The particularity and importance of the problems of juvenile delinquency have always been highlighted, given the specific peculiarities of age of this category of criminals. Juveniles are more passionate than ever for adventure, for self-affirmation, for becoming leaders, and can not appreciate the value that satisfying these desires can interfere with a negative behavioral side, thus committing acts whose gravity falls within the scope of action Criminal Law.*

*Rehabilitation of delinquent children is a priority in criminal policy, as children have a brief life experience, superficial social skills, can not choose priorities, therefore fall slightly under negative influences, can be manipulated and commit illicit deeds. Under these circumstances, the state must intervene to ensure a child-friendly justice, a child-friendly, age-appropriate justice, adapted and focused on the needs and rights of the child.*

**Keywords:** *minor, criminal punishment, release of punishment, educational measure, reeducation.*

### REZUMAT

*Actualitatea și importanța deosebită a problemelor criminalității minorilor s-au evidențiat dintotdeauna, având în vedere particularitățile specifice de vârstă ale acestei categorii de infractori. Minorii sunt pasionați mai mult decât oricând de aventură, de dorința de autoafirmare, de a deveni lideri și nu pot aprecia la justa valoare că satisfacerea acestor dorințe poate interfera cu o latură negativă comportamentală, săvârșind, astfel, fapte a căror gravitate cade în sfera de acțiune a Legii penale.*

*Reabilitarea copiilor delincvenți este o prioritate în politica penală, deoarece copiii au o experiență de viață sumară, deprinderi sociale superficiale, nu pot să aleagă prioritățile, în consecință, cad ușor sub influențe negative, pot fi manipulați și comit fapte ilicite. În aceste condiții statul trebuie să intervină pentru a asigura o justiție prietenoasă copilului, o justiție accesibilă, corespunzătoare vârstei, rapidă, adaptată și concentrată pe necesitățile și drepturile copilului.*

**Cuvinte-cheie:** minor, pedeapsă penală, liberare de pedeapsă, măsuri educative, reeducare.

Reeducarea minorilor prin intermediul măsurilor educative reprezintă o strategie de politică penală nu doar la nivel național, ci și la scară internațională. Astfel, măsurile de constrângere cu caracter educativ sunt fixate în calitate de recomandări în standardele minimale ale ONU cu privire la administrarea justiției pentru minori.

Pornind de la Ansamblul Regulilor Minime ale Națiunilor Unite cu privire la administrarea justiției pentru minori (Regulile de la Beijing) adoptate prin Rezoluția nr. 40/33 la 29 noiembrie 1985, noțiunea de „minor” este definită în pct. 2.2. ca fiind „un copil sau un tânăr, care în raport cu sistemul juridic considerat, poate să răspundă pentru un delict conform unor modalități diferite de cele care sunt aplicate în cazul unui adult” [1].

Regulile de la Beijing reprezintă prima tentativă de a reglementa un subsistem penal centrat pe particularitățile minorului delincvent, pe nevoile sale de socializare și reintegrare comunitară [1].

Noțiunea copilului ar trebui să fie preluată cu prioritate din Convenția Internațională cu privire la Drepturile Copilului din 20.12.1990 care în art. 1 definește copilul „ca orice ființă umană sub vârsta de 18 ani, cu excepția cazurilor când, în baza legii aplicabile copilului, majoratul este stabilit sub această vârstă” [2].

În acest articol, vom elucida îndeosebi individualizarea pedepsei în contextul liberării de pedeapsă a minorilor (art. 93 CP) și condamnării cu suspendarea condiționată a executării pedepsei (art. 90 CP), ambele având un rol primordial în liberarea de pedeapsa penală a unui copil.

### **1. Pedeapsa penală versus liberarea de pedeapsă**

În reglementarea legislației penale a țării noastre *prin liberarea de pedeapsă se înțelege eliberarea persoanei care a săvârșit o infracțiune de la executarea reală, parțială sau totală, a pedepsei penale pronunțate prin hotărâre a instanței de judecată* [4].

Condamnarea persoanei nu include un scop în sine al dreptului penal. Scopul constă în selectarea acelei măsuri de pedeapsă potrivite pentru realizarea imensă a obiectivului pedepsei și, în niciun caz, sporirea spiritului infracțional al infractorului prin stabilirea unei pedepse nepotrivite.

Potrivit art. 62, alin. (1) Cod penal al Republicii Moldova, nr. 985-XV din

18.04.2002 (în continuare CP) „persoanelor fizice care au săvârșit infracțiuni li se pot aplica următoarele pedepse: amendă; privare de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate; retragere a gradului militar sau special, a unui titlu special, a gradului de calificare (clasificare) și a distincțiilor de stat; munca neremunerată în folosul comunității; închisoare; detențiune pe viață” [4].

Detențiunea pe viață este cea mai aspră pedeapsă penală care constă în privarea de libertate a condamnatului pentru tot restul vieții și nu poate fi aplicată minorilor (art. 71, alin. (3) CP).

În această ordine de idei, munca neremunerată în folosul comunității nu poate fi aplicată tuturor minorilor supuși răspunderii penale (pentru cei începând cu vârsta de 14 ani pentru anumite categorii de infracțiuni art. 21, alin.(2), din considerentul că aceasta nu poate fi aplicată persoanelor care nu au atins vârsta de 16 ani (art. 67, alin. (4) CP).

În funcție de gradul lor de autonomie și de particularitățile de aplicare în raport cu altele, pedepsele din CP se clasifică în principale, complementare și mixte.

Pedepsele principale sunt aplicate în mod independent pentru săvârșirea unei infracțiuni: munca neremunerată în folosul comunității (art. 67 CP), închisoarea (art. 70 CP) și detențiunea pe viață (art. 71 CP).

Pedepsele complementare se aplică doar în calitate de adaos la o pedeapsă principală și în legislația penală este doar una: retragerea gradului militar, a unui titlu special, a gradului de calificare (clasificare) și a distincțiilor de stat (art. 66 CP).

Minorilor în conflict cu legea penală pot să li se aplice orice tip de pedeapsă enumerată în art. 62 CP cu excepția pedepsei detențiunea pe viață, a cărei măsură poate fi suspendată de executare sau înlocuită cu o măsură educativă, dacă circumstanțele comiterii faptei se integrează în prevederile art. 90 sau 93 CP.

## **2. Modalități alternative de condamnare**

Prin Recomandarea nr. 22 (99) a Comitetului de Miniștri către statele-membre cu privire la supraaglomerarea închisorilor și inflația populației închisorilor se invocă cu vehemență (în art. 14) intenția asupra efortului pentru reducerea recurgerii la sentințe privative de libertate, care împovărează sistemul penitenciar. Astfel, reducerea recurgerii la sentințe privative de libertate se va face prin substituirea acestora cu sancțiuni și măsuri comunitare [5]. Printre acestea se regăsesc și unele modalități ale liberării de pedeapsa penală, precum: suspendarea aplicării unei condamnări la închisoare cu condiții impuse, ori eliberarea condiționată ca sancțiune independentă impusă fără pronunțarea unei condamnări la închisoare.

În același timp, în privința minorilor, există și Recomandarea Rec (2003) 20 a Comitetului de Miniștri către statele-membre cu privire la noile modalități de tratare a delincvenței juvenile și rolul justiției juvenile, în care se enunță că privarea de libertate nu trebuie să fie niciodată utilizată în calitate de pedeapsă iminentă, ca formă de intimidare sau să servească drept substitut al protecției copilului sau al măsurilor de sănătate mintală [5].

Privarea de libertate trebuie privită ca o ultimă metodă la care se poate recurge, iar dacă nu este ordonată imperativ, trebuie să se limiteze la o cât mai scurtă perioadă de timp.

În ceea ce privește liberarea de pedeapsă penală în Codul penal al Rusiei, se relevă următoarele modalități: liberarea înainte de termen de pedeapsă (art. 79 CP); înlocuirea părții neexecutate de pedeapsă prin altă pedeapsă mai blândă (art. 80 CP); liberarea de pedeapsă în legătură cu boala (art. 81 CP); amânarea executării pedepsei femeilor gravide și femeilor care au copii mici (art. 82 CP); prescripția pedepsei penale (art. 83 CP); amnistia și grațierea (art. 84 și 85 CP); liberarea de pedeapsă în legătură cu schimbarea legii penale (art. 10 CP); eliberarea minorilor de pedeapsă și aplicarea măsurilor educative (art. 92 CP) [3].

Codul penal al Republicii Moldova în alin. (2) al art. 89 prevede categoriile de liberare de pedeapsa penală [4]. În context, se conturează întrebarea, dacă în privința minorilor se aplică de către instanța de judecată doar categoria stipulată la art. 89, alin.(2), lit. d) CP după condițiile generale legiferate în art. 93 CP. Oare minorii sunt eliberați de pedeapsa penală doar atunci când li se stabilesc măsuri de constrângere cu caracter educativ?

În accepțiunea noastră, din prevederea deplină a art. 89, alin. (2) CP enunțăm următoarele categorii care ar putea fi aplicate până la condamnarea definitivă și după aceasta, luându-se în considerație statutul de minor ca circumstanță atenuantă, după cum urmează: condamnarea cu suspendare condiționată a executării pedepsei; liberarea condiționată de pedeapsă înainte de termen; înlocuirea părții neexecutate din pedeapsă cu o pedeapsă mai blândă; liberarea de pedeapsă a minorilor; amânarea executării pedepsei pentru femei gravide și femei care au copii în vârstă de până la 8 ani.

### **3. Criterii de individualizare a pedepsei la judecarea minorului**

La adoptarea sentinței în procesul unui minor, în afară de chestiunile indicate în art. 385 din Codul de procedură penală (în continuare - CPP), instanța de judecată urmează să examineze posibilitatea liberării de pedeapsa penală a minorului în conformitate cu dispozițiile art. 93 din Codul penal sau suspendării condiționate a executării pedepsei de către minor conform dispozițiilor art. 90 din Codul penal, cu argumentarea în sentință a soluției adoptate.

Liberarea de pedeapsă penală a minorilor poate fi aplicată și sub forma condamnării cu suspendarea condiționată a executării pedepsei în conformitate cu art. 90 CP. Instanța de judecată poate să dispună liberarea de pedeapsa principală a minorului cu aplicarea pedepsei complementare în procesul de resocializare sau să-l libereze integral de pedeapsă cu stabilirea unor obligații pe parcursul supravegherii lui în termenul de probațiune.

Pedeapsa complementară poate fi aplicată minorilor la discreția instanței de judecată dacă aceasta are legătură cu fapta infracțională comisă.

Instanțele de judecată, la stabilirea pedepsei minorilor sub formă de închisoa-

re, urmează să respecte prevederile art. 70, alin. (3) CP, conform cărora pentru persoana care, la data săvârșirii infracțiunii, nu a atins vârsta de 18 ani, termenul închisorii se stabilește din maximumul pedepsei, prevăzute de legea penală pentru infracțiunea săvârșită, reduse la jumătate.

La aplicarea condamnării cu suspendarea condiționată a executării pedepsei trebuie să se țină cont de scopul corectării vinovatului, al prevenirii comiterii unor noi infracțiuni, atât de condamnat cât și de alte persoane.

Dacă minorul care a săvârșit fapta penală a fost condamnat cu suspendarea condiționată a executării pedepsei se consideră că a fost liberat de pedeapsa penală datorită neîmplinirii majoratului? Acest răspuns îl oferă mai multe prevederi din Codul penal al Republicii Moldova.

Art. 90, alin. (1) CP stipulează că *„instanța de judecată, ținând cont de circumstanțele cauzei și de persoana celui vinovat, va ajunge la concluzia că nu este rațional ca acesta să execute pedeapsa stabilită, ea poate dispune suspendarea condiționată a executării pedepsei”* [4].

În acest context, art. 76, alin. (1), lit. b) CP indică că infracțiunea săvârșită de un minor este una atenuantă.

Art. 75 CP stipulează că *„la stabilirea categoriei și termenului pedepsei, instanța de judecată ține cont de gravitatea infracțiunii săvârșite, de motivul aceteia, de persoana celui vinovat, de circumstanțele cauzei care atenuează ori agravează răspunderea, de influența pedepsei aplicate asupra corectării și reeducării vinovatului, precum și de condițiile de viață ale familiei acestuia”* [4].

Reieșind din prevederile normelor citate, afirmăm cu certitudine că instanța de judecată în camera de deliberare va ține cont de persoana celui vinovat, de statutul acestuia de minor, de factorii psihointelectivi și percepțiile personale în comiterea infracțiunii pe cauza penală examinată și apoi va condamna făptuitorul cu suspendare după procesul de individualizare a pedepsei.

Ar fi incorect să considerăm că condamnarea cu suspendarea condiționată a minorilor se exercită de către instanțele judecătorești în baza acelorași condiții generale luate în considerație în privința oricărui individ adult. Minorii sunt o categorie specială de persoane care necesită o atenție deosebită de adulți, iar numărul de condamnări cu suspendare a minorilor sunt aplicate în marea majoritate a numărului de cazuri din motivul neîmplinirii vârstei de 18 ani, în cazul în care o măsură educativă ar fi inutilă sau insuficientă.

Potrivit art. 79, alin. (1) CP, minoratul persoanei care a săvârșit infracțiunea se consideră circumstanță excepțională. Pentru săvârșirea unei infracțiuni ușoare sau mai puțin grave, pedeapsa se aplică minorului numai dacă se apreciază că luarea măsurii cu caracter educativ nu este suficientă pentru corectarea minorului.

Săvârșirea infracțiunii de către un minor (art. 76, lit. b), adică de către o persoană care nu a atins vârsta de 18 ani, este privită drept circumstanță atenuantă, care se explică prin faptul că minorul are o concepție despre lume în stadiu de for-



mare, iar psihicul acestuia este preponderent nestabil. Deseori minorii săvârșesc infracțiunea din ștângărie, prin imitare, din sentimentul fals de tovarășie (prietenie), sub presiunea infractorilor adulți. Minorul, neavând experiență de viață, nu întotdeauna prevede consecințele acțiunilor sale asupra societății. Menționăm, că infractorul minor este predispus spre corectare mai mult decât vârstnicul.

În conformitate cu principiul individualizării pedepsei (art. 7 CP) în coroborare cu criteriile generale de individualizare a pedepsei inserate la art. 75, alin. (1) CP, instanța de judecată aplică pedeapsă luând în considerare caracterul și gradul prejudiciabil al infracțiunii săvârșite, motivul și scopul celor comise, persoana celui vinovat, caracterul și mărimea daunei prejudiciabile, circumstanțele ce atenuează sau agravează răspunderea, ținându-se cont de influența pedepsei aplicate asupra corectării vinovatului, precum și de condițiile de viață ale familiei acestuia [8].

La stabilirea pedepsei minorilor în baza acordului de recunoaștere a vinovăției, instanța va ține cont de prevederile art. 70, alin.(3) CP și le va stabili termenul pedepsei din maximumul sancțiunii, prevăzute de legea penală, reduse la jumătate, apoi va aplica prevederile art. 80 CP [7].

În cadrul urmăririi penale și judecării cauzei trebuie să se dovedească vârsta precisă a minorului (ziua, luna, anul nașterii). Astfel, conform Hotărârii Plenului CSJ cu privire la practica judiciară, în cauzele penale privind minorii se consideră că persoana a atins vârsta respectivă nu în ziua nașterii, ci începând cu ziua următoare a acesteia [9].

În cazul în care instanța de judecată a constatat circumstanțe atenuante și a redus pedeapsa, după caz până la minimum, aceste circumstanțe nu mai pot servi temei de aplicare a prevederilor art. 90 Cod penal, deoarece ar însemna că aceleași situații de drept i se acordă o dublă valență juridică.

Un interes deosebit prezintă și abordarea psihologică prin care se încearcă să se explice în ce măsură individul dispune de o capacitate intelectuală, afectivă și volitivă, capabilă să mențină un echilibru între interesele, nevoile și aspirațiile sale, precum și a mijloacelor legitime de realizare a acestora. Din această perspectivă, criminalul apare ca un individ cu o insuficientă maturizare socială, cu deficiențe de integrare socială, care intră în conflict cu cerințele sistemului valorico-normativ și cultural al societății în care trăiește.

Menționăm că interdicțiile articolului 34 CP (recidiva) nu se aplică la săvârșirea infracțiunilor de către minori și pedeapsa se va stabili conform regulilor generale.

Potrivit art. 34, alin. (5) CP, *„la stabilirea stării de recidivă nu se ține cont de antecedentele penale pentru infracțiunile săvârșite în timpul minoratului sau dacă persoana a fost condamnată cu suspendarea condiționată a executării pedepsei”* [4].

Prin urmare, conform art. 90, alin. (4) CP, *„persoanelor care au săvârșit infracțiuni deosebit de grave și excepțional de grave, precum și în cazul recidivei, condamnarea cu suspendarea condiționată a executării pedepsei nu se aplică”* - această



prevedere nu se referă și la minori. Altfel spus, recidiva nu este legal recunoscută și nici admisă în cauzele privind minorii.

În acest sens, condamnarea cu suspendarea condiționată a executării pedepsei poate fi aplicată în privința minorilor ori de câte ori instanța de judecată va ajunge la concluzia că anume această măsură este cea mai adecvată pentru corectarea și reeducarea minorului. Nu se exclude posibilitatea aplicării condamnării cu suspendare după comiterea repetată a infracțiunii în termenul de probă.

În cadrul urmăririi penale și judecării cauzei penale privind minorii, în afară de circumstanțele generale care urmează să fie dovedite în procesul penal, potrivit art. 475 CPP urmează a se stabili:

- vârsta minorului (ziua, luna, anul nașterii);
- condițiile în care trăiește și este educat minorul, gradul de dezvoltare intelectuală, volitivă și psihologică a lui, particularitățile caracterului și temperamentului, interesele și necesitățile lui;
- influența adulților sau a altor minori asupra minorului;
- cauzele și condițiile care au contribuit la săvârșirea infracțiunii [10].

Concretizăm că, conform art. 90, alin. (3) CP, la aplicarea suspendării condiționate a executării pedepsei, condiția reparării integrale a daunei nu este obligatorie în cazul condamnării minorilor.

Aplicând condamnarea cu suspendarea condiționată a executării pedepsei (art. 90 Cod penal), instanța de judecată va explica inculpaților și reprezentanților lor legali esența sentinței și consecințele neexecutării ei.

În aspect comparativ cu Republica Moldova, în legea penală a României se prevede că condamnatului i se aplică o varietate largă de obligații în urma condamnării cu suspendare, chiar și interdicția de a părăsi teritoriul României sau de a exercita anumite activități, măsuri care în legislația penală a Republicii Moldova încă nu sunt reglementate.

În schimb, legiuitorul nostru a revizuit art. 90 CP cu alte prevederi importante. Pentru ridicarea gradului de siguranță în efectele generate de măsurile neprivative de libertate în restabilirea echității sociale legiuitorul a modificat și completat articolul menționat, după cum urmează:

Alineatul 6 s-a completat cu literele f), g), h) cu următorul cuprins:

*„f) să participe la programe probaționale;*

*g) să presteze muncă neremunerată în folosul comunității;*

*h) să fie supus monitorizării electronice” [11].*

Considerăm a fi o îmbunătățire a legii penale prin consolidarea instituției liberării de pedeapsă care prin legiferarea acestor măsuri față de infractor va încuraja aplicarea alternativelor la detenție.

Varietatea de obligații va stimula judecătorii la aplicarea condamnării cu suspendare atunci când minorul a comis o infracțiune pasibilă de pedeapsa închisorie, iar indicarea unor obligații în sentința de condamnare eficientizează procesul de supraveghere și ulterior de resocializare a minorului.

Așadar, inculpații minori pot fi liberați de pedeapsa penală (principală și/sau complementară) cu aplicarea unei măsuri de constrângere cu caracter educativ prevăzute de art. 104 CP atunci când nu a atins vârsta răspunderii penale sau măsura respectivă este cea mai potrivită pentru corectarea sa.

La analiza legislației penale se reflectă mai multe condiții în privința minorilor care pot fi liberați de pedeapsă:

- a) minorul să fie condamnat pentru săvârșirea unei infracțiuni;
- b) infracțiunea comisă, în funcție de caracterul și gradul prejudiciabil, să fie una din categoriile ușoară, mai puțin gravă sau gravă;
- c) predominarea și altor circumstanțe atenuante care ar determina instanța de judecată la aplicarea unui tratament alternativ unei pedepse penale;
- d) corectarea, reeducarea minorului și prevenirea săvârșirii de noi infracțiuni pot fi atinse prin aplicarea unei măsuri de constrângere cu caracter educativ sau prin aplicarea unei alte categorii de liberare de pedeapsă a persoanei până la condamnarea definitivă (condamnarea cu suspendarea condiționată a executării pedepsei).

În cazul în care se constată că minorul suferă de debilitate mintală, care nu este legată de o boală psihică, trebuie să se stabilească, de asemenea, dacă el a fost pe deplin conștient de săvârșirea actului. Pentru a se stabili aceste circumstanțe, vor fi ascultați părinții minorului, învățătorii, educatorii lui și alte persoane care ar putea comunica datele necesare, precum și se va cere efectuarea unei anchete sociale, prezentarea documentelor necesare și se vor efectua alte acte de urmărire penală și judiciare [13].

Dacă instanța de judecată consideră că persoana în vârstă de până la 18 ani poate fi corectată fără aplicarea pedepsei penale, când aceasta a săvârșit pentru prima dată o infracțiune ușoară sau mai puțin gravă, poate aplica în această situație măsuri de constrângere cu un caracter educativ care, în realitate, nu reprezintă o pedeapsă penală.

Pentru săvârșirea unei infracțiuni ușoare sau mai puțin grave, pedeapsa se aplică minorului numai dacă se apreciază că luarea măsurii cu caracter educativ nu este suficientă pentru corectarea minorului.

În acest context, în urma argumentelor invocate, afirmăm că art. 89, alin. (2), lit. d) CP se propune pentru modificare și completare în următoarea redacție:

„d) liberarea de pedeapsă cu aplicarea măsurilor de constrângere cu caracter educativ”.

Aceasta nu este unica modalitate de liberare de pedeapsă a minorilor. Analogic pot fi stabilite și alte categorii din șirul consfințit de CP din motivul că deferit justiției pentru o anumită infracțiune este un copil.

Prevederea nouă în redacția propusă este cea care nu ar induce în eroare atunci când suntem obligați să pronunțăm o măsură de reprimare echitabilă gravității unei infracțiuni.

În completarea lit. d), alin. (2) de la art. 89 intervine art. 93 din CP care, la

rândul său, face trimitere la art. 104 CP unde se precizează în privința cui se aplică aceste măsuri de constrângere cu caracter educativ și care sunt ele, sub o formulare exhaustivă.

**În concluzie**, menționăm că, pentru corectarea și reeducarea minorilor liberați de pedeapsă penală, organul de probațiune dispune implicit de programe probaționale care se aplică minorilor delincvenți în perioada de probațiune sau în perioada după liberarea condiționată din închisoare pentru ca acești indivizi să conștientizeze pericolul social al faptelor comise și aceasta să dispună pășirea pe calea corectă după condamnare fără a admite comiterea unor fapte antisociale.

Cu referire la monitorizarea electronică, afirmăm că este o formă de supraveghere privită ca pe o soluție mai puțin severă în comparație cu pedeapsa cu închisoarea. Această măsură constă în a-i acorda o șansă în plus de reintegrare în comunitate și a-l obliga pe condamnat de a nu părăsi un anumit perimetru în decursul unei perioade de timp, excepție făcând timpul pe care individul îl petrece la locul de muncă sau de studii. Această sancțiune se aplică celor condamnați condiționat, dar și celor care tocmai au ieșit din penitenciar.

Urmare celor reflectate mai sus, putem conchide că instituția liberării de pedeapsă penală:

- a) își are o susținere internațională ca alternativă a pedepselor privative de libertate;
- b) reflectă o gamă largă a modalităților sale;
- c) reprezintă o reflectare a principiului umanismului;
- d) urmărește atingerea scopului prevenirii săvârșirii infracțiunilor prin acordarea posibilității condamnatului de a se corecta în regim de libertate;
- e) exclude iraționalitatea executării pedepsei mai departe de către condamnat în cazul în care condamnatul a pășit ferm pe calea corectării.

În context, urmează să se întreprindă toate măsurile prevăzute de lege pentru a aplica inculpatului minor pedeapsa nonprivativă de libertate sau pentru a-i stabili o pedeapsă mai blândă decât cea prevăzută de lege (art. 79 CP).

Este evident că inevitabilitatea prevederii instituției liberării de pedeapsă penală în legislațiile interne ale statelor europene este sigură, dar mai cu seamă necesară. Actualmente, practic este inacceptabil ca politica juridico-penală a statelor democratice contemporane să nu prevadă o astfel de instituție penală precum liberarea de pedeapsă penală, deși modalitățile ei variază de la stat la stat. Însă, deși prezența acestei instituții se dovedește a fi necesară în legislațiile penale interne, aceasta nicidecum nu argumentează faptul că ea urmează a fi aplicată instantaneu în cazul săvârșirii faptelor penale, mai cu seamă reieșind doar din simplul fapt că ea este prevăzută de legea penală [14].

**BIBLIOGRAFIE**

1. Ansamblul de reguli minime ale ONU cu privire la Administrarea Justiției pentru minori (Regulile de la Beijing). Rezoluția Adunării Generale a ONU nr. 40/33 din 20.07.1985 // Ghid de aplicare practică a Convenției cu privire la drepturile copilului. UNICEF. - Chișinău: Cartier, 2001, p. 636.

2. Convenția internațională cu privire la drepturile copilului, Rezoluția Adunării Generale ONU, nr. 44-25 din 29.11.1989, Tratatate internaționale la care Republica Moldova este parte, vol. I, Chișinău, 1998, p. 51.

3. Bujor V., Buga L. Drept penal comparat. Univ. de criminologie, Chișinău, 2003, p. 97.

4. Codul penal al Republicii Moldova, nr. 985-XV din 18 aprilie 2002. În: <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&id=331268> (vizitat la 20.10.2016).

5. Recomandarea nr. 22 (99) a Comitetului de Miniștri către statele membre cu privire la supraaglomerarea închisorilor și inflația populației închisorilor / Adoptată de către Comitetul de Miniștri pe 30 septembrie 1999, la cea de-a 681-a adunare a reprezentanților miniștrilor.

6. Recomandarea Rec (2003) 20 a Comitetului de Miniștri către statele-membre cu privire la noile modalități de tratare a delincvenței juvenile și rolul justiției juvenile, pct. 17.

7. Hotărârea Plenului CSJ, nr. 6 din 24 decembrie 2010 privind judecarea cauzelor penale în procedura acordului de recunoaștere a vinovăției, p. 13. În: <http://cj.md/uploads/acordului-de-recunoatere-a-vinoviei.pdf> (vizitat la 06.10.2016).

8. Hotărârea Plenului Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova nr. 8 din 11.11.2013 cu privire la unele chestiuni ce vizează individualizarea pedepsei penale. În: [http://jurisprudenta.csj.md/search\\_hot\\_expl.php?id=127](http://jurisprudenta.csj.md/search_hot_expl.php?id=127) (vizitat la 09.10.2016).

9. Hotărârea Plenului Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova cu privire la practica judiciară în cauzele penale privind minorii din 22.11.2004. În: [http://jurisprudenta.csj.md/db\\_hot\\_expl.php](http://jurisprudenta.csj.md/db_hot_expl.php) (vizitat la 01.10.2016).

10. Codul de procedură penală al Republicii Moldova, adoptat de Parlamentul Republicii Moldova la 14.03.2003. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2003, nr. 104-110.

11. Legea nr. 138 din 03.12.2015 cu privire la modificarea și completarea unor acte legislative. În: <http://lex.justice.md/md/362562/> (vizitat la 06.09.2016).

12. Legea nr. 338 din 15.12.1994 privind drepturile copilului. În: <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=311654&lang=1> (vizitat la 05.09.2016).

13. Legea nr. 8 din 14.02.2008 cu privire la probațiune. În: <http://lex.justice.md/md/328128/> (vizitat la 25.09.2016).

14. Ordinul Ministrului Justiției nr. 560 din 31.12.2008. În: <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=330421> (vizitat la 01.11.2016).

15. Ciugureanu-Mihăi luță C. Drepturile copiilor aflați în conflict cu legea. În: „Revista Națională de Drept”, 2007, nr. 7, p. 35.

16. Tipa I. Reflectarea instituției liberării de pedeapsă penală în actele normative internaționale. În: „Revista Națională de Drept”, 2009, nr. 2, p. 36.

17. Кузнецова Н. Ф., Тяжкова И. М. Курс уголовного права. Общая часть. Том 2: „Учение о наказании”. Учебник для вузов. Под ред.. М.: ЗЕРЦАЛО, 1999, p. 308.

# REFLECȚII ASUPRA PRINCIPIULUI UMANISMULUI CUPRINS ÎN LEGEA PENALĂ A REPUBLICII MOLDOVA

## REFLECTIONS ON THE PRINCIPLE OF HUMANISM COMPRISED IN THE CRIMINAL LAW OF THE REPUBLIC OF MOLDOVA

**Mariana GRAMA,**

*doctor în drept, conferențiar universitar,  
Universitatea de Stat din Moldova*

### SUMMARY

*Humanism principle is a fundamental principle of criminal law provided by international and national legislation. The humanism in criminal law is a mirror with two sides: on the one hand it protects the injured victim by offense, and on the other hand human attitude to those who committed the criminal offense.*

**Keywords:** *humanism, fundamental principle, criminal law, criminal code, offense, international treaties.*

### REZUMAT

*Principiul umanismului este un principiu fundamental al dreptului penal prevăzut de legislația internațională și națională. Umanismul în dreptul penal este o oglindă cu două părți: pe de o parte, protejează victima vătămată prin infracțiune și, pe de altă parte, o atitudine umană față de cei care au comis infracțiunea.*

**Cuvinte-cheie:** *umanism, principiu fundamental, drept penal, cod penal, infracțiune, tratate internaționale.*

În lumea contemporană problema omului și a valorilor general umane a devenit o opțiune prioritară. Necesitatea afirmării în societatea contemporană a valorii ființei umane, conștientizarea faptului că scopul final al reformelor de orice tip îl reprezintă omul sunt laitmotivul politicii și economiei, al științei și culturii. Omul ca personalitate, rolul și locul său în lume și în societate, acestea și alte probleme legate de natura umană ocupă astăzi un loc tot mai însemnat în cercetările din diverse domenii [1, p. 2]. În așa mod, printre cele mai importante și actuale probleme pentru contemporaneitate este cea a umanismului. Principiul umanismului potrivit căruia binele omului trebuie considerat criteriu de apreciere a instituțiilor sociale, iar relațiile bazate pe egalitate, dreptate,

echitate – norme ale unei societăți democratice, au devenit astăzi mai actuale ca oricând.

Termenul „*umanism*”, după cum este știut, provine de la latinescul „*humanismus*” și se interpretează, în opinia unui autor [2, p. 130] drept concepție care proclamă ca principii etice supreme libertatea și demnitatea umană, necesitatea desăvârșirii personalității umane.

Principiul umanismului ca principiu fundamental al dreptului în general, abordează o problemă pe cât de simplă, pe atât de complicată de a fi realizată în viața de toate zilele: nu omul există pentru drept, ci dreptul există pentru om. Ca urmare, sistemul de drept, în ansamblu, urmează să fie pătruns de grija față de om, de interesele lui.

Raportat la dreptul penal, umanismul reprezintă obligația legiuitorului și a persoanelor care aplică legea penală, de a respecta drepturile și libertățile fundamentale ale omului. În opinia lui M. Hotca [3], umanismul dreptului penal reprezintă o cerință indispensabilă pentru opera de creare și aplicare a dreptului penal.

Umanismul este nu numai un principiu fundamental al dreptului penal, ci și un principiu al politicii penale, deoarece statul este obligat să găsească instrumentele sau mijloacele apte să-i resocializeze pe cei care comit infracțiuni și să-i protejeze pe cei care ajung în postura de victime ale infracțiunilor. Statul este obligat să creeze cadrul legal optim pentru a-i reinsera cu succes în societate pe cei ce comit infracțiuni și pentru a oferi protecția necesară victimelor acestor infracțiuni.

Principiul umanismului este consacrat atât în izvoare interne, cât și în tratate internaționale. La 10 decembrie 1984, la New York, a fost adoptată Convenția împotriva torturii și altor pedepse sau tratamente crude, inumane sau degradante, care este în vigoare pentru Republica Moldova din 28 decembrie 1995, la 26 noiembrie 1987 la Strasbourg a fost adoptată Convenția Europeană pentru prevenirea torturii și a pedepselor sau tratamentelor inumane sau degradante, care a intrat în vigoare la data de 1 februarie 1989, nemaivorbind despre Convenția Europeană a Drepturilor Omului (Convenția pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale) adoptată la 04 noiembrie 1950 la Roma, în vigoare din 3 septembrie 1953 care în art. 3 stipulează că nimeni nu poate fi supus torturii, nici pedepselor sau tratamentelor inumane ori degradante.

Într-o redactare echivalentă celei din CEDO, principiul umanismului se regăsește și în alin. 2 din art. 24 din Constituția Republicii Moldova.

Cu un conținut mai desfășurat, principiul umanismului este expus în art. 4 din Codul Penal al Republicii Moldova. Potrivit acestei norme: „Întreaga reglementare juridică are menirea să apere, în mod prioritar, persoana ca valoare supremă a societății, drepturile și libertățile acesteia.

Legea penală nu urmărește scopul de a cauza suferințe fizice sau de a leza demnitatea omului. Nimeni nu poate fi supus la torturi, nici la pedepse sau tratamente crude, inumane sau degradante”.

Umanismul, în doctrina de specialitate, este perceput în sens larg. De exem-

plu, R. R. Galiakbarov evidențiază următoarele trăsături ale principiului umanismului:

1) asigură securitatea în stat și societate (legea penală trebuie să apere interesele cetățenilor);

2) contribuie la îngrădirea măsurilor aspre de influență juridico-penală unde pedeapsa penală este examinată doar în calitate de măsură de pedeapsă inevitabilă;

3) față de persoanele care au săvârșit infracțiuni nu se aplică pedepse care le înjosesc onoarea și demnitatea;

4) însuși sistemul de pedepse este construit de la cele mai blânde spre cele mai aspre pedepse, astfel cum sunt construite și sancțiunile articolelor concrete din Partea Specială a legii penale;

5) nu se aplică pedeapsa cu moartea nici ca pedeapsă excepțională;

6) legea penală prevede posibilitatea liberării condiționate înainte de termen, condamnării condiționate, aplicării amnistiei, grațierii ș. a. posibilități de liberare de răspundere penală sau pedeapsă penală;

7) este stabilit un regim special al tragerii la răspundere penală a minorilor [4, p. 20].

Fiecare autor, care a elucidat în lucrările sale umanismul în dreptul penal a inclus în conținutul acestuia propriile viziuni asupra lucrurilor. M. Hotca [3] consideră că umanismul în dreptul penal se manifestă în sens dublu: ocrotirea persoanei fizice sau juridice prin interzicerea faptelor periculoase pentru valorile sociale și respectarea demnității infractorului și drepturilor acestuia și Malițev V. V. [5, p. 162] este de părerea că principiul umanismului, după cum reiese din norma legală, include în sine două aspecte: primul - supunerea intereselor, ocrotite de prescripția normelor de drept penal valorilor umane, în special valorilor ocrotite de prescripțiile legale (Constituție) și al doilea - atitudinea umană față de persoanele vinovate de comiterea infracțiunilor în procesul de aplicare a normelor ce prevăd tragerea lor la răspundere penală. De aici, esența principiului umanismului constă în corelarea acestor două aspecte.

N. F. Kuznețova scrie: „Umanismul are două laturi. Una îndreptată către partea vătămată în urma infracțiunii, cealaltă - către subiectul infracțiunii. De aceea umanismul reprezintă mai întâi apărarea multilaterală a omului, cetățeanului, a vieții lui, sănătății, drepturilor de atentatele infracționale” [6, p. 77].

Prezintă interes poziția filozofului rus A. V. Razin care opinează ca umanismul include în sine câteva cerințe. Prima, recunoașterea drepturilor fundamentale ale omului și oferirea anumitor garanții că drepturile îi vor fi realizate în calitate de condiții obligatorii ale existenței lui ca personalitate. A doua cerință, susținerea membrilor „slabi” ai societății, inclusiv până la acordarea acestora unui astfel de ajutor, care nu corespunde cu reprezentările despre echitatea socială acceptate în societatea dată. Și a treia cerință - formarea unor calități sociale și morale ale personalității, care i-ar permite să se autorealizeze în baza valorilor



sociale existente [7, p. 617]. V. D. Filimonov [8, p. 102] vine cu o explicație, că ar fi fost mai corect de spus, că susținerea membrilor „slabi” ai societății poate să iasă nu din șabloanele stabilite în societate despre echitatea socială, dar despre egalitatea cetățenilor.

Dacă vom supune analizei toate părerile despre esența umanismului în dreptul penal, vom vedea că, practic, toți autorii evidențiază cele două aspecte ale umanismului, doar că accentele le pun diferit: unii - asupra apărării multilaterale a omului, drepturilor și intereselor lui, fiind el un simplu destinatar a prescripțiilor legii penale sau victimă a infracțiunii, alții - asupra intereselor persoanei vinovate de comiterea infracțiunii.

Dacă revenim la legea penală a Republicii Moldova, înțelegem clar că anume aceste două aspecte legiuitorul le-a prevăzut în normele legale.

Pe de o parte, legiuitorul pune în fruntea ierarhiei valorilor sociale protejate de dreptul penal persoana, pe care o consideră valoare supremă a societății, drepturile și libertățile ei. În acest fel, legiuitorul recunoaște că persoana căreia i se oferă protecție este om, o ființă biologică, cu necesități și cerințe, pe care statul o apără, în mod prioritar. Mai mult decât atât, statul în persoana legiuitorului, prin stabilirea și chiar lărgirea cercului de cauze care înlătură caracterul penal al faptei, îi permite, ca în anumite condiții legale, persoana singură să-și apere propriile interese.

Pe de altă parte, statul, fiind semnatarul mai multor acte internaționale și europene, dezvoltă și mai larg principiul umanismului față de cei care au comis infracțiuni.

Dacă vom analiza doar normele Codului penal al Republicii Moldova ne putem convinge, că principiul umanismului este prezent în foarte multe norme și instituții ale dreptului penal. Și nu este doar un principiu declarat.

Principiul umanismului „s-a infiltrat” în legea penală încă în anii 90 ai secolului trecut, când a fost modificat sistemul de pedepse penale al Republicii Moldova, de unde a fost exclusă pedeapsa cu moartea prin împușcare, fiind înlocuită cu detențiunea pe viață. Ulterior, în sistemul de pedepse și-au făcut loc un șir de alte pedepse penale noi, nonprivative de libertate, cum este, de exemplu, munca neremunerată în folosul comunității.

Principiul umanismului poate fi regăsit și în norma despre efectul retroactiv al legii penale (art. 10 CP RM), aplicarea legii penale mai favorabile în cazul pedepselor definitive (art. 10 CP RM), stabilirea vârstei subiectului infracțiunii, instituțiile liberării de răspundere penală (art. 53-60 CP RM) și liberării de pedeapsă penală (art. 89-97 CP RM).

Mai multe norme ce reglementează individualizarea pedepselor pot fi atribuite principiului umanismului. Aici putem vorbi despre criteriile generale de individualizare a pedepsei și anume: motivul comiterii infracțiunii, persoana celui vinovat, circumstanțele atenuante ale cauzei, condițiile de viață ale familiei celui vinovat (art. 75 CP RM).

Circumstanțele atenuante sunt prevăzute în legea penală, în mod implicit, spre deosebire de cele agravante care sunt prevăzute în mod expres (art. 76 CP RM).

Manifestări evidente ale principiului umanismului sunt și în art. 79 din CP RM care prevede aplicarea unei pedepse mai blânde decât cea prevăzută de lege, cauzele care înlătură răspunderea penală sau consecințele condamnării (art. 107, 108, 109 CP RM).

Nu în ultimul rând, trebuie să menționăm și statutul juridic special pe care îl are minorul în dreptul penal.

Deși art. 5 din CP RM declară că toți sunt egali în fața legii indiferent de vârstă, sex, etc., totuși minorii (mai puțin, dar și femeile), mai nou, și persoanele cu vârsta cuprinsă între 18 și 21 de ani se bucură de un șir de facilități în dreptul penal.

Minorilor în vârstă de până la 18 ani le poate fi aplicată liberarea de răspundere penală (art. 54) și liberarea de pedeapsă penală (art. 93), doar singura circumstanță atenuantă – minoritatea persoanei, se consideră circumstanță excepțională ce permite aplicarea art. 79 CP RM; minorilor le pot fi aplicate măsuri de constrângere cu caracter educativ (art. 104 CP RM) și nu pedepse penale; minorilor li se aplică pedeapsa cu închisoarea redusă la jumătate (art. 70 CP RM); persoanelor care nu au atins vârsta de 16 ani nu li se aplică munca neremunerată în folosul comunității (art. 67 CP RM); minorii execută pedeapsa cu închisoare în penitenciare pentru minori (alin. 5, art. 72 CP RM); săvârșirea infracțiunii de către un minor este considerată circumstanță atenuantă (lit. b, art. 76 CP RM) ș. a.

Principiul umanismului se răsfrânge și asupra femeilor ce au comis infracțiuni. De exemplu, acestora, la fel ca și minorilor, nu le poate fi aplicată detențiunea pe viață (alin. 3, art. 71 CP RM), femeilor gravide le poate fi amânată executarea pedepsei (art. 96 CP RM).

Modificările Codului penal din 20 iulie 2017 au mai inclus în normele acestuia o „doză de umanism”. O nouă sintagmă „persoana care a atins vârsta de 18 ani, dar nu a atins vârsta de 21 de ani”, așa-numita „persoană tânără” se bucură de un șir de facilități pe care i le-a oferit legiuitorul prin prevederile din art. 70, 76, 79, 84, 85, 91 CP RM. Odată cu modificările în cauză, în art. 96 CP RM apare și termenul „persoană care are copil în vârstă de până la 8 ani”, fiind vorba atât de femei cât și de bărbați, care pot beneficia de amânarea executării pedepsei.

Noile prevederi din alin. 2, art. 75 din Codul Penal al Republicii Moldova prin care pedepsei cu închisoarea la fel i se atribuie un caracter „excepțional” la fel nu poate fi apreciat altfel decât o altă manifestare a principiului umanismului.

Ne-am referit doar la unele aspecte caracteristice principiului umanismului ca și principiu fundamental al dreptului penal, deoarece, în concluzie, ținem să menționăm, că sunt și alte aspecte caracteristice principiului dat, reieșind din politica penală promovată de statul nostru. Și dacă la începutul articolului am relatat despre faptul că principiul umanismului se referă la două aspecte, atunci spre sfârșit putem să afirmăm că, dacă în privința celor ce comit infracțiuni statul

își asumă mai multe responsabilități, atunci în privința celui de al doilea aspect - apărarea intereselor părții vătămate prin infracțiunea comisă, mai este de reflectat, inclusiv în raport cu scopul pedepsei penale declarat în alin. 2 din art. 61 din Codul Penal al Republicii Moldova (scopul de a restabili echitatea socială). Or, dar în multe cazuri partea vătămată este mai dezavantajată decât cel ce a comis infracțiunea.

### BIBLIOGRAFIE

1. Bobâna Gheorghe. Umanismul în gândirea filosofică românească din secolul al XVII-lea – începutul secolului al XVIII-lea. Teză de doctor habilitat în științe filosofice. Chișinău, 2005, 206 p. [www.cnaa.md/thesis/2551/](http://www.cnaa.md/thesis/2551/) (accesat la 04.12.2017).
2. Negru Boris. Teoria generală a dreptului și statului. Chișinău: Secția Editare a Academiei de Administrare Publică de pe lângă Guvernul Republicii Moldova, 1999, 314 p.
3. Hotca Mihai. Umanismul – principiu al dreptului penal și al politicii penale. <http://europeanjournaloflaw.eu/umanismul-principiu-al-dreptului-penal-si-al-politicii-penale/> (accesat la 04.12.2017).
4. Галиакбаров Р. Р. Уголовное право. Общая часть. Краснодар, 1999.
5. Мальцев В. В. Принципы уголовного права и их реализация в правоприменительной деятельности. СПб: Издательство „Юридический центр Пресс”, 2004, 694 с.
6. Кузнецова Н. Ф. Принципы уголовного права. Общая часть. Т.1 /Под ред. Н. Ф. Кузнецовой, И. М. Тяжковой. Москва: Зерцало, 1999, 577 с.
7. Разин А. В. Этика. Академический проект. Москва, 2004.
8. Филимонов В. Д. Гуманизм как принцип права // Государство и право, 2013, №1, с.102-108.

# CONTROLUL OBȘTESC CA UNA DINTRE FORMELE CONTROLULUI ASUPRA RESPECTĂRII LEGISLAȚIEI MUNCII ÎN DOMENIUL SECURITĂȚII ȘI SĂNĂTĂȚII ÎN MUNCĂ

## THE PUBLIC CONTROL AS ONE OF THE CONTROL FORMS ON RESPECT OF LABOR LEGISLATIONS IN THE FIELD OF SECURITY AND HEALTH AT WORK

**Felicia PĂSCĂLUȚĂ,**

*doctor în drept, lector universitar,  
Universitatea de Stat din Moldova*

### SUMMARY

*The control over the observance of the labor legislation in the field of health and safety at work is mainly exercised by the trade unions and the social partnership. At present, the legal framework of the founding and functioning of the trade unions is the CM of the RM and the law of the trade unions number 1129-XIV/2000. As regards the aspect of the exercise of public control in the field of health and safety at work, the law of the trade unions stipulates that the trade unions exercise such control through their elective staff, the technical inspectorate and the labor protection authorities acting on the basis of the approved regulations by the appropriate trade union centers (article 17, paragraph 3, of the Unions Law). We are cautioning that the obscure control over the observance of the labor legislation is established with a substantial amount of rights and competencies, which can not be ignored, and which, respectively, keep in mind in order to avoid different conflicting situations, at the same time, this knowledge allows the exclusion of possible abuses from the control of the public labor union inspector. It should be mentioned that the control exercised by the trade unions differs from one of the state, performed by the organs competent in the field, the most important difference consisting in the impossibility of the trade union namely to directly sanction the employer who does not comply with labor law.*

**Keywords:** labor law, occupational safety, occupational health, trade unions, labor protection.

## REZUMAT

*Controlul asupra respectării legislației muncii în domeniul sănătății și securității la locul de muncă este exercitat, în principal, de sindicate și de parteneriatul social. În prezent, cadrul juridic al înființării și funcționării sindicatelor este CM a RM și legea sindicatelor numărul 1129-XIV / 2000. În ceea ce privește aspectul exercitării controlului public în domeniul sănătății și securității la locul de muncă, legea sindicatelor prevede că sindicatele exercită acest control prin intermediul personalului lor electiv, al inspectoratului tehnic și al autorităților de protecție a muncii care acționează în baza reglementărilor aprobate de către centrele sindicale corespunzătoare (articolul 17, paragraful 3 din Legea uniunilor). Suntem precauți că controlul obscur al respectării legislației muncii este stabilit cu un volum substanțial de drepturi și competențe care nu pot fi ignorate și care, în consecință, țin cont pentru a evita situațiile conflictuale diferite, în același timp, aceste cunoștințe permit excluderea posibilelor abuzuri de la controlul inspectorului public al sindicatului. Trebuie menționat faptul că controlul exercitat de sindicate diferă de cel al statului, efectuat de organele competente în domeniu, cea mai importantă diferență constând în imposibilitatea sindicatului de a sancționa în mod direct angajatorul care nu respectă dreptul muncii.*

**Cuvinte-cheie:** legislația muncii, securitatea muncii, sănătatea în muncă, sindicate, protecția muncii.

Atât în practică cât și în teorie este răspândită concepția, potrivit căreia, controlul se reduce la descoperirea abaterilor de la conduita prescrisă de actele decizionale de conducere. Conform acestei concepții, controlul se limitează la anchete, în cursul cărora cel ce controlează este în căutarea de greșeli, iar consecința este ca cel controlat, situându-se pe o poziție de inferioritate, este în căutare de scuze și motive „obiective”.

*Controlul obștesc asupra respectării legislației muncii în domeniul securității și sănătății în muncă este exercitat, în principal, de către organele sindicale și cele ale parteneriatului social.*

În prezent, cadrul juridic al întemeierii și funcționării sindicatelor îl constituie Codul Muncii al Republicii Moldova și Legea sindicatelor nr. 1129-XIV/2000 [1]. În conformitate cu art. 1 din Legea sindicatelor, *sindicatele* sunt definite ca organizații obștești din care fac parte, pe principii benevole, persoane fizice unite după interese comune, inclusiv ce țin de activitatea lor, și constituite în scopul apărării drepturilor și intereselor profesionale, economice, de muncă și sociale colective și individuale ale membrilor săi.

În doctrina dreptului muncii au fost reliefate următoarele trăsături caracteristice ale sindicatelor [2, p. 170-171; 3, p. 106; 4, p. 184-185; 5, p. 109-110]:

- sindicatele se constituie în temeiul dreptului de asociere consacrat constituțional, fiind rezultatul unei asocieri de persoane după criteriul locului de muncă, al profesiei, ramurii de activitate sau teritorial;
- scopul sindicatelor este apărarea și promovarea drepturilor și intereselor pro-

fesionale, economice, de muncă și sociale colective și individuale ale membrilor săi. Așadar, sindicatele nu se pot organiza pentru a urmări obiective politice;

- sindicatele sunt, prin natura lor juridică, persoane juridice de drept privat, independente. O astfel de trăsătură derivă din următoarele considerente: sindicatele se pot întemeia numai într-un mod liber, în baza unei inițiative private și, totodată, ele nu dispun de niciun fel de prerogative specifice autorităților publice; sindicatele au un caracter facultativ, se constituie în temeiul dreptului la asociere și funcționează în condițiile pluralismului sindical.

Din caracterul reglementărilor cuprinse în Legea sindicatelor nr. 1129-XIV/2000 putem concluziona că materia constituirii și funcționării sindicatelor este guvernată de următoarele principii [6, p. 193-198]:

- *libertatea sindicală*, potrivit căreia sindicatele se constituie în mod benevol în baza dreptului constituțional de asociere, nimeni neputând fi constrâns să facă parte sau nu dintr-un sindicat, ori să se retragă sau nu dintr-un asemenea sindicat. În acest sens, art. 6, alin. (2)-(3) din Legea sindicatelor consacră următoarele interdicții: a condiționa angajarea la lucru, avansarea în serviciu, precum și concedierea persoanei de apartenența la un anumit sindicat, de înscrierea în sau ieșirea din sindicat; influențarea persoanelor prin amenințare sau mituire, prin promisiuni (de a îmbunătăți condițiile de muncă, de serviciu, de studii etc.) în scopul de a le obliga să renunțe la înscrierea în sindicat, să iasă dintr-un sindicat și să se înscrie în alt sindicat, să dizolve de sine stătător sindicatul sau prin alte acțiuni ilegale;

- *independența sindicală*, care se manifestă prin aceea că sindicatele, în activitatea lor, sunt independente față de autoritățile publice de toate nivelurile, față de partidele politice, față de asociațiile obștești, față de patroni și asociațiile acestora, nu sunt supuse controlului lor și nu li se subordonează. În vederea consolidării independenței lor, sindicatele beneficiază de o protecție constituțională, inclusiv judiciară, împotriva acțiunilor discriminatorii, care urmăresc limitarea libertății la asociere în sindicate și a activității lor, desfășurate conform statutului;

- *pluralismul sindical*, care derivă din libertatea sindicală și rezidă în posibilitatea constituirii mai multor sindicate în aceeași unitate, în același domeniu de activitate sau în aceeași ramură.

Din analiza dispozițiilor cuprinse în Legea sindicatelor nr. 1129-XIV/2000, putem deduce că sindicatele reprezintă și apără drepturile și interesele profesionale, economice, de muncă și sociale colective și individuale ale membrilor lor în autoritățile publice de toate nivelurile, în instanțele judecătorești, în asociațiile obștești, în fața patronilor și asociațiilor acestora [7, p. 198; 105; 8, p. 36].

Pentru realizarea funcției de apărare și reprezentare a intereselor membrilor săi, sindicatele beneficiază de o gamă largă de drepturi expuse în Capitolul III din Legea sindicatelor nr. 1129-XIV/2000; Regulamentul Inspectoratului Muncii al Sindicatelor al Republicii Moldova nr. 3523 din 13.09.2012, aprobat prin Hotărârea Comitetului Confederal nr. 6-10 din 19.04.2013 [9]; Regulamentul reprezen-

tantului sindicatelor cu răspunderi specifice în domeniul securității și sănătății în muncă, aprobat prin Hotărârea Comitetului Confederal nr. 7/5 din 29.04.2010 [10].

Sub aspectul exercitării controlului obștesc în domeniul securității și sănătății în muncă, Legea sindicatelor nr. 1129-XIV/2000 dispune că sindicatele exercită un asemenea control prin intermediul organelor lor electivă, inspectoratului tehnic al protecției muncii și împuterniciților pentru protecția muncii, care acționează în baza regulamentelor aprobate de centrele sindicale corespunzătoare (art. 17, alin. (3) din Legea sindicatelor). În acest scop, ele sunt în drept:

a) să viziteze și să revizuiască nestingherit unitățile și subunitățile lor, indiferent de forma juridică de organizare și de tipul de proprietate, pentru a determina corespunderea condițiilor de muncă cerințelor de protecție a muncii;

b) să prezinte patronului propuneri, obligatorii pentru examinare, cu formularea de sugestii privind eliminarea neajunsurilor depistate;

c) să participe la activitatea comisiilor pentru primirea în exploatare a obiectelor de producție, la cercetarea accidentelor de muncă;

d) să apere interesele membrilor de sindicat în problemele ce țin de protecția muncii, de acordarea înlesnirilor, compensațiilor și altor garanții sociale în legătură cu influența asupra celor ce muncesc a factorilor de producție și ecologici nocivi.

Potrivit stipulațiilor art. 17, alin. (4) din Legea sindicatelor nr. 1129-XIV/2000, în cazul depistării la unități a încălcării cerințelor de protecție a muncii, tănuirii accidentelor de muncă și a cazurilor de îmbolnăviri profesionale ori al cercetării neobiective a acestor fapte, sindicatul poate cere conducătorilor acestor unități, autorităților publice competente luarea măsurilor de neamănat, tragerea persoanelor vinovate la răspundere. În plus, în cazul periclitării vieții sau sănătății lucrătorilor, sindicatul este în drept să ceară întreruperea lucrărilor și suspendarea deciziilor patronului contrare legislației cu privire la protecția muncii. Patronul este obligat să examineze cerințele sindicatului și să-l informeze în scris despre decizia luată (art. 17, alin. (5) din Legea sindicatelor).

Din analiza prevederilor art. 17, alin. (3)-(5) din Legea sindicatelor nr. 1129-XIV/2000 putem conchide că legiuitorul nostru, folosind și în continuare un limbaj juridic perimat (sintagmele „protecția muncii”, „inspectoratul tehnic al protecției muncii” și „împuterniciții pentru protecția muncii” nu se corelează cu aparatul terminologic al Legii securității și sănătății în muncă nr. 186-XVI din 10 iulie 2008), fixează prerogative importante ale sindicatelor în domeniul securității și sănătății în muncă.

Ca o sinteză a celor menționate anterior [11, p. 27; 12, p. 118], atenționăm asupra faptului că controlul obștesc asupra respectării legislației muncii este instituit cu un volum substanțial de drepturi și competențe, care nu pot fi ignorate, și de care, respectiv, urmează să se țină cont pentru a evita diferite situații conflictuale, concomitent, cunoașterea acestora permite excluderea eventualelor abuzuri din partea controlorului obștesc – inspectorului de muncă sindical.

Sindicatele efectuează controlul obștesc asupra respectării legislației muncii



în unități, indiferent de forma juridică de organizare și de tipul de proprietate, de subordonarea departamentală sau ramurală, și sunt în drept să ceară eliminarea neajunsurilor depistate. În acest context, trebuie de menționat că un control efectuat de sindicate diferă de unul de stat, efectuat de organele abilitate în domeniu, cea mai importantă diferență constând în imposibilitatea sindicatului respectiv de a-l sancționa, în mod direct, pe angajatorul care nu respectă legislația muncii. Concluzia este că adevăratul „gardian” al respectării legii în domeniul relațiilor de muncă îl constituie sindicatele – singurele în măsură să vegheze din interior și cotidian la asigurarea condițiilor normelor de muncă și viață pentru personalul salariat [13, p. 841].

În ceea ce privește exercitarea controlului obștesc de către organele parteneriatului social în sfera securității și sănătății în muncă, un asemenea control poate fi înfăptuit de către:

a) *organele polifuncționale de parteneriat social* (Comisia națională pentru consultări și negocieri colective, comisiile pentru consultări și negocieri colective la nivel de ramură și la nivel teritorial, comisiile pentru dialog social „angajator-salariați”), care poartă negocieri colective în vederea încheierii convențiilor colective și a contractelor colective de muncă [14] și, totodată, exercită controlul asupra îndeplinirii actelor de parteneriat social, prin prisma art. 41 din CM al RM. În contextul dat, intervenim doar cu o adăugare că, potrivit art. 31, alin. (2) și art. 35, alin. (2) din CM al RM, în textul actelor de parteneriat social pot fi inserate clauze privind condițiile de muncă și securitatea și sănătatea în muncă;

b) *organele monofuncționale de parteneriat social*, cum ar fi *comitetul pentru securitate și sănătate în muncă*, a cărui sarcină de bază constă în asigurarea colaborării angajatorului și lucrătorilor în vederea identificării măsurilor privind asigurarea securității și sănătății lucrătorilor la locul de muncă. În conformitate cu pct. 2 din Regulamentul-cadru de organizare și funcționare a comitetului pentru securitate și sănătate în muncă, aprobat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 95 „Pentru aprobarea unor acte normative privind implementarea Legii securității și sănătății în muncă nr. 186-XVI din 10 iulie 2008” din 05.02.2009, comitetul pentru securitate și sănătate în muncă se constituie la inițiativa oricăreia dintre părți, pe principiul de paritate, din reprezentanți ai angajatorului și reprezentanți ai lucrătorilor cu răspunderi specifice în domeniul securității și sănătății în muncă.

Spre deosebire de legislația moldovenească, care este liberală în ceea ce privește modul de constituire a comitetului pentru securitate și sănătate (legiuitorul dispunând că un asemenea comitet „se constituie la inițiativa oricăreia dintre părți”), Codul Muncii al României [15, p. 412] nu este concordant în această privință, întrucât, la art. 179, alin. (1), se dispune că la nivelul fiecărui angajator se constituie un comitet de securitate și sănătate în muncă, iar potrivit art. 180, aceste comitete se organizează la angajatorii persoane juridice la care sunt încadrați, cel puțin, 50 de salariați. Cercetătorul român Ioan Marius Aron [16, p.



103] a concluzionat că din ultimul text citat ar rezulta că există două categorii de angajatori persoane juridice: 1) cei care au mai puțin de 50 de angajați și care nu sunt obligați să constituie comitetul; 2) cei care au, cel puțin, 50 de angajați și care sunt obligați să constituie un astfel de comitet. În conformitate cu pct. 26 din Regulamentul-cadru menționat mai sus, comitetul pentru securitate și sănătate în muncă dispune de următoarele atribuții de bază: 1) examinează și face propuneri privind planul de protecție și prevenire; 2) monitorizează realizarea planului de protecție și prevenire, inclusiv alocarea mijloacelor necesare realizării măsurilor stipulate în plan; 3) examinează chestiuni privind introducerea de noi tehnologii, alegerea echipamentelor de lucru, luând în considerare eventualele consecințe asupra securității și sănătății în muncă, și face propuneri în cazul constatării anumitor deficiențe; 4) examinează chestiuni privind alegerea, cumpărarea, întreținerea și utilizarea echipamentelor de lucru, a echipamentelor de protecție colectivă și individuală; 5) analizează modul de îndeplinire a atribuțiilor ce revin serviciului extern de protecție și prevenire; 6) propune măsuri de amenajare a locurilor de muncă, ținând seama de prezența femeilor și bărbaților, grupurilor sensibile la riscuri specifice; 7) examinează cererile formulate de lucrători privind condițiile de muncă și modul în care își îndeplinesc atribuțiile lucrătorii desemnați; 8) urmărește modul în care se aplică și se respectă actele normative de securitate și sănătate în muncă, măsurile dispuse de inspectorul de muncă, precum și modul în care este asigurată egalitatea între femei și bărbați, în ceea ce privește securitatea și sănătatea lor la locul de muncă; 9) examinează propunerile lucrătorilor privind prevenirea riscurilor profesionale, precum și privind îmbunătățirea condițiilor de muncă, și propune introducerea acestora în planul de protecție și prevenire; 10) analizează cauzele producerii accidentelor de muncă și poate propune măsuri de prevenire a acestora; 11) efectuează verificări proprii privind aplicarea instrucțiunilor de securitate și sănătate în muncă, întocmind, în acest sens, rapoarte în scris; 12) examinează raportul scris, prezentat comitetului de către conducătorul unității, cel puțin, o dată pe an, cu privire la situația securității și sănătății în muncă, la acțiunile care au fost întreprinse și la eficiența acestora în anul încheiat, precum și propunerile pentru planul de protecție și prevenire ce urmează a fi realizat în anul următor.

După cum am semnalat anterior, *Regulamentul-cadru de organizare și funcționare a comitetului pentru securitate și sănătate în muncă nu conține dispoziții referitoare la suportarea cheltuielilor ocazionate de unele activități ale respectivului comitet. În consecință, propunem completarea Regulamentului-cadru cu o prevedere din care să rezulte indubitabil că angajatorul va suporta costul acestor cheltuieli, inclusiv plata specialiștilor și a experților la care comitetul poate recurge în unele situații.*

## BIBLIOGRAFIE

1. Legea sindicatelor nr. 1129-XIV/2000. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 19.10.2000, nr. 130-132.
2. Dorneanu V. Dreptul muncii. Partea generală. București: Universul Juridic, 2012. 250 p.
3. Boișteanu E., Romandaș N. Dreptul muncii. Partea generală: Manual. Chișinău: CEP USM, 2012, 154 p.
4. Boișteanu E., Romandaș N., Dreptul muncii. Manual. Chișinău: Tipografia Centrală, 2015, 736 p.
5. Ștefănescu I. T. Tratat teoretic și practic de drept al muncii. Ed. a II-a. București: Universul Juridic, 2012, 941 p.
6. Țiclea Al., Popescu A., Tufan C. ș. a. Dreptul muncii. București: Rosetti, 2004, 783 p.
7. Boișteanu E., Romandaș N., Dreptul muncii. Manual. Chișinău: Tipografia Centrală, 2015, 736 p.
8. Sadovei N. În: Dreptul muncii: Revistă științifico-practică și informativă de drept, nr. 5/2007. Modalități legale de apărare a drepturilor salariaților prin intermediul apelării la sindicate. Mijloace legale de autoapărare, 32-37 p.
9. Regulamentul Inspectoratului Muncii al Sindicatelor al Republicii Moldova nr. 3523 din 13.09.2012, aprobat prin Hotărârea Comitetului Confederal nr. 6-10 din 19.04.2013. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 11.01.2013, nr. 6-9.
10. Regulamentul reprezentantului sindicatelor cu răspunderi specifice în domeniul securității și sănătății în muncă, aprobat prin Hotărârea Comitetului Confederal nr. 7/5 din 29.04.2010. În: <https://www.google.com/#q=Regulamentul+reprezentantului+sindicatelor++aprobat+prin+Hot%C4%83r%C3%A0rea+Comitetului+Confederal+nr.7%2F5+din+29.04.2010> (vizitat la 21.11.17).
11. Romandaș N. ș. a. Libertatea de asociere: îndrumar pentru sindicaliști. Chișinău: Centrul editorial al USM, 2005, 62 p.
12. Păscăluță F. Rolul sindicatelor în exercitarea controlului obștesc asupra respectării legislației muncii în sistemul de parteneriat social. Conferința științifico-practică internațională „Parteneriatul social în contextul transformărilor sistemico-economice”. Proiectul „Consolidarea capacității Moldovei de gestionare a pieței muncii și de reîntoarcere a migranților” în cadrul parteneriatului de mobilitate cu Uniunea Europeană implementat de către Serviciul Public Suedez de Ocupare a Forței de Muncă. Chișinău, 25.10.2011, 116-121 p.
13. Ștefănescu I.T. Tratat teoretic și practic de drept al muncii. Ed. a II-a. București: Universul Juridic, 2012, 941 p.
14. Legea patronatelor nr. 976-XIV/2000. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 09.11.2000, nr. 141.
15. Codul muncii comentat și adnotat cu legislație, doctrină și jurisprudență, vol. II / Coord. Alexandru Țiclea. București: Universul Juridic, 2008, 688 p.
16. Aron I. Accidentul de muncă. București: Universul Juridic, 2014, 346 p.

# DREPTUL ELECTORAL: DE LA ISTORIE LA REALITATE

## THE ELECTORAL RIGHTS: FROM HISTORY TO REALITY

**Stela BOTNARU,**

*doctor în drept, conferențiar universitar,  
Universitatea de Stat din Moldova*

**Ghenadie TANAS,**

*doctorand, Universitatea de Stat din Moldova*

### SUMMARY

*Nowadays the electoral law is recognized in the majority of the countries of the world. The will of the people is the base of the power in the state. Elections are the form of sovereignty of a state and the basic principle of representative democracies.*

*Electoral law represents the constitutional right of citizens to choose, to be elected and to express by vote the attitude on the most important issues of the state / society.*

**Keywords:** *fundamental rights, electoral rights, the right to choose, people, sovereignty, representativeness.*

### REZUMAT

*Actualmente, dreptul electoral este recunoscut în marea majoritate a țărilor lumii. Voința poporului constituie baza puterii de stat. Alegerile constituie forma suveranității unui stat și principiul de bază al democrațiilor reprezentative.*

*Dreptul electoral reprezintă dreptul constituțional al cetățenilor de a alege, de a fi aleși și de a-și exprima prin vot atitudinea privind cele mai importante probleme ale statului/societății.*

**Cuvinte-cheie:** *drepturi fundamentale, drepturi electorale, dreptul de a alege, popor, suveranitate, reprezentativitate.*

Conform art. 2, alin. (2) din Constituția Republicii Moldova, „suveranitatea națională aparține poporului Republicii Moldova, care o exercită în mod direct și prin organele sale reprezentative, în formele stabilite de Constituție” [1]. Legiuitorul național accentuează și dezvoltă acest fundament al statului democratic în cadrul art. 38, alin. (1) al Con-

stituției: „*Voința poporului constituie baza puterii de stat. Această voință se exprimă prin alegeri libere, care au loc în mod periodic prin sufragiu universal, egal, direct, secret și liber exprimat*” [1].

Cadrul normativ național este în deplină concordanță cu principalele instrumente juridice internaționale. Astfel, art. 21, alin.(3) din Declarația Universală a Drepturilor Omului [2] stabilește: „Voința poporului trebuie să constituie baza puterii de stat; această voință trebuie să fie exprimată prin alegeri nefalsificate, care să aibă loc în mod periodic prin sufragiu universal, egal și exprimat prin vot secret sau urmând o procedură echivalentă care să asigure libertatea votului [2]”. În aceeași ordine de idei se pronunță și art. 25 din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice, care stabilește: „Orice cetățean are dreptul și posibilitatea, fără niciuna dintre discriminările la care se referă articolul 2 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 alegerilor periodice, oneste, cu sufragiu universal și egal și cu scrutin secret, asigurând exprimarea liberă a voinței alegătorilor;

c) de a avea acces, în condițiile generale de egalitate, la funcțiile publice din țara sa” [3].

Alături de drepturile omului și de statul de drept, democrația constituie unul din cei trei piloni ai patrimoniului constituțional european și ai Consiliului Europei. Democrația este de neconceput în lipsa unor alegeri desfășurate în conformitate cu anumite principii care le conferă statutul de alegeri democratice [4, pag. 13].

Recomandarea nr. R(99)15 a Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei către statele-membre cu privire la unele măsuri vizând reflectarea campaniilor electorale de către mijloacele de comunicare în masă [5], Convenția privind standardele alegerilor democratice, drepturilor și libertăților electorale în statele-membre ale Comunității Statelor Independente, ratificată de Republica Moldova prin Legea nr. 267-XV din 16 iulie 2004 [6], de asemenea, stabilesc reglementări necesare pentru asigurarea și desfășurarea alegerilor democratice, prin care poporul, ca sursă de putere, dă legitimitate sistemului autorităților centrale și structurilor administrației publice locale prin care se manifestă autoguvernarea.

Mai mult decât atât, în contextul aspirațiilor europene ale Republicii Moldova și ralierei sistemului național de drept la standardele europene (inclusiv aquis-ul comunitar), nu putem omite Declarația de la Viena [7, pag. 35] care a totalizat primul summit al Consiliului Europei și conține un paragraf special, important prin faptul că precizează dispozițiile relativ vagi ale articolului 3 al Statutului vizând aderarea la Organizație. Declarația prevede următoarele: „Aderarea presupune că statul candidat a ajustat instituțiile și legislația sa în conformitate cu principiile de bază ale statului democratic, este devotat supremației legii și respectării drepturilor omului. Reprezentanții poporului trebuie să fie aleși prin alegeri libere și oneste, în sufragiu universal. Garantarea libertății de exprimare, în special pentru mijloacele de infor-

mare în masă, protecția minorităților naționale și respectarea principiilor dreptului internațional trebuie să rămână pentru noi elemente determinante în evaluarea statelor candidate. Angajamentul de a semna Convenția Europeană pentru Drepturile Omului și de a accepta în totalitate prevederile vizând controlul este, de asemenea, fundamental. Suntem decisi să asigurăm în cadrul Consiliului Europei respectarea deplină a angajamentelor luate de către toate statele-membre” [7, pag. 36].

Recomandarea Rec(2003)4 a Comitetului de Miniștri a Consiliului Europei „recomandă guvernelor statelor să adopte, în sistemul lor juridic național, norme împotriva corupției vizând finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale, inspirându-se din regulile comune redate în anexa la prezenta recomandare, în cazul în care nu dispun de legi, proceduri sau sisteme care să le ofere alternative eficiente și să funcționeze într-un mod satisfăcător” [6].

Ideea de reprezentare a poporului în cadrul treburilor de stat, precum și implicarea acestuia în procesul de administrare este foarte veche, și are la bază consimțământul celor reprezentați ca doleanțele și așteptările lor să fie realizate de către cel ales, de către cel care a primit mandat de ales al poporului. De la stat la stat, în diferitele epoci de evoluție socială, diferă doar sistemul de alegere – de la biblica tragere la sorți până la sistemele de reprezentare modernă.

Drepturile electorale ale cetățenilor formează o categorie distinctă între drepturile și libertățile cetățenilor, fiind, astfel, înscrise în constituții ca drepturi fundamentale și în legi ca drepturi subiective ce au ca obiect, în exclusivitate, participarea cetățenilor la guvernare sau la constituirea autorităților administrației publice locale.

În statul geto-dac, instituția regalității era ereditară, dar se baza și pe *principiul din Dionysopolis*, care indică faptul că, înainte de Burebista, a fost rege tatăl său, deci se aplica principiul eredității. Decebal a fost ales rege ca urmare a înlocuirii lui Duras, deci s-a aplicat principiul electivității. În Imperiul Roman și în Dacia Romană drepturile politice fundamentale se regăseau printre drepturile cetățenilor romani, făcându-se o distincție clară între *ius suffragii* – dreptul de a alege și *ius honorum* – dreptul de a candida la o magistratură [8, pag. 16].

Pe teritoriul statelor române medievale, primele manifestări în desemnarea și atragerea unor reprezentanți la conducerea destinelor maselor s-a înregistrat odată cu instituirea uniunilor de obști, de bază fiind sistemul cenșitar, între care cenșul de vârstă și cel de avere dominau [8, pag. 17].

Sfera drepturilor electorale subiective este mai largă decât cea rezultată din legile fundamentale, ceea ce înseamnă că nu toate drepturile electorale ale cetățenilor sunt nominalizate în constituții. Cu alte cuvinte, în constituții sunt reglementate doar drepturile electorale fundamentale ale cetățenilor, în timp ce celelalte drepturi electorale sunt prevăzute de legile organice și chiar de cadrul normativ subordonat legilor (dreptul cetățenilor de a verifica înscrierea în listele electorale, de a formula contestații, recursuri sau plângeri în legătură cu operațiunile electorale, de a formula solicitări și plângeri împotriva omisiunilor, înscrierilor greșite și a oricăror altor erori, dreptul de a contesta candidaturile etc.).

Sistemele electorale s-au format și dezvoltat în acord cu cerințele și exigențele societății moderne, fiind un factor decisiv al procesului democratizării. Răspunzând nevoii societății de a asigura legitimitatea politică necesară titularilor puterii pentru a guverna, alegerile se constituie în principiul de bază al democrației reprezentative. În societățile moderne democratice, desemnarea conducătorilor politici este rezultatul opțiunilor exprimate de cetățeni prin intermediul mecanismelor electorale. Totodată, alegerile sunt strâns legate de emergența fenomenului partidist, de organizarea și funcționarea partidelor politice. Pe măsura progresului democrației reprezentative, sistemele electorale însele s-au perfecționat. Factorul decisiv al acestui proces a fost extinderea corpului electoral prin introducerea votului universal [9, pag. 7].

În opinia prof. român Cristian Ionescu, „alegerea unui sistem electoral sau a altuia nu este deloc întâmplătoare”. Aceasta depinde, în primul rând, de cerințele realizării unei stabilități guvernamentale, grație căreia un Guvern susținut în Parlament de o majoritate lejeră își poate concentra eforturile pe transpunerea programului său de guvernare în acte legislative. În al doilea rând, opțiunea pentru un anumit sistem electoral depinde de condițiile social-politice existente, de așteptările electoratului de a fi reprezentat real în forul legislativ și de a avea o legătură mai mult sau mai puțin directă cu cei ce sunt investiți prin vot cu demnitatea publică de senator sau deputat [10, pag. 5].

Pentru o societate în plină tranziție, care își consolidează structurile de guvernare democratică și stabilește un parteneriat între acestea și componentele cele mai percutante ale societății civile, cunoașterea de către actorii jocului politic democratic, precum și de către cei guvernați a caracteristicilor sistemului electoral prezintă o importanță esențială. Aceasta deoarece sistemul de investire prin proceduri electorale democratice a reprezentanților poporului în forul legislativ este un factor de evaluare a performanțelor oricăror sisteme politice, și în același timp, un factor de configurare a jocului politic și stratificare a acestuia în două forțe: majoritate și opoziție [10, pag. 5].

Anume acestui fapt – importanței relațiilor sociale care fundamentează și legitimizează puterea și reprezentanții acesteia în cadrul statului, – se datorează apariția în Codul Penal al Republicii Moldova și evoluția ulterioară a normei penale care incriminează la art. 181<sup>1</sup> coruperea alegătorilor.

Pe parcursul ultimului deceniu, politica penală a Republicii Moldova se caracterizează prin tendințe controversate, aparent chiar contradictorii, datorate parcursului european al țării noastre, precum și schimbărilor continue ale contextului internațional, dar și intern.

În primul rând – are loc o umanizare și decriminalizare a legii penale, în al doilea rând – legiuitorul național continuă ralierea legislației penale la standardele internaționale, în special la standardele europene, în al treilea rând – continuă procesul de înlăturare a lacunelor și contradicțiilor constatate în procesul de interpretare și aplicare.

Din perspectiva vulnerabilității față de fenomenul corupției, dar și a impactului social, sistemul electoral a fost și rămâne unul dintre cele mai sensibile și vizibile domenii în acest sens. Nevoia de a concepe și implementa un set de politici adecvate de prevenire și combatere a corupției [11, cap. XI] în procesul electoral a devenit tot mai imperativă și are la origine atât electoratul, pentru care exercițiul electoral integru reprezintă o necesitate intrinsecă statului de drept și democrației, cât și elitelor politice de toate nivelurile, presați de diferitele critici ale opiniei publice, dar și animați de dorința statuării unor reguli de joc politic care să nu încalce cadrul legal.

Deși există numeroase studii și strategii, având ca inițiatori fie instituții publice, fie organisme neguvernamentale, subiectul este încă departe de a fi epuizat, în special în ceea ce privește strategiile sau politicile concrete pentru asigurarea integrității și independenței sistemului. Însuși aspectul incriminării faptei de corupere a alegătorilor în legislația Republicii Moldova, dar și în legislațiile statelor lumii relevă importanța prevenirii și combaterii fraudelor procesului electoral, în special, coruperea alegătorilor.

Cu titlu de concluzii, vom atenționa asupra faptului că incriminarea infracțiunilor electorale nu este și nu trebuie să fie examinată în afara dinamicii evolutive a alegerilor și procesului electoral din stat și că definiția unor astfel de infracțiuni trebuie să fie revizuită, ori de câte ori cadrul juridic general (național) ce reglementează alegerile este supus modificării, în vederea menținerii conformității între legea electorală materială și legea penală.

Protecția drepturilor electorale se realizează în fiecare stat, prin raportare la contextul istorico-teleologic și sociopolitic specific, astfel încât să se plieze pe necesitatea juridică de reglementare a infracțiunilor electorale. Cultura și tradiția politică (însoțite uneori și de alte considerente, precum cele religioase), dar și practicile electorale ale unei țări, pot determina dacă și la ce reper temporal, un anumit comportament este considerat inacceptabil, deoarece contravine principiilor, precum libertatea sau egalitatea, și, astfel, trebuie să fie interzis sau dacă este considerat conform cu astfel de principii și, prin urmare, permis.

Respectarea celor cinci principii ale patrimoniului electoral european (sufragiul universal, egal, liber, secret și direct) este esențială democrației. În acest cadru, democrația se poate exprima sub diferite forme, dar în anumite limite. Aceste limite derivă, în primul rând, din interpretarea acestor principii; acest text stipulează regulile minime care trebuie urmate pentru a asigura respectarea lor. În al doilea rând, nu este suficient ca dreptul electoral *stricto sensu* să conțină reguli adecvate patrimoniului electoral european, acestea însă trebuie să fie incluse în contextul lor: credibilitatea procesului electoral trebuie să fie garantată. Mai întâi, drepturile fundamentale trebuie să fie respectate. În continuare, stabilitatea regulilor trebuie să fie astfel asigurată, încât să excludă orice suspiciune de manipulare. În cele din urmă, cadrul procedural trebuie să permită implementarea eficientă a regulilor proclamate [4, pag. 32].



## BIBLIOGRAFIE

1. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994. Publicat: 12.08.1994 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1.
2. Declarația Universală a Drepturilor Omului. Hotărârea Parlamentului nr. 217 din 28.07.1990 cu privire la aderarea R. S. S. Moldova la Declarația Universală a Drepturilor Omului și ratificarea Pactelor Internaționale ale Drepturilor Omului. Publicat: 30.08.1990 în Veștile nr. 8.
3. Pactul Internațional cu privire la drepturile civile și politice. Hotărârea Parlamentului nr. 217 din 28.07.1990 cu privire la aderarea R. S. S. Moldova la Declarația Universală a Drepturilor Omului și ratificarea Pactelor Internaționale ale Drepturilor Omului. Publicat: 30.08.1990 în Veștile nr. 8.
4. Codul Bunelor Practici în materie electorală. Linii directoare și raport explicativ. În: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev-rom](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev-rom) (vizitat la 27.11.2017).
5. Recomandarea nr. R(99)15 a Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei către statele membre cu privire la unele măsuri vizând reflectarea campaniilor electorale de către mijloacele de comunicare în masă (adoptată de Comitetul de Miniștri la 9 septembrie 1999, în cadrul celei de-a 678-a reuniuni a Delegaților Miniștrilor). În: [http://apel.md/files/docs/Rec\\_99\\_15\\_reflect\\_camp\\_elect\\_ro.pdf](http://apel.md/files/docs/Rec_99_15_reflect_camp_elect_ro.pdf) (vizitat la 21.11.2017).
6. Convenția privind standardele alegerilor democratice, drepturilor și libertăților electorale în statele-membre ale Comunității Statelor Independente, ratificată de Republica Moldova prin Legea nr. 267-XV din 16 iulie 2004. Publicat: 30.07.2004 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 130.
7. Benoit-Rohmer F., Klebes H. Cadrul juridic al Consiliului Europei. Chișinău: Î. S. F. E.-P. „Tipografia Centrală”, 2007, 270 p.
8. Sinescu M. C. Infracțiunile electorale. Rezumat al tezei de doctor în drept. București: 2015, 50 p.
9. Radu A. Sisteme electorale. Tipologie și funcționare. București: Pro Universitaria, 2012, 231 p.
10. Ionescu C. Cuvânt înainte. În: Costiniu F., Șerban P. D. Aspecte ale evoluției sistemului electoral în România. București: Regia Autonomă Monitorul Oficial, 2000, 184 p.
11. Danileț C. Corupția și anticorupția în sistemul juridic. București: Editura C. H. Beck, 2009, 209 p.



# GARANȚIILE DREPTURILOR ȘI LIBERTĂȚILOR FUNDAMENTALE ALE OMULUI

## THE GARANTEES OF HUMAN FUNDAMENTAL RIGHTS AND FREEDOMS

*Adrian CRASNOBAEV,*

*lector universitar, doctor în drept,  
Universitatea de Stat „Alecu Russo”, Bălți*

### SUMMARY

*For fundamental human rights to be exercised in a concrete way, it is necessary a set of guarantees and mechanisms with national character, for ensuring the effectiveness of these rights, because the contribution of the guarantees consists both in providing a favorable institutional legal framework for human rights and its freedoms to become a reality, a state of fact, and a protection measure, otherwise, these have a declarative character, without certain effective implications of the state, through the state mechanism components.*

**Keywords:** *fundamental rights, fundamental freedoms, constitutional guarantees, protection mechanisms.*

### REZUMAT

*Pentru ca drepturile fundamentale ale omului să poată fi exercitate în mod concret, este necesar un ansamblu de garanții și mecanisme cu caracter național, care să ofere eficiență acestor drepturi, deoarece aportul garanțiilor constă atât în asigurarea unui cadru normativ și instituțional favorabil pentru ca drepturile omului și libertățile sale să devină realitate, o stare de fapt, cât și o măsură de protecție, în caz contrar, acestea poartă mai mult un caracter declarativ, lipsite de anumite implicări eficiente ale statului, prin intermediul componentelor mecanismului statal.*

**Cuvinte-cheie:** *drepturi fundamentale, libertăți fundamentale, garanții constituționale, mecanisme de protecție.*

Drepturile omului reprezintă fundamentul existenței și coexistenței umane, deoarece, fiind universale, indivizibile și interdependente, ele definesc umanitatea, iar pentru a deveni o realitate și o stare de fapt, este necesar de a fi aplicat un sistem de garanții.

Dicționarul enciclopedic definește prin noțiunea de garanție (care își are

originea de la verbul francez „garantir”, adică - a asigura, a proteja) obligația prin care cineva își asumă o răspundere sau mijloc legal de asigurare că o obligație va fi îndeplinită [2, p. 366], iar potrivit Marii Enciclopedii Sovietice, garanția este privită ca condiții și mijloace, care asigură cetățenilor posibilitatea de a dispune de drepturile consfințite în Constituție și alte legi [16, p. 277].

În diverse surse, prin noțiunea de garanții ale drepturilor și libertăților omului se înțelege fie sistemul condițiilor, mijloacelor și modalităților ce asigură tuturor și fiecăruia posibilități juridice egale pentru stabilirea, obținerea și realizarea drepturilor și libertăților proprii [24, p. 504]; sau condițiile și mijloacele care asigură realizarea de fapt și protecția multilaterală a drepturilor și intereselor cetățenilor [18, p. 228]; ori acele condiții și mijloace pozitive, care asigură realizarea și protecția drepturilor și libertăților pentru toți și fiecare [17, p. 305].

În sens larg, prin garanții ale drepturilor omului, poate fi înțeleasă totalitatea factorilor obiectivi și subiectivi care contribuie la realizarea deplină și la protecția multilaterală a drepturilor și libertăților cetățenilor, la înlăturarea eventualelor cauze și impedimente ce ar crea obstacole pentru realizarea deplină a lor. Chiar dacă acești factori sunt diverși, ei apar în calitate de condiții, mijloace, metode și măsuri orientate spre realizarea corectă a statutului juridic al individului [23, p. 34].

Din conținutul definițiilor expuse se desprind două elemente componente ale garanțiilor drepturilor omului, și anume:

a) *condițiile*, fiind determinate de regimul politic și de situația economico-socială, la o anumită etapă de consfințire, asigurare, protecție și realizare a drepturilor și libertăților omului sau cetățeanului, ori de ordinea juridică internă într-un anumit stat;

b) *mijloacele și metodele*, care reprezintă ansamblul pârghiilor juridice, care se află atât la disponibilitatea statului cât și a fiecărei persoane, în scopul asigurării protecției și realizării drepturilor și libertăților omului și cetățeanului, precum și a satisfacerii obligațiilor reciproce între stat și individ.

Prin urmare, obiectul garanțiilor îl formează relațiile sociale, care apar în procesul de realizare și protecție a drepturilor, libertăților și intereselor omului, iar conținutul este determinat de condițiile și mijloacele utilizate în scopul asigurării realizării și protecției eficiente a acestora, astfel că primele sunt orientate spre crearea unei atmosfere favorabile pentru a beneficia de drepturi și libertăți, iar mijloacele apar ca metode de apărare și garantare a drepturilor și libertăților persoanelor, create de societate și stat, orientate spre transpunerea acestora în viață, fiind divizate în obiective și subiective.

Din categoria mijloacelor obiective fac parte metodele și măsurile create și folosite de către stat și organele sale în materia protecției drepturilor și libertăților omului, iar din acele subiective se disting mijloacele care sunt selectate și utilizate de către persoană după propria sa convingere, precum că ar fi cel mai

eficient mijloc de protecție.

Se disting următoarele categorii de garanții ale drepturilor și libertăților omului:

- generale [26, p. 25; 28, p. 69], numite de unii specialiști materiale și [15, p. 225] sau neorganizate [11, p. 339], care includ condițiile și mijloacele social-economice, social-politice și ideologice;

- speciale, juridice [22, p. 18], concrete [27, p. 45] sau organizate [11, p. 341], care decurg din Constituție și alte acte normative, fiind divizate în jurisdicționale și nejurisdicționale.

Garanțiile social-economice presupun un mediu special și o bază materială, care să asigure realizarea drepturilor și libertăților omului, printre care pot fi enumerate: proprietatea și formele acesteia, stabilitatea socială, dezvoltarea economică și infrastructura dezvoltată.

Garanțiile social-politice și ideologice [20, p. 39] reprezintă politica statului în domeniul conducerii treburilor publice interne și externe, realizată printr-un sistem de autorități publice, care în ansamblu reprezintă structuri organizaționale, formate pe baza legii, dotate cu mijloace materiale și financiare, dispun de capacitate juridică și competențe necesare pentru a putea acționa, având ca suport uman unul sau mai mulți agenți publici.

În acest context, este relevantă ideea, precum că drepturile și libertățile fundamentale trebuie nu numai să se afle la același rang de ierarhizare cu statul, dar și să dețină o poziție prioritară față de acesta [14, p. 57], din considerentul că răspunderea pentru încălcarea drepturilor omului, inclusiv a lipsei mecanismelor de realizare și protecție a acestora o poartă nu numai un anumit organ de stat ori o anumită persoană cu funcție de răspundere abilitată în acest domeniu, dar, în primul rând, statul, care se presupune că are la dispoziția sa instrumentele necesare atât de ordin legislativ, executiv și judiciar, cât și financiar.

Anume statul este cel care se face responsabil de realizarea și garantarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, prin intermediul autorităților publice, a căror activitate, în principal, este realizată prin acte administrative, iar din considerentul că de calitatea acestor acte depinde eficiența întregului sistem de garantare a drepturilor și libertăților omului, apare necesitatea instituirii unui control al acestor acte, operațiuni și fapte [3, p. 344] numit în literatura de specialitate ca control asupra activității administrației publice.

Necesitatea instituirii acestui control este determinată și de faptul că deținătorii de putere administrativă, indiferent de nivelul autorității și responsabilității de care dispun, trebuie să se conformeze anumitor principii și reguli de comportament personal pentru a asigura legalitatea și eficacitatea procesului de administrare, iar întreaga activitate administrativă trebuie să fie supusă unui sistem de control capabil să depisteze și să identifice persoanele vinovate de anumite erori sau acțiuni ilicite, și în măsura posibilităților, să le impună la despăgubirea persoanelor vătămate în mod suficient și convenabil [8, p. 52].

Pentru a avea o asemenea eficiență, trebuie întrunite anumite condiții [5, p. 96-97], care privesc toate fazele controlului, de la conceperea, pregătirea și efectuarea acestuia până la stabilirea măsurilor și valorificarea concluziilor și anume:

- controlul trebuie efectuat de persoane competente, cu experiență în domeniile controlate, cinstite și corecte;

- eficiența controlului în administrația publică este dată și de ponderea acestuia în ansamblul activității de organizare, a executării și de executare în concret a legii, fiind necesar a se găsi un echilibru între cele două activități ale actului de conducere;

- în mare măsură eficiența controlului depinde și de formele ori metodele de control adoptate;

- concluziile controlului trebuie să fie bine fundamentate, iar dezbaterea acestora să fie cât mai apropiată de data încheierii controlului;

- pe baza constatărilor și concluziilor desprinse, organul de control trebuie să stabilească și măsurile necesare pentru lichidarea neajunsurilor și îmbunătățirea activității;

- pe un plan mai larg, eficiența controlului depinde de preocuparea organului de control pentru valorificarea generală, iar prin aceasta fiind asigurată acțiunii de control un rol tot mai activ, dinamic, amplificându-i funcția de factor reglator între obiectivele cuprinse în lege și activitatea desfășurată de organele administrației publice [7, p. 213].

Controlul apare ca o modalitate prin care se apreciază locul și rolul actului în procesul dinamic de realizare a raporturilor sociale, dacă acesta înlesnește realizarea scopului legii în baza căreia a fost emis sau actul este transformat într-o frână ce împiedică realizarea acestui scop, iar sub același aspect, potrivit opiniei prof. M. Preda, controlul reprezintă barometrul ce indică modul prin care acționează cel chemat să aplice actul, precum și gradul în care acesta corespunde scopului pentru care a fost emis [10, p. 134].

În concluzie, cu ajutorul controlului, statul urmărește, de asemenea, dacă actul este aplicat corect, are eficiență, corespunde cerințelor reale ale relațiilor sociale reglementate și, nu în ultimul rând, verifică legalitatea actului.

Prin urmare, garanțiile juridice speciale, în raport cu garanțiile general materiale, dețin prioritate, din considerentul că acestea poartă un caracter concret, direct, prin măsuri și mijloace consfințite legal, care asigură cetățenilor posibilități reale, efective de a beneficia pe deplin și nestingerit de drepturile lor, de a-și apăra interesele lor legitime, precum și executarea conștiințioasă a obligațiilor [21, p. 44], pe când cele general materiale reprezintă ansamblul condițiilor, mijloacelor și metodelor menite să asigure buna funcționare a celor juridice, precum și crearea unui „teren fertil” procesului de consfințire, asigurare, protecție și realizare a elementelor componente statutului juridic al persoanei.

Totuși poate fi ușor sesizabilă o interdependență între ambele categorii de

garanții, astfel că prin intermediul celor general materiale, proclamarea ori realizarea drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale devine mai reală, iar cele juridice speciale ar fi inefficiente în lipsa celor din prima categorie.

Garanțiile juridice reprezintă o categorie distinctă de norme juridice care stabilesc mijloacele și metodele normativ-juridice de asigurare a legalității și legitimității acțiunilor subiecților relațiilor sociale, de realizare și protecție a drepturilor, libertăților și intereselor legitime ale acestora, precum și instituirea unui mecanism eficient de satisfacere a obligațiilor subiective.

Însă nu toate normele juridice pot fi concepute ca garanții juridice de realizare și protecție a drepturilor, libertăților și intereselor legitime ale individului, dar numai acele care prevăd anumite mijloace și metode de asigurare a realizării și protecției unui anumit drept sau categorii de drepturi și libertăți, consfințite în Legea Supremă și în alte acte normative, puse în sarcina statului, prin intermediul organelor sale, sau oferite atât organizațiilor social - politice și neguvernamentale, cât și, în particular, individului.

Modelul ideal al funcționării garanțiilor juridice este axat pe elementele componente ale statului de drept [13, p. 278], iar potrivit prevederilor art. 1 din Legea Supremă, Republica Moldova este un 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 de stat datorită existenței fenomenului constituționalismului, care reprezintă un proces complex și în continuă dezvoltare, care vizează mecanismul realizării separației puterilor în stat, edificării statului de drept și consacrarea drepturilor omului și cetățeanului.

Eficacitatea garanțiilor juridice speciale de protecție a drepturilor, libertăților și intereselor legitime ale individului depinde și de următoarele circumstanțe:

- ansamblul competențelor oferite atât organelor de stat la nivel central și local cât și persoanelor cu funcție de răspundere;
- complexul măsurilor orientate spre instituirea unui mecanism de executare a obligațiilor reciproce participanților la relațiile sociale într-un anumit domeniu;
- obiectivitatea tragerii la răspundere juridică pentru neexecutarea obligațiilor subiective sau a nesatisfacerii în conformitate cu legea și în termeni legali a atribuțiilor de serviciu de către persoanele abilitate;
- aplicarea măsurilor juridice de reparare a daunelor aduse persoanelor în urma lezării drepturilor, libertăților și intereselor lor legitime sub forma despăgubirilor morale și materiale.

Prin urmare, garanțiile juridice pot fi identificate ca condiții, mijloace și metode de asigurare a realizării și protecției drepturilor, libertăților și îndatoririlor omului sau cetățeanului, prin prisma dimensiunilor lor de ordin constituțional, administrativ, civil, procesual-civil, penal, procesual-penal etc.

Deoarece drepturile și libertățile fundamentale ale omului constituie nu doar o realitate, ci și o finalitate a întregii activități umane [6, p. 135], instituția drep-

turilor omului definește și însumează un ansamblu de drepturi, libertăți și obligații ale oamenilor unii față de alții, ale statelor de a apăra și promova aceste drepturi, ale întregii comunități internaționale de a veghea respectarea drepturilor și libertăților respective în fiecare țară, intervenind în acele situații în care drepturile omului ar fi încălcate într-un anumit stat [12, p. 26].

În opinia lui V. Zorikin, fiecare drept poate fi realizat numai atunci când lui îi corespunde o anumită obligație a statului și organelor sale de a-l asigura [19, p. 35], astfel că îndatoririle fundamentale mobilizează cetățenii la realizarea scopurilor societății, constituind, în același timp, o garanție a realizării efective a drepturilor fundamentale, iar din considerentul că drepturile cetățenești sunt un produs al mediului social și trebuie exercitate în așa fel încât să nu aducă atingeri drepturilor și libertăților altor indivizi aflați pe teritoriul statului, acestea necesită a fi recunoscute de rând cu îndatoririle fundamentale [1, p. 307-308].

Prof. rus M. V Baglai. este de părere că obligațiile reprezintă un element component al statutului juridic al individului, care se află într-o strânsă legătură cu drepturile și libertățile omului și cetățeanului. Argumentând unitatea acestor două elemente componente ale statutului juridic al individului, autorul afirmă că așa precum este imposibilă situația individului înzestrat numai cu obligații, așa și existența drepturilor fără de obligații este de neconceput, deoarece libertatea devine reală în toate formele sale numai atunci când îmbracă forma unei ordini axate pe justiție, iar această ordine reprezintă unitatea drepturilor și obligațiilor [15, p. 259].

În același sens, prof I. Guceac susține că îndatoririle fundamentale sunt corelate drepturilor și libertăților fundamentale, iar caracterul corelativ al îndatoririlor cetățenești față de drepturi este pe deplin justificat și nicio persoană fizică sau juridică nu se poate prevala doar de drepturi, fără a-și asuma și obligații corespunzătoare, pe motiv că îndatoririle fundamentale sunt esențiale, vitale pentru stat, în aceeași măsură în care drepturile și libertățile sunt esențiale pentru individ [4, p. 129].

Drepturile subiective nu pot fi exercitate fără a fi corelate cu unele obligații juridice, deoarece aceste două componente alcătuiesc conținutul oricărui raport juridic, prin urmare, îndeplinirea îndatoririlor fundamentale formează, în același timp, mijlocul prin care se realizează drepturile subiective, prin care oamenii contribuie la realizarea scopului și sarcinilor societății în ansamblu [1, p. 308].

În contextul garanțiilor juridice speciale, răspunderea juridică poate fi condiționată și de nesatisfacerea unei/unor anumite îndatoriri fundamentale, care se poziționează ca instrument de protecție a drepturilor și libertăților omului.

În concluzie, pentru ca drepturile fundamentale ale omului să poată fi exercitate în mod concret, este necesar un ansamblu de garanții și mecanisme cu caracter național, care să ofere eficiență acestor drepturi, deoarece aportul garanțiilor constă atât în asigurarea unui cadru normativ și instituțional favorabil

pentru ca drepturile omului și libertățile sale să devină realitate, o stare de fapt, cât și o măsură de protecție. În caz contrar, acestea poartă mai mult un caracter declarativ, lipsite de anumite implicări eficiente ale statului, prin intermediul componentelor mecanismului statal.

### BIBLIOGRAFIE

1. Cârnaț T. Drept constituțional: [pentru uzul studenților]. Ed. a 2-a (rev. și adăugită). Chișinău: „Print-Caro” SRL, 2010, 513 p.
2. Chihaia L., Cifor L., Ciobanu A. și alții. Dicționar enciclopedic. Chișinău: Cartier SRL. 2001, 1696 p.
3. Creangă I., Gurin C. Drepturile și libertățile fundamentale. Sistemul de garanții. Chișinău: TISH, 2005, 400 p.
4. Guceac I. Curs elementar de drept constituțional. Vol. II. Chișinău: F. E. P. Tipografia Centrală, 2004, 496 p.
5. Iovănaș I., Drept administrativ. Vol. II. Arad: Editura SERVO-SAT, 1997, 184 p.
6. Muraru I., Tănăsescu E. - S. Drept constituțional și instituții politice. Volumul I. Ediția a XIII-a. București: Editura C.H. Beck, 2008, 290 p.
7. Negruț V. Drept administrativ. Galați: Editura Fundației Academice „Danubius”, 2001, 346 p.
8. Orlov M. Curs de contencios administrativ. Chișinău: „Elena – V. I.” SRL, 2009, 158 p.
9. Popescu, S. Teoria generală a dreptului. București: Lumina Lex, 2002, 366 p.
10. Preda M. Tratat elementar de drept administrativ. București: Editura Lumina Lex, 1996, 736 p.
11. Purdă N., Diaconu N. Protecția juridică a drepturilor omului. București: Universul Juridic, 2011, 447 p.
12. Zlătescu I. Protecția juridică a Drepturilor Omului. Institutul Român pentru Drepturile Omului. București: Universitatea Spiru Haret, 1996, 268 p.
13. Авакьян С. А. Конституция России: природа, эволюция, современность. 2-е изд. Москва: РЮИД, Сашко, 2000, 528 p.
14. Алексеев С. С. Восхождение к праву. Поиски и решения.- Москва: Норма, 2001, 660 p.
15. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации. Учебник для юридических вузов и факультетов. Москва: Изд. Норма – Инфра.М, 1998, 739 p.
16. Баглай М. В., Габричидзе Б. Н. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов. Москва: Норма, 2001, 512 p.
17. Витрук Н. В. Общая теория правового положения личности. Москва: Норма, 2008, 448 p.
18. Воеводин Л. Д. Юридический статус личности в России. Учебное

пособие. Москва: ИНФРА • М–НОРМА, 1997, 304 р.

19. Зорькин В. Д. Современный мир, право и Конституция. Москва: Норма, 2010, 543 р.

20. Комаров С. А. Личность в политической системе российского общества. Саранск: Изд-во Мордов, 1995, 206 р.

21. Комментарий к Конституции Российской Федерации. Под. общ. ред. Ю. В. Кудрявцева. Москва: 1996, 430 р.

22. Мордовец А. С. Социально-юридический механизм обеспечения прав человека и гражданина. Саратов: Изд-во Сарат , 1996, 286 р.

23. Россия в поисках стратегии: общество и власть. / Под ред. Г. В. Осипова, В. К. Левашова, В. В. Суходеева. Москва: Зерцало, 2000, 312 р.

24. Теория государства и права. Под ред. проф. В. М. Корельского и проф. В. Д. Перевалова. Москва: НОРМА-ИНФРА, 1998, 570 р.

25. Тодыка Ю. Н., Тодыка О. Ю.. Конституционное право Украины. Харьков: Райдер, 2003, 292 р.

26. Фарбер И. Е., Ржевский В. А. Вопросы теории советского конституционного права. Выпуск 1. Саратов: Приволж. кн. изд-во, 1967, 319 р.

27. Чечот Д. М. Субъективное право и формы его защиты. Ленинград: Изд-во ЛГУ, 1968, 71 р.

28. Эбзеев Б. С. Советское государство и права человека. Саратов: Изд-во Сарат , 1986, 180 р.



## REFLECȚII ASUPRA STATUTULUI JURIDIC AL COPILULUI - SOLDAT

## RÉFLEXIONS SUR LE STATUT JURIDIQUE DE L'ENFANT - SOLDAT

**Virginia ZAHARIA,**

*doctor în drept, lector universitar,  
Universitatea de Stat din Moldova*

### RÉSUMÉ

*Les enfants-soldats sont le plus souvent utilisés dans les conflits armés internes, où le concept de combattant légal est inconnu, ce qui garantit l'immunité contre la persécution pour les actions de conflit armé.*

*L'effort de toute l'humanité en ce moment vise à établir un cadre normatif viable pour la protection des enfants touchés par les conflits armés. À cet égard, le droit international humanitaire repose sur deux principes fondamentaux: le principe de la distinction des combattants par les civils et la doctrine de l'application proportionnelle de la force. Il est impératif pour la société internationale d'affirmer ces principes, développés depuis des siècles, notamment pour la protection des femmes et des enfants, qui sont les catégories les plus vulnérables de la population des belligérants touchés par les conflits armés.*

**Mots-clés:** *les conflits armés, le droit international humanitaire, la protection des enfants, les principes fondamentaux.*

### REZUMAT

*Copiii-soldați sunt de cele mai dese ori utilizați în conflictele armate interne, în care nu se cunoaște conceptul de combatant legal, fapt ce garantează imunitatea de persecutare pentru acțiunile referitoare la conflictul armat.*

*Efortul întregii omeniri la momentul de față este îndreptat spre realizarea unui cadru normativ viabil în materia protecției copiilor afectați de conflictele armate. În acest sens, dreptul internațional umanitar are la bază două principii fundamentale: principiul distincției combatanților de persoanele civile și doctrina aplicării proporționale a forței. Este imperios ca societatea internațională să afirme aceste principii, care au fost elaborate timp de secole, anume pentru protecția femeilor și copiilor, fiind cele mai vulnerabile categorii ale populației beligeranților afectată de conflicte armate.*

**Cuvinte-cheie:** *conflicte armate, drept internațional umanitar, protecția copiilor, principii fundamentale.*

După cel de-al Doilea Război Mondial omenirea este conștientă de problema utilizării copiilor-soldați, fenomen caracteristic conflictelor armate contemporane.

Actualmente, cunoaștem frecvente cazuri în care copiii se asociază grupurilor armate, prin urmare, fiind numiți „*copii-soldați*”.

Folosirea lor este interzisă de dreptul internațional, totodată, neluând în considerare interdicțiile, dar și sporirea activismului, înăsprirea sancțiunilor impuse de comunitatea internațională, întâlnim frecvente practici ale statelor în acest sens.

Este important să menționăm, că în dreptul internațional termenul „*soldat*” nu există. În vederea desemnării participanților activi la ostilități este utilizat termenul „*combatant*”, dar acest termen nu poate fi utilizat pentru copii, pornind de la ilegalitatea asocierii lor cu participarea la ostilități. Prin urmare, astăzi organizațiile de protecție a copiilor, copilăriei au dezvoltat un nou termen care nu cunoaște în prezent o întrebuintare largă – „*copiii asociați grupurilor și forțelor armate*”. [19, p. 146]

În lipsa definiției copilului și, cu atât mai mult, a copilului-soldat în dreptul internațional umanitar contemporan, suntem nevoiți să apelăm la Principiile directe de la Paris privind copiii asociați cu forțele sau grupările armate, adoptate de UNICEF la 6 februarie 2007, care definesc „copilul-soldat” ca orice persoană cu vârsta sub 18 ani care este sau a fost recrutată sau utilizată de către o forță sau un grup armat oricare ar fi funcția exercitată de acesta. [7]

Termenul desemnează, în special, dar nu exclusiv, copiii, fete și băieți, utilizați în calitate de combatanți, bucătari, portari, curieri, spioni sau în scopuri sexuale. Termenul nu desemnează doar copilul care participă sau a participat direct la ostilități. [7]

Copii-soldați sunt desemnați „copiii asociați grupelor și forțelor armate” de către agențiile de protecție a copilăriei. La rândul lor, forțele armate presupun forțele armate ale unui stat, armata sa, iar grupul armat sau grupul politic armat este entitatea armată distinctă de cea guvernamentală care include, în special, grupurile politice armate, milițiile și grupurile paramilitare. [13, p. 128]

Grupul armat cuprinde forțele opoziției, grupurile tribale, grupurile armate asociate unei minorități etnice sau religioase și multor altor tipuri de grupuri de miliții. Acești termeni sunt uneori utilizați pentru a face referire la grupurile armate (deseri paramilitare și miliții) care sunt susținute sau care sunt aliații forțelor guvernamentale, fără a face parte din ele. Este necesar de a nota că mai multe persoane și agenții de protecție a copilăriei utilizează termenii „*grup*” și „*forțe*” cu sens unic. [19, p. 370-371]

Dacă este adevărată afirmația că utilizarea copiilor-soldați a început în cel de-al Doilea Război Mondial, atunci, cu siguranță, războiul nu a încetat în anul 1945, deoarece acesta a creat precedentul periculos de utilizare a copiilor în conflictele armate ce urmau să fie declanșate mai târziu. În toată lumea, copiii au fost înrolați în forțele armate ale beligeranților, precum și în grupurile armate pentru a servi ambele părți: atât statele, precum și forțele nestatale în conflictele armate interne și internaționale. [17, p. 61]

Fenomenul copiilor-soldați este delicat, sofisticat și complicat, este o problemă ce afectează, în prezent, atât statele dezvoltate, cât și cele în curs de dezvoltare.

De exemplu, circa 35% dintre recruții britanici sunt raportați ca având mai puțin de 18 ani. SUA, de asemenea, recrutează periodic copii mai tineri de 18 ani în forțele armate regulate. În mod accidental, primul soldat american decedat în timpul campaniei militare realizate de SUA în Afganistan a fost un băiat afganez de 14 ani. Partidul Muncitorilor din Kurdistan, de asemenea, recrutează adolescenți, băieți și fete, în Germania și Suedia, pentru a-i antrena în Orientul Mijlociu, înainte de a-i trimite în calitate de soldați în conflictele armate din Turcia. [17, p. 61-62]

Nefiind prezente date oficiale exacte cu privire la numărul copiilor-soldați, suntem nevoiți să apelăm la cifrele oferite de actorii neguvernamentali. Astfel, în conformitate cu raportul Amnesty International pentru anul 2006, la acel moment se numărau peste 300 000 de copii, utilizați în conflictele armate. [10]

Diferite surse citează cifre diferite referitor la numărul copiilor afectați de conflictele armate care astăzi au loc. Astfel, unele surse indică cifra de 300 000 de copii, băieți și fete, cu vârstele cuprinse între 8 și 18 ani care sunt utilizați în calitate de copii-combatanți în circa 33 de țări. Peter Singer notează că copiii cu vârsta de circa 6 ani sunt astăzi participanți activi în peste trei pătrimi din toate conflictele armate. [15, p. 19]

În conflictele armate nu sunt implicați doar băieții, între anii 1990 și 2003 fetele au fost prezente în forțele armate din 55 de state, iar în 38 de cazuri, au fost implicate direct în conflictele armate. [15, p. 19-20]

Folosirea copiilor în calitate de combatanți înseamnă, cel mai des, separarea de mediul familial, privarea de posibilitatea de a continua studiile, traume fizice și psihologice, abuz sexual și tortură. De multe ori copiii își pierd viața. De asemenea, în special, în țările în care copiii nu sunt înregistrați la naștere, menținerea vârstei de 15 ani permitea, de fapt, înrolarea unor copii chiar sub această vârstă.

La mai bine de 10 ani de la adoptare, cel mai mare dezavantaj al Convenției ONU cu privire la drepturile copilului, 1989 [5] – vârsta minimă de participare a copilului la conflictele armate – a fost modificată prin Protocolul facultativ cu privire la implicarea copiilor în conflictele armate din 2000 la Convenția ONU privind drepturile copilului din 1989 [8]. Acest fapt a permis înlăturarea lacunei existente în mecanismul universal de protecție a drepturilor copilului. [1, p. 71]

Deoarece regulile nu sunt adresate înșiși copiilor, ci subiecților care îi recrutează, copiii-combatanți, odată ce corespund criteriilor relevante, beneficiază de aceeași protecție ca și celelalte persoane aflate în condiții similare. Singurul criteriu de vârstă nu permite de a-i considera „combatanți ilegali”.

Copiii-soldăți care sunt membri ai forțelor armate ce participă într-un conflict armat internațional sunt combatanți autorizați să participe direct la ostilități (articolul 43 al Protocolului adițional (I) la Convențiile de la Geneva din 12 august 1949 privind protecția victimelor conflictelor armate internaționale din 08 iunie 1977 [9]). [16, p. 2-3]

O situație specifică o prezintă statutul juridic al copilului prizonier. Legătura intrinsecă dintre statutul de prizonier de război și statutul de combatant nu ne permite totuși să punem semnul egalității între aceste două noțiuni. [3, p. 37]

Nu toți cei care pot beneficia de statutul de prizonier de război în conformitate cu prevederile articolului 4 A al Convenției III de la Geneva privind tratamentul prizonierilor de război din 1949 [4] pot fi calificați drept combatanți în sensul articolului 43 al Protocolul adițional (I) la Convențiile de la Geneva din 12 august 1949 privind protecția victimelor conflictelor armate internaționale din 08 iunie 1977 [9]. [3, p. 46]

Articolul 77 din Protocolul adițional (I) la Convențiile de la Geneva din 12 august 1949 privind protecția victimelor conflictelor armate internaționale din 08 iunie 1977 [9] face referire la copiii-soldați capturați în calitate de „cazuri excepționale”, deoarece respectivul articol restricționează substanțial recrutarea copiilor.

Rezultând din multitudinea actelor ce interzic folosirea copiilor în conflictele armate, putem trage concluzia că obligațiile statului în materie variază considerabil în dependență de care tratate este legat respectivul stat. [16, p. 1-2]

Folosirea copiilor-soldați este mai răspândită în Africa. Mai exact, această practică a apărut în Africa de Vest în urma războiului în Sierra Leone și în Liberia. Astăzi în aceste țări se numără 10 000 și, respectiv, 15 000 de copii folosiți pe câmpul de luptă, iar în urma crizei din Cote d'Ivoire, această practică a fost prelungită.

În Rwanda, 100 000 de copii au fost separați de familiile lor, conform datelor prezentate de UNICEF. Genocidul, la fel a făcut numeroase victime în rândul copiilor. Maternitățile, orfelinele au fost obiectul atacurilor sistematice. [18]

În special, în războiul civil din Uganda ambele, atât forțele rebele cât și Guvernul continuă să recruteze copii în acțiunile de luptă. Armata de Rezistență a Domnului (LRA) din Uganda recrutează copiii deseori în mod forțat. Problema se înrăutățește în continuare, copiii fiind preluați forțat din școli, case, de pe străzi din Uganda de Nord pentru a lupta contra Guvernului, ori, în cazul multor fete tinere, sunt folosiți în calitate de servitori sau sclave sexuale de către comandanții LRA. Unii copii sunt vânduți în Sudan în schimbul armelor sau executați în fața altor copii „pentru a lua aminte”.

Familiiile copiilor recrutați și vecinii sunt deseori omorâți pentru a elimina orice tentativă a copiilor de a se retrage din LRA. Uneori, înșiși copiii sunt obligați să-și omoare membrii familiilor sau vecinii pentru a întări senzația că ei nu ar putea reveni vreodată la casele lor. [15, p. 20]

În ultimii 20 de ani ai războiului civil, circa 30 000 de copii din Uganda de Nord au fost forțați de ARD să servească în calitate de combatanți, servitori sau sclavi sexuali. Copiii din zonele rurale sau izolate au riscul cel mai înalt de a fi răpiți de către LRA.

În jur de 40 000 de copii părăsesc casele lor de la sate în fiecare noapte, pentru a dormi în localități populate relativ mai sigure. Prin urmare, orașele populate sunt în general mai sigure, decât localitățile rurale deschise. [15, p. 20]

Dar copiii sunt folosiți în scopuri militare nu doar de forțele rebele din Uganda. Aceleași practici, deși camuflate, sunt aplicate și de forțele guvernamentale. Astfel,

sunt recrutați copiii salvați de LRA, iar ulterior aceștia sunt trimiși pe câmpul de luptă de partea adversă. Armata guvernamentală recrutează copiii în cursul procesului de „salvare” a lor. Foștilor soldați din Armata de Rezistență a Domnului le sunt promise salarii, uniforme noi și alternative traiului în stradă. Copiii pot refuza ofertele, însă riscă să fie insultați și reproșați. [15, p. 20]

Dreptul internațional mandatează un anumit număr de protecții pentru copiii prizonieri în război. Oricum, prevederile relevante pot fi regăsite în mai multe tratate internaționale. Acest fapt nu constituie o problemă în sine atât timp, cât toate statele lumii, în afară de SUA, sunt părți la Convenția cu privire la drepturile copilului.

Totodată, concilierea celor permise de dreptul internațional umanitar și prevederile Convenției cu privire la drepturile copilului nu este făcută întotdeauna fără probleme. Din prevederile articolului 31 din Convenția de la Viena cu privire la dreptul tratatelor, putem deduce concluzia, că nu există careva impedimente pentru aplicarea Convenției cu privire la drepturile copilului în vederea interpretării prevederilor Protocolului adițional I și Protocolului adițional II la Convențiile de la Geneva care reglementează situația copiilor deținuți sau internați din motive ce au legătură cu un conflict armat. [16, p. 5]

Suplimentar, în dreptul internațional umanitar a apărut necesitatea de a găsi răspunsul la întrebarea: în ce circumstanțe un copil-soldat poate fi persecutat și pedepsit pentru activitățile sale? Copiii-soldați sunt de cele mai dese ori utilizați în conflictele armate interne, în care nu se cunoaște conceptul de combatant legal, fapt ce garantează imunitatea de persecutare pentru acțiunile referitoare la conflictul armat. În anumite cazuri, copilul este recrutat, în special, pentru lipsa lor de maturitate și, ca consecință, ei devin mai labili și pot fi convinși mai ușor să comită atrocități. [16, p. 6]

Reglementările internaționale ezită să stabilească vârsta minimă pentru răspunderea penală. Protocolul adițional la acest capitol nu conține careva reglementări. Convenția cu privire la drepturile copilului cere statelor să stabilească vârsta minimă pentru răspunderea penală, însă ea nu-și propune să fixeze care ar trebui să fie aceasta.

Totodată, Comitetul pentru Drepturile Copilului nu a mers mai departe de a constata că vârsta minimă pentru răspunderea penală fixată la mai puțin de 12 ani nu este „internațional acceptabilă”. Totuși, astăzi, pare a fi cert faptul că pentru prejudiciile suportate în cadrul conflictelor armate, copilul este în drept să beneficieze atât de protecția oferită de dreptul internațional umanitar cât și de cea oferită de Convenția cu privire la drepturile copilului.

De exemplu, la elaborarea Statutului Tribunalului special pentru Sierra Leone, unicul tribunal internațional al cărui statut prevede, în mod expres, judecarea persoanelor pentru crimele comise atunci când erau copii, Secretarul General al Națiunilor Unite, Consiliul de Securitate și Guvernul Sierra Leone au căzut de acord ca acuzații să fie tratați în conformitate cu standardele în materia drepturilor omului, inclusiv cele referitoare la drepturile copilului”. [16, p. 5-6]

Poziția inițială a Administrației SUA în lupta contra Al-Qaeda a fost fixată ca conflict armat internațional, însă acesta nu face parte din categoria conflictelor armate reglementate de convențiile de la Geneva.

Persoanele deținute au fost considerate ca „combatanți ilegali”, neavând dreptul la protecția de care beneficiază prizonierii de război sau persoanele civile. [16, p. 7] Estimăm însă această poziție ca fiind una nefundamentată din punct de vedere juridic, dar și științific, noțiunea de „combatant ilegal” fiind una extrem de discutată în rândul cercurilor științifice în domeniu. [3, p. 39]

Dreptul conflictelor armate nu definește cu precizie vârsta la care combatantul este considerat copil sau adult. Normele general acceptate, inclusiv convențiile de la Geneva și alte protocoale internaționale la care SUA sunt parte, nespecificând situația combatanților minori, recunosc că în timpul unui conflict armat persoanele civile și indivizii cu vârsta mai mică de 15 ani trebuie tratați diferit de persoanele mature.

Trei deținuți afganezi transferați în închisoarea Guantanamo Bay, având vârsta cuprinsă între 13 și 15 ani au avut parte de condiții de detenție speciale, corespunzătoare vârstei lor. Situația a fost confirmată de purtătorul de cuvânt al Pentagonului: „Recunoaștem că cerințele speciale ale deținuților minori și circumstanțele nefericite afectează grav destinele lor fragede. A fost depus tot efortul pentru a le asigura un mediu sigur de orice influență a deținuților mai în vârstă”. Minorilor le-a fost respectat dreptul la educație, fiindu-le organizate cursuri de engleză, arabă, matematică, științe, artă și Islam; ei au jucat fotbal, baschet; au vizionat filme; iar printre aceste activități copiii au fost interogați asupra cunoașterii Al-Qaeda și Talibanilor. Cei trei deținuți au fost eliberați și repatriați în Afganistan în ianuarie 2004, iar ulterior fiind intervievați de jurnaliști, au vorbit pozitiv despre perioada captivității lor. [16, p. 8]

Subiectul deținerii copiilor minori capturați în Războiul contra Terorismului purtat de SUA, a fost pe larg mediatizat, fiind implicate mai multe organizații nonguvernamentale specializate în protecția copiilor. Situația reală, grație lor, a devenit mult mai transparentă. Astfel, în răspunsul scris la întrebarea adresată de Comisia pentru drepturile copilului, Departamentul de Stat al SUA a declarat că începând cu anul 2002, circa 2500 de persoane sub vârsta de 18 ani, la momentul reținerii, au fost deținute în Guantanamo, Afganistan și Irak.

Începând cu anul 2002, SUA au reținut circa 90 de copii în Afganistan. Din anul 2003 au fost reținuți aproximativ 2400 de copii în Irak, dintre care 500 au fost deținuți până în aprilie 2008. În răspunsul SUA a fost indicat că acești copii au fost deținuți, deoarece participau activ la ostilitățile contra SUA și forțele Coaliției. [16, p. 10]

În toate cazurile, în caz de necesitate, copiilor le-a fost acordată asistența medicală în mod separat de populația adultă deținută, copiii fiind subiectul programelor speciale de protecție. Copiii au primit asistență medicală de la profesioniștii care recunosc că datorită necesităților lor, ei au nevoie de îngrijire specială.

În august 2007, Centrul Educației Juvenile a fost deschis în Câmpul Cropper din Irak, având misiunea de a asigura instruirea copiilor deținuți în baza unui curriculum

fixat în colaborare cu Ministerul Irakian al Educației. Astfel, toți deținuții minori au avut acces la educația de bază de gradul 1-6, după un curriculum axat pe 6 subiecte: citirea, scrierea limbii arabe, instruirea matematică de la simplele exerciții până la ecuațiile algebrice; istoria și științele sociale, începând cu cele ale Irakului, ulterior cele ale lumii; științele Pământului și biologia; instruirea civică a Guvernului Irakian și instruirea de bază în litere, numere, frazele limbii engleze. [16, p. 11-12]

Pornind de la starea reală a lucrurilor, când copiii-soldați sunt un fenomen ce acompaniază conflictele contemporane, suntem impuși să dăm răspuns la întrebarea: dacă copiii participă activ la ostilități, cum vor răspunde ei pentru infracțiunile comise?

Dacă de acum încolo responsabilitatea penală a unui individ care a recrutat sau folosit un copil cu vârsta sub 15 ani este clar stabilită, nu trebuie să ometem nici responsabilitatea aceleiași persoane, în calitatea sa de superior ierarhic al copilului, pentru actele comise de copil. [11] Articolul 28 al Statutului de la Roma intitulat „Răspunderea șefilor militari și a altor superiori ierarhici” prevede:

*„În afară de alte motive de responsabilitate penală potrivit prezentului statut pentru crimele ce țin de competența Curții:*

*a) un șef militar sau o persoană care deține efectiv funcția de șef militar răspunde penal pentru crimele ce țin de competența Curții, comise de forțele plasate sub comandă și controlul său efectiv sau sub autoritatea și controlul său efectiv, după caz, dacă nu a exercitat controlul care se cuvenea asupra forțelor în cazurile în care:*

*b) acest șef militar sau această persoană știa ori, datorită circumstanțelor, ar fi trebuit să știe că aceste forțe comiteau sau urmau să comită aceste crime; și*

*c) acest șef militar sau această persoană nu a luat toate măsurile necesare și rezonabile care erau în puterea sa pentru a împiedica sau a reprimă executarea ori pentru a raporta autorităților competente în scopurile anchetei și urmăririi;*

*d) în ceea ce privește relațiile dintre superiorul ierarhic și subordonați, neprevăzute la lit. a), superiorul ierarhic răspunde pentru crimele ce țin de competența Curții, comise de subordonații plasați sub autoritatea și sub controlul său efectiv, dacă nu a exercitat controlul care se cuvenea asupra acestor subordonați în cazurile în care:*

*e) superiorul știa că acești subordonați comiteau sau urmau să comită aceste crime ori a neglijat în mod deliberat să țină seama de informațiile care indicau aceasta în mod clar;*

*f) aceste crime erau legate de activități ce țineau de responsabilitatea sa și de controlul său efectiv; și*

*g) superiorul ierarhic nu a luat toate măsurile necesare și rezonabile care erau în puterea sa pentru a împiedica sau a reprimă executarea ori pentru a raporta autorităților competente în scopurile anchetei și urmăririi”. [12]*

Un copil poate el însuși să comită acte care să constituie o infracțiune gravă în dreptul internațional umanitar. Dacă, în anumite condiții, acest copil poate fi respon-



sabil din punct de vedere penal, superiorul său va putea fi, la rândul lui, să răspundă pentru actele copilului-soldat. [2]

Statutul Curții Penale Internaționale, 1998, în articolul: „*Curtea nu are competența față de o persoană sub vârsta de 18 ani în momentul pretinsei comiterii a unei crime*”. [12]

Așa cum o indică și formularea sa, articolul vrea să delimiteze competența Curții și nu constituie o regulă de drept internațional. Într-adevăr, responsabilitatea penală a unui copil pentru genocid, crime împotriva umanității sau crime de război nu este exclusă, în principiu, de dreptul internațional.

În practică, este posibil ca majoritatea copiilor să nu posede mens rea (elementul subiectiv al crimei). Crima de genocid, de exemplu, implică „intenția de a distruge, în întregime sau parțial, un grup național, etnic, rasial sau religios, așa cum e el” (Statutul CPI, art. 6). Este cazul tuturor copiilor acuzați de genocid în Rwanda. [2]

Din contră, Convenția ONU cu privire la drepturile copilului, 1989 [5] face trimitere la infracțiunile de drept penal legate de acțiuni sau de omisiuni interzise de dreptul internațional. Această referință rezultă în urma unei lecturi a contrario a art. 40 (2) al Convenției: „Statele participante veghează în special: (a) ca niciun copil să nu fie suspectat, acuzat sau incriminat de legea penală pe baza acțiunilor sau omisiunilor ce nu erau interzise de dreptul național sau internațional în momentul în care ele au fost comise”. [2]

Lucrările pregătitoare ale Statutului Curții Penale Internaționale arată că statele au adoptat soluția art. 26 pentru a nu risca niciun conflict între Statut și jurisdicțiile naționale în ceea ce privește vârsta minimă a responsabilității penale.

Citit în lumina principiului complementarității jurisdicției Curții în raport cu jurisdicțiile naționale, art. 26 lasă jurisdicțiilor naționale sarcina de a judeca minorii. În fața jurisdicțiilor naționale, copiii-soldăți presupuși, responsabili de crime de drept internațional vor fi judecați ca și alți copii în conflict cu legea. Aici este clară referirea la justiția civilă, dar trebuie, de asemenea, remarcat că acei copii cu vârste sub 18 ani încorporați în forțele armate sunt supuși justiției militare, fără ca niciun instrument internațional să poată să remedieze în mod explicit acest lucru. De aceea, e necesar să se vegheze ca un sistem militar legal să fie compatibil cu normele internaționale cu privire la copil, asigurându-se, bineînțeles, de: verificarea vârstei copilului, predominarea interesului superior al copilului, verificarea condițiilor de detenție și respectarea dispozițiilor Dreptului Internațional Umanitar și ale Dreptului Omului, respectarea interzicerii pedepsei capitale, existența pedepselor cu caracter educativ și nu doar punitive și disciplinare. [2]

Toate normele internaționale și regionale privind administrarea justiției juvenile vor trebui să fie respectate. Vom invoca în acest sens: art. 14 (4) al Pactului internațional cu privire la drepturile civile și politice, 1966: „*Procedura aplicabilă tinerilor care nu sunt încă majori în ceea ce privește legea penală va ține cont de vârsta acestora și interesul pe care îl prezintă reeducarea lor*”. [6]

Norme asemănătoare sunt stabilite de Convenția ONU cu privire la drepturile copilului, 1989, în special în art. 40 (1): *orice copil în conflict cu legea penală are dreptul la*



*un tratament care „să fie de natură să favorizeze sensul demnității și valorii personale, care să întărească respectul pentru Drepturile Omului și Libertățile Fundamentale ale Oamenilor și care să țină cont de vârstă, precum și de necesitatea de a facilita integrarea acestuia în societate și asumarea unui rol constructiv în sânul acesteia”.* [5]

În particular, legislația națională va trebui să prevadă o vârstă limită, sub care copilul nu este responsabil penal. În plus, procedura în fața jurisdicției naționale va trebui să garanteze, *inter alia*, dreptul de a fi audiat, dreptul de a avea un proces echitabil, dreptul de a fi tratat de către autorități și instituțiile special concepute pentru copii și adaptate nevoilor lor. În cadrul unei proceduri de respectare a drepturilor lor, copiii-soldați vor putea să facă, astfel, apel la eventuale circumstanțe atenuante, precum acelea de a fi fost drogați sau constrânși să acționeze împotriva voinței lor. În orice caz, o condamnare la pedeapsa cu moartea nu poate fi pronunțată (nici, a fortiori, executată) în cazul persoanelor care au mai puțin de 18 ani în momentul comiterii infracțiunii. [2]

Vârsta fragedă a copiilor-soldați nu este singurul element ce trebuie luat în considerare atunci când se evaluează problema responsabilității lor penale. Copiii-soldați, cel puțin cei care au mai puțin de 15 ani, sunt, în primul rând, victimele unei crime de război, pentru motivul recrutării și folosirii pentru a participa la ostilități. Luând în considerare acest fapt, anumiți autori susțin că miza judecării copiilor-soldați minori de 15 ani va sfârși prin a-i face victime pentru a doua oară. Coerența dreptului ar impune, astfel, ca tribunalele naționale să nu judece decât copiii a căror recrutare și participare la ostilități sunt tolerate de dreptul internațional, de exemplu, copiii între 16 și 18 ani, înrolați voluntar în forțele armate ale unei țări a cărei legislație permite acest tip de recrutare. Această exigență a coerenței, împreună cu faptul că acești copii cu vârste mai mici de 15 ani nu posedă, în general, o capacitate foarte mare de discernământ, ar trebui să determine legislatorul național să fixeze, cel puțin, la 15 ani vârsta responsabilității penale pentru crime de drept internațional.

Pentru a înlătura copiilor traumatismul unei trimeri în judecată, anumiți autori sugerează alternativa unei amnistii, aplicabilă exclusiv copiilor și însoțită de un program de reabilitare. O amnistie generală care este limitată în două privințe: în primul rând, aplicabilă doar copiilor și, în al doilea rând, plasarea copiilor într-un program educațional de reabilitare pentru a face integrarea lor – urmează aceeași linie a legilor internaționale cu privire la drepturile umanitare internaționale ale omului și este, de asemenea, o abordare practică ce ia în considerare atât resursele disponibile după terminarea conflictului cât și implementarea pe viitor a unei generații de „băieți pierduți” fără educație sau priceperi. [2]

Totuși se pare că un alt gen de considerații trebuie făcut înaintea celor deja precizate. Ca regulă generală, dreptul internațional nu apreciază că procedura judiciară este cea mai bună soluție pentru comportamentul copiilor suspectați, acuzați sau învinuiți de infracțiuni de drept penal. Or, art. 40 (3), lit. (b) al Convenției ONU cu privire la drepturile copilului, 1989, [5] prevede că măsurile pentru a trata copiii în conflict cu legea penală fără a recurge la procedura judiciară ar trebui să fie luate de fiecare dată, când aceasta ar fi posibil sau de dorit, fiind în același timp subînțeles faptul că dreptu-

rile omului și garanțiile legale să fie amplu respectate. Regula 11 (1) a Regulilor de la Beijing sugerează: „1. Se va încerca, în măsura posibilului, să se trateze cazul delinvenților juvenili evitând recurgerea la o procedură în fața autorității competente”. [2]

Procedurile extrajudiciare, precum programele comunitare, în special de supraveghere și orientare temporară, pot să răspundă mai bine imperativului interesului copilului, chiar și în cazul delictelor celor mai grave. Recurgerea la mijloace extrajudiciare permite evitarea consecințelor negative ale unei proceduri normale în administrarea justiției pentru minori (de exemplu, pecetea unei condamnări și a unei judecări).

Sunt circumstanțe singulare ale fiecărui caz care justifică recurgerea la mijloace extrajudiciare, chiar atunci când au fost comise delikte dintre cele mai grave (primul delict, act comis sub presiunea unei bande etc.). [2]

Ținând cont de momentele menționate, identificăm o serie de strategii efective în vederea soluționării problemei copiilor-soldați:

1. Încetarea conflictului armat. Comunitatea internațională trebuie să-și concentreze atenția asupra încetării conflictului pentru a reduce cererea pentru copii-soldați, prevenirea recrutării, demobilizarea și reabilitarea copiilor-soldați. Aceasta se prezintă ca fiind cea mai efectivă strategie pentru reducerea utilizării copiilor în război. Procesul de demobilizare și reabilitare a copiilor-soldați trebuie să înceapă odată cu încetarea conflictului în care ei sunt implicați.

2. Prevenirea recrutării. Dacă încetarea conflictului armat nu este posibilă, atunci comunitatea internațională trebuie să susțină eforturile naționale și cele ale comunităților în încercările de a preveni recrutarea copiilor de către forțele și grupurile armate. Aceasta ar putea implica, de exemplu, monitorizarea localităților rurale și a satelor pentru a le face mai sigure pentru copii; oricum acestea sunt strategii de termen scurt. Politicile de lungă durată ar trebui să implementeze oportunități economice în alte părți ale țării implicate într-un conflict armat, pentru a oferi populației alternative mai constructive decât lupta.

3. Implementarea metodologiei de identificare. Este dificil de a identifica copiii-soldați printre membrii forțelor armate. Utilizarea vârstei minime pentru recrutare este un prim-pas pozitiv, totuși este necesar de a nu o utiliza arbitrar, ci de a ține cont și de o serie de alți factori, cum ar fi valorile sociale și culturale.

4. Demobilizarea, reabilitarea și reintegrarea. Atunci când copilul-soldat este identificat, comunitatea internațională poate utiliza metode centralizate și descentralizate pentru a demobiliza, reabilita și reintegra acest copil. Organizațiile internaționale, statele și organizațiile neguvernamentale internaționale vor asigura și asistență, și resursele necesare comunităților locale, familiilor pentru a reunifica și reintegra cu succes foștii copii-soldați.

5. Acordarea resurselor pentru educație. În final, actorii internaționali trebuie să acorde resurse financiare considerabile și asistență tehnică pentru a instituționaliza educația formală și neformală a copiilor-soldați demobilizați. Aceste programe pot constitui capacitatea pentru foștii soldați de a profita la maximum de oportunitățile economice, politice, sociale de lungă durată în cadrul procesului de reintegrare. [15, p. 22-23]

Ținând cont de starea reală a vieții internaționale, Consiliul de Securitate al ONU a chemat statele să sporească efortul de încetare a utilizării copiilor în calitate de combatanți în conflictele armate.

În mandatul operațiunilor de menținere a păcii deja se include sarcina protecției copiilor, iar în componența mai multor misiuni de menținere a păcii, de exemplu, în Republica Democrată Congo și în Cote d'Ivoire, sunt implicați specialiști civili pentru protecția copiilor.

La fel, este necesar ca în cadrul negocierilor cu privire la situația copiilor în cadrul conflictelor armate să participe toate părțile beligerante.

În ce privește subiecții nestatali, participarea lor la asemenea negocieri nu trebuie să le afecteze statutul lor politic sau juridic și trebuie realizată cu acordul guvernului respectiv.

Cu referire la acești subiecți, se vor răsfrânge regulile de purtare a conflictelor armate stabilite de Convențiile de la Geneva și alte documente de drept internațional în materie, pe care subiecții le vor respecta. [14]

Cu toate acestea, copiii se confruntă în continuare cu amenințări importante la adresa supraviețuirii, cu lipsa oportunităților în ceea ce privește natura și efectele conflictelor armate contemporane.

Efortul întregii omeniri, la momentul de față, este îndreptat spre realizarea unui cadru normativ viabil în materia protecției copiilor afectați de conflictele armate. În acest sens, dreptul internațional umanitar are la bază două principii fundamentale: principiul distincției combatanților de persoanele civile și doctrina aplicării proporționale a forței.

Este imperios necesar ca societatea internațională să afirme aceste principii, care au fost elaborate timp de secole, anume pentru protecția femeilor și copiilor. [14] Or, copiii, de rând cu femeile, sunt cele mai vulnerabile categorii ale populației beligeranților afectate de conflictele armate.

## BIBLIOGRAFIE

1. Bârsan Ioan. Dreptul conflictelor armate. Sibiu: Editura Academiei Trupelor de Uscat, 1998, 464 p.

2. Bădescu V. Aspecte privind implicarea copiilor-soldați în conflictele armate. [Online]: <https://www.google.md/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0CCMQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.unap.ro%2Fro%2Funitati%2Fcdiu%2FGL7%2520PROBLEMATICA%2520reprezentata%2520de%2520COPII%2520SOLDATI.doc&ei=qP1DVNe9K8b4Oq6RgIAC&usg=AFQjCNFcpCy8vuUy1czSJhK1knfR76y5lg&bvm=bv.77648437,d.ZWU>. (Vizitat la 28.10.2017).

3. Cauia Alexandru. Statutul juridic al combatantului în conflictele armate contemporane. Teză de doctor în drept. Chișinău, 2011, 185 pag.

4. Convenția III de la Geneva privind tratamentul prizonierilor de război, 12 august

1949, ratificată de Republica Moldova la 24 mai 1993. 194 state-părți. [On-line]: <http://www.crucearosie.ro/uploads/images/Conventia%20de%20la%20Geneva%20pdfuri/Conventia%20de%20la%20Geneva%20III.pdf>. (Vizitat la 27.10.2017).

5. Convenția ONU cu privire la drepturile copilului, adoptată de Adunarea Generală a Organizației Națiunilor Unite la 20 noiembrie 1989. Ratificată de Republica Moldova prin Hotărârea Parlamentului nr. 408 din 12.12.1990. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 30.12.1990, nr. 12. [On-line]: <http://legislatie.resurse-pentru-democratie.org/legea/conventia-cu-privire-la-drepturile-copilului-1989.php>. (Vizitat la 05.11.2017).

6. Pactul Internațional privind drepturile economice, sociale și culturale, 16 decembrie 1966. Adoptat și deschis spre semnare de Adunarea Generală a Națiunilor Unite la 16 septembrie 1996 prin Rezoluția 2200 A (XXI). Intrat în vigoare la 3 ianuarie 1967, c. dispozițiilor art. 27. Publicat: 01.01.1998 în Tratatate Internaționale nr. 1, art. nr. 19. Intrat în vigoare: 26.10.1993. [On-line]: <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=356369>. (Vizitat la 28.10.2017).

7. Principiile de la Paris. Principii directe privind copiii asociați forțelor armate sau grupurilor armate. Februarie 2007, 50 p. [On-line]: <http://www.unicef.org/french/protection/files/ParisPrincipesFrench310107.pdf>. (Vizitat la 27.10.2017).

8. Protocol facultativ cu privire la implicarea copiilor în conflictele armate din 2000 la Convenția privind drepturile copilului din 1989. [On-line]: <http://www.cab1864.eu/upload/PROTOCOL%20FACULTATIV%20CU%20PRIVIRE%20LA%20IMPLICAREA%20COPIILOR%20IN%20CONFLICTE%20ARMATE%20LA%20CONVENTIA%20PRIVIND%20DREPTURILE%20COPILULUI.pdf>. (Vizitat la 28.10.2017).

9. Protocolul adițional (I) la Convențiile de la Geneva din 12 august 1949 privind protecția victimelor conflictelor armate internaționale din 08 iunie 1977, ratificat de RM la 24.05.1993. 170 state-părți. [On-line]: <http://www.crucearosie.ro/uploads/images/Conventia%20de%20la%20Geneva%20pdfuri/Protocolul%20Additional%20I.pdf>. (Vizitat la 27.10.2017).

10. Raportul Amnesty International (AI) referitor la situația drepturilor omului în lume, lansat la 23 mai 2006 în RM. [On-line]: <http://www.amosnews.ro/arhiva/raportul-amnesty-international-2006-24-05-2006>. (Vizitat la 28.10.2017).

11. Raportul Secretarului General asupra înființării unui Tribunal special pentru Sierra Leone, UN DOC. S/2000/915, 4 octombrie 2000, p. 1-15. [On-line]: [http://www.un.org/fit/documents/view\\_doc.asp?symbol=S/2000/915](http://www.un.org/fit/documents/view_doc.asp?symbol=S/2000/915). (Vizitat la 05.11.2017).

12. Statutul Curții Internaționale Penale, adoptat la 17 iulie 1998, în vigoare din 01 iulie 2002. [On-line]: <http://lege5.ro/Gratuit/ge3tqmbu/statutul-de-la-roma-al-curtii-penale-internationale-din-17071998->. (Vizitat la 05.11.2017).

13. Захария В. Защита военнопленных детей в международном гуманитарном праве. În: Материалы II-ой Международной научно-практической Конференции «Молодежь и Наука: реальность и будущее». Том V, г. Невинномысск, 03.05.2009. Невинномысск, 2009, pp. 127-128.

14. Канцелярия Специального представителя Генерального секретаря по

вопросу о детях и вооружённых конфликтах. Меняющийся характер конфликтов. [On-line]: <https://childrenandarmedconflict.un.org/ru/effects-of-conflict/the-changing-nature-of-conflict/>. (Vizitat la 28.10.2017).

15. Goung Aarong. Preventing, Demobilising, Rehabilitating and Reintegrating Child Soldiers in African Conflicts. În: The Journal of International Policy Solutions, Spring, 2007, Vol. 7, p. 19-24.

16. Happold Matthew. Child prisoners in War. În: Prisoners in War, Oxford: Oxford University Press, 2010. [On-line]: <http://ssrn.com/abstract=1321546>. (Vizitat la 28.10.2017).

17. Udombana Nsongurua J. War is not child's play! International Law and the prohibition of children's involvement in armed conflicts (21 aprilie 2006). În: Temple International & Comparative Law Journal, Vol. 20, 2006, No. 1, p. 57-109. [On-line]: <http://ssrn.com/abstract=1803637>. (Vizitat la 05.11.2017).

18. Afoukou Franck Armel O. L'Organisation des Nations Unies face aux conflits armes en Afrique: contribution a une culture de prevention. Université d'Abomey Calavi (Benin), 2005. [On-line]: [http://www.memoireonline.com/11/06/270/m\\_onu-conflits-afrique-contribution-a-une-culture-de-prevention3.html](http://www.memoireonline.com/11/06/270/m_onu-conflits-afrique-contribution-a-une-culture-de-prevention3.html). (Vizitat la 05.11.2017).

19. Les enfants et les conflits armés. Nouvelle édition. Un guide en matière de droit international humanitaire et de droit international des droits de la personne. Bureau international des droits des enfants. Montréal, Québec, H391B6, Canada, 2010, 511 p. [On-line]: <http://www.ibcr.org/wp-content/uploads/2016/06/Guide-droit-international-2010-fran%C3%A7ais.pdf>. (Vizitat la 05.11.2017).

# ASPECTE LEGALE ȘI CONCEPTUALE PRIVIND DREPTUL LA IDENTIFICAREA PERSOANEI FIZICE

## LEGAL AND CONCEPTUAL ASPECTS OF THE RIGHT TO PERSONAL IDENTIFICATION

**Ludmila ȚARANU,**

*doctor în drept, lector universitar,  
Academia de Studii Economice din Moldova,  
Universitatea Cooperatist-Comercială  
din Moldova*

**Alexandru ȚARANU,**

*masterand, Universitatea de Stat din Moldova*

### SUMMARY

*In this article we expose the personal non-patrimony rights of the natural person. We researched the evolution of the rights of the persons under the influence of philosophic, sociologic, psychological and psychoanalytical movements which enriched the concepts of physical person. Having analyzed the provisions of effective legislation and doctrinal concepts, we have proposed to supplement the specialized legal literature with a research, which reflects different aspects of the institutions of the natural person's identification: definition, legal nature, evolution and importance.*

**Keywords:** *natural person, positive right, subjective right, subject of law, civil relations, exercise capacity.*

### REZUMAT

*În acest articol expunem drepturile personale nonpatrimoniale ale persoanei fizice. Am cercetat evoluția drepturilor persoanelor aflate sub influența mișcărilor filosofice, sociologice, psihologice și psihiatrice, care au îmbogățit conceptele de persoană fizică. După analizarea prevederilor legislației și conceptelor doctrinare eficiente, am propus completarea literaturii juridice de specialitate cu o cercetare care reflectă diferite aspecte ale instituțiilor identificării persoanei fizice: definirea, natura juridică, evoluția și importanța.*

**Cuvinte-cheie:** *persoană fizică, drept pozitiv, drept subiectiv, subiect de drept, raporturi civile, capacitate de exercițiu.*

Normele juridice reglementează statutul legal al omului în calitatea sa de persoană - ca subiect de drept, căreia îi aparține orice drept. În viața juridică, oamenii apar în raporturile dintre ei ca titulari de drepturi și purtători de obligații, fie individual, când vorbim de persoana fizică, fie organizat în condițiile legii ca o entitate distinctă de persoana fiecăruia dintre constituenții acesteia [16, p. 7].

Autorul O. A. Krasavcikov privește capacitatea de a avea drepturi și obligații ca fiind posibilitatea juridică a cetățeanului de a fi participant la toate relațiile juridice permise de lege [23, p. 98-99]. Persoana fizică - individul uman considerat în mod singular în calitatea sa de subiect de drept - se bucură de capacitate de exercițiu și de capacitate de folosință, în condițiile legii [18, p. 667].

În opinia autorului M. B. Cantacuzino, noțiunea de personalitate nu constituie o creațiune a naturii, ci un concept juridic izvorât, ca toate conceptele juridice, din experiența vieții sociale, și supus ca atare acelei aprecieri colective, acelei limitări și reglementări care e caracteristică ordinii juridice, adică normelor de drept pozitiv. În viziunea acestuia, ființa omenească nu e o persoană pe terenul dreptului în măsura în care puterile sale sunt recunoscute de societate ca susceptibile de a crea o armonie și de a îndeplini prin liberul lor avânt funcțiuni sociale [6, p. 44].

O definiție expresă a persoanei fizice o găsim în art. 17 din Codul civil al Republicii Moldova, potrivit căruia „persoană fizică este omul, privit individual, ca titular de drepturi și de obligații civile” [2].

Autorii I. Dogaru și S. Cercel susțin că a „identifica” persoana fizică înseamnă a „constata identitatea” acesteia, a individualiza omul în societate, în ansamblul relațiilor sociale la care ia parte. Această problemă apare pe tot parcursul vieții omului și nu numai în viața sa juridică, ci și în cea „extrajudiciară” [13, p. 140-141].

Omul are vocația de subiect de drept în toate ramurile de drept și, în consecință, identificarea lui este necesară și se face în toate aceste ramuri, așa încât, în domeniul dreptului, identificarea este atotcuprinzătoare. Sistemul juridic nu poate admite, în desfășurarea obișnuită a circuitului civil, „tăinuirea identității”, așa încât „anonymatul” constituie aici o excepție. Desemnarea concretă a titularului dreptului subiectiv ori a subiectului ținut de executarea obligației înseamnă, în fapt, identificarea sa. Prin identificarea persoanei fizice se înțelege individualizarea omului, adică determinarea poziției sale, stabilirea identității sale, în viața juridică [13, p. 108].

În lucrările de specialitate, materia identificării persoanei fizice este desemnată sub diferite denumiri: „atributele persoanei fizice”, „drepturile personale nepatrimoniale”, „individualizarea persoanei fizice”, „drepturile personalității umane”. După denumirile respective sunt identificate mijloacele care servesc la identificarea persoanei fizice, acestea sunt numite: „tribute” sau „elemente” de identificare ale persoanei fizice [5, p. 348].

În calitate de participant la raporturile civile, individul este însoțit în permanență



de necesitatea individualizării sale: la naștere copilul „se înregistrează”, ceea ce înseamnă o primă identificare; minoratul aduce problema ocrotirii copilului, indiferent că este lipsit de capacitate de exercițiu sau are capacitate restrânsă, ceea ce presupune identificarea acestuia; ulterior majoratul și, de aici înainte, încheierea diferitelor acte juridice civile, în calitate de titular al deplinei capacități de exercițiu, implică iarăși identitatea sa; în fine, faptul morții fizic constatate sau judecătorește declarate reclamă identificarea [8, p. 149].

În doctrină se apreciază faptul că existența persoanei fizice – materializată în corpul și viața acesteia – este condiția necesară și suficientă pentru ca ea să fie recunoscută ca subiect de drepturi și obligații. Doar la stabilirea identității în raport cu semenii ei, în modul stabilit de lege, o persoană va putea să dobândească drepturi și să le valorifice față de alte persoane ori față de autorități [19, p. 159]. În sensul art. 24 din Codul civil al Ucrainei, „omul, fiind parte a raporturilor civile, se consideră persoană fizică” [3].

Doctrinarul C. T. Ungureanu afirmă că prin individualizarea (identificarea) persoanei fizice se înțelege stabilirea identității ei prin mijloace care să permită identificarea persoanei fizice în raporturile juridice [21, p. 295].

Ca atribute ale identificării persoanei fizice în raporturile civile servesc: numele persoanei, domiciliul și starea civilă. Din momentul nașterii și până la deces persoana fizică intră în variate raporturi juridice de diferită natură. Pentru individualizarea persoanei este necesară identificarea sa după anumite criterii. Identificarea persoanei fizice este reglementată de norme juridice din diferite ramuri ale dreptului, cum ar fi: dreptul civil, dreptul familiei și prezintă o instituție juridică complexă [11, p. 115].

Un studiu redevabil asupra identității omului a fost realizat de R. Carp și S. Șandru în lucrarea „Dreptul la intimitate și analiza datelor cu caracter personal”. Autorii subliniază că identitatea omului are în prezent o mare importanță atât din perspectiva proprie a fiecărei persoane fizice, cât și din punctul de vedere al relațiilor cu ceilalți, relații în care este foarte importantă ideea protejării intereselor fiecăruia [7, p. 105].

Trebuie subliniat că evoluția dreptului persoanelor a fost profund influențată în sec. al XX-lea de curentele filozofice, sociologice, psihologice și psihanalitice care au îmbogățit conceptele de persoană fizică. Un salt cu adevărat semnificativ a avut loc prin Declarația Universală a Drepturilor Omului, când individului abstract i s-a opus persoana ca o realitate concretă, atât carnală cât și spirituală. Acest reviriment a fost resimțit în abordarea persoanei fizice care tratează existența persoanei, drepturile sale și identificarea sa. În acest sens, art. 2 din Declarație prevede faptul că fiecare om se poate prevala de toate drepturile și libertățile proclamate, fără niciun fel de deosebire ca, de pildă, deosebirea de rasă, culoare, sex, limbă, religie, opinie politică sau orice altă opinie, de origine națională sau socială, avere, naștere sau orice alte împrejurări [1].

Autorul O. Filimon susține principiul, potrivit căruia orice ființă umană este



persoană fizică – subiect de drept. Dreptul este chemat să reglementeze raporturile dintre persoane. Orice om are calitatea de subiect de drept – de persoană fizică. Acest principiu este rodul unei lupte istorice ce a străbătut veacurile pentru dreptul civil, persoana fizică fiind subiectul individual de drept. În aceeași sur-să menționată, autorul declară faptul că termenul de „persoană fizică” nu este, poate, cel mai potrivit. Știința dreptului nu studiază omul în integritatea sa. Ea nu studiază omul din punct de vedere fizic și nici în întregime, omul sub aspect filozofic. Știința dreptului privește oamenii ca participanți la relațiile sociale și, anume, participanți la acele raporturi sociale care formează obiect de reglementare pentru norma juridică. Însuși cuvântul „persoană”, provenit din cuvântul latinesc *persona*, denumea masca pe care o purta actorul antic. Preluându-se în drept acest cuvânt, s-a voit ca el să exprime tocmai ideea participării omului ca actor la viața social-juridică [14, p. 153].

Remarcând aceeași concepție, în lucrarea „Tratat de drept civil român” se evidențiază faptul că noțiunea de persoană este în strânsă legătură cu o serie de drepturi (personale), spre deosebire de cele patrimoniale, care privesc bunurile. Drepturile personale nu se răsfrâng asupra patrimoniului, dar sunt în strânsă legătură cu acestea; de exemplu, cu legăturile de familie, care au o mare înrăurire asupra evoluției ereditare a patrimoniului. Drepturile personale nu sunt apreciable în bani, dar aceasta nu înseamnă că încălcarea ilicită a unui asemenea drept n-ar putea da naștere la daune, care se vor acorda în bani persoanei păgubite, conform principiilor generale. Astfel, se face cunoscută noțiunea de persoană fizică ca fiind acele persoane propriu-zise, ființe omenești care au o existență reală [15, p. 135-136].

Studiind literatura de specialitate, întâlnim o interpretare similară a savanților I. R. Urs și C. Ilie-Todică precum că „sub aspectul naturii juridice, atributele de identificare sunt drepturi personal nepatrimoniale (însă noi credem că este corectă utilizarea termenului de „drepturi nepatrimoniale”). Ele nu au un conținut economic și nu pot fi evaluate în bani, fiind indisolubil legate de ființa umană ca subiect al raporturilor juridice civile” [22, p. 85].

În literatura de specialitate se remarcă ideea că, în limbajul juridic, termenul de „persoană” are un sens mult mai larg decât în limbajul curent, înglobând nu numai oamenii priviți individual – persoanele fizice. Rolul persoanelor este fundamental în materia dreptului, ele aflându-se în centrul tuturor activităților juridice – de exemplu, în ceea ce privește proprietatea asupra unui bun, încheierea și executarea unui contract, repararea prejudiciului cauzat ca urmare a unei fapte ilicite, încheierea căsătoriei etc. Fie că participă la raporturile juridice civile în mod individual sau organizat în entități distincte, omul este cel căruia dreptul obiectiv civil – ansamblul normelor de drept civil – îi este destinat. Rolul primordial al persoanelor în materia dreptului civil mai este subliniat și de faptul că ele constituie un element structural constitutiv al raporturilor juridice civile, în cadrul cărora le întâlnim în calitatea de subiecte (părți), alături de conținut și obiect [20, p. 145-146].

Calitatea de persoană fizică este recunoscută tuturor ființelor umane privite în

mod individual și care se bucură, în mod egal, de posibilitatea de a participa la raporturile juridice civile. Persoana fizică - fie cetățean, cetățean străin sau apatrid (persoană fără cetățenie) - are dreptul de a se identifica în societate. Drept urmare, individualizarea persoanei fizice în raporturile juridice cu ajutorul unor elemente ce caracterizează omul ca subiect de drept se poate realiza ca regulă generală prin trei elemente: nume, domiciliu și stare civilă, acestea fiind drepturi (personale) nepatrimoniale [4, p. 10].

Autorul M. N. Costin abordează ideea că omul luat individual, ca persoană fizică, participă la cele mai variate raporturi juridice. Dintre acestea, un loc central îl ocupă raporturile juridice civile, la care persoana fizică participă ca subiect de drept civil. Numai oamenii pot fi subiecți ai unor raporturi juridice civile, conduita umană fiind unicul obiect al reglementării juridice [9, p. 9].

Prin identificarea persoanei fizice, cercetătorul E. Lupan înțelege individualizarea sa în raporturile juridice civile cu ajutorul unor atribute ce caracterizează omul ca subiect de drept civil, care îi sunt proprii în ansamblul relațiilor sociale la care ia parte și în fiecare dintre asemenea relații în parte [16, p. 123].

În lucrarea „Tratat de drept civil”, autorii E. Lupan și I. Sabău-Pop remarcă faptul că se cunosc de multă vreme „semnele juridice” utilizate pentru a distinge un om de semenii săi. Dintotdeauna, apartenența persoanei la grup presupunea și necesita individualizarea sa față de ceilalți. Acesta era nu numai un interes personal, ci și un interes social, indiferent de caracterul mai restrâns sau mai extins al colectivului din care făcea parte. Astfel, aceștia evidențiază în lucrarea respectivă că prin identificarea persoanei fizice se înțelege individualizarea sa în raporturile juridice civile cu ajutorul unor atribute (elemente) ce caracterizează omul, ca subiect de drept civil, dar care îi sunt proprii în ansamblul relațiilor sociale la care ia parte, indiferent de natura reglementărilor legale din dreptul obiectiv. Ca instituție juridică, identificarea persoanei fizice semnifică totalitatea normelor juridice civile ce reglementează relațiile sociale respective [17, p. 97].

În viziunea autorului S. Culda, individualizarea omului nu se realizează numai în raporturile juridice de drept civil, ci în toate celelalte raporturi juridice în care el apare ca titular de drepturi și obligații. Identificarea persoanei fizice este o instituție juridică complexă, fiind vorba, practic, despre totalitatea normelor juridice care reglementează individualizarea omului în toate raporturile juridice la care participă. Doar o fracțiune din întreaga instituție juridică a identificării persoanei fizice aparține dreptului civil, și anume cea formată din normele juridice care reglementează mijloacele de individualizare ale persoanei fizice în raporturile civile la care participă [10, p. 60]. În dreptul civil, definim identificarea persoanei fizice ca fiind individualizarea acesteia, cu ajutorul unor elemente (atribute) care îi sunt proprii în ansamblul raporturilor de drept civil la care participă în calitate de subiect activ ori pasiv.

Este evident faptul că, atât în doctrină cât și în practică, faptul identificării omului este o necesitate. În acest sens, autorii I. Dogaru și S. Cercel menționează că nu

doar în raporturile de drept civil este absolut necesară identificarea persoanei fizice, ci și în raporturile guvernate de alte ramuri de drept: în dreptul constituțional; în materie electorală, de exemplu, se impune identificarea persoanelor fizice; în dreptul fiscal apare necesară identificarea contribuabilului. În dreptul civil, necesitatea identificării omului este permanentă. De la naștere și până la deces oamenii participă la diferite raporturi juridice, unde se impune identificarea celor implicați. Nevoia individualizării este de ordin personal, adică fiecare om, în calitatea sa de subiect activ sau pasiv în diferite raporturi juridice, este direct interesat să se poată individualiza în aceste raporturi [12, p. 109].

Ființa umană are vocația de subiect de drept în toate ramurile dreptului și, în consecință, identificarea acesteia este necesară. Sistemul juridic nu poate admite „taina identității”, de aceea individualizarea omului și stabilirea identității sale sunt obligatorii.

### BIBLIOGRAFIE

1. Declarația Universală a Drepturilor Omului, adoptată la New York de Adunarea Generală a Națiunilor Unite la 10 decembrie 1948, prin Rezoluția nr. 217 A (III). Republica Moldova a aderat la Declarație prin Hotărârea Parlamentului nr. 217-XII din 28.07.1990.
2. Codul civil al Republicii Moldova nr. 1107-XV din 6 iunie 2002. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 82-86/661 din 22.06.2002.
3. Codul civil al Ucrainei nr. 435-IV din 16 ianuarie 2003. În: Ведомости Верховной Рады Украины, 2003, № 40-44.
4. Baieș S., Roșca N., Climova A., Pascari A., Mihailenco E. Drept civil. Drept succesoral. Drept funciar. Dreptul muncii. Dreptul familiei. Cartea III. Seria: Suporturi de curs. Institutul Național al Justiției. Chișinău: Elan Poligraf, 2008, 376 p.
5. Boroi G. Drept civil. Partea generală. Persoanele. Ed. a IV-a. București: Hamangiu, 2010, 485 p.
6. Cantacuzino M. B. Elementele dreptului civil. București: All Educational, 1998, 744 p.
7. Carp R., Șandru S. Dreptul la intimitate și analiza datelor cu caracter personal. București: All Beck, 2004, 202 p.
8. Cercel S. Drept civil. Persoana fizică. Craiova: Universitaria, 2007, 330 p.
9. Costin M. N. Marile instituții ale dreptului civil român. Persoana fizică și persoana juridică. Vol. II. Cluj-Napoca: Dacia, 1984, 492 p.
10. Culda S. Persoana fizică. Cluj-Napoca: Risoprint, 2010, 164 p.
11. Cușnir V. Drept civil. Introducere în drept civil. Persoana fizică. Persoana juridică. Chișinău: „Elena V. I.”, 2004, 256 p.
12. Dogaru I., Cercel S. Drept civil. Partea generală. București: C. H. Beck, 2007, 313 p.

13. Dogaru I., Cercel S. Drept civil. Persoanele. București: C. H. Beck, 2007, 353 p.
14. Filimon O. Instituții de drept civil. Craiova: Universitaria Craiova, 2010, 284 p.
15. Hamangiu C., Rosetti-Bălănescu I., Băicoianu Al. Tratat de drept civil român. București: BIC ALL, 1998, 700 p.
16. Lupan E. Drept civil. Persoana fizică. București: Lumina Lex, 1999, 288 p.
17. Lupan E., Sabău-Pop I. Tratat de drept civil român. Vol. II. Persoanele. București: C. H. Beck, 2007, 453 p.
18. Rădescu D., Rădescu E., Stoican G. Dicționar de drept civil și proceduri civile. București: C. H. Beck, 2009, 887 p.
19. Reghini I., Diaconescu Ș., Vasilescu P. Introducere în dreptul civil. Ed. a II-a. Cluj Napoca: Sfera Juridică, 2008, 692 p.
20. Uliescu M. Noul Cod civil. Studii și comentarii. Vol. I. București: Universul Juridic, 2012, 902 p.
21. Ungureanu C. T. Drept civil. Partea generală. Persoanele. București: Hamangiu, 2013, 496 p.
22. Urs I., Ilie-Todică C. Teoria persoanelor. Subiecte de drept civil. București: Oscar Print, 2003, 400 p.
23. Красавчиков О. А. Советское гражданское право. Том 1. Москва: Высшая школа, 1985, 123 стр.

# ROLUL AUDITULUI PUBLIC INTERN ÎN IDENTIFICAREA, NEUTRALIZAREA RISCURILOR ȘI ACTELOR DE CORUPTIBILITATE ÎN ENTITĂȚILE PUBLICE: STUDIU DE CAZ

## THE ROLE OF INTERNAL PUBLIC AUDIT ON THE IDENTIFICATION AND NEUTRALIZATION OF CORRUPTION RISKS IN PUBLIC ENTITIES: CASE STUDY

**Natalia ȚURCANU,**  
*masterand,*

*Universitatea de Stat din Moldova*

**Oleg TELEVCA,**

*doctor în drept, lector universitar,*  
*Universitatea de Stat din Moldova*

### SUMMARY

*This paper approaches the role of public internal audit for public institutions, and the degree of involvement of this subdivision in order to improve the activity of public entities, by offering support in identifying and neutralizing risks, corrupt acts, and evaluating the effectiveness of public funds management.*

*Furthermore it ephasizes the cooperation of the internal audit unit with other external institutions aiming to underline the its purpose of providing added value and being effective.*

**Keywords:** *public entity, internal audit, auditor, injury, corruptibility.*

### REZUMAT

*Auditul public intern reprezintă mecanismul care contribuie la îmbunătățirea activității entităților publice, printr-o activitate obiectivă și independentă de oferire a serviciilor de asigurare, recomandare și consultanță în identificarea și neutralizarea riscurilor, actelor de coruptibilitate și evaluarea eficacității de gestiune a fondurilor publice.*

**Cuvinte-cheie:** *entitate publică, audit intern, auditor, prejudiciu, acte de coruptibilitate.*

**Situația de fapt.** În cadrul entității publice X, a fost organizată o licitație publică de achiziționare a utilajului medical în valoare de 1 079 946 lei, ca urmare fiind desemnat câștigător SRL „Y”. În urma realizării tuturor procedurilor de rigoare cu privire la încheierea contractului, agentul economic tergiversa procesul de livrare a mărfii, vândit cu rea-credință.

Astfel, situația creată fiind o amenințare ce poate împiedica atingerea obiectivelor entității și determinând apariția unui risc real de atentare la patrimoniul instituției, managerul entității dispune implicarea unității de audit intern. Amintim că, conform prevederilor art. 19 al Legii nr. 229 din 23.09.2010 privind controlul financiar public intern (în continuare CFPI), managerul entității publice organizează funcția de audit intern, instituind o unitate de audit intern în structura organizațională a entității publice, dacă aceasta este organ central de specialitate al administrației publice sau autoritate a administrației publice locale de nivelul doi. Totodată, entitățile care nu se regăsesc în categoria menționată mai sus pot constitui unitate de audit intern cu acordul organului ierarhic superior. Pentru identificarea și neutralizarea riscurilor și în vederea respectării prevederilor art. 17 al Legii CFPI *„scopul auditului intern este acordarea consultanței și asigurarea obiectivă privind eficacitatea sistemului de management financiar și control, contribuind la îmbunătățirea activității entității publice, obiectul auditului intern cuprinzând toate activitățile și procesele operaționale ale entității publice”*, unitatea de audit intern ia atitudine și începe o misiune de audit intern. În acest caz, se subliniază reacția unității de audit la identificarea unui risc, amintim că conform art. 3 al Legii 229 CFPI, riscul reprezintă acel eveniment posibil care poate avea impact negativ în ceea ce privește atingerea obiectivelor entității publice. Totodată, Standardul național de audit intern 1220. A 3 [2] stabilește că *„auditorii interni manifestă o vigilență deosebită în ceea ce privește riscurile semnificative ce ar putea afecta obiectivele, operațiunile sau resursele entității”*. Iar pentru a se asigura un sistem eficient de management al riscurilor, auditorii interni pun accent, în special, pe identificarea riscurilor semnificative, ce pot împiedica realizarea obiectivelor, evaluarea impactului potențial și probabilității materializării acestor riscuri și gestiune a riscurilor respective [5, pag. 42].

Derularea misiunii de audit, urmează să parcurgă cele 4 etape ale activității de audit intern și anume: planificarea, realizarea misiunii de audit intern, raportarea, supravegherea implementării recomandărilor [1, art. 21].

Ca primă etapă a misiunii de audit - planificarea - cuprinde elaborarea planului acestei misiuni prin stabilirea obiectivelor, resurselor, metodelor de lucru și identificarea strategiilor de acțiune. Punerea în discuție a metodelor și tehnicilor de audit, ce vor fi utilizate de auditorii interni în cadrul misiunii, este importantă din două motive: pentru a evita afirmațiile ulterioare ale unității auditare privind insuficiența probelor de audit colectate și pentru a minimaliza cheltuielile pentru efectuarea misiunii. La această etapă, urmează să fie aprobat și ordinul misiunii de audit intern (fapt care confirmă legalitatea acestei misiuni). În ce privește resursele, este importantă pregătirea/competența și principiile strict stabilite pentru auditori. Astfel, pe lângă

obligativitatea de a fi respectat principiul integrității, independenței, obiectivității, confidențialității, un accent deosebit trebuie pus pe competența auditorilor, și anume, aceștia au obligația de a aplica standarde profesionale în activitate, necesită cunoașterea politicilor, procedurilor și practicilor aplicabile de audit, contabilitate și management financiar, precum și respectarea prevederilor codului etic al auditorului intern [3, pct. 5].

Analiza și evaluarea circumstanțelor și riscurilor în speță urmează să fie analizate sub următoarele aspecte:

- posibila schemă de coruptibilitate cu implicarea unor subiecți din cadrul entității;
- aprecierea acțiunilor/intereselor operatorului economic în vederea respectării condițiilor contractuale.

În urma identificării direcțiilor și metodelor de acțiune se trece la cea de a doua etapă - *realizarea misiunii de audit intern*. La această etapă auditorii interni identifică, analizează, evaluează și documentează informații suficiente pentru realizarea obiectivelor misiunii de audit intern [2]. Realizarea misiunii de audit intern după etapa planificării determină necesitatea efectuării lucrului în teren. Etapa lucrului în teren cuprinde: programul de testare și probele, etape care sunt interdependente. Programul de testare în speță respectivă cuprinde observația directă a gradului de responsabilitate și conștiință juridică a operatorului economic, interviuarea persoanelor care au participat la organizarea și desfășurarea procedurii de achiziții publice, precum și interviuarea altor subiecți implicați. În ce privește probele de audit, pot fi utilizate mai multe metode cum ar fi: interviuarea, confirmarea, calculul, observarea sau inspecția. În vederea documentării în speță, urmează de analizat în complex toate aspectele care pot constitui probe în această misiune, astfel se pune accentul, în primul rând, pe probele care constituie înscrisuri oficiale (deoarece aceste înscrisuri, de obicei, oferă un grad de credibilitate mai înalt), în cazul dat urmează să fie analizat pachetul de documente al licitației publice, oferta/dosarul depus de operatorul economic la licitație, date despre activitatea și modul de onorare a obligațiilor acestuia în alte raporturi similare. Auditorul trebuie să obțină suficiente probe de audit adecvate pentru a fi capabil să emită concluzii rezonabile pe care să se bazeze opinia de audit [7]. În cadrul misiunii de audit, probele se obțin prin efectuarea unei combinații de teste ale controalelor, de teste de fond asupra detaliilor și de proceduri analitice, precum și prin utilizarea unor informații provenite din alte surse. Important este că probele acumulate urmează să fie suficiente, relevante și credibile.

În vederea respectării procedurii misiunii de audit intern, auditorul intern întocmește documentele de lucru care servesc la documentarea tuturor activităților, ca parte a etapei lucrului în teren. Aceste documente consemnează informațiile obținute și analizele făcute și trebuie să confirme constatările și recomandările de audit.

Etapa a doua a realizării misiunii de audit intern se finalizează prin organizarea ședinței de finalizare a lucrului în teren [4, cap. VI, pct. 13] în care se fac cunoscute constatările și recomandările de rigoare pentru înlăturarea riscurilor. Prin intermediul informării despre aceste date și punerea în discuție a lor la ședință se stabilește dacă

constatările se bazează pe fapte sigure, iar recomandările oferite sunt realizabile.

În speța respectivă, la ședința de finalizare conducătorul unității de audit intern urmează a informa în scris, probat și argumentat, managerul entității publice despre faptul descoperirii unor indicii de potențiale fraude [1, art. 22], întrucât în urma unei analize în complex a acțiunilor operatorului economic, precum și raporturile similare cu alte entități publice, prin efectuarea misiunii de audit intern, s-a constatat că acesta tergiversa intenționat timpul de livrare, prezentând documente oficiale false în scopul de a livra echipamentul din China, în timp ce cerințele ofertei și oferta depusă de acesta la licitație menționau țara de origine a echipamentului - Spania. Totodată, prin analiza altor raporturi similare de achiziții, la care a participat acest operator economic, s-a identificat că mai existau alte instituții publice, care au fost prejudiciate urmare a participării acestuia la proceduri de achiziții publice, fie prin nelivrarea mărfii, fie prin livrarea unui echipament necalitativ.

În această ordine de idei, urmare a acumulării probelor suficiente și stabilirii factorilor unor astfel de ilegalități, misiunea de audit recurge la cea de a 3-a etapă și se întocmește raportul de audit, auditorii interni comunicând rezultatele misiunii de audit intern, care include obiectivele, aria de aplicabilitate, precum și concluziile, recomandările corespunzătoare și planurile de acțiuni. [2] Astfel, în speță la confirmarea existenței ilegalităților în raport s-a recomandat sesizarea organelor competente în vederea reparării prejudiciului cauzat instituției publice. Ținem să menționăm că un raport de audit trebuie să prezinte doar acele date și informații care sunt importante pentru ca cititorul să înțeleagă contextul auditului sau rezultatele acestuia. În cazul în care sunt furnizate date, acestea trebuie să fie descrise și analizate în text, astfel încât cititorul să poată afla scopul în care au fost prezentate. Raportul trebuie să dețină așa trăsături ca: corectitudinea, obiectivitatea, concizia și să fie complet [6, pag. 87].

Întru obținerea unui rezultat eficient și eficace, precum și ținând cont de complexitatea cazului, s-a intentat acțiune civilă și acțiune penală în instanța de judecată, în ambele cazuri constatările și probele administrate în cadrul misiunii de audit intern fiind material probatoriu de bază. Acest aspect generează cea de a patra etapă a acestei misiuni de audit - *implementarea recomandărilor de audit*, rezultatul căreia conferă plusvaloare misiunii. În ce privește latura civilă, instanța de judecată a hotărât de a se încasa de la SRL-ul „Y” în beneficiul entității publice (autoritate contractantă) suma de 1 079 946 lei, ce reprezintă costul echipamentului de laborator contractat și suma de 87 994 lei cu titlul de clauză penală și suma de 5000 lei - cheltuieli de judecată legate de executarea actelor judiciare. Cu privire la latura penală, instanța de judecată a condamnat administratorul și singurul fondator al acestui SRL în baza art. 191, alin. (5) CP și conform art. 361, alin. (2), lit. d) CP la o pedeapsă sub formă de închisoare pe un termen de 10 ani. Urmare a contestării hotărârii primei instanțe de către reprezentatul inculpatului, Colegiul penal al Curții de Apel a respins ca nefondat apelul declarat, iar Curtea Supremă de Justiție a decis că recursul este inadmisibil. În această ordine de idei, ținem să menționăm că misiunea de audit efectuată, probele administrate și acumulate în timpul acesteia a servit ca suport de bază pentru instanțele de judecată.



Totodată, atât Inspekția Financiară cât și Curtea de Conturi la efectuarea controalelor în cadrul entității publice la solicitarea prezentării acțiunilor întreprinse în vederea returnării banilor publici, raportul misiunii de audit, recomandările acesteia și acțiunile ulterioare de intentare a acțiunii civile și penale servesc ca argumentare obiectivă și re-ală că s-au întreprins toate măsurile pentru a returna prejudiciul adus bugetului de stat.

Deci conclucrarea unității de audit public intern cu instanțele de judecată, suportul oferit în soluționarea cazului, probele administrate, au subliniat aportul auditului în atingerea obiectivelor instituției și diminuarea factorilor de risc. În așa mod, rolul auditului public intern a contribuit la buna și efektivă gestiune a fondurilor publice și promovarea unei culturi privind realizarea unui management efectiv în cadrul entității publice.

### BIBLIOGRAFIE

1. Legea nr. 229 din 23.09.2010 privind controlul financiar public intern // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2010, nr. 231-234, art. 730.
2. Ordinul Ministerului Finanțelor nr. 113 din 12.10.2012 privind aprobarea Standardelor naționale de audit intern // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2012, nr. 237-241, art. 1378.
3. Ordinul Ministerului Finanțelor nr. 74 din 10.06.2014 cu privire la aprobarea Codului etic al auditorului intern și Cartei de audit intern (Regulament-model de funcționare a unității de audit intern) (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2014, nr. 217-222, art. 1044.
4. Ordinul Ministerului Finanțelor nr. 105 din 15.07.2013 privind aprobarea Normelor metodologice de audit intern în sectorul public (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2013, nr. 206-2011, art. 1430).
5. Manual de Management Financiar și Control, aprobat de Ministerul Finanțelor al Republicii Moldova, Consiliul Controlului financiar public intern, decembrie 2015, 120 p.
6. Curtea de Conturi Europeană, Camera CEAD, Unitatea Sprijin și metodologie în audit (SAM) „Manual de audit al performanței”, 2015, 98 p.
7. International Standarts of Auditing 500, Audit evidence.

# TENDINȚE ȘI EVOLUȚII DE PERFECTIONARE A CADRULUI NORMATIV PRIVIND PROTECȚIA DREPTURILOR COPILULUI ÎN REPUBLICA MOLDOVA

## TRENDS AND EVOLUTIONS ON THE DEVELOPMENT OF LEGAL FRAMEWORK OF THE PROTECTION OF CHILD'S RIGHTS IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA

**Liliana CIBUC,**

*doctor, conferențiar universitar,*

*Universitatea Cooperatist-Comercială din Moldova*

**Luminița CATRINICI,**

*magistru în drept,*

*Universitatea Cooperatist-Comercială din Moldova*

### SUMMARY

*The research of the issue of human rights protection, especially of the mother and the child, within the family, along with the civil and political, economic and cultural ones, raises a lively interest not only from the theoretical and scientific point of view, but also from practical point of view for the State of Law and contemporary society.*

**Keywords:** *fundamental rights, Constitution, convention, child, abuse, social protection.*

### REZUMAT

*Cercetarea problemei protecției drepturilor omului, în special a mamei și a copilului, în cadrul familiei, împreună cu cele civile și politice, economice și culturale, ridică un interes plin de viață nu numai din punct de vedere teoretic și științific, ci, de asemenea, din punct de vedere practic pentru statul de drept și societatea contemporană.*

**Cuvinte-cheie:** *drepturi fundamentale, constituție, convenție, copil, abuz, protecție socială.*

Cercetarea problemei ocrotirii drepturilor sociale ale omului, în special ale mamei și copilului, în cadrul căminului familial, alături de cele civile și politice, economice și culturale trezește un viu interes nu numai din punct de vedere teoretico-științific, dar și practic pentru statul de drept și societatea contemporană.

Conform prevederilor art. 47 al Constituției Republicii Moldova, „statul este obligat să ia măsuri pentru ca orice om să aibă un nivel de trai decent, care să-i asigure sănătatea și bunăstarea lui și familiei sale cuprinzând hrana, îmbrăcăminte, locuința, îngrijirea medicală, precum și serviciile sociale necesare.”

Fenomenele sociale care s-au produs în R. Moldova - migrația, efectele acestora asupra copiilor, persoanelor în etate, îmbătrânirea populației - au impulsionat dezvoltarea sistemului de asistență socială, care este corelat la necesitățile și problemele specifice ale diferitelor grupuri de beneficiari, cum ar fi copiii, una dintre cele mai vulnerabile categorii.

Interesul pentru drepturile copilului a apărut în a doua jumătate a sec. al XIX –lea când a luat naștere prima mișcare preocupată de aspectele referitoare la dezvoltarea copilului, care pleda pentru protecția copilului împotriva neglijării, exploatării și a violenței. În Europa, această perioadă s-a caracterizat prin deschiderea unui număr considerabil de instituții separate pentru copii delincvenți, precum și de tribunale pentru minori. După Primul Război Mondial, ideea drepturilor copilului a captat pentru prima dată atenția lumii. În 1924, Liga Națiunilor a adoptat Declarația de la Geneva. În 1959 ONU a adoptat Declarația drepturilor copilului. Spre sfârșitul anilor '60 s-a pus accentul pe ideea drepturilor de participare a copilului. Mai mulți lideri de opinie au susținut că și copiii au competențele necesare pentru a lua decizii în privința problemelor importante din viața lor și că ar trebui lăsați să participe la luarea acestor decizii. Pe 20 noiembrie 1989 s-a adoptat Convenția ONU cu privire la drepturile copilului. Convenția a fost adoptată de 193 de țări membre ale ONU, fiind cel mai amplu acord semnat la nivel mondial în privința drepturilor omului.

Republica Moldova a ratificat Convenția la 12 decembrie 1990. Din acel moment, Guvernul țării noastre trebuie să se asigure permanent că fiecare copil se bucură de toate drepturile înscrise în Convenție. Convenția oferă o lume sigură, în care copiii se pot dezvolta sănătos și în siguranță. Copiii trebuie să beneficieze de drepturile generale ale omului, la care suntem toți îndreptățiți încă din momentul nașterii. Pe de altă parte, copiii diferă de adulți. Ei sunt vulnerabili, trebuie să aibă drepturi proprii, cu caracter special.

În opinia noastră, drepturile copilului pot fi grupate în trei categorii:

1. Drepturi de protecție – se referă la protecția împotriva oricărei forme de abuz fizic sau emoțional, precum și împotriva oricărei forme de exploatare.

2. Drepturi de dezvoltare – se referă la disponibilitatea și accesul la toate tipurile de servicii de bază, precum educația și serviciile de îngrijiri medicale.

3. Drepturi de participare – se referă la drepturile copilului de a fi implicat în deciziile care îl privesc.

În continuare, ne propunem să analizăm aspectul integrării dreptului internațional

în cel intern în materia drepturilor copilului. Aderarea și ratificarea de către Parlament a actelor internaționale în domeniul drepturilor omului, în special al copilului ca parte inseparabilă a dreptului internațional public a permis înglobarea acestor tratate în sistemul de drept intern al Republicii Moldova. Astfel, aceste acte normative nu numai au forță juridică de lege pe întreg teritoriul țării, dar și prioritate față de legile interne, când ultimele nu sunt în concordanță cu reglementările internaționale.

Astfel, încorporarea convenției din 1989 privind drepturile copilului în sistemul legal intern a contribuit la adoptarea Legii nr. 338-XII privind drepturile copilului din 1994 și care, potrivit art. 1, alin. 2, o persoană este considerată copil din momentul nașterii până la atingerea vârstei de 18 ani, adică până la recunoașterea capacității depline de exercițiu a persoanei fizice. Astfel apare și definiția legală a copilului.

Actualmente, drepturile și obligațiile copilului sunt reglementate de Codul Familiei și o serie de acte normative. Mecanismul extrajudiciar intern de protecție a drepturilor copilului este format din : Consiliul Național pentru Drepturile Copilului, Centrul pentru Drepturile Omului în Moldova, Avocatul Poporului pentru protecția drepturilor copilului, Centrul de Informare și Documentare privind Drepturile Copilului (CIDDC), Centrul Național de Prevenire a Abuzului față de Copii (CNPAC) și altele. Devine încurajatoare ideea creării acestor mecanisme, scopul cărora este de a monitoriza și asigura respectarea Convenției ONU cu privire la drepturile copilului și realizarea în practică a prevederilor Legii cu privire la drepturile copilului. Crearea Centrului Național de Prevenire a Abuzului față de Copii (CNPAC) și al cadrului legislativ adecvat duce sistemic la investigarea cazurilor de neglijență, rele tratamente și abuzuri, precum și a pedepselor corporale în instituții, școli, acasă, dar și la acordarea unor servicii calificate și sprijin victimelor unor astfel de acte.

În scopul asigurării și respectării drepturilor copilului în Republica Moldova s-a întreprins o serie de acțiuni, perfecționări ale cadrului normativ privind dreptul la viață, supraviețuire și dezvoltare a copilului. În acest context, prin ordinul ministrului Muncii, Protecției Sociale și Familiei nr. 201 din 25.10.2016, a fost modificat Regulamentul Centrului de asistență și protecție a victimelor și potențialelor victime ale traficului de ființe umane, în a cărui bază a fost introdusă o nouă categorie de beneficiari – copiii-victime și potențiale victime ale violenței, neglijării și exploatării, care vor putea beneficia de diferite servicii de asistență (medicală, primară, cazare temporară, alimentare, consiliere juridică și altele).

La fel, Avocatul Poporului este de părerea că Guvernul trebuie să identifice resurse financiare pentru acoperirea necesităților familiilor social-vulnerabile care cresc și educă copii în raport cu minimul de existență, inclusiv pentru plata indemnizațiilor persoanelor neasigurate. Cu toate că politicile publice din domeniu sunt orientate spre asigurarea securității copiilor și protecția acestora, datele statistice arată că numărul cazurilor de suicid este în creștere. Este necesar de remarcat faptul că numărul tentativelor de suicid în rândul copiilor a crescut cu 25% în 2016 comparativ cu datele din anul precedent, ceea ce impune o implicare mai insistentă a specialiștilor psihologi în activitatea cu copiii care au experiența unei tentative de suicid. Aici se cere eficientiza-

rea activității mecanismului intersectorial de cooperare pentru identificarea, evaluarea, referirea, asistența și monitorizarea copiilor-victime și potențiale victime ale violenței, neglijării, exploatării și traficului.

Dreptul la sănătate. Pentru a asigura respectarea dreptului copilului la ocrotirea sănătății, Ministerul Sănătății a implementat un șir de reforme privind facilitarea accesului copiilor la servicii de sănătate, prevenirea cazurilor de deces, îmbunătățirea calității serviciilor medicale. Foarte important este faptul că în premieră, în R. Moldova copiii până la vârsta de până la 18 ani au fost incluși pe lista beneficiarilor de tratamente compensate. Guvernul R. Moldova și-a asumat calitatea de asigurat pentru toți copiii și toate cheltuielile legate de îngrijiri de sănătate ale copilului sunt acoperite integral de către stat.

În ultimii ani în Republica Moldova, ca urmare a politicilor dezvoltate, a fost înregistrată o diminuare ușoară a mortalității infantile de la 9,8% în anul 2012 la 9,2% în anul 2016.

Potrivit informației prezentate de către Serviciul Stării Civile, comparativ cu anul 2013, în anul 2016 numărul copiilor născuți morți a scăzut cu 10,5%, iar cel al copiilor decedați în primul an de viață a fost redus cu 1,2%. **Totuși Republica Moldova este în continuare o țară cu mortalitatea infantilă ce depășește media europeană cu 4,1%.**

O altă problemă care impune luarea fără întârziere a unor decizii radicale din partea autorităților competente este identificarea unor criterii relevante pentru calcularea minimului de existență în funcție de necesitățile reale ale diferitelor categorii de copii, deoarece, conform Biroului Național de Statistică, minimul de existență pentru copii constituie în medie 1715,8 lei lunar, cu o diferențiere a acestui indicator în funcție de vârsta copilului, de la 658,3 lei pentru un copil în vârstă de până la 1 an și 1942,2 de lei pentru un copil în vârstă de la 7-17 ani. Indemnizațiile lunare pentru îngrijirea copiilor în vârstă de până la 3 ani reprezintă în medie 1186,7 lei pentru persoanele asigurate, ceea ce acoperă valoarea minimumului de existență pentru copiii în vârstă de 1-6 ani în proporție de 80%. În cazul persoanelor neasigurate, mărimea indemnizațiilor lunare pentru îngrijirea copiilor (440 lei) asigură doar 29,7% din necesarul minim pentru copiii de aceeași vârstă.

Un alt drept al copilului este de a nu fi separat de părinți. Plecarea părinților în afara țării în căutarea unui loc de muncă și efectele migrației asupra copiilor ridică unele probleme de ordin legal, și anume lipsa formei de protecție a copiilor rămași acasă în grija rudelor sau altor persoane. În consecință, acești copii sunt lipsiți de un reprezentant legal al intereselor lor în relațiile sociale. La fel, precizăm faptul că nu există un mecanism de identificare a părinților care intenționează să plece peste hotare și de stabilire a formei de protecție asupra copiilor rămași în țară.

Un alt subiect intrat în atenția noastră privind protecția drepturilor copilului este recuperarea pensiilor de întreținere a copiilor. Din numărul total de cauze civile examinate pe parcursul sem. I al anului 2016, 1303 dosare s-au referit la încasarea pensiei de întreținere a copiilor. Conform informației Uniunii Executorilor Judecătorești, în sem. I al anului 2016 sunt 30,4 mii de documente executorii restante privind încasarea

pensiei de întreținere. Migrația părinților, în special în situația separării acestora și necunoașterii locului aflării unuia dintre ei, a generat o altă problemă ce ține de imposibilitatea pronunțării unei decizii judecătorești privind încasarea pensiei de întreținere a copilului din imposibilitatea prezentării probei privind citarea celeilalte părți.

Un alt aspect important este executarea hotărârilor judecătorești privind determinarea domiciliului copilului în cazul când acesta refuză să stea la domiciliul părintelui determinat de instanța de judecată. Dacă la nivel legislativ totul pare a fi simplu, în practică executorii judecătorești se confruntă cu problema imposibilității executării hotărârii judecătorești din cauza lipsei unei metodologii de conlucrare a autorităților responsabile de asigurarea drepturilor copilului în procesul executării hotărârilor judecătorești. Adesea, din pricina neînțelegerilor apărute între reprezentanții legali, copiii își creează bariere psihologice. În acest sens Ministerul Justiției va trebui să facă propuneri de modificare a legislației și de executare a unei metodologii de executare a hotărârilor judecătorești în care sunt vizați copiii.

Întru asigurarea respectării dreptului la opinie, Avocatul Poporului pentru protecția drepturilor copilului a organizat Forumul de discuție cu copiii din Republica Moldova. În opinia copiilor, drepturile mai puțin respectate sunt: dreptul la educație, dreptul la opinie, dreptul la odihnă, dreptul la sănătate, dreptul la un mediu sănătos.

Un alt drept al copilului care este mediatizat și frecvent încălcat este protecția față de abuzuri și neglijare. De asemenea, se constată faptul că minorii-victime nu beneficiază de măsuri corespunzătoare pentru reabilitare fizică și psihologică, dar și de reintegrare socială, fapt prevăzut de art. 39 al Convenției ONU cu privire la drepturile copilului. Implementarea Legii privind protecția specială a copiilor aflați în situațiile de risc și a copiilor separați de părinți nr. 140 din 14.06.2013, în ceea ce privește angajarea de către autoritățile tutelare locale a specialistului în protecția drepturilor copilului mai are unele rezerve, motivul fiind lipsa resurselor financiare și bugetele locale și refuzul Guvernului R. Moldova de a aloca surse financiare în acest scop au fost indicate drept cauze ale neangajării specialiștilor în protecția drepturilor copilului.

Conform datelor oficiale ale Ministerului Afacerilor Interne, pe parcursul anului 2016 au fost înregistrate 202 cazuri de violență în instituțiile de învățământ. La adresa Avocatului Poporului pentru protecția drepturilor copilului au parvenit numai 20 de cereri în care sunt invocate acțiuni de violență asupra copiilor, 8 dintre acestea se referă la fapte de abuz sexual. Prin urmare, se constată faptul că prevederile Metodologiei de aplicare a Procedurii de organizare instituțională și de intervenție a lucrătorilor instituțiilor de învățământ în cazurile de abuz, neglijare, exploatare și trafic al copilului nu sunt respectate corect și în volum deplin de către coordonatorii acțiunilor de prevenire a violenței.

Administrarea justiției juvenile este o problemă, deși au fost întreprinse eforturi pentru a găsi soluții, dar problema rămâne, deocamdată, deschisă, fără soluții sistematice, reale și viabile. Insuficiența personalului competent pentru a interacționa cu astfel de copii, precum și insuficiența mijloacelor financiare, sunt principalele cauze ale situației existente. Factorii de ordin social și economic favorizează creșterea numărului

de copii aflați în conflict cu legea. La capitolul delincvenței juvenile, comparativ cu anii precedenți, situația nu a suferit modificări esențiale. Potrivit informației prezentate de Inspectoratul General de Poliție, în anul 2016 au fost înregistrate 941 de infracțiuni săvârșite de minori sau cu participarea acestora. Din numărul total de infracțiuni, minorii au săvârșit: 5 infracțiuni excepțional de grave, 100 grave, 610 mai puțin grave și 66 de infracțiuni ușoare. În anul 2016, în temeiul unei sentințe de condamnare, 37 (35 de băieți și 2 fete) de minori executau pedeapsa, dintre care 20 cu vârsta de 17 ani. Dintre aceștia, 15 minori provin din familii incomplete, iar unul locuia separat de familie.

În conformitate cu politica publică de asigurare a unei justiții prietenoase copilului, un rol important îl au condițiile de audiere a minorilor. De mult timp sunt puse în discuție condițiile din camerele de audieri pentru minori și în ce măsură acestea corespund standardelor internaționale, care reprezintă niște reguli speciale.

Un alt subiect vizat de noi este educația copiilor din instituțiile penitenciare, respectarea dreptului la învățătură a deținuților, condamnaților minori, care, deși Constituția Republica Moldova garantează că învățământul liceal, profesional și cel superior de stat este egal accesibil tuturor, pe bază de merit, minorilor deținuți în cadrul instituțiilor penitenciare le este îngăduit acest drept.

Justiția pentru copil este o prioritate pentru Republica Moldova, iar legislația tinde a fi în concordanță cu normele internaționale ce asigură exercitarea unui sistem de justiție prietenos copiilor. În acest sens Republica Moldova a ratificat, la 19 decembrie, 2011 Convenția Consiliului Europei pentru protecția copiilor împotriva exploatării sexuale și a abuzurilor sexuale prin care țara s-a angajat să întreprindă acțiuni pentru ca toți copiii implicați într-un proces judiciar să beneficieze de servicii de calitate și protecție. Cadrul legal național și serviciile în domeniul drepturilor copilului trebuie să asigure securitatea copilului și o viață demnă în Republica Moldova. Racordarea normelor naționale la standardele internaționale vor contribui la schimbări pozitive, precum și la perfecționarea cadrului normativ, specializarea profesioniștilor care participă la examinarea legală a cauzelor în care sunt implicați copii victime ale infracțiunilor, dezvoltarea serviciilor conexe sistemului de justiție în vederea pregătirii și însoțirii copiilor victime ale infracțiunilor pe parcursul desfășurării procedurilor legale.

Comitetul de miniștri al Consiliului Europei a adoptat, la 3 martie 2016, noua Strategie a Consiliului Europei pentru drepturile copilului 2016-2021, cu cinci domenii prioritare:

1. Egalitatea șanselor pentru copii.
2. Participarea tuturor copiilor.
3. Excluderea totală a violenței față de copii.
4. Justiție adaptată tuturor copiilor.
5. Dreptul copiilor în materie digitală.

Potrivit prevederilor convenționale și constituționale, statul Republica Moldova s-a obligat să asigure o protecție juridică specială familiei, mamei și copilului recunoscut ca grup natural și fundamental al societății. Crearea mecanismului legal intern în acest sens conduce la implementarea în practică a drepturilor fundamentale ale omului, în



special ale copilului. Înființarea organelor speciale pentru protecția drepturilor copilului monitorizează implementarea în practică a Convenției privind drepturile copilului la nivel local. Dar totuși unele recomandări se fac necesare în domeniul vizat de noi cum ar fi:

1. Perfecționarea actelor normative naționale în domeniul protecției drepturilor copilului.

2. Insuficiența specialiștilor juriști, asistenți sociali, psihologi în sistemul de protecție a copilului, deoarece lipsa specialiștilor menționați în cadrul mecanismului intersectorial de cooperare pentru identificarea, evaluarea, referirea, asistența și monitorizarea copiilor victime și potențiale victime ale violenței, neglijării, exploatării și traficului are o influență negativă asupra sistemului de protecție a drepturilor copilului.

3. Identificarea și alocarea resurselor financiare pentru organizarea activităților din Centrele comunitare pentru copii și tineri.

4. Politicile, strategiile naționale orientate spre protecția familiei, copiilor, angajarea femeilor în câmpul muncii trebuie să creeze condiții pentru atingerea echilibrului dintre viața profesională și cea de familie. Doar astfel se poate obține un mediu optim pentru dezvoltarea copiilor.

5. Revizuirea legislației din domeniul pieței muncii și protecției sociale ar asigura șanse egale ambilor părinți de a participa la educarea copiilor.

## BIBLIOGRAFIE

1. Convenția ONU cu privire la drepturile copilului, aderarea la Convenție prin Hotărârea Parlamentului nr. 408-XII din 12.12.90. În vigoare pentru Republica Moldova din 25 februarie 1993.

2. Convenția Consiliului Europei pentru protecția copiilor împotriva exploatării sexuale și a abuzurilor sexuale, aderare prin Legea nr. 263 din 19.12.2011.

3. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1999.

4. Codul Familiei nr. 1316-XIV din 26.10.2000.

5. Codul Educației al Republicii Moldova nr. 152 din 17.07.2014.

6. Legea cu privire la prevenirea și combaterea violenței în familie, nr. 45 din 01.03.2007.

7. Legea privind protecția specială a copiilor aflați în situație de risc și a copiilor separați de părinți, nr. 140 din 14.06.2013.

8. Legea privind drepturile copilului, nr. 338 din 15.12.1994.

9. Legea cu privire la minimul de existență, nr. 152 din 05.07.2012.

10. Legea cu privire la protecția copiilor împotriva impactului negativ al informației, nr. 30 din 07.03.2013.

11. Legea privind prevenirea și combaterea traficului de ființe umane, nr. 241 din 20.10.2005.

12. Legea cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul), nr. 52 din 03.04.2014.



# MECANISMELE ȘI POLITICILE DE INTEGRARE A REFUGIAȚILOR ÎN STATELE EUROPENE

## THE MECHANISMS AND POLICIES OF REFUGEES INTEGRATION IN THE EU STATES

**Cristina CEBAN,**

*doctor în drept, conferențiar universitar,  
Universitatea de Studii Europene din Moldova*

**Svetlana TIZU,**

*doctorandă*

### SUMMARY

*In this study, we intend to analyze the critical situation of refugees by addressing the issue of ethnic relations and by assessing the impact they have on the various communities concerned. Under teoretic terms, integration into the EU is a complex process with multiple dimensions: political, economic, cultural, identity. Integration of refugees is a complex concept and contains various approaches. At the same time, the integration of refugees involves providing facilities for learning a language, knowing the traditions and history of the country, supporting employment, providing legal and psychological counseling, and improving living conditions.*

**Keywords:** *refugees, immigrants, convention, protocol, protection, directives, integration, social policies.*

### REZUMAT

*În acest studiu, intenționăm să analizăm situația critică a refugiaților prin abordarea problemei relațiilor etnice și prin evaluarea impactului pe care îl au asupra diferitelor comunități în cauză. În termeni teoretici, integrarea în UE este un proces complex cu multiple dimensiuni: politic, economic, cultural, identitar. Integrarea refugiaților este un concept complex și conține diverse abordări. În același timp, integrarea refugiaților implică furnizarea de facilități pentru învățarea unei limbi, cunoașterea tradițiilor și a istoriei țării, sprijinirea ocupării forței de muncă, furnizarea de consiliere juridică și psihologică și îmbunătățirea condițiilor de viață.*

**Cuvinte-cheie:** *refugiați, imigranți, convenție, protocol, protecție, directive, integrare, politici sociale.*

Noile comunități din spațiul Uniunii Europene în ultimii ani se confruntă cu o serie de animozități sub aspect ideologic, politic, social, economic etc. Drept consecință, procesul de integrare a refugiaților este privit sub aspect multidimensional, pe termen lung și nelinear, fiind în prezent obiectul celor mai importante discuții în cadrul UE.

În ciuda acestor disensiuni, procesul de integrare a refugiaților este realizat treptat prin compatibilizarea legislațiilor statelor central-europene cu exigențele Uniunii Europene.

Cu toate acestea, reprezentanții mediului academic și responsabili de politici în domeniul integrării refugiaților elaborează demersuri în vederea cuantificării impactului sociointegrativ. Astfel, prima categorie se întreabă dacă știm cu adevărat dacă migranții sunt integrați, în timp ce cea de-a doua categorie reflectează dacă politicile de integrare pe care le-au elaborat au avut succes sau au eșuat și pun la îndoială chiar necesitatea în sine a acestor politici. [2, pp. 92-95]

În cadrul procesului de integrare, un rol important trebuie să-l aibă refugiații, atât în calitate de beneficiari de servicii cât și ca furnizori, contribuind la elaborarea și dezvoltarea acestor programe.

Refugiații întâmpină o serie de obstacole în procesul integrării, obstacole determinate de experiența exilului involuntar, necunoașterea limbii țării-gazdă, izolarea, problemele de adaptare din primii ani, tulburări fizice și psihice generate de traumele din trecut și de posibile torturi.

Astfel, datorită restricțiilor pe care le întâmpină, aceste categorii de persoane, devin pradă a fenomenului de marginalizare socială, care, în cele mai frecvente cazuri, se manifestă prin neglijență sau lipsa unei griji corespunzătoare.

Între timp, sub egida fenomenului de marginalizare rezultă discriminarea socială ce are consecințe negative în plan psihoemoțional și social, în urma cărora persoanele refugiate preiau și internalizează percepția celorlalți actori sociali, ceea ce îi face să trăiască stări anxioase, depresive asociate cu autoizolare, cu o autoevaluare mult sub cea reală și, implicit, duce la repercusiuni asupra stimei de sine. [3, pp. 10-50].

Ei prezintă, de asemenea, o serie de dezavantaje de factură socioeconomică: este dificil de pătruns pe piața forței de muncă fiind refugiat, cu un nivel educațional scăzut, fără cunoștințe necesare de limbă și fără competențele culturale și sociale necesare.

Acțiunile de integrare vizează, în principal, două tipuri de strategii, aflate în strânsă interacțiune: [7, pp. 30-43]

a) pregătirea refugiaților să activeze în societate, să îndeplinească îndatoririle legale și să participe activ la dezvoltarea socioeconomică a comunității în care trăiesc;

b) crearea unui mediu economic, social, cultural, accesibil și primitor pentru refugiați.

În acest sens, furnizorii de servicii sociale, în special serviciile din domeniul medical, educativ și de încadrare în muncă, trebuie să fie instruiți referitor la consecințele asupra procesului integrării exercitate de dificultățile de limbaj, traumele fizice și psihologice, diferențele culturale care apar în lucrul cu refugiații, pentru a-și adapta serviciile la nevoile concrete ale refugiaților.

De asemenea, politica Uniunii Europene față de refugiați este una complexă și include trei componente importante:

- combaterea migrației ilegale/iregulare;
- migrația forței de muncă;
- migrația și dezvoltarea.

Totodată, aceste politici urmează a fi luate în considerare într-o manieră holistică la elaborarea unor strategii de durată pe diverse domenii, cum ar fi migrație sau azil la nivel național și internațional.

Prin urmare, parcursul de integrare a refugiaților fiind tratat ca un proces legal, reprezintă, de fapt, o condiție primordială a realizării cu succes a unor dimensiuni de ordin economic, social și cultural, care rezidă în oferirea progresivă, de către statul-gazdă, de drepturi refugiaților (în mare parte, asemănătoare cu cele de care se bucură propriii cetățeni), trecând prin realizarea unității familiale, obținerea rezidenței permanente și, în final, dobândirea cetățeniei. [3, pp. 6-18]

Condițiile favorabile pentru dezvoltarea unui trai liniștit pe teritoriul Uniunii Europene atrage nu doar locuitorii țărilor în curs de dezvoltare, dar și cetățenii statelor vecine care sunt în afara spațiului european.

Asigurarea unui trai decent, unui loc de muncă bine plătit și stabil, accesul la un sistem eficient de asigurări sociale și la un sistem de sănătate ce corespunde celor mai înalte standarde mondiale, accesul la un sistem de educație avansat și la o justiție necoruptă reprezintă un sistem exhaustiv și atrăgător.

Pe de altă parte, riscurile unui refugiat pornesc de la regresul economic, în rezultatul căruia au avut de suferit inclusiv țările UE, precum și raporturile reci, iar adesea chiar tensionate, dintre refugiați și populația țărilor în care aceștia se stabilesc cu traiul, sunt studiate minuțios, iar la nivel de elaborare a politicilor se caută soluții pentru atenuarea conflictelor existente.

În domeniul politicilor care urmează a fi implementate în vederea integrării refugiaților, la nivel de UE se fac cercetări permanente, se implementează proiecte regionale, orientate spre prevenirea riscurilor imigrației ilegale cât și reglementarea litigiilor iscate. [6, p. 6-18]

Abordarea conceptuală de condiție juridică a unui refugiat se referă la totalitatea drepturilor și obligațiilor pe care le are acesta în țara de azil. În multe prevederi ale Convenției de la Geneva din 1951, apare recomandarea ca statele să acorde refugiaților tratamentul cel mai favorabil cu putință. Acest statut juridic acordat în special refugiaților, în comparație cu alte categorii de străini, se datorează faptului că refugiații sunt persoane lipsite de protecție din partea statelor a căror cetățenie o au sau chiar sunt lipsiți de orice cetățenie (apatrizii). Astfel, refugiații necesită o protecție și drepturi care nu sunt necesare celorlalți străini. [4, pp. 21-30]

Asigurarea unui statut juridic refugiaților, completat de un regim favorabil în obținerea cetățeniei, este primul pas în facilitarea unei integrări de succes. Important de menționat este faptul că refugiații, spre deosebire de ceilalți străini, în cazul în care nu se integrează în societatea-gazdă, nu pot, în multe cazuri, să se întoarcă în țara de origine.

În legătură cu faptul dat, statele-membre ale UE și-au luat angajamentul de a dezvolta competența și programele de lucru ale instituțiilor UE în ceea ce privește integrarea resortisanților țărilor terțe cu statut de rezidenți legali.

Privit la modul general, un refugiat se confruntă cu trei categorii de probleme: [1, pp. 13-26]

- problemele vieții de zi cu zi, cu care ne confruntăm fiecare dintre noi;
- probleme generate de diferențele culturale ale unui nou mediu, obstacole pe care le întâlnim și la alți imigranți care trebuie să se adapteze la o nouă cultură;
- în plus, refugiații trebuie să depășească efectele experiențelor traumatizante cauzate de exilul forțat (pierderea celor apropiați, situația materială precară, comparativ cu alți imigranți, în anumite cazuri de tortură suferită în țările de origine).

Pentru a veni în sprijinul refugiaților, este necesară o abordare globală a problemelor acestora. Cel puțin, din punct de vedere teoretic, se poate afirma că fiecare dintre aceste mari categorii de probleme presupune o abordare specifică.

În acest sens, avem:

- pentru prima categorie de nevoi, consiliere în vederea informării asupra drepturilor și orientarea persoanelor în nevoie către serviciile oferite de instituțiile statului sau alte organizații;
- pentru depășirea obstacolelor generate de diferențele culturale, avem sesiunile de informare și orientare culturală și cursurile de limba română;
- consiliere psihologică și, în unele situații, psihoterapie.

Aceste metode servesc drept sprijin refugiaților, în vederea restabilirii echilibrului psihic necesar implicării active în viața de zi cu zi. În același timp, programul de integrare, care vizează acea categorie de străini nou-recunoscuți ca refugiați sau ca persoane cu protecție subsidiară, trebuie să înceapă în cel mai scurt timp după obținerea formei de protecție și urmărește să acopere toate serviciile prezentate mai sus.

Programul nu este obligatoriu la început (refugiatul poate opta sau nu pentru programul de integrare), dar, odată acceptat, în program prezența sa devine obligatorie la activitățile prevăzute în planul individual de integrare. [3, pp. 15-23]

Etapele principale ale programului de integrare sunt:

- primirea și procesarea cererii de intrare în programul de integrare;
- realizarea interviului și întocmirea planului individual de integrare;
- semnarea protocolului de integrare;
- implementarea și monitorizarea planului individual de integrare;
- evaluarea programului.

Includerea în programele de integrare se face în urma unei evaluări a situației individuale sau familiale, care urmărește identificarea nevoilor și a măsurilor necesare acoperirii acestora. În urma acestei evaluări, se elaborează un plan individual sau familial de integrare, care presupune o abordare globală (problemele unei persoane fiind interdependente).

Programele de integrare, desfășurate în baza planurilor individuale, urmăresc atingerea unui nivel acceptabil de funcționare autonomă a refugiaților în societate,

prin oferirea cunoștințelor de bază din punct de vedere lingvistic, cultural și al modului de funcționare a societății românești și a instituțiilor sale. Planul individual de integrare trebuie discutat cu beneficiarul, semnat de către acesta, și ar trebui să cuprindă, cel puțin, următoarele aspecte: [2, pp. 11-13]

- nevoile identificate în urma interviului;
- obiectivele urmărite;
- prezentarea detaliată a activităților de realizat, a termenelor și a instituțiilor sau persoanelor responsabile.

În ciuda diferențelor considerabile din punct de vedere politic și ideologic dintre state, în toate țările, în cadrul politicilor sociale care vizează integrarea imigranților, se urmărește, după acordarea dreptului de rezidență legală pe teritoriu, facilitarea accesului, în condiții egale, pe piața forței de muncă, la locuințe, educație, îngrijirea sănătății etc. De asemenea, se regăsesc similarități în politicile de acordare a cetățeniei, dar și privind eforturile de a combate discriminarea, rasismul și xenofobia. [5, p.14]

Integrarea refugiaților: [1, pp. 16-18]

- este un instrument de protecție internațională și una dintre cele trei soluții disponibile pentru refugiați;

- se bazează pe ipoteza că refugiații vor rămâne permanent în țara de azil, unde încep o nouă viață;

- este un proces pe termen lung, care începe din momentul sosirii în țara-gazdă și se încheie când refugiatul devine un membru activ al societății din perspectivă socială, economică, juridică și culturală. Se întâmplă adesea ca procesul de integrare să se întindă dincolo de prima generație de refugiați;

- este un proces de schimbare dinamică, în două direcții: cere o pregătire și disponibilitate din partea refugiaților de a se adapta la specificul societății-gazdă, adaptare care să nu conducă la pierderea propriei identități culturale, dar și o adaptare a comunității-gazdă și a instituțiilor sale la nevoile specifice refugiaților;

- este atât un proces complex, multidimensional – legal, economic, social și cultural cât și un rezultat – din perspectiva nivelului de integrare atins.

Cu toate acestea, cadrul juridic cu privire la protecția refugiaților are la bază o multitudine de reglementări de ordine juridică internă cât și internațională.

Au fost adoptate două acte legislative cu impact asupra integrării imigranților, respectiv: [6, pp. 3-6]

1. Directiva 2003/86/CE din 22 septembrie 2003 privind dreptul la reîntregirea familiei.

2. Directiva 2003/109/CE din 25 noiembrie 2003 privind statutul resortisanților țărilor terțe care sunt rezidenți pe termen lung.

3. Directiva 2000/43/CE din 29 iunie 2000 privind punerea în aplicare a principiului egalității de tratament între persoane, fără deosebire de rasă sau origine etnică (Directiva privind egalitatea rasială).

4. Directiva 2000/78/CE din 27 noiembrie 2000 privind crearea unui cadru general în favoarea egalității de tratament în ceea ce privește încadrarea în muncă și ocuparea forței de muncă.

Suntem de părere că punerea în aplicare efectivă a tuturor mecanismelor și politicilor internaționale de protecție a refugiaților va accelera procesul de incluziune socială, iar măsurile de ordin politico-legislativ vor genera efecte directe asupra ariei atitudinii a societății și cadrului serviciilor publice.

### BIBLIOGRAFIE

1. Agenda UNHCR pentru Integrarea Refugiaților în Europa Centrală, 2009. [http://www.unhcr.org/ro/wp-content/uploads/sites/23/2016/12/UNHCR-Integrati-on\\_agenda-ROM\\_version-screen.pdf](http://www.unhcr.org/ro/wp-content/uploads/sites/23/2016/12/UNHCR-Integrati-on_agenda-ROM_version-screen.pdf)
2. Dragoi V., Radu M., Integrarea refugiaților în societatea românească, Ghid adresat funcționarilor publici, București, 2005.
3. Înaltul Comisariat al Națiunilor Unite pentru Refugiați (UNHCR), Reprezentanța Regională pentru Europa Centrală (RREC), Integrarea refugiaților și utilizarea indicatorilor: Dovezi din Europa Centrală, decembrie 2013.
4. Levente S., Politicile de integrare a minorităților naționale din România. Aspecte legale și instituționale într-o perspectivă comparativă, Cluj-Napoca, 2008.
5. C. Necula, R. Mircea, Manual de pregătire în domeniul integrării refugiaților în România, Editura MAI, București, 2009.
6. Studiu cu privire la integrarea străinilor în Republica Moldova, crimele bazate pe ură și discriminare.

# REGLEMENTAREA MIGRAȚIEI FORȚEI DE MUNCĂ LA NIVEL NAȚIONAL

## THE REGULATION OF LABOR FORCE MIGRATION AT NATIONAL LEVEL

*Ala LUCA,*

*doctor în drept, lector universitar,  
Universitatea de Stat din Moldova*

### SUMMARY

*In recent years, the Republic of Moldova has registered made progressive at level of legislative and institutional changes in the management of migration. However, the arrears are attested in the conclusion of bilateral labor agreements with several countries on labor migration.*

*This affects primarily the social protection of migrants in the host countries, but also the social protection system in Moldova. We do not have governmental motivational policies for migrants to contribute to the social protection system.*

**Keywords:** *migration, foreigners' regime, repatriation, asylum system, temporary stay, integration activities.*

### REZUMAT

*Republica Moldova a înregistrat în ultimii ani schimbări importante la nivel legislativ și instituțional în ceea ce privește gestionarea migrației. Cu toate acestea, atestăm restanțe în încheierea acordurilor bilaterale cu mai multe țări privind migrația forței de muncă.*

*Acest aspect afectează, în primul rând, protecția socială a migranților în țările-gazdă, dar și sistemul de protecție socială din Moldova. Nu avem politici guvernamentale motivaționale pentru migranți în ceea ce privește contribuția la sistemul de protecție socială.*

**Cuvinte-cheie:** *migrațiune, regimul străinilor, repatriere, sistemul de azil, ședere provizorie, activități de integrare.*

Reglementarea problemelor migrației forței de muncă se efectuează în baza legislației internaționale, a acordurilor interstatale bilaterale în domenii speciale și a legislației naționale. În prezent, actele legislative de bază în domeniul respectiv sunt: Constituția Republicii Moldova [1], Legea nr. 200 din 16 iulie 2010 privind

regimul străinilor în Republica Moldova [2], Legea nr. 180-XVI din 10 iulie 2008 cu privire la migrația de muncă [3], Legea nr. 274 din 27 decembrie 2011 privind integrarea străinilor în Republica Moldova [4] și Legea nr. 270-XVI din 18 decembrie 2008 privind azilul în Republica Moldova [5].

Multitudinea aspectelor privind mecanismele și procedurile ce țin de intrare, ședere și ieșire a străinilor din țară, asigurarea drepturilor migranților aflați peste hotare, de acordare a azilului etc. sunt reglementate prin acte legislative conexe: Hotărârea Guvernului nr. 339 din 20 mai 2014 cu privire la aprobarea Planului de acțiuni pentru anii 2014-2016 privind susținerea reintegrării cetățenilor întorși de peste hotare [6], Hotărârea Guvernului nr. 1133 din 9 octombrie 2008 pentru aprobarea Planului de acțiuni privind stimularea reîntoarcerii lucrătorilor migranți moldoveni de peste hotare [7], Hotărârea Guvernului nr. 1009 din 26 decembrie 2011 cu privire la aprobarea Planului de acțiuni 2011-2015 privind implementarea Strategiei naționale în domeniul migrației și azilului (2011-2020) [8].

La 16 iulie 2010, Parlamentul a adoptat Legea nr. 200 privind regimul străinilor în Republica Moldova (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2010, nr. 179-181, art. 610) [9].

Odată cu adoptarea Legii privind regimul străinilor în Republica Moldova, au fost introduse proceduri și noțiuni noi precum: străin, autoritatea competentă pentru străini, interdicția de intrare, viza de tranzit aeroportuar, drept de ședere provizorie, drept de ședere permanentă, returnare, decizie de returnare, îndepărtare, declarare indezirabilă, tolerare, ghișeu unic etc., care presupun modificarea cadruului legislativ existent în vederea evitării discrepanțelor, contradicțiilor, precum și dublării unor reglementări.

Legea nr. 200 asigură transpunerea parțială a următoarelor acte: Convenția cu privire la implementarea Acordului Schengen din 19 iunie 1990, Regulamentul 562/2006/CE al Parlamentului European și al Consiliului din 15 martie 2006 de instituire a unui cod comunitar privind regimul de trecere a frontierelor de către persoane (Codul Frontierelor Schengen), Regulamentul 810/2009/CE al Parlamentului European și al Consiliului din 13 iulie 2009 privind instituirea unui cod comunitar de vize (Codul de vize), Directiva 2003/86/CE a Consiliului din 22 septembrie 2003 privind dreptul la reîntregirea familiei, Directiva 2008/115/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 decembrie 2008 privind standardele și procedurile comune aplicabile în statele-membre pentru returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală, Regulamentul 539/2001/CE al Consiliului din 15 martie 2001 de stabilire a listei țărilor terțe ai căror resortisanți trebuie să dețină viză pentru trecerea frontierelor externe și a listei țărilor terțe ai căror resortisanți sunt exonați de această obligație, Regulamentul 2414/2001/CE [10] al Consiliului din 7 decembrie 2001 de modificare a Regulamentului 539/2001/CE [11] de stabilire a listei țărilor terțe ai căror resortisanți trebuie să dețină viză pentru trecerea frontierelor externe ale statelor-membre și a listei țărilor terțe ai căror resortisanți sunt exonați de această obligație, Regulamentul 453/2003/CE



[12] al Consiliului din 6 martie 2003 de modificare a Regulamentului (CE) nr. 539/2001 [13] de stabilire a listei țărilor terțe ai căror resortisanți trebuie să dețină viză pentru trecerea frontierelor externe și a listei țărilor terțe ai căror resortisanți sunt exonerati de această obligație, Regulamentul 851/2005/CE [14] al Consiliului din 2 iunie 2005 de modificare a Regulamentului (CE) nr. 539/2001 de stabilire a listei țărilor terțe ai căror resortisanți trebuie să dețină viză pentru trecerea frontierelor externe ale statelor-membre și a listei țărilor terțe ai căror resortisanți sunt exonerati de această obligație în ceea ce privește mecanismul de reciprocitate, Regulamentul 1932/2006/CE [15] al Consiliului din 21 decembrie 2006 de modificare a Regulamentului (CE) nr. 539/2001 de stabilire a listei țărilor terțe ai căror resortisanți trebuie să dețină viză la trecerea frontierelor externe ale statelor-membre și a listei țărilor-terțe ai căror resortisanți sunt exonerati de această obligație, Regulamentul 1244/2009/CE [16] al Consiliului din 30 noiembrie 2009 de modificare a Regulamentului (CE) nr. 539/2001 de stabilire a listei țărilor-terțe ai căror resortisanți trebuie să dețină viză pentru trecerea frontierelor externe și a listei țărilor-terțe ai căror resortisanți sunt exonerati de această obligație, Directiva 2004/114/CE [17] a Consiliului din 13 decembrie 2004 privind condițiile de admitere a resortisanților țărilor-terțe pentru studii, schimb de elevi, formare profesională neremunerată sau servicii de voluntariat, Directiva 2003/109/CE [18] a Consiliului din 25 noiembrie 2003 privind statutul resortisanților țărilor-terțe care sunt rezidenți pe termen lung, Directiva 2004/81/CE [19] a Consiliului din 29 aprilie 2004 privind permisul de ședere eliberat resortisanților țărilor-terțe care sunt victime ale traficului de persoane sau care au făcut obiectul unei facilitări a imigrației ilegale și care cooperează cu autoritățile competente.

Legea nr. 200 [20] reglementează intrarea, aflarea și ieșirea străinilor pe/de pe teritoriul Republicii Moldova, acordarea și prelungirea dreptului de ședere, repatrierea, documentarea acestora, stipulează măsuri de constrângere în caz de nerespectare a regimului de ședere, de măsuri specifice de evidență a imigrației, în conformitate cu obligațiile asumate de Republica Moldova prin tratatele internaționale, la care este parte.

În scopul consolidării managementului migrației și sistemului de azil în Republica Moldova, precum și în vederea racordării și armonizării cadrului normativ intern la actele internaționale și europene, dar și pentru a simplifica procesul de documentare a străinilor pe teritoriul Republicii Moldova, în cadrul Biroului migrație și azil a fost creat Ghișeul unic de documentare a străinilor prin Hotărârea Guvernului nr. 1187 din 22 decembrie 2010 [21]. Odată cu implementarea acestui mecanism, a fost optimizat procesul de documentare a străinilor, îndeosebi, pentru categoriile de imigranți la muncă, care anterior erau obligați să se adreseze la trei instituții separate. În prezent, cererile pentru solicitarea dreptului de ședere provizorie (imigranți la muncă, studii, reîntregirea familiei, activități umanitare, religioase, refugiați, beneficiari de protecție, apatrizi etc.) și dreptului de ședere permanentă sunt recepționate, în exclusivitate, la Ghișeul unic, iar străinii nu mai

au obligația de a se adresa la Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale, Ministerul Economiei și Infrastructurii, toate acțiunile privind documentarea cu acte de identitate fiind asigurate de Biroul migrație și azil în cadrul Ghișeului unic. În acest context, între Biroul migrație și azil și ÎS CRIS „Registru” a fost asigurată interacțiunea informațională prin web-servicii pentru a simplifica și facilita procesul tehnologic și de procesare a documentelor de identitate pentru categoriile de străini menționate.

De asemenea, în vederea implementării la nivel național a prevederilor Legii privind regimul străinilor în Republica Moldova, precum și aplicării standardelor europene în materie de admitere pe teritoriu și condiții de ședere pentru străini, prin Hotărârea Guvernului nr. 332 din 5 mai 2011 a fost aprobat cuantumul minim al mijloacelor de întreținere pentru străini în Republica Moldova, reglementări aplicabile la: solicitarea vizei de intrare; la prelungirea dreptului de ședere provizorie în scop de muncă, pentru studii, pentru reîntregirea familiei, pentru activități umanitare sau religioase, pentru tratament medical de lungă durată, balnear sanatorial și de recuperare, precum și la solicitarea dreptului de ședere permanentă [22].

În același context, prin Hotărârea Guvernului nr. 331 din 5 mai 2011 „Cu privire la eliberarea invitațiilor pentru străini” a fost armonizat cadrul național privind lista statelor, resortisanții cărora necesită invitații pentru perfectarea vizei de intrare în Republica Moldova [23].

Pentru a asigura condițiile primare privind integrarea lingvistică și naturalizarea străinilor, prin Hotărârea Guvernului nr. 524 din 15 iulie 2011 a fost aprobat Regulamentul privind evaluarea competenței lingvistice și stabilirea nivelului de cunoaștere a limbii de stat de către străinii care solicită drept de ședere permanentă în Republica Moldova [24]. Astfel, Regulamentul în cauză stabilește regulile de evaluare a competenței lingvistice și de stabilire a nivelului de cunoaștere a limbii de stat de către străinii care solicită drept de ședere permanentă în Republica Moldova, precum și reglementează modul de organizare și desfășurare a examenelor de evaluare.

La compartimentul ce ține de controlul asupra fluxului de migrație ilegală, prin Hotărârea Guvernului nr. 492 din 7 iulie 2011 au fost aprobate Instrucțiunile cu privire la returnarea, expulzarea și readmisia străinilor de pe teritoriul Republicii Moldova [25]. Regulamentul în cauză stabilește proceduri și standarde care să asigure pe deplin drepturile și libertățile fundamentale garantate de legislația națională, precum și de tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte.

În aceeași ordine de idei, prin Hotărârea Guvernului nr. 493 din 7 iulie 2011 a fost aprobat un nou Regulament al Centrului de plasament temporar al străinilor, care vine să asigure pe deplin drepturile și libertățile străinilor luați în custodie publică: accesul la justiție, asistență medicală, psihologică și socială, consiliere din partea reprezentanților diferitelor ONG-uri etc. [26].

La data de 01.07.2012, a intrat în vigoare Legea nr. 274 din 27.12.2011 privind integrarea străinilor în Republica Moldova care reglementează procesul și moda-

litățile de facilitare a integrării străinilor în Republica Moldova [27]. Ministerul Afacerilor Interne coordonează prin structura sa responsabilă – autoritatea competentă pentru străini (Biroul migrație și azil) – procesul de integrare a străinilor pe teritoriul Republicii Moldova.

Categoriile de străini, care cad sub incidența Legii privind integrarea străinilor în Republica Moldova, constituie: străinii titulari ai dreptului de ședere provizorie pentru reîntregirea familiei, străinii titulari ai dreptului de ședere provizorie pentru activități umanitare sau religioase, străinii titulari ai dreptului de ședere permanentă, persoanele cărora li s-a recunoscut statutul de apatrid în Republica Moldova.

Legea stabilește accesul la anumite drepturi pentru categoriile de străini enumerate mai sus: accesul la serviciile medicale – străinii încadrați în muncă în Republica Moldova în baza unui contract individul de muncă, precum și cetățenii străini și apatrizii cu domiciliul în Republica Moldova au aceleași drepturi și obligații privind accesul la serviciile medicale ca și cetățenii Republicii Moldova, în condițiile prevăzute de lege; accesul la sistemul de protecție socială – străinii au acces la sistemul public de asigurări sociale și la sistemul național de asistență socială în condițiile prevăzute pentru cetățenii Republicii Moldova; accesul la educație – străinii au acces la învățământul preșcolar, primar și secundar general în condiții similare cu cele stabilite pentru cetățenii Republicii Moldova; accesul la sistemul de învățământ secundar profesional, la învățământ mediu de specialitate și la cel superior – se realizează în condițiile stabilite de lege.

Legea privind integrarea străinilor transpune parțial reglementările Directivei Consiliului 83/2004/CE [28] din 29 aprilie 2004 privind standardele minime referitoare la condițiile pe care trebuie să le îndeplinească resortisanții țărilor-terțe sau apatrizii pentru a putea beneficia de statutul de refugiat sau persoanele care, din alte motive, au nevoie de protecție internațională și referitoare la conținutul protecției acordate, și Directivei 2003/109/CE [29] a Consiliului din 25 noiembrie 2003 privind statutul resortisanților țărilor-terțe care sunt rezidenți pe termen lung.

Legea nr. 180-XVI din 10 iulie 2008 cu privire la migrația de muncă conține dispoziții importante cu privire la: condițiile de imigrare în Republica Moldova în scop de muncă; acordarea și prelungirea dreptului la muncă și a dreptului de ședere provizorie în scop de muncă; depunerea actelor și emiterea deciziilor; acordarea și prelungirea dreptului la muncă și a dreptului de ședere provizorie în scop de muncă pentru lucrătorii imigranți; acordarea și prelungirea dreptului la muncă și a dreptului de ședere provizorie în scop de muncă pentru conducătorii unităților economice; acordarea și prelungirea dreptului la muncă și a dreptului de ședere provizorie în scop de muncă pentru lucrătorii detașați; acordarea și prelungirea dreptului la muncă și a dreptului de ședere provizorie în scop de muncă pentru lucrătorii frontalieri și sezonieri; refuzul acordării sau prelungirii dreptului la muncă și a dreptului de ședere provizorie în scop de muncă; drepturile și obligațiile lucrătorilor imigranți [30].

Legea privind azilul în Republica Moldova, nr. 270-XVI [31] din 18 decembrie

2008 asigură transpunerea parțială a Directivei Consiliului 2005/85/CE [32] din 1 decembrie 2005 privind standardele minime cu privire la procedurile din statele-membre de acordare și retragere a statutului de refugiat (publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene nr. L 326 din 13 decembrie 2005), Directivei Consiliului 2001/55/CE [33] din 20.07.2001 privind standardele minime de protecție temporară în eventualitatea unui aflux masiv de persoane strămutate și măsurile de promovare a balanței de eforturi între statele-membre în vederea primirii unor astfel de persoane și suportarea consecințelor (publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene nr. L 212 din 7 august 2001), Directivei Consiliului 2003/9/EC [34] din 27 ianuarie 2003 privind standardele minime pentru primirea solicitanților de azil (publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene nr. L 31 din 6 februarie 2003), Directivei Consiliului 2003/86/CE [105] din 22 septembrie 2003 privind dreptul la reunificarea familiei (publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene nr. L 251 din 3 octombrie 2003) și Directivei Consiliului 2004/83/EC [35] din 29 aprilie 2004 privind minimele standarde pentru calificare și statutul cetățenilor țărilor-terțe sau apatrizilor ca refugiați sau ca persoane aflate în nevoie de protecție internațională și conținutul protecției acordate (publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene nr. L 304 din 30 septembrie 2004).

Legea nr. 270 [36] stabilește statutul juridic al străinilor care solicită azil în Republica Moldova, statutul juridic al beneficiarilor unei forme de protecție în Republica Moldova, procedura de acordare, încetare și anulare a protecției. Scopul legii este instituirea unui cadru juridic și instituțional de funcționare a sistemului de azil în Republica Moldova.

În contextul lărgit al intereselor Republicii Moldova privind garantarea drepturilor cetățenilor săi în străinătate și crearea mecanismelor necesare pentru participarea mai activă a statului în procesele migrației legale a fost semnat un șir de acorduri bilaterale în domenii ce țin de migrația forței de muncă, protecția socială a lucrătorilor migranți, acordurilor de readmisiune etc. Republica Moldova cooperează cu structurile internaționale specializate în domeniul migrației (Organizația Internațională pentru Migrație, Organizația Internațională a Muncii, Înalțul Comisariat al Națiunilor Unite pentru Refugiați).

O nouă abordare care reglementează procesul migrației forței de muncă în dependență de soluționarea problemei sărăciei, îmbunătățirea angajării persoanelor, creșterea potențialului economic și social al țării și bunăstării populației a fost adoptată în cadrul structurilor Guvernului Republicii Moldova. Politicile migraționiste au fost revizuite în contextul politicii sociale, scopurile migrației ar trebui subordonate priorităților naționale și legate de prioritățile de dezvoltare a țării.

Schimbările legislative au condiționat mai multe reforme instituționale, potrivit cărora în perioade diferite (1990-2002, 2002-2006, 2007-2011, 2011-2017) atribuțiile funcționale în managementul migrației și azilului au fost schimbate și partajate în mod diferit. În prezent, autoritățile publice responsabile de managementul migrației și azilului sunt: Ministerul Afacerilor Interne (elaborează politici

privind imigrarea, contracararea migrației ilegale, privind statutul cetățenilor străini, problemele azilului, aspecte ce țin de readmisiunea și returnarea persoanelor etc.), Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale (politicile privind emigrarea/imigrarea la muncă, asigurarea securității sociale a lucrătorilor migranți, dezvoltarea politicilor de preemigrare, postemigrare, de (re)integrare a migranților etc.), Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene (protejarea drepturilor cetățenilor Republicii Moldova aflați în afara țării, definirea politicii de vize etc.), Poliția de Frontieră (combaterea migrației ilegale și a crimelor transfrontaliere). Diferite aspecte privind migrația revin spre gestionare Ministerului Economiei și Infrastructurii (politici de utilizare a remitențelor), Biroului Relații Interetnice (politici vizând diaspora din țară și de peste hotare), Ministerului Educației, Culturii și Cercetării etc. Asigurarea unui management eficient al proceselor migraționale este posibil doar prin abordarea complexă a politicilor în domeniu și prin implicarea ministerelor de profil și a autorităților la diferite niveluri de guvernare.

În anul 2005, a fost instituit pe lângă Guvern *Consiliul coordonator al persoanelor originare din Republica Moldova, domiciliate peste hotare* în componența cărora au intrat liderii unor organizații obștești moldovenești de peste hotare și reprezentanți ai Guvernului. Consiliul coordonator al persoanelor originare din Republica Moldova, domiciliate peste hotare, urma să funcționeze în calitate de organ consultativ orientat spre exprimarea și prezentarea intereselor Diasporei moldovenești în organele de stat ale Republicii Moldova. Crearea unui nou Consiliu nu a favorizat schimbări calitative, activitățile sale s-au rezumat doar la reuniuni sporadice, de obicei, în cadrul Congreselor Diasporei moldovenești.

Transformările politice din 2009 au determinat autoritățile să acorde o mai mare importanță cetățenilor săi aflați peste hotare înțelegând că aceștia reprezintă o forță politică și economică considerabilă. Subiectul Diasporei moldovenești a fost pus în discuție în termeni calitativ noi, acesta fiind inclus ulterior în Programul de Activitate al Guvernului Republicii Moldova 2011 – 2014.

De această dată, au fost luate în considerare mai multe dimensiuni ale problemicii Diasporei moldovenești ce țin atât de politicile la nivel de stat cât și de activitățile curente, printre care cele mai importante sunt:

- intensificarea dialogului bilateral cu statele în care există comunități importante de cetățeni ai Republicii Moldova și semnarea acordurilor de protecție socială a acestora;

- elaborarea unei ample politici de stat pentru susținerea persoanelor originare din Republica Moldova aflate peste hotare, inclusiv crearea cadrului instituțional necesar și elaborarea unui plan de acțiuni pentru susținerea acestora;

- asigurarea portabilității drepturilor sociale ale lucrătorilor migranți prin negocierea și încheierea acordurilor bilaterale în domeniul securității sociale cu statele-gazdă;

- extinderea oportunităților legale de angajare a cetățenilor Republicii Moldova

peste hotare prin încheierea acordurilor bilaterale în domeniul migrației de muncă cu statele de destinație;

- realizarea inițiativelor comune cu statele de destinație, preconizate pentru facilitarea reîntoarcerii lucrătorilor migranți și reintegrării lor pe piața muncii din Republica Moldova, inclusiv în cadrul Parteneriatului de Mobilitate Republica Moldova - Uniunea Europeană;

- promovarea reintegrării lucrătorilor migranți întorși de peste hotare prin consilierea și susținerea în recunoașterea calificărilor obținute și inițierea propriilor afaceri;

- crearea condițiilor stimulatorii în vederea atragerii remitențelor în proiecte investiționale pentru dezvoltare durabilă” [37].

În Republica Moldova, managementul migrațional este realizat de către organul central de specialitate – Biroul migrație și azil, cu asistența altor structuri, cum ar fi Ministerul Economiei și Infrastructurii, Ministerul Afacerilor Interne, Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene. La acest proces însă participarea partenerilor sociali - sindicatele, patronatele și ONG-urile este nesemnificativă.

Considerăm că activitatea structurilor de stat în domeniul migrației de muncă este insuficientă, lipsesc statisticile reale pentru determinarea tendințelor și fluxurilor migraționale, lipsește un mecanism eficient de colaborare între structurile statului implicate în politicile migrației forței de muncă, precum și de cooperare a acestora cu partenerii sociali și sectorul neguvernamental. Propunem înființarea unui Comitet interministerial pe probleme de migrație a forței de muncă, iar pentru a satisface nevoile diasporei trebuie stabilită cooperarea cu reprezentanțele diplomatice ale Republicii Moldova peste hotare, care ar putea prelua un șir întreg din aceste responsabilități.

## BIBLIOGRAFIE

1. Constituția Republicii Moldova din 29 iulie 1994, Publicată: 12.08.1994 în Monitorul Oficial a Republicii Moldova nr. 1. Data intrării în vigoare: 27.08.1994.

2. Legea nr. 200 din 16.07.2010 privind regimul străinilor în Republica Moldova (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2010, nr. 179-181, art. 610). [On-line]: <http://lex.justice.md/md/336056> (vizitat pe 06.11.2017).

3. Legea nr. 180-XVI din 10.07.2008 cu privire la migrația de muncă. [On-line]: <http://lex.justice.md/md/328963> (vizitat pe 06.10.2017).

4. Legea nr. 274 din 27 decembrie 2011 privind integrarea străinilor în Republica Moldova. Publicat: 13.03.2012 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 48, art. 144. Data intrării în vigoare: 01.07.2012. [On-line]: <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=342438>. (vizitat pe 01.10.2017)

5. Legea nr. 270-XVI din 18 decembrie 2008 privind azilul în Republica Mol-



dova. Publicată: 13.03.2009 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 53-54, art. 145, Data intrării în vigoare: 13.03.2009. [On-line]: <http://lex.justice.md/md/330978/> (vizitat pe 01.10.2017).

6. Hotărârea Guvernului nr. 339 din 20 mai 2014 cu privire la aprobarea Planului de acțiuni pentru anii 2014-2016 privind susținerea reintegrării cetățenilor întorși de peste hotare. [On-line]: <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=353112> (vizitat pe 01.10.2017).

7. Hotărârea Guvernului nr. 1133 din 9 octombrie 2008 pentru aprobarea Planului de acțiuni privind stimularea reîntoarcerii lucrătorilor migranți moldoveni de peste hotare. [On-line]: <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=329366&lang=1> (vizitat pe 01.10.2017).

8. Strategia Națională în domeniul migrației și azilului pentru anii 2011-2020, din 8 septembrie 2011. [On-line]: <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=340066> (vizitat 18.10.2017).

9. Legea nr. 200 din 16.07.2010 privind regimul străinilor în Republica Moldova (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2010, nr. 179-181, art. 610). [On-line]: <http://lex.justice.md/md/336056> (vizitat pe 06.11.2017).

10. Regulamentul (CE) nr. 2414/2001 al Consiliului din 7 decembrie 2001 de modificare a Regulamentului (CE) nr. 539/2001 de stabilire a listei țărilor-terțe ai căror resortisanți trebuie să dețină viză pentru trecerea frontierelor externe ale statelor-membre și a listei țărilor-terțe ai căror resortisanți sunt exonerati de această obligație. [On-line]: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX%3A32001R2414> (vizitat pe 21.11.2017).

11. Regulamentul (CE) nr. 539/2001 al Consiliului din 15 martie 2001 de stabilire a listei țărilor-terțe ai căror resortisanți trebuie să dețină viză pentru trecerea frontierelor externe și a listei țărilor-terțe ai căror resortisanți sunt exonerati de această obligație. [On-line]: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=celex%3A32001R0539> (vizitat pe 21.11.2017).

12. Regulamentul (CE) nr. 453/2003 al Consiliului din 6 martie 2003 de modificare a Regulamentului (CE) nr. 539/2001 de stabilire a listei țărilor-terțe ai căror resortisanți trebuie să dețină viză pentru trecerea frontierelor externe și a listei țărilor-terțe ai căror resortisanți sunt exonerati de această obligație. [On-line]: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX%3A32003R0453> (vizitat pe 12.11.2017).

13. Regulamentul (CE) nr. 539/2001 al Consiliului din 15 martie 2001 de stabilire a listei țărilor-terțe ai căror resortisanți trebuie să dețină viză pentru trecerea frontierelor externe și a listei țărilor-terțe ai căror resortisanți sunt exonerati de această obligație. [On-line]: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=celex%3A32001R0539> (vizitat pe 21.11.2017).

14. Regulamentul (CE) nr. 851/2005 al Consiliului din 2 iunie 2005 de modificare a Regulamentului (CE) nr. 539/2001 de stabilire a listei țărilor-terțe ai căror resortisanți trebuie să dețină viză pentru trecerea frontierelor externe

ale statelor-membre și a listei țărilor-terțe ai căror resortisanți sunt exonați de această obligație în ceea ce privește mecanismul de reciprocitate. [On-line]: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX%3A32005R0851> (vizitat pe 21.11.2017).

15. Regulamentul 1932/2006/CE al Consiliului din 21 decembrie 2006 de modificare a Regulamentului (CE) nr. 539/2001 de stabilire a listei țărilor-terțe ai căror resortisanți trebuie să dețină viză pentru trecerea frontierelor externe ale statelor-membre și a listei țărilor-terțe ai căror resortisanți sunt exonați de această obligație. [On-line]: <http://lege5.ro/Gratuit/gi3tkobtga/regulamentul-nr-1932-2006-de-modificare-a-regulamentului-ce-nr-539-2001-de-stabilire-a-listei-tarilor-terte-ai-caror-resortisanti-trebuie-sa-detina-viza-pentru-trecerea-frontierelor-externe-ale-statel> (vizitat pe 21.11.2017).

16. Regulamentul 1244/2009/CE al Consiliului din 30 noiembrie 2009 de modificare a Regulamentului (CE) nr. 539/2001 de stabilire a listei țărilor terțe ai căror resortisanți trebuie să dețină viză pentru trecerea frontierelor externe și a listei țărilor-terțe ai căror resortisanți sunt exonați de această obligație. [On-line]: <http://lege5.ro/Gratuit/gi4dembtgy/regulamentul-nr-1244-2009-de-modificare-a-regulamentului-ce-nr-539-2001-de-stabilire-a-listei-tarilor-terte-ai-caror-resortisanti-trebuie-sa-detina-viza-pentru-trecerea-frontierelor-externe-si-a-liste> (vizitat pe 22.11.2017).

17. Directiva 2003/109/CE a Consiliului din 25 noiembrie 2003 privind statutul resortisanților țărilor-terțe care sunt rezidenți pe termen lung. [On-line]: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=celex%3A32003L0109> ( vizitat pe 29.10.2017).

18. Directiva 2004/81/CE a Consiliului din 29 aprilie 2004 privind permisul de ședere eliberat resortisanților țărilor-terțe care sunt victime ale traficului de persoane sau care au făcut obiectul unei facilitări a imigrației ilegale și care cooperează cu autoritățile competente. [On-line]: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:261:0019:0023:ES:PDF> (vizitat pe 29.10.2017).

19. Legea nr. 200 din 16.07.2010 privind regimul străinilor în Republica Moldova (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2010, nr. 179-181, art. 610). [On-line]: <http://lex.justice.md/md/336056>. (vizitat pe 06.11.2017).

20. Hotărârea Guvernului nr. 1187 din 22 decembrie 2010 cu privire la implementarea Ghișeului unic de documentare a străinilor. Publicată: 31.12.2010 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 259-263 art. 1318. [On-line]: <http://lex.justice.md/md/337206/> (vizitat pe 01.11.2017).

21. Hotărârea Guvernului nr. 332 din 5 mai 2011 cu privire la aprobarea cuantumului minim al mijloacelor de întreținere pentru străini în Republica Moldova. Publicată: 13.05.2011 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 78-81, art. 382. [On-line]: <http://lex.justice.md/md/338514/> (vizitat pe 01.11.2017).

22. Hotărârea Guvernului nr. 331 din 5 mai 2011 cu privire la eliberarea in-



vitațiilor pentru străini. Publicată: 13.05.2011 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 78-81, art. 381. [On-line]: <http://lex.justice.md/md/338513/> (vizitat pe 01.11.2017).

23. Hotărârea Guvernului nr. 524 din 15 iulie 2011 pentru aprobarea Regulamentului privind evaluarea competenței lingvistice și stabilirea nivelului de cunoaștere a limbii de stat de către străinii care solicită drept de ședere permanentă în Republica Moldova. Publicată: 15.07.2011 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 114-116, art. 590. [On-line]: <http://lex.justice.md/md/339344/> (vizitat pe 01.11.2017).

24. Hotărârea Guvernului nr. 492 din 7 iulie 2011 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la procedurile de returnare, expulzare și readmisiune a străinilor de pe teritoriul Republicii Moldova. Publicată : 15.07.2011 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 114-116, art. 564. [On-line]: <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=339318&lang=1> (vizitat pe 01.11.2017).

25. Hotărârea Guvernului nr. 493 din 7 iulie 2011 cu privire la aprobarea Regulamentului Centrului de Plasament Temporar al Străinilor. Publicat : 22.07.2011 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 118-121, art. 605. [On-line]: <http://lex.justice.md/md/339402/> (vizitat pe 04.11.2017).

26. Legea nr. 270-XVI din 18 decembrie 2008 privind azilul în Republica Moldova. Publicată: 13.03.2009 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 53-54, art. 145. Data intrării în vigoare: 13.03.2009. [On-line]: <http://lex.justice.md/md/330978/> (vizitat pe 04.11.2017)

27. Directiva Consiliului 83/2004/CE din 29 aprilie 2004 privind standardele minime referitoare la condițiile pe care trebuie să le îndeplinească resortisanții țărilor terțe sau apatrizii pentru a putea beneficia de statutul de refugiat sau persoanele care, din alte motive, au nevoie de protecție internațională și referitoare la conținutul protecției acordate. [On-line]: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX%3A52007DC0301> (vizitat pe 06.11.2017).

28. Directiva 2003/109/CE a Consiliului din 25 noiembrie 2003 privind statutul resortisanților țărilor-terțe care sunt rezidenți pe termen lung. [On-line]: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=celex%3A32003L0109> ( vizitat pe 29.11.2017).

29. Legea nr. 180-XVI din 10.07.2008 cu privire la migrația de muncă. [On-line]: <http://lex.justice.md/md/328963> (vizitat pe 06.11.2017).

30. Legea nr. 270-XVI din 18 decembrie 2008 privind azilul în Republica Moldova. Publicată: 13.03.2009 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 53-54, art. 145. Data intrării în vigoare: 13.03.2009. [On-line]: <http://lex.justice.md/md/330978/> (vizitat pe 06.11.2017).

31. Directiva Consiliului 2005/85/CE din 1 decembrie 2005 privind standardele minime cu privire la procedurile din statele-membre de acordare și retragere a statutului de refugiat publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene nr. L 326 din 13 decembrie 2005.

32. Directiva 2001/55/CE din 20.07.2001 privind standardele minime de protecție

temporară în eventualitatea unui aflux masiv de persoane strămutate și măsurile de promovare a balanței de eforturi între statele-membre în vederea primirii unor astfel de persoane și suportarea consecințelor, publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene nr. L 212 din 7 august 2001.

33. Directiva Consiliului 2003/9/EC din 27 ianuarie 2003 privind standardele minime pentru primirea solicitanților de azil publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene nr. L 31 din 6 februarie 2003.

34. Directiva Consiliului 2003/86/CE din 22 septembrie 2003 privind dreptul la reunificarea familiei publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene nr. L 251 din 3 octombrie 2003.

35. Directiva Consiliului 2004/83/EC din 29 aprilie 2004 privind minimele standarde pentru calificare și statutul cetățenilor țărilor-terțe sau apatrizilor ca refugiați sau ca persoane aflate în nevoie de protecție internațională și conținutul protecției acordate, publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene nr. L 304 din 30 septembrie 2004.

36. Legea nr. 17-XV din 7 februarie 2003 pentru ratificarea Convenției Organizației Internaționale a Muncii nr. 151 privind protecția dreptului de organizare și procedurile de determinare a condițiilor de ocupare în serviciul public. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2003, nr. 27-29, art. 102.

37. Programul de Activitate al Guvernului Republicii Moldova 2011–2014, Chișinău.

# DREPTUL MUSULMAN ȘI CORELAȚIA LUI CU DREPTURILE OMULUI

## THE MUSULMAN RIGHTS AND HIS CORRELATION WITH HUMAN RIGHTS

**Natalia BANTUȘ-GURDUZA,**

*doctor în drept, consultant principal,*

*Comisia culturală, educație, cercetare, tineret, sport și mass-media,  
Parlamentul Republicii Moldova*

### SUMMARY

*Although the concept of human rights is universally recognized, the research into Islamic law brings a European lawyer into a totally different legal world, different by its origin, its structure, but most of all by its mentality. Islamic law is not able to bear profound comparison with the European System of Human Rights Protection; Islam (from the root “selam” meaning “obedience to God”) is first of all a religion, then a state, and finally a culture. In our age, the Muslim states - at least some of them – are undergoing a process of modernization and they have been bound to develop an appropriate legal framework, sometimes breaking away from tradition violently. Many of these countries have adopted civil laws following the European model.*

**Keywords:** *human rights, woman, man, Islamic law, Qur'an, marriage.*

### REZUMAT

*Deși conceptul drepturilor omului este unanim recunoscut, cercetarea dreptului islamului introduce pe juristul european într-o lume juridică cu totul deosebită de a sa, diferită prin izvoare, prin structură, dar, mai ales, prin mentalitate. Dreptul musulman nu va putea susține în profunzime comparația cu sistemul european de protecție a drepturilor omului. Islamul (de la rădăcina selam „supunere față de Dumnezeu”) este în cele din urmă o religie, apoi un stat și, în sfârșit, o cultură. În epoca noastră, statele musulmane aflate – cel puțin unele dintre ele – în plin proces de modernizare, s-au văzut nevoite să-și construiască cadrul juridic corespunzător, rupând uneori violent cu tradiția. În multe dintre aceste țări au apărut codificări civile după modelul european.*

**Cuvinte-cheie:** *drepturile omului, femeie, bărbat, drept islamic, Coran, căsătorie.*

Respectarea drepturilor omului este o condiție sine qua non pentru existența unui stat de drept. Fiecare stat este obligat să creeze o legislație proprie privind drepturile omului, în baza reglementărilor internaționale la acest capitol. Drepturile omului reprezintă o expresie care echivalează cu drepturile fundamentale ale omului indicând un ansamblu de prerogative bazate pe demnitatea persoanei umane și a căror respectare se înțelege a fi promovată în folosul tuturor oamenilor [1]. Or, drepturile omului sunt acele drepturi inerente ființei umane, luată individual sau ca parte a unui grup social determinat. Omul este deținătorul acestor drepturi prin simplul fapt că este *bărbat* sau *femeie*, fiind dotat cu aceleași atribute și aspiră la aceleași libertăți, indiferent de rasă, etnie, sex, credință sau naționalitate la care aparține [2]. Evoluția conceptului drepturilor omului urmează a fi privită prin prisma evenimentelor care s-au produs de-a lungul etapelor istorice parcurse de omenire. Carta Națiunilor Unite [3] a pus bazele unei noi organizări a lumii în care promovarea respectului pentru drepturile omului a devenit o valoare primordială, iar Declarația Universală a Drepturilor Omului [4] a consfințit ansamblul de drepturi fundamentale pentru toți oamenii, indiferent de rasă, sex, limbă, religie, opinie politică, origine națională sau socială etc., căpătând o vastă popularizare și o semnificație politică deosebită, devenind concepte principale care stau la baza întregii construcții juridice internaționale referitoare la drepturile omului. Aceste documente fundamentale influențează legislațiile naționale ale statelor în această materie, prevederile lor constituind standarde internaționale ale drepturilor omului [5]. O reușită incontestabilă este apreciată adoptarea la 16 decembrie 1966 de către Adunarea Generală a Organizației Națiunilor Unite a Pactului internațional cu privire la drepturile civile și politice [6] (în vigoare din 23 martie) și Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale [7] (în vigoare din 3 ianuarie 1976).

Sistemul european de protecție a drepturilor omului a fost stabilit de către Consiliul Europei, marcat de Convenția pentru Apărarea Drepturilor Omului și Libertăților Fundamentale [8], semnată la 4 noiembrie 1950 la Roma, care a intrat în vigoare la 3 septembrie 1953. Vom menționa în acest sens că și în alte regiuni ale lumii statele au dezvoltat și au pus în aplicare mecanisme regionale recunoscute de protecție a drepturilor omului: *Carta Africană a drepturilor omului și popoarelor* [9], *Carta Arabă a drepturilor omului* [10], *Carta Americană a Drepturilor Omului* [11] etc., instrumente care au condiționat zonal afirmarea prerogativelor recunoscute individului [12]. Deși conceptul drepturilor omului este unanim recunoscut, cercetarea dreptului islamului introduce pe juristul european într-o lume juridică cu totul deosebită de a sa, diferită prin izvoare, prin structură, dar mai ales, prin mentalitate. Ilustrul savant francez, Rene Rodiere, afirma chiar că studiul lui este lipsit de sens pentru comparatiști, deoarece el reflectă o cultură complet străină lumii occidentale și, ca atare, instituțiile și reglementările sale ar fi imposibil de comparat cu cele din dreptul francez [13].

Unul dintre cei mai buni cunoscători ai dreptului musulman își începea vastul său tratat dedicat acestui sistem cu următoarele cuvinte: „Nu se poate intra în Islam cum intri într-o moară; e necesară, pentru aceasta, o pregătire”.

În Islam nu individul, ci familia constituie subiectul esențial al dreptului. Scopul căsătoriei este procrearea. *Pentru ca un bărbat să aibă cât mai mulți copii, el poate avea concomitent un număr de până la patru neveste, privilegiu de care nu se bucură însă, de obicei, decât cei înstăriți.* Acestei poligamii concomitente i se adaugă, astfel cum remarcă R. Charles, o „poligamie în timp”, rezultată din facilitarea repudierii [14].

Dreptul musulman nu va putea susține în profunzime comparația cu marile construcții juridice pe care ni le-au lăsat Roma sau Napoleon, scria un jurist francez. Islamul (de la rădăcina selam – „supunere față de Dumnezeu”) este, în cele dintâi, o religie, apoi un stat și, în sfârșit, o cultură.

Potrivit dreptului islamic, căsătoria e privită drept un contract ce se încheie nu între viitorii soți, ci între părinții acestora, contract al cărui obiect sunt, pe de o parte, mireasa pe care o dau părinții săi, iar pe de altă parte, o sumă de bani, mahr, pe care o dau cei ai mirelui. Prin urmare, ea poate fi supusă, ca orice contract, unor modalități.

În epoca noastră, statele musulmane aflate – cel puțin, unele dintre ele – în plin proces de modernizare, s-au văzut nevoite să-și construiască cadrul juridic corespunzător, rupând uneori violent cu tradiția. Este cazul Tunisiei, care a adoptat o nouă reglementare a relațiilor de familie după modelul european, al Algeriei, precum și aproape al tuturor țărilor musulmane ce și-au cucerit independența în ultimele decenii. În multe dintre aceste țări au apărut codificări civile după modelul european.

Dreptul musulman este o cutie a surprizelor și contradicțiilor, ce are darul să te facă să cântărești de zece ori fiecare afirmație.

Islamul prezintă particularități însemnate ce vizează drepturile omului, însă o religie nu se discută, ci se acceptă așa cum este, cu respectul ce trebuie acordat oricăror credințe omenești.

În islam căsătoria nu este privită ca o taină, e deci eliberată de orice element mistic, fiind considerată un simplu contract. Sub acest aspect, dreptul musulman a păstrat tradiția cutumelor arabe anterioare islamizării, potrivit cărora căsătoria nu era altceva decât un contract prin care bărbatul își cumpăra soția de la părinții ei. Aceasta din urmă nici măcar nu era parte în contract, ci doar un simplu obiect. Aceeași concepție domină – cel puțin în perioada inițială – și în dreptul islamic.

Bărbatul poate avea până la patru neveste, impedimentul la căsătorie intervenind numai atunci când acesta dorea o a cincea. În statele musulmane moderne, poligamia tinde să dispară și persoanele care duc un mod de viață modern sunt monogame.

Femeia are obligația de fidelitate și ascultare. Ea trebuie să locuiască în domiciliul conjugal, soțul putându-i să-i interzică să iasă din casă și să-i centreze vizitele. Dacă un bărbat are mai multe soții el este obligat să le trateze în mod egal și să le ofere o locuință separată. Iată de ce poligamia este un lux.

Întâlnim o lipsă de reciprocitate în încheierea căsătoriei. Dacă un musulman se poate căsători cu o femeie nemusulmană, femeia musulmană nu se poate căsători decât cu un bărbat musulman.

Sami Aldeeb arată că nici căsătoria unei musulmane cu un nemusulman, efectuată într-o țară neislamică, nu are șanse de a fi prea fericită [15].

Soția nemusulmană, domiciliind într-un stat islamic, va suferi adesea presiuni puternice din partea familiei soțului. Ea se va simți constrânsă, chiar în afara acestor presiuni, de legea islamică, deoarece aceasta nu-i va acorda drepturi succesoriale și nu-i va încredința copiii, dacă nu trece la religia musulmană.

Iar o musulmană care s-a căsătorit în altă țară cu un nemusulman riscă să fie răpită și chiar omorâtă de rudele sau coreligionarii săi.

Ea nu va putea reveni în țara sa, iar dacă o face în tovărășia soțului său, ea va fi imediat separată de acesta, riscând chiar cu viața, relația dintre cei doi fiind considerată de legea islamică drept concubinaj, care se pedepsește cu moartea. Singura soluție este ca soțul nemusulman să treacă la islamism.

Dreptul șiit cunoaște o formă de căsătorie temporară (căsătoria de folosință). Soțul poate lua în căsătorie obișnuită până la patru femei și un număr nelimitat de femei în căsătorie temporară, cu termen de la o oră la câțiva ani.

Egalitatea dintre bărbați și femei cunoaște note particulare în Islam.

Coranul a instituit autoritatea bărbatului asupra femeii: „Femeile, întâlnim în versetul 2.228, au drepturi corespunzătoare obligațiilor lor, potrivit obiceiului. Bărbații au totuși o preeminență asupra femeilor”. Un alt verset spune, la rândul său: „Bărbații au autoritate asupra femeilor în virtutea preferinței pe care Domnul le-a dat-o asupra lor și din cauza cheltuielilor pe care le fac pentru a le asigura întreținerea”.

Condiția femeii este cea a unei permanente incapabile, sub raport juridic: ca fată, ea este sub autoritatea tatălui și nu se poate mărita fără consimțământul acestuia. Ca femeie măritată, ea este sub autoritatea soțului.

Bărbații nu iau niciodată masa împreună cu femeile.

În cadrul familial șeful familiei (tatăl sau în lipsa acestuia - fiul mai mare) stabilește modul în care trebuie să se îmbrace femeile.

Învățătura Coranului îndeamnă pe credincioșii islamului să aibă mulți copii. Aceasta exprimă o politică demografică, destinată creșterii lumii islamice și extinderii sale.

Maternitatea are dreptul de a fi înconjurată cu o grijă specială din partea familiei. Un hadith de frumusețe remarcabilă spune: „O, trimis al lui Dumnezeu, care este persoana cea mai demnă de buna mea companie? Mama ta, răspunse el. Și după aceasta care mai este? fu întrebat a doua oară. Mama ta, răspunse el din nou. Și apoi, care este? fu întrebat încă o dată. Mama ta, răspunse el și de această dată. Și după ea cine este? fu întrebat din nou. Tatăl tău, răspunse el în final” [16].

Cu toate acestea femeia are dreptul numai de a locui în locuința soțului și de a beneficia de pensie alimentară.

În concluzie, putem remarca că Maurice Borrmans, un profund cunoscător al dreptului islamic, afirmă că catolicii sunt conștienți și recunosc cu jenă că le-a trebuit mult timp și au parcurs multe experiențe dureroase înainte de a deveni campioni ai drepturilor omului. Ei pot să înțeleagă, astfel, mai bine dificultățile pe care le pot întâlni musulmanii.

Islamul și-a construit edificiul pe o triplă inegalitate: 1) între bărbat și femeie; 2) între omul liber și sclav și 3) între musulmani și nemusulmani. Evoluțiile în legislațiile

islamice sunt prudente, ca să nu imite prea mult Occidentul, pe care fundamentalistii îl contestă în numele autenticității islamice, îndeosebi în materiile relațiilor de familie.

### NOTE

1. Dicționar diplomatic. Editura Politica, București, 1979, p. 388.
2. Pierre-Marie Dupuy. La protection internationale des droits de l'homme. Chapitre supplémentaire.
3. Carta Națiunilor Unite din 26 iunie 1945, publicată pe <http://WWW.un.org-en-documents-charter>
4. Declarația Universală a Drepturilor Omului din 16 decembrie 1948, publicată pe <http://www.un.org-en-documents-udhr-index.shtml>
5. Popescu A., Brehoi Gh. Influența convențiilor și acordurilor elaborate în cadrul Consiliului Europei asupra legislației din domeniul muncii și protecției sociale, Dreptul, București, nr. 3. 1993, p. 8.
6. 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.
7. 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”, 1988, vol. 1, pag.18.
8. Convenția europeană pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale. Biroul de informare al Consiliului Europei în Moldova. Chișinău, 2002.
9. Carta Africană a Drepturilor Omului și a Popoarelor (carta de la Banjul) din 27 iunie 1981.
10. Carta Arabă a Drepturilor Omului din 15 septembrie 1994.
11. Carta Americană a Drepturilor Omului („Pactul de la San Jose”), 22 noiembrie 1969.
12. Oleg Balan, Afirmarea mecanismelor de protecția drepturilor omului. Materialele mesei rotunde „Protecția drepturilor omului: mecanisme naționale și internaționale”. Chișinău, 2013.
13. R. Rodiere, Introduction dans le droit compare, PUP, Paris , 1967.
14. R. Charles, Le droit musulman, PUP, Paris, 1965, p. 5
15. Sami A. Aldeeb Abu Salieh, Mariages mixtes entre suisses et etrangers musulmans, p. 7
16. Coranul.

### BIBLIOGRAFIE

1. Dicționar diplomatic. Editura Politica, București, 1979.
2. Pierre-Marie Dupuy. La protection internationale des droits de l'homme. Chapitre supplémentaire.

3. Carta Națiunilor Unite din 26 iunie 1945, publicată pe <http://WWW.un.org-en-documents-charter>
4. Declarația Universală a Drepturilor Omului din 16 decembrie 1948, publicată pe <http://www.un.org-en-documents-udhr-index.shtml>
5. Popescu A., Brehoi Gh. Influența convențiilor și acordurilor elaborate în cadrul Consiliului Europei asupra legislației din domeniul muncii și protecției sociale, Dreptul, București, nr. 3. 1993.
6. 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.
7. 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”, 1988, vol. 1.
8. Convenția Europeană pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale. Biroul de informare al Consiliului Europei în Moldova. Chișinău, 2002.
9. Carta Africană a Drepturilor Omului și a Popoarelor (carta de la Banjul) din 27 iunie 1981.
10. Carta Arabă a Drepturilor Omului din 15 septembrie 1994.
11. Carta Americană a Drepturilor Omului („Pactul de la San Jose”), 22 noiembrie 1969.
12. Balan Oleg, Afirmarea mecanismelor de protecția drepturilor omului. Materialele mesei rotunde „Protecția drepturilor omului: mecanisme naționale și internaționale”. Chișinău, 2013.
13. R. Rodiere, Introduction dans le droit compare, PUP, Paris, 1967.
14. R. Charles, Le droit musulman, PUP, Paris, 1965.
15. Sami A. Aldeeb Abu Salieh, Mariages mixtes entre suisses et etrangers musulmans.
16. Coranul.



## PROBLEMA LEGITIMEI APĂRĂRI ÎN RELAȚIILE INTERNAȚIONALE

### THE ISSUE OF LEGITIMATE DEFENSE IN INTERNATIONAL RELATIONS

**Irina IACUB,**

*doctor în drept, conferențiar universitar interimar,  
Institutul de Științe Penale și Criminologie Aplicată*

**Carolina GHEREGA,**

*doctorandă, Institutul de Cercetări Juridice și Politice  
al Academiei de Științe a Moldovei*

#### SUMMARY

*The study focuses on the issue of legitimate defense in the context of the exceptions to the principle of non-refoulement in international relations. Based on doctrine and international law is elucidated the essence of legitimate defense, its forms, as well as its legal limits. It is emphasized the specific nature of legitimate individual and collective defense in the contemporary period based on concrete actions taken by states and the international community to solve international conflicts.*

**Keywords:** *legitimate defense, preventive defense, anticipatory defense, aggression, collective defense, individual defense.*

#### REZUMAT

*Studiul este consacrat problemei legitimei apărări în contextul excepțiilor de la principiul nerecurgerii la forță în relațiile internaționale. În baza doctrinei în domeniu și a dreptului internațional se elucidează esența legitimei apărări, formele acesteia, precum și limitele legale în care trebuie să se încadreze. Este accentuat specificul legitimei apărări individuale și colective în perioada contemporană în baza acțiunilor concrete întreprinse de către state și comunitatea internațională în vederea soluționării conflictelor internaționale.*

**Cuvinte-cheie:** *legitima apărare, apărare preventivă, apărare anticipativă, agresiune, apărare colectivă, apărare individuală.*

Pe lângă interzicerea recurgerii la forță, Carta ONU [3] admite două situații de excepție când este posibilă folosirea forței armate în relațiile internaționale: 1) măsurile de constrângere în caz de amenințare a păcii, violări ale păcii și acte de agresiune

(decise de Consiliul de Securitate al ONU și aduse la îndeplinire cu forțele statelor-membre); 2) autoapărarea individuală sau colectivă a statelor împotriva unui atac armat (până când Consiliul de Securitate va fi luat măsurile necesare pentru menținerea păcii și securității internaționale) [7, p. 54]. Altfel spus, excepțiile principiului interzicerii recurgerii la forță, reglementate expres în Carta ONU, sunt: legitima apărare și autorizarea Consiliului de Securitate. Totodată, unii cercetători identifică, în acest context, și excepții nereglementate expres (intervenția umanitară) [6, p. 78]. În legătură cu acest fapt, în dreptul internațional contemporan se vorbește despre „excepții clasice” și „excepții noi” de la interzicerea folosirii forței. Astfel, anumite state și un segment important al doctrinei de drept internațional susțin că, în contextul relațiilor internaționale contemporane, excepțiile reglementate de Carta ONU nu trebuie interpretate strict, lăsând posibilitatea folosirii forței pe baza unor concepte precum „legitima apărare preventivă”, „autorizarea implicită a Consiliului de Securitate”, „intervenția umanitară” etc. Aceste noi excepții se bazează fie pe interpretarea elementelor normei prohibitive sau „a excepțiilor clasice”, fie pe aplicarea unor principii general acceptate de drept internațional (acordul de voință, în cazul intervenției solicitate sau drepturile omului, în cazul intervenției umanitare) [6, p. 78-79]. Respectiv, în cele ce urmează ne vom axa pe dezvoltarea acestui subiect.

**Excepția legitimei apărări.** Dreptul inerent la autoapărare a generat în timp numeroase dezbateri legate de sfera de aplicare a acestuia. Însăși existența dreptului nu este pusă la îndoială, însă interpretarea limitelor acestuia în scopul stabilirii existenței unui drept de autoapărare anticipativă sau preventivă este în continuare un subiect de interes deosebit, mai ales după mutațiile suferite de dreptul internațional în urma evenimentelor din 11 septembrie 2001.

La concret, art. 51 din Carta ONU stipulează expres dreptul inerent la legitima apărare *individuală* sau *colectivă*. Prin legitima apărare colectivă se înțelege considerarea de către un grup de state a unui atac armat îndreptat împotriva unuia dintre acestea ca fiind îndreptat împotriva tuturor și dând dreptul oricărui stat din acel grup de state să adopte măsuri cu folosirea forței pentru respingerea atacului [6, p. 129]. Fundamentul juridic al dreptului la legitimă apărare colectivă este, de regulă, un tratat internațional care instituie o alianță (de ex., Tratatul Atlanticului de Nord (1949), Tratatul de la Varșovia (1955), Tratatul de la Rio (1947) etc.). Exemplificând cazurile în care a fost invocat dreptul la legitimă apărare colectivă, putem menționa: Statele Unite – Liban (1958), SUA – Vietnam (1961-1975), SUA – Afganistan (1979) etc.

În acest sens, operațiunea *Enduring Freedom*, desfășurată împotriva regimului taliban din Afganistan (2001), este considerată a fi una specială, deoarece reprezintă primul caz în care a fost invocat art. 5 din Tratatul Atlanticului de Nord [25]. Dreptul la autoapărare împotriva unor atacuri teroriste, în acest caz, este recunoscut prin Rezoluțiile Consiliului de Securitate nr. 1368 [14] și 1373 [15]. Cu toate acestea, potrivit cercetătorilor, operațiunea dată nu s-a întemeiat pe art. 5 al Tratatului [18], ci pe o coaliție ad-hoc, statele exprimându-și acordul de a participa la operațiune în temeiul voinței acestora, și nu în temeiul obligației conținute de art. 5 din Tratat [6, p. 130].

Este deosebit de important, în acest sens, de a evita confuzia, adeseori întâlnită în literatura de specialitate, între autoapărarea colectivă și sistemul de securitate colectivă. În timp ce securitatea colectivă reprezintă esența sistemului ONU – mecanismul prin care Consiliul de Securitate poate, în temeiul art. 39 și 42 din Cartă, să dispună măsuri pentru restabilirea păcii și securității, autoapărarea colectivă presupune dreptul unui grup de state de a răspunde față de un atac armat îndreptat împotriva unuia dintre acestea, fără autorizarea expresă a Consiliului de Securitate (singura obligație fiind raportarea situației Consiliului de Securitate, conform art. 51 din Cartă).

Totodată, în teorie, se face distincție între apărarea colectivă și asistența acordată la invitația unui stat care este victima unui atac armat. Drept criteriu servește momentul exprimării voinței statului terț de a participa la respingerea atacului armat (tratat de alianță prealabil – legitimă apărare colectivă; acord ad-hoc după comiterea actului armat, la inițiativa statului victimă – asistență acordată la invitația unui stat). Un alt moment ce ține de dreptul de autoapărare colectivă îl constituie criteriul interesului statului terț implicat. Astfel, într-o concepție largă, se consideră că scopul legitimei apărări este protejarea statelor victime lipsite de capacitatea de a riposta (în acest caz statul terț nefiind obligat să demonstreze afectarea unui interes propriu de securitate). Într-o concepție restrânsă, caracterul rezonabil și legal al unei acțiuni rezidă în natura acesteia de a fi de „auto”apărare (în acest caz fiind necesară determinarea scopului concret al apărării comune: un interes comun de securitate fie o fațadă pentru alte scopuri ilicite) [6, p. 131].

În ceea ce privește condițiile ce trebuie întrunite în exercitarea dreptului de legitimă apărare, atât teoria cât și practica jurisdicțională internațională atribuie la categoria acestora: necesitatea și proporționalitatea, care impun ca exercițiul dreptului în cauză să nu se producă într-o manieră punitivă, iar scopul să se reducă doar la stoparea și respingerea atacului armat. Aceasta nu presupune însă „perfecta proporționalitate”, și anume ca statul victimă să folosească numai același tip de arme sau același număr de forțe ca și statul care comite atacul armat, sau să se limiteze la desfășurarea de acțiuni pe teritoriul său [8, p. 121]. Importanța necesității și proporționalității rezidă în faptul că aceste criterii servesc ca bază pentru realizarea distincției între legitima apărare și represaliile ce implică folosirea forței – care contravin dreptului internațional. Suplimentar, această distincție este accentuată de faptul că legitima apărare trebuie să fie apropiată temporal atacului, să nu fie premeditată și să fie îndreptată împotriva țintei corecte [8, p. 124].

În viziunea altor cercetători, dreptul la legitimă apărare este condiționat și limitat în timp. Astfel, acest drept se poate exercita atunci când suveranitatea statului în cauză a fost încălcată printr-o agresiune a unui alt stat sau grupuri de state. Dreptul încetează în momentul în care Consiliul de Securitate al ONU a luat măsurile necesare pentru menținerea păcii și securității [12, p. 29]. În practica internațională însă pericolul folosirii abuzive a dreptului la legitimă apărare este prezent tot mai mult, timpul uneori neoferind posibilitatea utilizării procedurii înscrise în Carta ONU.

Aceste momente sunt folosite în justificarea dreptului la legitimă apărare în unele

situații concrete, cum ar fi operațiunea *Enduring Freedom*. În acest caz, A. Cassese exprimă unele îndoieli cu privire la necesitatea și proporționalitatea acestei acțiuni, având în vedere faptul că aceasta a început doar cu bombardarea unor ținte selective, operațiunea desfășurându-se inițial nu doar împotriva Al Qaida, dar și împotriva regimului taliban, și ulterior s-a extins la o campanie terestră de amploare, precum și datorită intervalului de timp deosebit de extins al acesteia [4, p. 993]. Problema care survine constă în faptul că, cu cât se prelungește mai mult durata acesteia, cu atât justificarea legală inițială a operațiunii se diminuează – justificarea vizând dreptul inerent la autoapărare, confirmat prin Rezoluțiile 1368 și 1373 ale Consiliului de Securitate.

Evident, participarea unui număr semnificativ de state – „coalitia internațională ad-hoc” – conferă, în mod indubitabil, legitimitate internațională operațiunii. Cu toate acestea, din punct de vedere strict juridic, scopul prezent al operațiunii nu se mai regăsește în scopul unei acțiuni de legitimă apărare – respingerea unui atac –, ci mai mult în prevenirea unor noi atacuri, ceea ce presupune „amestecarea” bazei juridice a acestei acțiuni militare: dacă la început nu existau dubii cu privire la justificarea prin dreptul inerent la autoapărare, problemele ridicate de necesitate și proporționalitate determină translatarea bazei juridice către invocarea dreptului de autoapărare preventivă a cărui existență în dreptul internațional este departe de a fi recunoscută de comunitatea internațională [6, p. 135].

Astfel, se poate conchide că necesitatea și proporționalitatea reprezintă criteriile -cheie ale dreptului la legitimă apărare, care servesc la delimitarea legitimei apărări de represaliile ilegale. În plus, aplicabilitatea acestor criterii se regăsește în cazul tuturor formelor de autoapărare – atât „clasice” cât și ale formelor invocate după 11 septembrie 2001 – legitima apărare anticipativă și preventivă.

**Apărarea anticipativă și preventivă – excepții noi ale principiului nerecurgerii la forță.** Literatura de specialitate, mai ales cea americană, abundă în utilizarea mai multor noțiuni legate de autoapărare, precum: „*interceptive self-defense*”, „*anticipatory self-defense*”, „*preventive self-defense*”, „*pre-emptive self-defense*”. Evident, o asemenea situație necesită clarificare.

Astfel, potrivit lui J. L. Muehlheuser, conceptul de autoapărare a fost în mod inutil complicat prin pretinsa creare de diferite „tipuri” de autoapărare, identificate de către modificatori prin atașarea unor prefixe. Termenii „preventiv”, „anticipativ”, „interceptiv” sunt toate încercări de a denumi acțiunile de autoapărare, care au loc la diferite puncte temporale înainte ca apărătorul să suporte orice efect negativ al unui atac iminent sau în curs de desfășurare [10, p. 21].

*Autoapărarea interceptivă.* Profesorul american Dinstein definește autoapărarea interceptivă ca fiind o utilizare a forței în scopul autoapărării, care are loc după ce cealaltă parte s-a angajat într-un atac armat într-un mod apărut irevocabil. El citează ca un exemplu de autoapărare interceptivă situația de dinaintea atacului de la Pearl Harbor, când SUA a interceptat și a scufundat transportatorul japonez în drum spre Pearl Harbor, fiind cunoscute planurile de atac ale Japoniei [5, p. 175-187]. Respectiv, auto-

apărarea interceptivă se distinge prin faptul că atacul armat este în plină desfășurare.

*Autoapărarea anticipativă.* În studiile de specialitate, „legitima apărare anticipativă” este considerată a fi un concept tradițional. Potrivit lui L. Van de hole, noțiunea de „autoapărare anticipativă” presupune folosirea forței de către un stat pentru a respinge un atacator înainte ca un atac să fi avut efectiv loc, înainte ca armata inamicului să fi traversat granița sa și înainte de bombardarea teritoriului său de către inamic. Termenul „anticipativ” se referă la capacitatea de a prevedea consecințele unor acțiuni viitoare și a lua măsuri care vizează contracararea acestora [24, p. 72].

Într-o altă viziune, autoapărarea anticipativă, care ține mai mult de „supraviețuirea” unui drept cutumiar anterior Cartei, presupune declanșarea unei riposte față de un atac iminent și inevitabil, cu privire la care nu există dubii că se va produce [16, p. 209]; or, recurgerea la forță în scopul de a preveni o agresiune așteptată [10, p. 24].

Pozițiile statelor referitoare la existența unui drept de autoapărare anticipativă sunt polarizate – unele state importante, printre care SUA și Israelul, susțin existența dreptului de autoapărare anticipativă, de natură cutumiară, în timp ce majoritatea statelor infirmă acest lucru. Argumentele sunt aduse prin prisma interpretării textului art. 51 din Carta ONU, astfel că, în timp, s-au conturat două curente de gândire, axate fie pe o interpretare restrictivă, fie pe una extensivă. Adepții interpretării restrictive susțin că dreptul de autoapărare nu cuprinde autoapărarea anticipativă, deoarece Carta ONU prevede expres: producerea unui atac armat și natura prezentă a acestuia. Astfel, în virtutea art. 51 din Cartă, statelor li se recunoaște dreptul de a recurge la arme numai în situația în care devin victime ale unei agresiuni militare și acest drept ele și-l exercită numai din momentul în care un stat sau grup de state a pornit împotriva lui un atac armat și până în momentul când Consiliul de Securitate intervine, luând măsurile necesare pentru a pune capăt agresiunii. Deci apariția dreptului de autoapărare este condiționată de preexistența unui atac armat. Consacrând „dreptul inerent la autoapărare”, art. 51 din Carta ONU face din anterioritatea atacului armat o condiție *sine qua non* a nașterii acestui drept. Conform definiției agresiunii (art. 2 al Rezoluției nr. 3314 din 1974), expresia „primul recurs la forță” consacră principiul anteriorității, potrivit căruia statul care atacă primul cu forța armată un alt stat comite un act de agresiune. Prin această formulare se exclude din sfera dreptului la autoapărare „atacul anticipativ” și posibilitatea de a invoca „un atac iminent” pentru a declanșa un război de agresiune [13]. Prin urmare, în viziunea adepților interpretării restrictive, nu există niciun drept de autoapărare în absența unui atac armat.

Cu toate acestea, un număr semnificativ de publiciști și specialiști în materie au susținut ideea că dreptul cutumiar de autoapărare include utilizarea forței în anticiparea unui atac în anumite circumstanțe (făcându-se trimitere la incidentul Caroline – 1838-1842, în cadrul căruia au fost conturate cerințele care dau naștere la acest drept cutumiar) [24, p. 80-81].

Dincolo de acest argument, s-a prevăzut și partea negativă a lucrurilor. Astfel că, o noțiune expansionistă a dreptului de autoapărare, ce include acțiuni anticipative, se presupune că reprezintă un pericol pentru ordinea internațională. Acest drept cutumi-

ar de autoapărare anticipativă ar putea fi, pur și simplu, prea plin de pericole pentru politica de asigurare a păcii, securității și stabilității.

Evident, în acest caz, este necesară și o clarificare exactă a limitelor legale, astfel încât orice pretinsă exercitare a dreptului de autoapărare anticipativă să fie pasibilă de o evaluare juridică. Pentru prima dată, față de exercitarea dreptului în cauză au fost formulate anumite cerințe în contextul cazului Caroline, enunțat mai sus, de către Webster. Respectiv, pentru exercitarea autoapărării anticipative era necesar să existe: „o necesitate de autoapărare, iminentă, copleșitoare, care nu permite nici alegerea modalității de exercitare, nici timp pentru deliberare”. Totodată, măsura luată trebuia să fie rezonabilă, neexcesivă și limitată de acea necesitate. Aceste cerințe au devenit standardul clasic cutumiar al autoapărării anticipative. Tribunalul de la Nürnberg a folosit acest standard pentru a dovedi că acțiunea Germaniei împotriva Poloniei (1939) și împotriva Norvegiei (1940) nu a fost autoapărare anticipativă, ci agresiune [17].

În prezent, pentru exercitarea dreptului în discuție cercetătorii identifică următoarele condiții: „necesitatea”, „proportionalitatea” și „caracterul iminent”. În viziunea lui L. Van de hole, este rezonabilă și înscrierea suplimentară a altor două condiții: în primul rând, o acțiune de autoapărare anticipativă va fi justificată doar în cazul în care Consiliul de Securitate nu a fost încă apt să ia măsurile de rigoare și, în al doilea rând, statul împotriva căruia se exercită dreptul de autoapărare anticipativă trebuie să fi încălcat dreptul internațional [24, p. 97-98]. Cercetătorul subliniază că dreptul la autoapărare, inerent fiecărui stat, include în mod logic dreptul de autoapărare anticipativă, acesta garantând că apărătorul are suficientă flexibilitate pentru a lua măsuri de protecție, fără a mai aștepta producerea unui atac. Un stat care ar renunța la acest drept ar putea fi incapabil de a se apăra într-o lume fără o autoritate centrală, care să împiedice statele puternice agresoare de a acționa în voie.

Lipsa unei amenințări imediate clare, explicată prin agresiunea unui stat sau violarea suveranității sau a teritoriului, pot conduce la conturarea unor pretenții inconsistente. Respectiv, necesitatea, proportionalitatea și iminența constituie condiții sine qua non, în lipsa cărora autoapărarea anticipativă devine nimic mai mult decât o pantă alunecoasă spre agresiune [24, p. 105-106].

În general, practica statelor oferă puține exemple de autoapărare anticipativă, statele evitând să-și fundamenteze acțiunile pe această doctrină, dat fiind caracterul său controversat. Dintre puținele exemple ce pot fi aduse în acest sens, notăm invocarea acestui drept de către Israel în acțiunile contra Libanului (1978-2000) și de Africa de Sud în acțiunile contra Angolei (1985), acțiuni condamnate de către Consiliul de Securitate [8, p. 130]. Respectiv, într-o abordare pozitivistă, interpretarea strictă a excepției reglementate de art. 51 al Cartei nu permite autoapărarea anticipativă [6, p. 139].

În ceea ce ne privește, considerăm că odată ce practica internațională a cunoscut cazuri de invocare a acestui drept (care după cum am enunțat este de natură cutumiară), ar fi necesar ca explicarea legalității sau legitimității exercitării acestuia să nu

rămână doar o problemă doctrinară sau una nemijlocit practică pusă în fața Consiliului de Securitate spre clarificare, ci comunitatea internațională (în persoana ONU) să intervină în vederea consacrării normative atât a existenței acestui drept cât și a condițiilor necesare pentru exercitarea legală a acestuia.

*Apărarea preventivă.* În baza interpretării extensive a teoriei autoapărării anticipative a fost fundamentată teoria legitimei apărări preventive – o doctrină fundamentată de SUA, ca urmare a mutațiilor survenite după atacurile din 11 septembrie 2001. Conform acestei doctrine, acțiunea în legitimă apărare nu trebuie să se limiteze la riposta la un atac iminent și inevitabil, ci se extinde asupra unui atac potențial. Spre deosebire de autoapărarea anticipativă, doctrina autoapărării preventive presupune că nu este nevoie ca atacul să fie iminent, ci este suficient ca acesta să fie potențial sau posibil, având în vedere pericolul mult prea mare pe care l-ar presupune iminența acestuia. Deci autoapărarea preventivă este un drept mai larg ca dreptul de apărare anticipativă [9, p. 53].

Cercetătorul Dinstein definește autoapărarea preventivă ca fiind acea care anticipează un atac armat care este doar previzibil (sau imaginabil) [5, p. 190]. Într-o altă viziune, prevenirea este inițiată pe convingerea că un atac armat este posibil să apară în viitor și că întârzierea ar implica un mare risc [2, p. 136].

Problema principală ce ține de autoapărarea preventivă din punctul de vedere al dreptului internațional, este distincția dintre potențial și real, dintre intenție și acțiune. Pentru experții dreptului internațional decizia de a declanșa un război preventiv se bazează pe o evaluare a unui probabil conflict viitor cu un stat pe baza unei evaluări a tendințelor și a riscurilor, mai curând decât intențiile imediate, capacități și planuri [10, p. 28].

În același context, vom preciza că fundamentarea doctrinei apărării preventive a determinat importante modificări la nivelul interpretării dreptului la legitimă apărare în general. Una dintre primele modificări ține de interpretarea noțiunii de „atac armat”. Respectiv, atacurile teroriste au fost încadrate în noțiunea de „atac armat”, fiind posibilă, astfel, exercitarea dreptului de legitimă apărare împotriva entităților nostatate care le-au comis. O evoluție suplimentară se referă la posibilitatea extinderii exercitării dreptului la legitima apărare generat de un atac terorist nu numai împotriva entităților nostatate care le-au comis, ci și împotriva statelor în care grupările teroriste se adăpostesc.

Înainte de 11 septembrie 2001 nu se putea susține posibilitatea răspunderii cu dreptul inerent la autoapărare împotriva unui stat în lipsa complicității acestuia la atacurile teroriste. Norma juridică din această perioadă prevedea că poate constitui un atac armat „trimiteră de către un stat sau în numele unui stat a unor bande armate, grupuri, trupe neregulate sau mercenari care întreprind acte de folosire a forței împotriva altui stat de o asemenea gravitate încât sunt echivalente cu un act de agresiune” (Rezoluția nr. 3314 din 1974 [26]). Drept consecință a evenimentelor din 11 septembrie 2001, sfera de aplicare a doctrinei legitimei apărări preventive a fost extinsă de la entitățile teroriste la statele care găzduiesc sau susțin asemenea entități.



Pe de altă parte, merită subliniat că teoria apărării preventive pornește de la premiza unei legături între terorism și deținerea armelor de distrugere în masă. Astfel, se face legătura între conceptul susținerii entităților teroriste și conceptul pericolului reprezentat de armele de distrugere în masă, pentru a configura caracteristicile atacului armat specific acestei doctrine. Ținând cont de aceste momente, I. Gâlea definește acțiunea preventivă ca acea acțiune implicând folosirea forței desfășurate împotriva: a) unei grupări teroriste, dacă aceasta este identificată faptic sau b) unui stat caracterizat printr-un regim nedemocratic, care deține arme de distrugere în masă sau care are legături cu grupări teroriste, fără ca un atac armat să se fi produs sau să fie iminent [6, p. 165].

Exemplificativă în acest context este aceeași operațiune *Enduring Freedom*, care dintr-o perspectivă strictă, a fost întreprinsă ca răspuns la atacurile din 11 septembrie 2001, în temeiul dreptului inerent la legitima apărare. Este vorba deci de legitima apărare „clasică”, având în vedere caracterul „prezent” al atacului. În schimb, într-o interpretare extinsă, scopul operațiunii a constat în descurajarea oricăror viitoare acțiuni teroriste similare. În acest context, operațiunea poate fi privită ca primul și cel mai elocvent caz de acțiune preventivă [6, p. 165].

Așadar, se poate conchide că, doctrina autoapărării preventive pleacă de la încadrarea atacurilor teroriste în noțiunea de atac armat și încadrarea statelor care susțin terorismul în categoria subiectelor împotriva cărora se poate răspunde cu folosirea forței, în exercitarea dreptului inerent la legitima apărare. Din aceste considerente, teoria legitimei apărări preventive este apreciată ca reprezentând o „nouă excepție” de la principiul interzicerii folosirii forței și amenințării cu forța, apărută după 11 septembrie 2001 (chiar dacă numeroși cercetători susțin caracterul ilegal al acesteia).

De rând cu categoria „*autoapărare preventivă*” (preventive self-defence), cercetătorii străini operează și cu noțiunea de „*autoapărare preemptivă*” (pre-emptive self-defence), care, potrivit lui I. Gâlea, nu cunoaște un corespondent exact în limba română, dânsul traducându-l tot ca autoapărare preventivă [6, p. 136] (cu toate că alți specialiști români îl utilizează [12, p. 29-30]). Mai mult ca atât, și în literatura de specialitate străină diferența dintre cele două categorii este ambiguă.

În încercarea de a aduce lumină în această dilemă, considerăm necesar a invoca cele două tipuri de diplomații atestate în doctrină: *diplomația preventivă* și *diplomația preemptivă* (la care au recurs marile puteri (la concret - SUA) pentru menținerea mediului actual de securitate).

Referindu-ne nemijlocit la diplomația preventivă, notăm că cea mai potrivită definiție a acesteia este considerată a fi cea formulată de către Boutros Boutros Ghali în 1995, potrivit căreia „aceasta este acțiunea de prevenire a apariției disputelor între părți, de prevenire a escaladării disputelor existente și transformării lor în conflicte (violente) și limitarea acestora din urmă, atunci când ele apar” [11, p. 8]. Privite în ansamblu, acțiunile preventive în cazul unui conflict constau, în primul rând, în folosirea diplomației preventive pentru împiedicarea conflictului respectiv și, în al doilea rând, în utilizarea oricăror mijloace pentru oprirea evoluției și extinderii acestora [1, p. 125]. Deci constatăm că



diplomația preventivă nu implică exercitarea dreptului la autoapărare preventivă.

În ceea ce privește diplomația preemptivă, apariția acesteia a fost condiționată de escaladarea fenomenului terorist și a apariției „războiului contra terorismului”, termen în care au fost îmbinate semnificația noțiunii prevention, pe de o parte, și cea a noțiunii pre-emption (prioritate), pe de altă parte. Administrația Bush a extins sensul termenului pre-emption pentru a include în utilizarea lui și înțelesul termenului prevention, folosit pe timpul „războiului rece”, obținând, astfel, o nouă strategie, „strategia preemptivă”, care vizează urmărirea și anihilarea teroriștilor și a celor care îi susțin înainte ca aceștia să acționeze. Prin aceasta, administrația Bush a impus aliaților săi preemptiunea ca o strategie importantă ce „include atacurile preventive în condițiile existenței unei amenințări potențiale, chiar dacă amenințarea iminentă lipsește” [1, p. 125-126]. În mod corespunzător, Strategia Președintelui Bush de Securitate Națională definește „autoapărarea preemptivă” ca fiind utilizarea proactivă a forței ca răspuns la o amenințare iminentă pentru a preveni actele ostile ale adversarilor, chiar și atunci când nu se cunoaște sigur momentul planificat și localizarea acestor acte ostile. Se consideră că este o formulă actuală perioadei contemporane de recrudescență și performanță a armelor de distrugere în masă. Întru justificarea strategiei în cauză, administrația americană susține că, din perspectiva intereselor naționale de securitate, preemptiunea este legitimă în următoarele situații: acțiunea nu urmărește protejarea unor interese imperialiste sau a unor bunuri obținute în urma unui război de agresiune; există dovezi că războiul este inevitabil și declanșarea sa este inevitabilă; amenințările imediate pot deveni efective în câteva zile sau săptămâni; există informații certe că potențialul agresor are atât posibilitatea cât și intenția de a lovi în viitorul apropiat [10, p. 29].

Din cele relatate, putem conchide că diferența clară dintre „diplomația preventivă” și „diplomația preemptivă” nu se extinde asupra categoriilor de „autoapărare preventivă” și „autoapărare preemptivă”, acestea din urmă, practic, având același sens. Cu mult mai important în context este că acțiunea preventivă/preemptivă este o acțiune militară agresivă, prin care se utilizează forța în scopul „autoprotecției” în fața unei amenințări potențiale. Rezultatul este crearea unui precedent extrem de periculos în cadrul relațiilor interstatale pentru că orice actor internațional, statal sau nonstatal, care deține puterea militară, poate considera un alt actor internațional, deținător, de asemenea, al puterii militare, ca amenințare sigură la adresa securității sale și poate, astfel, acționa preemptiv împotriva acestuia în numele autoapărării. De aceea, este deosebit de important că la moment această doctrină nu este acceptată expres nici de Carta ONU și nici de o altă prevedere din legislația internațională, fiind prin esență nelegitimă. Vorbind la general, doctrina preemptivă nu este o soluție în rezolvarea problemei privind modalitatea de răspuns la acțiunile actorilor care dețin arme de distrugere în masă și care ajută grupările teroriste în acțiunile lor. Despre aplicarea unei doctrine preemptive pe teritoriul european nici nu se poate vorbi. Putem doar discuta despre operațiuni care să aibă scopul descurajării, lichidării sau reducerii potențialului terorist și conflictual.

În concluzie, raportând problema autoapărării la cea a soluționării conflictelor internaționale putem conchide următoarele momente importante:

- văzută prin prisma justificărilor aduse, mai ales, de SUA, autoapărarea preventivă reprezintă o măsură de soluționare a conflictelor, dat fiind faptul că este orientată spre prevenirea agravării situației și excluderea survenirii unui pericol mai grav;

- la moment, putem susține că autoapărarea preventivă nu dispune nici de legalitate, nici de legitimitate deplină (fiind destul de numeroase statele care s-au pronunțat împotriva acțiunilor SUA);

- atât timp cât autoapărarea preventivă nu cunoaște o consacrare juridică general obligatorie, ea nu poate fi considerată o excepție de la principiul nerecurgerii la forță, altfel spus ea trebuie calificată ca ilegală (mai ales în virtutea pericolului pe care îl prezintă), constituind un adevărat act de agresiune (în funcție de măsurile întreprinse) și nicidecum o măsură de soluționare a conflictului.

**Autorizarea Consiliului de Securitate al ONU.** A doua excepție reglementată expres de Carta ONU este folosirea forței cu autorizarea Consiliului de Securitate. Potrivit art. 39 din Cartă, Consiliul are competența exclusivă de a califica o acțiune ca fiind o amenințare contra păcii, o încălcare a păcii sau un act de agresiune. În conformitate cu același text, Consiliul face recomandări sau decide măsurile care trebuie adoptate în conformitate cu art. 41 și 42, pentru restabilirea păcii și securității.

Art. 41 din Cartă reglementează măsurile pașnice de soluționare a diferendelor internaționale, în timp ce art. 42 prevede că, „dacă Consiliul de Securitate consideră că măsurile prevăzute la art. 41 ar fi neadecvate ori s-au dovedit a fi inadecvate, acesta poate decide o acțiune cu implicarea forțelor aeriene, navale sau terestre pentru menținerea sau restabilirea păcii și securității internaționale. O asemenea acțiune poate include demonstrații, blocade sau alte operațiuni cu implicarea forțelor aeriene, navale sau terestre ale membrilor Națiunilor Unite”.

Potrivit cercetărilor, principalele probleme care se ridică în aplicarea celor două texte sunt legate de întrebarea dacă autorizarea Consiliului, în conformitate cu art. 42, trebuie să fie expresă sau poate fi și implicită. Practica statelor în acest sens este exclusiv ulterioară momentului 1990, datorită blocajului intervenit până la acel moment în funcționarea Consiliului de Securitate [6, p. 175].

**Autorizarea expresă.** Primul caz de autorizare expresă a folosirii forței a fost operațiunea „Furtună în Deșert”, ca răspuns față de invadarea Kuwaitului de către Irak în 1990. Operațiunea a fost considerată un punct de cotitură în dreptul internațional. Secretarul General ONU preciza, în acest context, că invazia Irakului în Kuwait a fost primul caz de la fondarea organizației când unul din statele-membre a încercat să anexeze un alt stat și, datorită acestui fapt, măsurile adoptate constituie expresia practică a modului în care pacea și securitatea ar trebui menținute pe plan internațional [8, p. 252].

Din interpretarea art. 39 și 42 din Carta ONU și din practica operațiunii „Furtună în Deșert”, se poate constata că autorizarea folosirii forței ar parcurge două etape. Prima ar fi calificarea unei situații de către Consiliul de Securitate ca reprezentând o

amenințare contra păcii, o încălcare a păcii sau un act de agresiune. De exemplu, prin Rezoluția 660 (1990) [22], Consiliul a calificat invadarea Kuwaitului de către Irak ca fiind o încălcare a păcii și a cerut imediat Irakului încetarea acțiunii. Practic, aceasta reprezintă calificarea situației și recomandarea primelor măsuri. Autorizarea folosirii forței a fost dispusă printr-o rezoluție subsecventă – Rezoluția 678 (1990) [23]. Documentul a autorizat „statele care cooperează cu guvernul kuwaitian să adopte toate măsurile necesare” pentru a asigura retragerea imediată și necondiționată a trupelor irakiene din Kuwait și pentru a restabili pacea și securitatea în zonă. Deși textul nu folosește sintagma „autorizează folosirea forței”, cercetătorii susțin că este vorba despre o autorizare expresă – în sensul în care sintagma „toate măsurile necesare” din formularea Rezoluției nu lasă îndoială cu privire la posibilitatea recurgerii la forță [6, p. 177].

Cazul Irak (1990) a fost unul singular, în sensul că autorizările privind folosirea forței ulterioare acestei date nu au mai vizat înlăturarea unei acțiuni a unui stat împotriva altuia, ci în majoritatea cazurilor, fie statul pe teritoriul căruia se desfășurau operațiunile a consimțit la acestea, fie operațiunile se desfășurau contra unui grup implicat într-un conflict intern care nu a respectat unele condiții de încetare a focului aprobate de ONU (de ex., acțiunile din Haiti (1994), Albania (1997) etc.).

**Autorizarea implicită.** În practica relațiilor internaționale, de rând cu autorizarea expresă, statele au încercat să-și justifice legalitatea acțiunilor prin existența unei autorizări implicite a Consiliului. Astfel, au fost justificate acțiunile SUA și ale Marii Britanii în Irak în perioada 1991-2002 (pe baza Rezoluției nr. 688), acțiunile NATO în Kosovo și ale SUA și ale Marii Britanii în Irak în 2003.

Concret, notăm că acțiunea statelor-membre NATO în Kosovo din primăvara anului 1999 a încercat să fie justificată prin teoria autorizării implicite din partea Consiliului de Securitate (acordată prin Rezoluțiile 1160 [19], 1199 [20] și 1203 [21]). În realitate, niciuna dintre aceste Rezoluții nu autoriza în mod expres folosirea forței. Chiar dacă au fost adoptate în temeiul cap. VII din Carta ONU, toate cele trei rezoluții se rezumă la constatarea faptului că situația din provincia Kosovo reprezintă o amenințare contra păcii și securității, solicitându-se Republicii Federale Iugoslavia să înceteze acțiunile împotriva populației de etnie albaneză. Niciuna dintre rezoluții nu folosește sintagma prin care să autorizeze statele să „adoptate toate măsurile necesare”. Respectiv, cercetătorii susțin că din textul acestora nu se poate deduce o autorizare implicită [8, p. 268].

Pe de altă parte, precizăm că autorizarea expresă în acest caz nu a fost posibilă datorită faptului că unele state - membre permanente ale Consiliului de Securitate au evidențiat că ar opune dreptul lor de veto față de o eventuală rezoluție care ar fi autorizat folosirea forței împotriva Iugoslaviei. Acest fapt a determinat ca atât autorii de drept internațional cât și statele - membre NATO, care au participat la conflict, să nu considere suficientă doctrina autorizării implicite pentru justificarea legalității acțiunii, de aceea au fost invocate și alte argumente, cum ar fi teoria intervenției umanitare și interpretarea extensivă a art. 2 (4) din Cartă, în sensul că acțiunea din Kosovo nu

urmărește afectarea integrității teritoriale sau independenței politice a Iugoslaviei și este conformă scopurilor ONU [6, p. 183]. Respectiv, în baza acestui precedent a fost fundamentată teoria intervenției umanitare, aceasta fiind recunoscută ca fiind o „nouă” excepție de la principiul nerecurgerii la forță în relațiile internaționale.

### BIBLIOGRAFIE

1. Ancuț I. Diplomația preventivă/preemptivă, fals tratat de securitate. În: „Revista Forțelor Terestre”, 2008, anul LIV, nr. 4.
2. Bobbit P. *Terror and Consent: The Wars for the Twenty-First Century*. London: Penguin Books, 2008.
3. Carta Națiunilor Unite, semnată la San Francisco la 26 iunie 1945, intrată în vigoare la 24 octombrie 1945. În: [http://www.onuinfo.ro/documente\\_fundamentale/carta\\_natiunilor\\_unite/](http://www.onuinfo.ro/documente_fundamentale/carta_natiunilor_unite/).
4. Cassese A. Terrorism is also Distrupting some Crucial Legal Categories of International Law. În: *European Journal of International Law*, 2001, no. 12.
5. Dinstein Y. *War, Aggression, and Self-Defence*. 4th edition. Cambridge: University Press, 2005.
6. Gâlea I. Folosirea forței în dreptul internațional. București: Universul Juridic, 2009.
7. Gore G. Recurgerea la forță în relațiile internaționale. În: *Promovarea drepturilor omului în contextul integrării europene: teorie și practică*. Colocviu internațional din 30-31 octombrie 2009. Chișinău, 2009.
8. Gray Ch. *International Law and Use of Force*. 2nd- Oxford University Press, 2004.
9. Medzmariashvili M. Preemptive selfdefence against states harbouring terrorists. *RGSL Research Papers* no. 4, 2011.
10. Muehlheuser J. L. Self-defense by any other name is still self-defense. Judge Advocate General's School. 51th judge advocate officer graduate course, april 2003. În: <http://www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a440072.pdf>.
11. Pârlog A. *Diplomație preventivă*. București: Editura Universității Naționale de Apărare, 2004.
12. Popescu E. E. *Drept internațional umanitar. Dreptul conflictelor armate. Dreptul războiului*. București: Universul Juridic, 2011.
13. Răduică S. Folosirea forței și a amenințării cu forța. Derogări de la principiile Cartei ONU. În: <http://www.arduph.ro/folosirea-forței-si-a-amenintarii-cu-forța-derogari-de-la-principiile-cartei-onu/>.
14. Resolution 1368 (2001) Adopted by the Security Council at its 4370th meeting, on 12 September 2001. În: <http://daccess-ddsny.un.org/doc/undoc/gen/n01/533/82/pdf/n0153382.pdf?openelement>.
15. Resolution 1373 (2001) Adopted by the Security Council at its 4385th meeting, on 28 September 2001. În: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/557/43/PDF/N0155743.pdf?OpenElement>.

16. Sofaer Abraham D. On The Necessity of Pre-emption. În: *European Journal of International Law*, 2003, no. 14.

17. Tibori Szabo K. Dreptul statelor la autoapărare anticipativă. Norma cutumiară a pericolului iminent contra noii doctrine a pericolului posibil. În: *Studia Jurisprudentia*, 2005, nr. 1. În: <http://studia.law.ubbcluj.ro/articol.php?articollid=200>.

18. Titulescu N. *Discursuri*. București: Editura Științifică, 1967.

19. UN Security Council, Resolution 1160, adopted by the Security Council on 31 March 1998, S/RES/1160 (1998). În: <http://www.un.org/peace/kosovo/98sc1160.htm>.

20. UN Security Council, Resolution 1199, adopted by the Security Council on 23 September 1998, S/RES/1199 (1998). În: <http://www.un.org/peace/kosovo/98sc1199.htm>

21. UN Security Council, Resolution 1203, adopted by the Security Council on 24 October 1998, S/RES/1203 (1998). În: <http://www.un.org/peace/kosovo/98sc1203.htm>.

22. UN Security Council, Resolution 660, adopted by the Security Council on 2 August 1990, S/RES/660 (1990). În: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b00f12240.html>.

23. UN Security Council, Resolution 678, adopted by the Security Council on 29 November 1990, S/RES/0678 (1990). [On-line]: <http://www.fas.org/news/un/iraq/sres/sres0678.htm>.

24. Van de hole L. Anticipatory Self-Defence Under International Law. În: *American University International Law Review* 19, 2003, no. 1.

25. Заявление, обнародованное на министерской сессии Североатлантического совета, состоявшейся в штаб-квартире НАТО в Брюсселе 6 декабря 2001 г. În: [http://www.nato.int/cps/ru/natolive/official\\_texts\\_18848.htm](http://www.nato.int/cps/ru/natolive/official_texts_18848.htm).

26. Определение агрессии (14 декабря 1974 года). A/RES/3314 (XXIX). În: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/742/34/IMG/NR074234.pdf?OpenElement>.

## DEZVOLTAREA INTELIGENȚEI EMOȚIONALE ÎN RAPORT CU CEA ACADEMICĂ

## DEVELOPING EMOTIONAL INTELLIGENCE IN RELATION TO THE ACADEMIC ONE

**Aliona BIVOL,**

*doctor în psihologie, conferențiar universitar,  
Academia „Ștefan cel Mare” a Ministerului Afacerilor Interne  
al Republicii Moldova*

### SUMMARY

*In life it is not enough for a person to own a necessary volume of academic knowledge, much more important is the expression of a stable psycho-emotional system. The emotional intelligence expression through self-confidence, empathy and efficient communication favor the relationship with others.*

*Some issues of emotional intelligence, such as the ability to know your own emotions, as well as the others emotions, dealing with the conflicts, interpersonal relationship, through knowledge and education increases its level. The development of emotional intelligence, in a relation with the academic one lead to performance growth at work, and is balancing the relationships between the colleagues, family and friends. Understanding your own emotional status, self-motivation are premises in psycho-behavioral self-motivation evolving and psycho-social skills.*

*The skills of balanced interaction with the others, stress tolerance and its management, being some components of emotional intelligence targeting with success psycho-professional and social adaptation.*

**Keyword:** *emotional intelligence, academic intelligence, emotional abilities, psycho-social skills, empathy, self-esteem, self-control, interpersonal relationship.*

### REZUMAT

*În viață nu este suficient ca persoana să dețină un volum necesar de cunoștințe academice, mult mai important este manifestarea unui sistem psihoemoțional stabil. Manifestarea inteligenței emoționale prin încredere în sine, empatie și comunicare eficientă avantajează relațiile armonioase cu ceilalți.*

*Unele aspecte ale inteligenței emoționale, cum ar fi abilitatea de a cunoaște propriile emoții, dar și ale celorlalți, rezolvarea conflictelor, relaționarea interpersonală, prin cunoaștere și educație sporesc nivelul său.*

*Dezvoltarea inteligenței emoționale în raport cu cea academică generează creșterea performanțelor la locul de muncă, echilibrarea relațiilor cu colegii, familia și prietenii. Înțelegerea propriului statut emoțional, automotivarea constituie premise în evaluarea autocontrolului psihocomportamental și a aptitudinilor psihosociale.*

*Abilitățile de interacțiune echilibrată cu ceilalți, toleranța la stres și gestionarea lui sunt unele componente ale inteligenței emoționale care vizează cu succes adaptarea psihoprofesională și socială.*

**Cuvinte-cheie:** *inteligență emoțională, inteligență academică, abilități emoționale, competențe psihosociale, empatie, stimă de sine, autocontrol, relații interpersonale.*

Persoanele cu un nivel intelectual înalt sunt gânditoare, raționale și cu abilități creatoare. Cu toate acestea, unele dintre ele se descurcă mult mai puțin în viața de zi cu zi și chiar relaționează anevoios cu oamenii. Ei sunt inteligenți, dar abstracți și retrași. Au un IQ ridicat, dar puțini vreau să fie prieteni cu ei sau îi resping în comunicare. Acești oameni sunt buni la rezolvarea problemelor logice, dar orice chestiune personală devine o dificultate insurmontabilă pentru ei. De multe ori am cunoscut astfel de persoane, dar și din acelea care, deși aveau o reușită școlară mică, ulterior au obținut succese mari și și-au făcut mulți prieteni, admiratori. Nu este destul ca persoana să fie intelectuală și să dețină un volum de cunoștințe academice. O influență mai puternică asupra succesului în viață o are maturitatea emoțională îmbinată cu abilitățile personale. Construirea relațiilor interpersonale armonioase, însoțirea personalității în situații de stres și conflicte, adaptarea eficientă la condiții noi sunt unele din componentele inteligenței emoționale care asigură reușita în viață. Totodată, autocunoașterea propriilor emoții, dar și ale celorlalți, precum și dirijarea lor prezintă un proces continuu, începând din copilărie, care vedește existența abilității emoționale dezvoltate.

Inteligența emoțională și cea cognitivă au fost controversate de-a lungul timpului, iar în cele din urmă s-a ajuns la concluzia că, deși sunt diferite, aceste tipuri de inteligență sunt corelate.

M. Roco menționează că abilitatea de a cunoaște și de a face față emoțiilor conduce la performanțe mai mari în muncă și în relațiile interumane. Deci dezvoltarea unei sensibilități sociale ajută la succesul în practica de viață, formând o inteligență emoțională.

Abilitatea care asigură succesul în viața cotidiană este, pe de o parte, distinctă de inteligența academică (teoretică), însă, pe de altă parte, constituie un fel de sensibilitate specifică față de practică și relațiile interumane.

D. Wechsler, autorul setului de teste standardizate pentru inteligența academică, a remarcat că adaptarea individului la mediu se realizează prin cunoștințe și cogniție, dar și prin elemente de ordin afectiv, personal, social.

Totuși inteligența academică este o aptitudine generală care contribuie la adaptarea cognitivă a individului la situații noi (cât mai rapid și cât mai performant). Ea pune amprenta pe tot ceea ce realizează o persoană: cum învață, cum se adaptează la



situații, cum rezolvă problemele logice. Este un instrument al cunoașterii, al abstracțizării și combinării (sintezei). Sub aspect procesual, ea înglobează toate procesele de cunoaștere, cu referire la cea mai frecventă - gândirea.

În același timp, inteligența este capacitatea de a dobândi alte aptitudini sau abilități în funcție de conținuturile învățării. Având aceste funcții, are puterea de a facilita prin ele dezvoltarea inteligenței emoționale.

Relația dintre inteligența emoțională și inteligența academică este considerată de unii specialiști, precum F. Gheorghiu [2015], ca fiind într-o corelație semnificativă.

Alte cercetări întreprinse în 2004 au relevat faptul că „inteligența emoțională a facilitat performanța academică în mai mare măsură în cazul elevilor cu scoruri IQ mai mici, comparativ cu cei cu scoruri IQ mai mari” [L. Năstasă, 2011]. Aprecierile specialiștilor conferă inteligenței emoționale acea calitate de a se dezvolta la orice copil, indiferent de nivelul de inteligență academică, dar, mai ales, aportul ei în socializarea copiilor cu un nivel de inteligență academică scăzută. Întrucât inteligența emoțională este generatoarea unei bune interrelaționări, aceasta poate fi dezvoltată prin exerciții organizate în mediul școlar, instituțional care impulsionează cunoașterea de sine, dezvoltarea stimei de sine și exprimării emoționale, dar, mai ales, perceperea și aprecierea trăirilor emoționale proprii și ale celorlalți.

Studiile privind inteligența emoțională sunt relativ recente și s-au conturat trei mari direcții în analiza și definirea inteligenței emoționale, reprezentate de John D. Mayer și Peter Salovey, Reuven Bar-On și Daniel Goleman.

Mayer și Salovey [1990, 1993] înțeleg prin inteligența emoțională capacitatea de a percepe cât mai corect emoțiile și de a le exprima, de a accede sau a genera sentimente atunci când ele facilitează gândirea; de a cunoaște și înțelege emoțiile în vederea promovării și dezvoltării emoționale și intelectuale.

Reuven Bar-On prezintă o altă versiune a inteligenței emoționale prin aspectul intrapersonal, ceea ce semnifică conștientizarea propriilor emoții și presupune trăirea experienței prezente și nu ceea ce s-a simțit în trecut. Concomitent, presupune optimism, asertivitate, respect, considerație pentru propria persoană, autorealizare, independență. Aspectul interpersonal are semnificație în empatie, contact și responsabilitate socială, adaptabilitate, rezolvarea conflictelor.

Prin urmare, inteligența emoțională condiționează relațiile armonioase în colectiv, viața socială, relațiile de familie.

În viziunea lui Daniel Goleman [1995], conceptele care compun inteligența emoțională sunt: 1) conștiința de sine: identificarea și înțelegerea emoțiilor, conștientizarea unei emoții care se schimbă, înțelegerea diferenței dintre gânduri, emoții și comportamente, încrederea în sine, înțelegerea consecințelor unor comportamente în termeni de emoții; 2) autocontrolul: managementul emoțiilor dificile, controlul impulsurilor, managementul constructiv al furiei, mâniei, dorința de adevăr, conștiinciozitatea, adaptabilitatea, inovarea, disciplina; 3) motivația: a fi capabil de a stabili obiective și îndeplinirea lor, optimism și speranță în fața obstacolelor și eșecurilor, inițiativă, dorința de a reuși, perseverență; 4) empatia: a fi capabil de a înțelege pe ceilalți și a citi emoțiile altora,



perspectivele acestora, a fi capabil de a arăta grijă, atenție, înțelegerea diversității; 5) aptitudinile sociale: stabilirea și păstrarea relațiilor (prieteni), rezolvarea conflictelor, colaborarea, capacitatea de a lucra în echipă, comunicarea, influența, conducerea (leadership-ul).

O parte dintre aceste aspecte, cum ar fi abilitatea de a comunica asertiv, a rezolva eficient conflictele, folosirea inteligentă a emoțiilor prin instruire, devin competențe și abilități socioprofesionale prin instruire.

Dimensiunile inteligenței emoționale de însemnătate enormă ce determină succesul în viață sunt stima de sine și încrederea în sine care au o corelație mare între ele. Cu cât stima de sine este mai accentuată, cu atât încrederea în sine este mai înaltă. Performanțele în muncă, valoarea noastră ca personalitate, gestionarea emoțiilor, contactele sociale sunt condiționate de o imagine de sine pozitivă.

Modul în care persoanele se evaluează pe sine în raport cu propriile așteptări și cu ceilalți este direct proporțional cu distingerea valorii individuale, formând stima de sine. Valoarea unei ființe umane este dată de suma comportamentelor, acțiunilor și potențialităților sale trecute, prezente și viitoare. Capacitatea de a se proiecta în viitor, de a-și conștientiza și anticipa devenirea prin raportarea la experiențele și succesele anterioare și credința în propria eficacitate contribuie la întărirea stimei de sine. Deoarece încrederea în sine este senzația interioară de putere pentru îndeplinirea propriilor dorințe, ea permite acționarea eficientă în diverse situații, totodată, și în cele stresante. A avea încredere în sine este o chestiune de supraviețuire, spune psihologul american Nathaniel Branden, autorul multor studii pe aceasta temă.

Această trăsătură se dezvoltă prin diverse influențe, precum și cu ajutorul experienței psihoprofesionale, ca persoana să poată face față provocărilor cotidiene, să aibă încredere în capacitatea de a gândi, de a învăța, de a lua decizii, de a se adapta la schimbări.

Cercetătorii [Cojocarul M., Goleman D., Maurice J. Elias, Năstasă Laura Elena], preocupați de studierea manifestării inteligenței emoționale, susțin că, spre deosebire de gradul de inteligență logică, care rămâne același de-a lungul vieții sau de personalitatea care nu se modifică, competențele bazate pe inteligența emoțională (EQ - coeficientul de inteligență emoțională) sunt abilități învățate. Pentru a reuși în viață, autorii consideră că fiecare dintre noi ar trebui să învețe și să exerseze principalele dimensiuni ale inteligenței emoționale.

Dezvoltarea la copii a potențialului emoțional și social prin învățarea să adopte și să dezvolte caracteristicile inteligenței emoționale poate fi realizată de părinți, profesori, educatori. Identificarea și diferențierea sentimentelor personale și însușirea modului de exteriorizare a sentimentelor la momentele potrivite, dezvoltarea empatiei pentru a pune sentimentele în acord cu alții, manifestarea comunicării asertive sunt doar unele dimensiuni ale inteligenței emoționale care prin educație și autoinstruire pot ajunge la niveluri înalte de proiectare adecvată în exterior [9].

Aptitudinile emoționale dezvoltate determină cât de bine ne putem folosi de talentele pe care le avem, inclusiv de inteligența cognitivă (IQ). Dacă inteligența emoțională

este atât de importantă și atât de necesară în viața noastră, atunci trebuie să o antrenăm de mici, astfel încât copiii, apoi fiind maturi să fie pregătiți și conștienți de abilitățile lor emoționale și cognitive, dar, mai ales, să le folosească eficient.

**Scopul cercetării** a fost investigarea manifestării inteligenței emoționale în raport cu inteligența cognitivă, precum și evidențierea strategiilor de dezvoltare a autoreglării statutului emoțional pentru diverse situații din viață.

**Metodologia cercetării.** În procesul de cercetare științifică au mai fost implementate două metode standardizate de investigare a inteligenței emoționale [Bar-On, D. Goleman și Friedmann] alcătuite din 25 de itemi și, respectiv, 10 itemi. Pentru determinarea nivelului de inteligență academică a fost utilizată proba alcătuită din 60 de itemi [sub red. H. Pitariu, 1996] timp de 45 de minute. Au fost psihoinvestigate 91 de persoane cu vârste între 21 și 22 de ani. Rezultatele testării au fost analizate și comparate. De menționat că au fost racordate nivelurile de inteligență emoțională la cele academice clasice. S-au respectat condițiile și regulile de testare la ambele teste. Testările s-au desfășurat în zile diferite cu un interval de 10 zile.

**Tabelul 1. Distribuirea procentuală a persoanelor conform coeficienților de inteligență emoțională și academică.**

Nr.	Niveluri de inteligență	Inteligența emoțională (EQ)	Inteligența academică (IQ)
1.	Foarte înalt	0	15%
2.	Înalt	1%	23%
3.	Mediu	43%	38%
4.	Mic	27%	15%
5.	Foarte mic	28%	8%

Tabelul denotă că numărul de persoane cu nivelurile Înalt și Foarte înalt ale inteligenței emoționale este mult mai mic, decât același nivel ale celei academice, fiind cu 37% mai multe persoane care manifestă intelect majorat. Niveluri de valoare mică ale inteligenței emoționale au inclus mai multe persoane (55%) decât cea cognitivă – 23% persoane.

Din aceste rezultate se deduce că intelectului academic i se acordă o mai mare atenție în procesul instructiv decât inteligenței emoționale. Această concluzie poate fi și ipoteză, deoarece acest studiu necesită încă multe investigații suplimentare. Totuși din rezultate putem conchide că la etapa respectivă de investigații nivelul coeficientului de inteligență emoțională este mai mic decât cel academic. Rezultatele au condus la raționamentul că pe instruirea/dezvoltarea/educarea inteligenței emoționale se concentrează mai puțin în școală, familie, instituții.

Este oportun de amintit că abilitatea emoțională poate fi dezvoltată și modelată la orice vârstă. Îmbinarea maturității emoționale cu experiența servește o cauză în autoevaluarea potențialului emoțional. Dacă persoana va crea o balanță între IQ (coeficientul de inteligență academică) și EQ, drumul către un succes în viață și fericire este asigurat.

Exersarea temeinică prin inteligența academică a diverselor abilități psihoemoționale generează creșterea inteligenței emoționale cu toate componentele sale.

Educarea și dezvoltarea diverselor aspecte ale inteligenței emoționale se realizează atât în cadrul familiei, în perioada de instruire în instituțiile preșcolare, școlare, academice cât și pe parcursul perfecționării continue individuale. Prin antrenarea capacităților de autoreglare și autocontrol ale psihocomportamentului în condiții speciale, cum ar fi consilierea psihologică, se sporește nivelul înalt al inteligenței emoționale. Un coeficient de inteligență emoțională la cote mari generează performanțe mărite, motivație îmbunătățită, inovație sporită, încredere în sine, abilități de comunicare leadership și management eficient, muncă excelentă în echipă, tehnici de rezolvare a conflictelor, controlul stresului, precum și relații de familie armonioase.

Dezvoltarea inteligenței emoționale include trei etape care se completează neapărat una pe alta, iar succesul său este condiționat de îmbinarea lor: psihoinvestigație (auto-cunoaștere), instruire (informarea intelectuală), consolidare.

Estimarea nivelului de inteligență, fiind primul pas, se realizează în complexitate cu utilizarea tehnicilor psihologice și metodologia educațională contemporană. Testele lui Bar-On, D. Goleman, Friedmann au menirea să aprecieze reacționarea emoțională a persoanei. Acestea oferă un indiciu asupra aspectelor cărora trebuie de influențat pentru atingerea nivelului dorit de inteligență. Profesorii și educatorii înregistrează prin metoda observației comportamentul psihoemoțional al copiilor, audienților în diferite situații, creând un profil individual al lor.

Identificarea unor episoade neliniștitoare însoțite de diferite emoții, recunoașterea semnificației stărilor emoționale în funcție de situație este un pas de autoevaluare.

Următoarea etapă în dezvoltarea abilităților emoționale este instruirea prin informarea directă a esenței controlului emoțional în viață, precum și analiza consecințelor.

Consolidarea componentelor, etapa a treia, se realizează prin implementarea de exerciții, jocuri de rol, simulări de situații, recomandări psihologice, prin care persoana matură sau copilul au posibilitatea să compare, să dirijeze propriile emoții, stări psihologice și să solidifice comportamentele emoționale sănătoase.

Dezvoltarea inteligenței emoționale la copii trebuie să deneze cu influența părinților prin metode și tehnici profesionale.

Părinții pot implementa cu copiii lor activități de educare a abilității emoționale: descrierea unor mici scenete, povești, poezii, imagini în cadrul cărora copiii vor identifica comportamentul ilustrat de emoții, implicarea în jocuri prin care copiii conștientizează reacțiile care însoțesc anumite stări emoționale, discutarea cu copiii a emoțiilor trăite de eroi sau de către ei.

Creșterea nivelului de maturitate emoțională în instituțiile școlare se realizează prin exerciții psihologice, jocuri de rol, elemente de training, după care profesorul discută trăirile, emoțiile percepute, dar și ajută copiii să înțeleagă și să conștientizeze momentele trăite [4].

Totodată, dezvoltarea deprinderilor de control emoțional prin autocunoaștere și autodirijare a stărilor mai poate fi efectuată cu ajutorul metodelor și exercițiilor de relaxare

psihomusculară (exemplu: antrenamentul autogen), implementate în condiții speciale care întăresc încrederea în sine, fortifică Eu-l și sporesc rezistența psihologică, posibilitățile funcționale ale organismului. Restabilirea capacității de muncă, creșterea rezistenței organismului la influența factorilor emoționali constituie schimbări percepute atât după aplicarea individuală cât și în grup a psihocorecției și psihoprofilaxiei.

Din perspectiva autoconsolidării, inteligența emoțională poate fi stimulată prin a răspunde la întrebările:

1. Ce emoții exteriorizez când sunt în situații dificile, de criză? Persoana conștientizează stările dominante în situații de stres.

2. Ce știu despre emotivitatea mea? Persoana cunoaște care sunt emoțiile sale în diferite situații de viață.

3. Ce nu pot face când sunt dominat de instabilitate emoțională, atât în activitatea profesională cât și în viața de zi cu zi? Prin această întrebare persoana reflectă asupra posibilităților sale, nivelului de cunoștințe pe care îl deține despre sine, abilităților profesionale, deprinderilor.

4. Cum aș dori să-mi manifest emoțiile în diferite situații? Ce mă împiedică să ajung la un nivel de inteligență emoțională înalt? Răspunsul la aceste întrebări conduce la reflectarea intereselor, dorințelor, idealurilor.

5. Ce este important pentru mine în această activitate, situație? Persoana își evidențiază valorile personale și sociale.

6. Cum să monitorizez sistemul emoțional în raport cu sine sau cu ceilalți, pentru a avea o armonie psihologică? Persoana își precizează atât trăsăturile de personalitate pozitive cât și negative.

7. Cum să manipulez propriile emoții și ale celorlalți pentru a influența pozitiv gândirea? Prin această întrebare are loc modelarea inteligenței emoționale.

8. Ce am învățat din această situație de viață? Persoana trage anumite concluzii de a evita în continuare aceste emoții.

9. Ce îmi spune despre mine emoția trăită acum? Are loc conștientizarea propriilor trăiri, emoții.

Găsirea soluțiilor la aceste întrebări va oferi per ansamblu cunoașterea emoțiilor și modificarea atitudinilor față de un caz stresant sau critic.

În acest sens, schimbarea atitudinii, modului de gândire acționează asupra creșterii nivelului inteligenței emoționale. Prin aceste mecanisme procesuale se îmbunătățește stima de sine, manifestarea emoțiilor, precum și potențialul psihointelectual, iar ultimele determină creșterea calității vieții sociale, profesionale, personale.

**Concluzii.** Manifestarea inteligenței emoționale înalte este condiționată de cunoaștere, dezvoltare și consolidare, care se realizează în familie, școală, instituțiile de învățământ superior. Dispunerea de un potențial intelectual servește drept premisă în evoluarea inteligenței emoționale. În cazul în care organismul nu dispune de componente intelectuale și emoționale adecvate situației și își depășește posibilitățile la influențele externe, se produce o dezorganizare a proceselor și stărilor psihice. Ca rezultat, comportamentul produce erori și nu poate răspunde adecvat situației.

Dezvoltarea inteligenței emoționale la valori înalte va forma persoanei competențe psihoprofesionale, dar și va garanta o sănătate mintală bună.

### BIBLIOGRAFIE

1. Bivol A., Manifestarea inteligenței emoționale la polițiști în activitatea profesională. Analele științifice ale Academiei „Ștefan cel Mare” a MAI, ediția 14-a, nr.1, 2014, p. 15.
2. Cojocarul M., Inteligența emoțională și succesul școlar. Bacău, 2016.
3. Goleman D., Inteligența emoțională. București, 2001.
4. Gheorghiu Florina, Dezvoltarea personalității prin dezvoltarea inteligenței emoționale. București, 2011.
5. Milcu M., Psihologia relațiilor interpersonale. Competiție și conflict, Iași, 2008.
6. Maurice J. Elias, Steven E. Tobias, Brian S. Friedlander, Inteligența emoțională în educația copiilor. București, 2002.
7. Năstasă Laura Elena, Educația rațional-emoțională. Strategii ale educației emoționale, program de formare-dezvoltare. Bacovia, 2011, POSDRU/87/1.3/S/62339.
8. Roco M., Creativitate și inteligență emoțională. Iași, 2004.
9. Togănel A., Influența inteligenței emoționale asupra performanței academice. Târgu-Mureș. În: [ccdmures.ro/cmsmadesimple/uploads/file/.../lbrom8.pdf](http://ccdmures.ro/cmsmadesimple/uploads/file/.../lbrom8.pdf)
10. Андреева И., Эмоциональный интеллект: исследование феномена // „Вопросы психологии”, 2006, № 3, с. 78 - 86.
11. Андреева И. Н., Предпосылки развития эмоционального интеллекта // „Вопросы психологии”, 2007, № 5, с. 57-65.
12. Гоулман Д., Эмоциональное лидерство: Искусство управления людьми на основе эмоционального интеллекта. М., Альпина Бизнес Букс, 2005.
13. În: [http://www.sfatulmedicului.ro/Psihologie-si-psihoterapie/imaginea-de-sine-stima-de-sine-si-increderea-in-sine\\_34](http://www.sfatulmedicului.ro/Psihologie-si-psihoterapie/imaginea-de-sine-stima-de-sine-si-increderea-in-sine_34)
14. În: <http://www.psychologies.ro/cunoaste-te-2/nathaniel-branden-ce-este-increderea-in-sine-373106>
15. În: <https://psihoconsultanta.wordpress.com/leadership/inteligenta-emotionala/>

# PRINCIPIILE DE CONDUITĂ PROFESIONALĂ A FUNCȚIONARILOR PUBLICI CU STATUT SPECIAL DIN CADRUL MINISTERULUI AFACERILOR INTERNE

## THE PRINCIPLES OF PROFESSIONAL CONDUCT OF PUBLIC SERVANTS WITH SPECIAL STATUS WITHIN THE MINISTRY OF INTERNAL AFFAIRS

**Sergiu CERNOMOREȚ,**

*doctor în drept, Academia de Administrare Publică*

**Dina FOMIN,**

*masterandă, Academia de Administrare Publică*

### SUMMARY

*This article discusses and analyzes the principles underpinning police intervention in law enforcement activity and its implementation. Or, the status of policeman involves certain responsibilities and obligations, which are specific to the official with special status. This status is a particular one of other civil servants, determined by the specific nature of the police's attributions and activity. Thus, although the principles governing the policeman's activity are a topic often discussed in society and the media, its specificity and essence are left in the shade. For these reasons, we propose for analysis the principles of conduct of civil servants with special status within the Ministry of Internal Affairs, considering the legal provisions in force, taking into account the opinions expressed in the native doctrine.*

**Keywords:** *police, civil servant, responsibilities, obligations, special status.*

### REZUMAT

*În prezentul articol sunt abordate și analizate principiile care stau la baza intervenției poliției în activitatea de asigurare a respectării legii și punerea în aplicare a acesteia. Or, statutul de polițist implică anumite responsabilități și obligații, proprii funcționarului cu statut special. Respectivul statut este unul deosebit de cel al altor funcționari publici, deopotrivă determinat de specificul atribuțiilor și al activității polițistului. Astfel, deși principiile care guvernează activitatea polițistului este o tematică des discutată în societate și mass-media, specificul și esența sa*

*sunt lăsate în umbră. Din care considerente, propunem spre analiză principiile de conduită a funcționarilor publici cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, prin prisma prevederilor legale în vigoare, ținând cont de opiniile exprimate în doctrina autohtonă.*

**Cuvinte-cheie:** *poliție, funcționar public, responsabilități, obligații, statut special.*

Cadrul normativ național și, în special, Legea nr. 320 din 27.12.2012 cu privire la activitatea poliției și statutul polițistului nu oferă o noțiune a termenului de polițist. Deși din conținutul însuși al actului normativ menționat se deduce că acest termen implică existența persoanei investite cu un șir de atribuții, drepturi și obligații specifice și proprii domeniului de activitate.

În acest sens, V. Cușnir a definit funcția publică polițienească ca totalitatea de sarcini și atribuții specifice, cu caracter preventiv și represiv, prestabilite legal, cu care sunt dotate serviciile publice polițienești, atribuții exercitate în mod continuu și fără întreruperi de către persoanele fizice legal investite, în vederea satisfacerii intereselor generale ale membrilor societății, referitoare la buna organizare internă a acestora și la respectul regulilor care acționează în sânul ei. [2, p. 148]

Luând în considerare faptul că poliția este un organ armat al administrației publice centrale sau locale, instituit prin lege, activitatea căruia este reglementată de dreptul intern și actele normative internaționale la care Republica Moldova este parte, acesta activează și în baza unor obligații de serviciu. Rolul primordial pe care-l are un funcționar public cu statut special în activitatea sa, este de a menține și a asigura ordinea publică în societate, siguranța cetățenilor Republicii Moldova, dar și respectarea drepturilor și libertăților fundamentale ale acestora, prevederi ce sunt stipulate în Constituția Republicii Moldova. [1]

Este necesar de menționat că în Legea nr. 320 din 27.10.2012 cu privire la activitatea Poliției și statutul polițistului este stipulat clar că „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, Convenția Europeană a Drepturilor Omului, în Codul european de etică al poliției și în alte acte internaționale”. De asemenea, în același act normativ se menționează că funcționarii publici cu statut special trebuie să-și desfășoare activitatea „în conformitate cu principiile legalității, respectării drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, imparțialității și nediscriminării, controlului ierarhic permanent, răspunderii personale și profesionalismului, transparenței, respectării secretului de stat și a altor informații cu accesibilitate limitată”. [3]

Totodată, în scopul asigurării disciplinei de serviciu, prevenirii abaterilor disciplinare și a actelor de corupție, a fost elaborat Statutul disciplinar al funcționarului public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne care reglementează totalitatea regulilor de conduită, obligatorii pentru angajații poliției care alcătuiesc disciplina de serviciu.



Potrivit acestui act normativ, „conducătorul instituției polițienești poartă răspundere pentru starea disciplinară și ordinea regulamentară din subdiviziunea pe care o conduce, fiind un exemplu pentru respectarea prevederilor legislației în vigoare, jurământului și instrucțiunilor de serviciu, a regulilor de conviețuire socială, având o conduită ireproșabilă în toate împrejurările. În cazul încălcării disciplinei de serviciu și prevederilor legislației în vigoare de către un subaltern, conducătorul este în drept de a desfășura personal sau de a dispune unui angajat din subordine desfășurarea anchetei de serviciu pentru examinarea multiaspectuală, completă și obiectivă a circumstanțelor încălcării, iar dacă subalternului i se stabilește vinovăția, să propună, în funcție de gravitatea abaterii disciplinare și gradul vinovăției, o sancțiune disciplinară”. [4]

Codul de etică și deontologie al funcționarului public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, nr. 629 din 08.08.2017, prima parte, prevede principii deontologice ce vizează acțiunea/intervenția funcționarilor de poliție: principiul legalității; principiul umanismului; principiul egalității și nediscriminării; principiul imparțialității; principiul transparenței; principiul disponibilității; principiul profesionalismului; confidențialitatea; respectul; integritatea profesională; loialitatea; intoleranța față de corupție; prioritatea interesului public; prezumția de nevinovăție; intoleranța (toleranța zero) față de tortură, pedepse sau tratament inuman și degradant; integritatea morală.

Evident că în sistemul de principii un loc deosebit îl ocupă *principiul constituțional al legalității*, care presupune obligativitatea angajaților poliției de a respecta Constituția Republicii Moldova, cadrul normativ în vigoare și tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte”. [5] Aici ne referim atât la conduita manifestată în activitatea de prevenire, combatere și descoperire a infracțiunilor ori de îndeplinire a atribuțiilor specifice cât și la calitatea de cetățeni. Polițistului, ca om al legii, nu i se poate tolera nici cea mai însemnată încălcare a legii, niciun fel de arbitrar sau compromis în aplicarea prevederilor legale. [4]

În același timp, principiul legalității este prevăzut și de Codul penal al Republicii Moldova: „Nimeni nu poate fi declarat vinovat de săvârșirea unei infracțiuni, nici supus unei pedepse penale, decât în baza unei hotărâri a instanței de judecată și în strictă conformitate cu legea” (art. 3 CP). [6]

*Principiul umanismului* presupune apărarea, în mod prioritar, a persoanei ca valoare supremă a societății, a drepturilor și libertăților acesteia. [5]

*Principiul egalității și nediscriminării* presupune că, în îndeplinirea atribuțiilor profesionale, angajatul poliției aplică tratamente egale tuturor persoanelor, luând aceleași măsuri pentru situații similare de încălcare a normelor protejate de lege, fără a fi influențat de considerente etnice, de naționalitate, rasă, religie, opinie politică sau de orice altă opinie, vârstă, sex, orientare sexuală, avere, origine națională, socială sau decurgând din orice altă situație. [5]

Principiul dat include două componente, doi termeni complementari care se suprapun pe unele domenii și pot fi, ca atare, tratați „per ansamblu”. Astfel, E.

Boișteanu și N. Romandaș afirmă că: „Egalitatea în drepturi a cetățenilor Republicii Moldova în fața legii și a autorităților publice constituie un principiu de drept de valoare constituțională, fiind reglementat de art. 16, alin. (2) din Constituția Republicii Moldova”. [7]

Articolul 6 din Codul Contravențional al Republicii Moldova prevede clar că persoanele care au săvârșit contravenții sunt egale în fața legii și a autorităților publice și sunt supuse răspunderii contravenționale fără deosebire de rasă, naționalitate, limbă, religie, sex, apartenență politică, avere, origine socială sau de orice altă situație. [8]

*Principiul imparțialității* este manifestarea unei atitudini obiective și neutre de către funcționarii publici cu statut special față de orice interes personal, economic, politic, religios etc. [5]

Autorul I. Tipa menționează în ghidul metodic „Integritatea funcționarilor publici și a demnitarilor” că „funcționarul public este obligat să ia decizii și să întreprindă acțiuni, în mod imparțial, nediscriminatoriu și echitabil, fără a acorda prioritate unor persoane sau grupuri în funcție de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenență politică, avere sau origine socială. Totodată, comportamentul funcționarului public, în cazul nostru - a funcționarului public cu statut special, trebuie să fie bazat pe respect, exigență, corectitudine și amabilitate în relațiile sale cu publicul, precum și în relațiile cu conducătorii, colegii și subordonații. În același timp, funcționarul public cu statut special nu trebuie să determine persoanele fizice sau juridice, inclusiv alți funcționari publici cu statut special, să adopte comportamente ilegale, folosindu-se de poziția sa oficială”. [9, p. 23]

*Principiul transparenței* constă în deschiderea pe care angajatul poliției trebuie să o manifeste față de societate, în limitele stabilite de reglementările polițienești. Funcționarii publici cu statut special trebuie să fie pregătiți să furnizeze informații despre activitățile lor, dacă vor să câștige încrederea populației. Orice relatare a unui eveniment către reprezentanții media va avea un caracter nediscriminatoriu, fără referiri la apartenența rasială, etnică, religioasă, sexuală, origine socială sau altă formă de apartenență a celor implicați în eveniment, în conformitate cu normele în vigoare. [5]

*Principiul disponibilității* presupune intervenția polițistului în orice situație în care ia cunoștință de atingerea adusă vreuneia dintre valorile apărute de lege, indiferent de momentul constatării acesteia, capacitatea de a asculta și de a rezolva problemele celor aflați în dificultate ori de a îndruma către alte autorități cazurile care se situează în afara competenței ori atribuțiilor sale.

*Principiul profesionalismului* constă în îndeplinirea atribuțiilor de serviciu cu responsabilitate, competență, eficiență, promptitudine și corectitudine. [5]

*Confidențialitatea* determină obligația polițistului de a garanta securitatea datelor și informațiilor obținute în exercitarea atribuțiilor prevăzute de lege. Angajații poliției trebuie să dea dovadă de discreție profesională în legătură cu faptele, informațiile sau documentele de care iau cunoștință în procesul executării funcției lor. Acest principiu se îmbină, de cele mai multe ori, cu profesionalismul și legalitatea. Polițistul

nu trebuie să divulge numele persoanelor care i-au furnizat informații cu caracter operativ. Confidențialitatea nu presupune numai protecția datelor și a persoanelor, ci și obligația instituției de a proteja informațiile obținute în virtutea atribuțiilor de serviciu și de a nu le utiliza în vederea obținerii unor avantaje pentru sine sau pentru alții. [5]

*Respectul* se manifestă prin considerația pe care angajatul poliției o acordă persoanelor, colegilor, superiorilor, subordonaților, drepturilor și libertăților acestora, instituțiilor, legilor, valorilor sociale, normelor etice și deontologice.

*Integritatea profesională* este capacitatea funcționarului public cu statut special de a-și exercita obligațiunile și atribuțiile legale și profesionale în mod onest, ireproșabil, dând dovadă de o înaltă ținută morală și corectitudine, precum și abilitatea de a-și realiza activitatea în mod imparțial și independent, fără a comite vreun abuz, respectând interesul public, supremația Constituției Republicii Moldova și a legii.

*Loialitatea* se exprimă prin atașamentul față de instituție și valorile promovate de aceasta, adevărată conștiință manifestată de către polițist, din proprie inițiativă, față de obiectele instituției, respectul față de ierarhia instituției, onestitate în relațiile interpersonale, respectul față de adevăr și dreptate, conștiinciozitate în îndeplinirea atribuțiilor, respectarea angajamentelor asumate, asigurarea confidențialității în serviciu.

Potrivit lui I. Tipa, „funcționarul public este obligat să servească cu bunăcredință autoritatea publică în care activează, precum și interesele legitime ale cetățenilor; funcționarul public are obligația să se abțină de la orice act sau faptă, care poate prejudicia imaginea, prestigiul sau interesele legale ale autorității publice”. [10, p. 34]

*Intoleranța față de corupție* constituie aplicarea măsurilor legale, potrivit competenței, pentru prevenirea, depistarea, suprimarea și pedepsirea comportamentului corupțional.

Codul de conduită a funcționarilor publici stabilește în art. 11 interdicția de a solicita sau accepta cadouri sau alte favoruri. Interzicerea solicitării sau acceptării privește: cadourile, serviciile, favorurile, invitațiile sau alt avantaj, destinate personal funcționarului public sau familiei sale. Această interdicție, de fapt, este specifică oricărei categorii de funcționari publici, care urmează a fi sancționată, după caz, disciplinar, contravențional sau chiar penal.

În privința cadourilor, serviciilor, favorurilor, invitațiilor sau orice alt avantaj necuvenit ce i se propune, funcționarul public trebuie să ia prompt măsurile necesare, pentru a-și asigura protecția, în așa fel ca să nu i se incrimineze o faptă coruptă, legată de oferirea acestora. [9, 34]

*Prioritatea interesului public* presupune că pentru îndeplinirea atribuțiilor funcționale polițistul acordă prioritate realizării serviciului în folosul comunității. Prioritatea interesului public se manifestă prin aceea că, în exercitarea atribuțiilor funcționale, lucrătorul din domeniul ordinii și siguranței publice acordă prioritate

îndeplinirii serviciului în folosul comunității, chiar dacă prin aceasta se prejudiciază sau se întârzie realizarea unor obiective personale. Angajații poliției au datoria să trateze toate persoanele în mod egal, fără a ține cont de interesul personal și asigurând primatul interesului public.

*Prezumția de nevinovăție* înseamnă că nicio persoană nu poate fi considerată vinovată decât dacă vinovăția sa a fost confirmată în cadrul unui proces judiciar de către o instanță de judecată.

*Intoleranța (toleranța zero) față de tortură, pedepse sau tratament inuman și degradant.* Nimeni nu poate fi supus torturii, nici pedepselor sau tratamentelor inumane ori degradante. Toleranța față de cei care vor admite în activitatea lor acte de tortură, tratament inuman sau degradant va fi „zero”.

Subiecții legii aplică forța fizică, inclusiv procedee speciale de luptă, strict numai pentru autoapărare, pentru respingerea atacurilor asupra cetățenilor, asupra reprezentanților legii, asupra altor persoane antrenate în asigurarea ordinii și siguranței publice și în combaterea criminalității, pentru curmarea încălcărilor de lege, pentru reținerea delincvenților, pentru înfrângerea rezistenței opuse cerințelor legale în cazul în care metodele nonviolente nu asigură îndeplinirea obligațiilor ce le revin.[11]

*Integritatea morală* constituie adoptarea unui comportament conform normelor etice acceptate și respectate în societate.

Din cele expuse, concluzionăm că principiile ce guvernează conduita profesională a polițistului sunt foarte apropiate ca sens, se întrepătrund și se completează reciproc și au drept scop educarea și creșterea unei noi generații de apărători ai legii în serviciul societății civile.

## BIBLIOGRAFIE

1. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994. Publicată: 12.08.1994 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1, data intrării în vigoare: 27.08.1994.
2. Cușnir V. și alții, Drept polițienesc, Chișinău, 2006, Tipografia Centrală.
3. Legea nr. 320 din 27.12.2012 cu privire la activitatea poliției și statutul polițistului. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 42-47 din 01.03.2013.
4. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea Statutului disciplinar al polițistului, nr. 409 din 07.06.2017. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 190-200 din 16.06.2017.
5. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova pentru aprobarea Codului de etică și deontologie al funcționarului public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, nr. 629 din 08.08.2017. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 289-300, din 11.08.2017.
6. Codul Penal al Republicii Moldova, nr. 985 din 18.04.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 72-74 din 14.04.2009.

7. Boișteanu E., Romandaș N, Dreptul muncii, Chișinău, 2015.
8. Codul contravențional al Republicii Moldova nr. 218 din 24.10.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 3-6 din 31.05.2009.
9. Tipa I., Integritatea funcționarilor publici și a demnitarilor, Ghid metodic, Chișinău, 2015.
10. Tipa I., Răspunderea juridică a funcționarilor publici și a demnitarilor, Ghid metodic, Chișinău, 2015.
11. Legea nr. 218 din 19.10.2012 privind modul de aplicare a forței fizice, a mijloacelor speciale și a armei de foc. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 254-262.

# CONTENCIOSUL ADMINISTRATIV: CATEGORII ȘI SUBIECȚI CU DREPT DE SESIZARE

## ADMINISTRATIVE LITIGATION: CATEGORIES AND SUBJECTS WITH THE RIGHT TO SEIZE

**Mihail DIACONU,**

*doctor în drept, conferențiar universitar,  
judecător Judecătoria Chișinău (sediul Buiucani)*

### SUMMARY

*Administrative litigation is a new institution for our country, the efficiency of which we believe will be proven only in time. At the moment, it is certain that if it proves its efficiency, it will strengthen the role of the objective administrative litigation in ensuring the legality of administrative acts and implicitly in defending the rights of individuals. In the Republic of Moldova we are in the presence of a full administrative jurisdiction, since the person injured in a right recognized by law is entitled to obtain the annulment of the unlawful administrative act, to oblige the respective public authority to recognize a certain right and to recover the material damage and of the morally caused.*

**Keywords:** *administrative litigation, administrative court, administrative act, complaint, contestation.*

### REZUMAT:

*Contenciosul administrativ este o instituție nouă pentru țara noastră, a cărei eficiență credem că va fi dovedită doar în timp. La moment, cert este faptul că în cazul în care își va dovedi eficiența, va consolida rolul contenciosului administrativ obiectiv în asigurarea legalității actelor administrative și, implicit, în apărarea drepturilor particularilor. În Republica Moldova suntem în prezența unui contencios administrativ de plină jurisdicție, întrucât persoana vătămată într-un drept al său recunoscut de lege este îndreptățită să obțină anularea actului administrativ ilegal, obligarea autorității publice respective de a-i recunoaște un anumit drept, precum și recuperarea prejudiciului material și al celui moral cauzat.*

**Cuvinte-cheie:** *contencios administrativ, instanță de contencios, act administrativ, sesizare, contestare.*

În literatura de specialitate sunt atestate câteva categorii de contencios administrativ. Astfel, în funcție de competența instanței de contencios administrativ, se face distincție între *contencios administrativ de anulare* și *contencios administrativ de plină jurisdicție*.

**Contenciosul administrativ de anulare** este categoria de contencios administrativ în care instanța de contencios administrativ poate să anuleze sau să modifice (să dispună modificarea – *e.n.*) un act administrativ ilegal, adoptat sau emis de o autoritate publică ori să oblige o autoritate publică să rezolve o cerere referitoare la un drept recunoscut de lege. Instanța de contencios administrativ din cadrul acestei categorii nu este în drept să rezolve repararea pagubelor, aceasta realizându-se într-un litigiu separat, de către instanțele de drept comun [1].

**Contenciosul administrativ de plină jurisdicție**, spre deosebire de cel de anulare, constă în dreptul instanței competente de a anula actul administrativ atacat, de a obliga autoritatea administrativă să emită un act administrativ sau alt înscris, precum și de a o obliga la depăgubiri, care pot fi solicitate fie în cadrul acțiunii inițiale, fie separat, când întinderea pagubei nu era cunoscută la data introducerii acțiunii [2].

În baza celor expuse, am putea susține că contenciosul administrativ în Republica Moldova este un contencios administrativ de plină jurisdicție, întrucât persoana vătămată într-un drept al său recunoscut de lege este îndreptățită să obțină anularea actului administrativ ilegal, obligarea autorității publice respective de a-i recunoaște un anumit drept, precum și recuperarea prejudiciului material și al celui moral cauzat [3].

În același timp, în literatura de specialitate se face referire la un contencios „subiectiv” și la unul „obiectiv”. Astfel, potrivit lui T. Mrejeru [4], denumirea de *contencios subiectiv* se bazează pe noțiunea de drept subiectiv, perceput ca „facultate” sau „prerogativă” recunoscută de lege unor persoane (fizice sau juridice) subiect activ al raportului juridic, de a pretinde subiectului pasiv să săvârșească o anumită acțiune sau să se abțină de la săvârșirea unei acțiuni. Un astfel de contencios este subiectiv, deoarece este strâns legat de titularul unui drept subiectiv, participant la un raport juridic concret. În acest caz, acțiunea în contencios este un mijloc procedural care asigură protecția dreptului subiectiv.

*Contenciosul obiectiv* are la bază noțiunea de drept obiectiv, care presupune că acel ansamblu de norme juridice existente este independent de subiectele raportului juridic concret în care ele apar cu drepturi și cu obligații determinate și care decurg din dreptul obiectiv. Este un contencios obiectiv, deoarece raportarea actului administrativ dedus în justiție se face la dreptul obiectiv, adică la totalitatea normelor juridice în vigoare la un moment dat în stat.

Deosebirea dintre cele două tipuri de contencios derivă și din faptul că dacă admisibilitatea acțiunii în contencios administrativ subiectiv este condiționată de existența dreptului subiectiv (vătămat – *e.n.*), admisibilitatea acțiunii în contencios obiectiv este determinată de un singur factor - ilegalitatea. În același timp, precizează cercetătorul, contenciosul subiectiv are drept scop protejarea drepturilor su-



biective care aparțin unei persoane fizice sau juridice determinate, individualizate, în timp ce contenciosul obiectiv are ca scop asigurarea legalității și promovarea intereselor generale la nivelul unităților administrativ-teritoriale [5] și nu numai.

Pornind de la cele expuse, se poate constata că contenciosul subiectiv își are baza legală în dispozițiile art. 53, alin. (1) din *Constituția Republicii Moldova* [6] și art. 1, alin. (2) din *Legea contenciosului administrativ* [7], iar contenciosul obiectiv își are baza juridică atât în Legea enunțată cât și în dispozițiile unor legi speciale, precum *Legea privind administrația publică locală* [8], *Legea cu privire la procuratură* [9], *Legea cu privire la conflictul de interese* [10] etc.

**Subiecții cu drept de sesizare în contencios administrativ.** Pentru a înțelege mai bine tipurile de contencios, considerăm necesar a studia subiecții cu drept de sesizare în contenciosul administrativ, care sunt prevăzuți în art. 5 din *Legea contenciosului administrativ*, precum urmează:

- a) persoana, inclusiv funcționarul public, militarul, persoana cu statut militar;
- b) Guvernul, Cancellaria de Stat, oficiul teritorial al Cancellariei de Stat, președintele raionului și primarul;
- c) procurorul;
- d) avocatul parlamentar (la moment „avocatul poporului”, potrivit *Legii cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul)* [11]);
- d1) Comisia Națională de Integritate (la moment „Autoritatea Națională de Integritate”, potrivit *Legii cu privire la Autoritatea Națională de Integritate* [12]);
- e) instanțele de drept comun și cele specializate, în cazul ridicării excepției de ilegalitate;
- f) alte persoane, în conformitate cu legislația în vigoare.

Acești subiecți pot fi clasificați în două categorii [13]:

- *subiecți generali* (persoana (fizică sau juridică); funcționarul public; militarul; persoana cu statut militar) și
- *subiecți speciali* (respectiv, autoritățile enumerate).

Comparând prevederile art. 5 din *Legea contenciosului administrativ* cu dispozițiile art. 53, alin. (1) din *Constituție*, putem constata că textul constituțional recunoaște dreptul de a porni o acțiune în contencios administrativ doar unei persoane vătămate, consacrand, astfel, doar contenciosul subiectiv (apreciat de specialiști ca fiind unicul necesar la moment pentru Republica Moldova [14]).

Pentru ca persoana să devină subiect cu drept de sesizare în contencios administrativ, este necesar ca să fie vătămată:

- într-un drept al său recunoscut de lege (persoana putând să-și apere doar propriile drepturi și doar în cazul în care acestea sunt recunoscute de lege);
- de către o autoritate publică sau un subiect de drept privat, asimilat autorităților publice, prin lege;

- printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri.

În ceea ce privește ceilalți subiecți cu drept de sesizare a instanței de contencios administrativ, prin consacrarea acestora a fost instituit contenciosul obiectiv.

Astfel, potrivit art. 68, alin. (4) din *Legea privind administrația publică locală*, în cazul în care, în termenul de 30 de zile de la data primirii notificării, autoritatea locală emitentă a unui act administrativ considerat ilegal și-a menținut poziția sau nu a reexaminat actul contestat, oficiul teritorial al Cancelariei de Stat poate sesiza instanța de contencios administrativ (în termen de 30 de zile de la data primirii notificării refuzului de a modifica sau de a abroga actul contestat sau în cazul tăcerii autorității locale emitente în termen de 60 de zile de la data notificării cererii de modificare sau de abrogare a actului în cauză). Iar în cazul în care consideră că actul poate avea consecințe grave, în scopul prevenirii unei pagube iminente, oficiul teritorial al Cancelariei de Stat poate sesiza direct instanța de contencios administrativ după primirea actului pe care îl consideră ilegal, încunoștințând de îndată autoritatea locală emitentă (art. 69, alin. (1)).

Pe de altă parte, în scopul de a proteja autoritățile administrației publice locale, care dispun de autonomie, față de ingerința autorităților centrale (în special, a organelor de control), legea prevede dreptul acestora ca în cazul în care consideră că decizia subiectului controlului de oportunitate este ilegală, să o atace în instanța de contencios administrativ (art. 70, alin. (3)).

Cu toate acestea, după cum atenționează și M. Orlov, administrația publică locală nu poate cere anularea acestei decizii pe motiv de exces de putere sau declararea ilegalității acesteia, deoarece legiuitorul i-a prescris ce poate cere, într-o formulă destul de vagă (în următorul alineat al aceluiași articol) [15]. Este vorba de „suspendarea de urgență a deciziei subiectului controlului de oportunitate sau adoptarea unor alte măsuri provizorii, dacă există pericolul unor pagube iminente”.

Pe marginea acestei probleme, vom expune o altă opinie atestată în literatura de specialitate, mai bine zis o propunere de lege ferenda referitoare la consacrarea dreptului autorităților administrației publice locale, persoanelor fizice și juridice să acționeze în instanță oficiile teritoriale ale Ministerului Administrației Publice locale (în prezent oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat) în cazul în care, prin acțiunile acestora, au fost lezate interesele generale ale localității ori ale unor persoane în parte [16].

În viziunea noastră, pentru a susține sau nu propunerea, e necesar mai întâi să o înțelegem corect. Astfel, în ceea ce privește situația „lezării intereselor unor persoane în parte”, considerăm că, în cazul în care prin „interese” percepem drepturile acestor persoane, atunci o asemenea reglementare deja există. În cazul în care termenul „interese” îl înțelegem în sens direct, atunci trebuie să recunoaștem că, în general, prin contenciosul administrativ din țara noastră nu sunt apărute interesele persoanelor, ci doar drepturile acestora.

În ceea ce privește „lezarea intereselor generale ale localității”, iarăși survine problema intereselor, și nu doar. În ipoteza în care vom admite prin „interese” drepturile localității, este important, dar și dificil de stabilit cum anume acestea ar putea fi încălcate. În general, pornind de la faptul că vătămarea/încălcarea drepturilor, prezumată de instituția contenciosului administrativ, poate fi produsă doar

printr-un act administrativ sau fapt asimilat acestuia, vom menționa că oficiile teritoriale, în cadrul exercitării controlului de legalitate, nu sunt în drept să se substituie organelor administrației publice locale în adoptarea/emiterea actelor administrative. Concomitent, și organelor administrației publice locale, am putea spune că le este permisă menținerea poziției referitoare la legalitatea actelor proprii, fiind facultativă executarea notificărilor oficiilor teritoriale, fapt ce poate fi doar contestat de către acestea în instanța de judecată. Respectiv, dat fiind faptul că controlul exercitat de oficiile teritoriale se răsfrânge asupra administrației publice locale doar prin intermediul notificărilor, practic, administrația publică locală nu are un obiect al acțiunii în contencios administrativ.

Prin urmare, cel puțin sub acest aspect, propunerea înaintată de A. Dastic nu poate fi acceptată. Mai mult, autoarea se referă la „acțiunile” oficiilor teritoriale prin care sunt lezate interesele generale ale localității ori ale unor persoane în parte, moment și mai distanțat de obiectul acțiunii în contencios administrativ (care, eventual, ar putea fi contestat prin alte mijloace) [17].

Revenind la problema contenciosului administrativ obiectiv, în concret la subiecții de sesizare, ne vom referi la avocatul poporului, care, în urma examinării cererilor parvenite de la petiționari, este în drept fie să apeleze la recursul administrativ, în baza art. 24 din *Legea cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul)* [18] (în situațiile în care se constată încălcări ale drepturilor sau libertăților petiționarului, Avocatul Poporului prezintă autorității sau persoanei cu funcție de răspundere ale cărei decizii, acțiuni sau inacțiuni, după părerea sa, încalcă drepturile și libertățile omului un aviz ce va cuprinde recomandări privind măsurile ce urmează a fi întreprinse pentru repunerea imediată în drepturi a petiționarului. În cazul în care Avocatul Poporului nu este de acord cu măsurile întreprinse, el este în drept să se adreseze unui organ ierarhic superior pentru luarea măsurilor ce se impun în vederea executării recomandărilor cuprinse în avizul său și/sau să informeze opinia publică), fie să adreseze în instanța de judecată o cerere în apărarea intereselor petiționarului, ale cărui drepturi și libertăți constituționale au fost încălcate (art. 25, alin. (1).

În literatura de specialitate se apreciază că rolul avocatului poporului este redus semnificativ prin faptul că, prin lege, se exclude controlul asupra actelor Parlamentului, Președintelui, Guvernului și, în general, legiuitorul nu consacră niște condiții clare de sesizare a instanței de contencios administrativ. Mai mult, este, cel puțin, discutabil faptul că refuzul avocatului de a primi cererea din partea petiționarului și decizia de respingere a cererii nu pot fi atacate, fiind, astfel, echivalente cu decizii irevocabile date doar de instanțe judecătorești. Prin urmare, se conchide că avocatul poporului nu se prea manifestă în calitatea de subiect cu drept de sesizare a instanței de contencios administrativ [19].

În continuare, vom menționa că dreptul de a sesiza instanța de contencios administrativ îi este recunoscut și procurorului, în baza art. 5, lit. c) din *Legea contenciosului administrativ*. Aceste prevederi au fost dezvoltate în *Legea cu privire la*

*procuratură* [20] (abrogată la moment), în care era reglementată procedura exercitării acestui drept, după cum urmează (art. 19):

„(1) Dacă în exercitarea atribuțiilor a depistat acte administrative ilegale cu caracter normativ sau individual, emise de un organ sau de o persoană cu funcție de răspundere, care încalcă drepturile și libertățile cetățeanului, procurorul este în drept să le conteste cu recurs.

(2) Recursul va fi examinat de organul respectiv sau de persoana cu funcție de răspundere în termen de 10 zile de la data primirii lui, iar în cazul examinării de un organ colegial, la prima lui ședință. Rezultatele examinării recursului se comunică imediat în scris procurorului.

(3) În caz de respingere neîntemeiată sau de neexaminare a recursului, procurorul este în drept să reclame actul administrativ în instanță de judecată competentă pentru a fi declarat nul.”

Din aceste prevederi legale pot fi deduse câteva momente importante: temeiul sesizării instanței de contencios administrativ de către procuror poate servi încălcarea drepturilor și libertăților cetățeanului printr-un act administrativ ilegal; sesizarea este posibilă doar în urma exercitării recursului administrativ și nemijlocit în caz de respingere neîntemeiată sau de neexaminare a recursului de către organul sau persoana cu funcții de răspundere care a emis actul. Deci spre deosebire de avocatul poporului care, potrivit *Legii-cadru*, este în drept să opteze pentru recursul administrativ sau pentru recursul contencios, până nu demult, procurorul a fost obligat să respecte procedura prealabilă a contenciosului administrativ. Un alt moment ține și de faptul că procurorul putea sesiza instanța de judecată competentă (sesizând prin aceasta instanța de contencios administrativ) și în cazul încălcării „...libertăților cetățeanului printr-un act administrativ...” (situație ce poate fi atestată și în cazul avocatului poporului, aici fiind vorba chiar de drepturi și libertăți constituționale), ceea ce nu corespunde nici prevederilor *Constituției* și nici celor din *Legea contenciosului administrativ*, care stipulează posibilitatea sesizării instanței de contencios administrativ doar în cazul „vătămării unei persoane într-un drept al său recunoscut de lege”.

În pofida semnificației acestor momente, reiterăm că, în prezent, noua *Lege cu privire la procuratură* nu conține prevederi la acest capitol, ceea ce, practic, poate fi interpretat ca un regres în domeniu. Evaluând practica exercitării de către procuror a dreptului de sesizare a instanței de contencios administrativ, M. Orlov constată că reformarea prea lentă a instituției procuraturii a condus la anihilarea calității de reclamant a procurorului în asemenea acțiuni [21].

În aceeași ordine de idei, vom atrage atenția și la dreptul Autorității Naționale de Integritate de a sesiza instanța de contencios. Astfel, potrivit *Legii cu privire la Autoritatea Națională de Integritate* [22], Autoritatea:

„...b) solicită conducerii organizației publice sau a autorității responsabile de numirea în funcție a subiectului declarării tragerea la răspundere disciplinară a persoanei care a încălcat regimul juridic al conflictelor de interese, al

incompatibilităților sau al restricțiilor ori, după caz, dispunerea încetării mandatului, a raporturilor de muncă sau de serviciu ale acestuia;

f) adresează instanței de judecată cereri privind constatarea nulității absolute a actului administrativ emis/adoptat sau a actului juridic încheiat direct ori prin intermediul unei persoane terțe, sau a deciziei luate cu încălcarea regimului juridic al conflictelor de interese, stabilită printr-un act de constatare definitiv...”

Potrivit art. 12, alin. (2) din *Legea cu privire la conflictul de interese* [23], Autoritatea Națională de Integritate poate sesiza instanța de judecată pentru constatarea nulității actelor administrative emise/adoptate sau actelor juridice încheiate cu încălcarea dispozițiilor legale privind conflictul de interese, din oficiu sau la cererea persoanei care se consideră lezată în drepturi, ca urmare a unui conflict de interese.

Prin esență, putem aprecia că este o instituție nouă pentru țara noastră, a cărei eficiență credem că va fi dovedită doar în timp. La moment, cert este faptul că în cazul în care își va dovedi eficiența, va consolida rolul contenciosului administrativ obiectiv în asigurarea legalității actelor administrative și, implicit, în apărarea drepturilor particularilor.

## NOTE

1. Zubco V., Pascari A., Crețu Gh. Contenciosul administrativ. Chișinău: Cartier, 2004. p. 22; Administrarea cauzelor de contencios administrativ. Administrarea cauzelor contravenționale (pentru uzul audiențelor). / E. Fistican, A. Pascari, A. Climova, S. Furdui, S. Bleșceaga; coord. principal E. Muraru. (Seria Suporturi de Curs. Cartea a 8-a). Chișinău: Elan Poligraf S.R.L., 2009, p. 11.

2. Orlov M. Curs de contencios administrativ. Chișinău: „Elena-V. I.” S.R.L., 2009, p. 70.

3. Diaconu M. Mecanismul asigurării legalității actelor administrative în Republica Moldova: Monografie. Chișinău: S.n., 2013 (Î. S. F. E.-P. „Tipografia Centrală”), p. 460.

4. Mrejeru T. Contenciosul administrativ. Doctrină. Jurisprudență. București: All Beck, 2003, p. 49-50.

5. Mrejeru T. Contenciosul administrativ. Doctrină. Jurisprudență. București: All Beck, 2003, p. 50.

6. 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.

7. Legea contenciosului administrativ, nr. 793 din 10.02.2000. Publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 57-58 din 18.05.2000.

8. Legea privind administrația publică locală, nr. 436 din 28.12.2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 09.03.2007, nr. 32-35.

9. Legea cu privire la Procuratură, nr. 3 din 25.02.2016. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 69-77 din 25.03.2016 (cu modificări și completări din 20.07.2017).

10. Legea cu privire la conflictul de interese, nr. 16 din 15.02.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 72-75 din 13.04.2012.
11. Legea cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul), nr. 52 din 03.04.2014. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 110-114 din 09.05.2014.
12. Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, nr. 132 din 17.06.2016. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 245-246 din 30.07.2016.
13. Manoliu M. Asigurarea legalității în administrația de stat. Teză de doctor în drept. Chișinău, 2008, p. 125.
14. Orlov M. Curs de contencios administrativ. Chișinău: „Elena - V. I.” S.R.L., 2009, p. 107.
15. Orlov M. Curs de contencios administrativ. Chișinău: „Elena - V. I.” S.R.L., 2009, p. 110.
16. Dastic A. Contenciosul administrativ. Chișinău: S.n., 2007 (F.E.-P. „Tipografia Centrală”), p. 37; Dastic A. Contenciosul administrativ în Republica Moldova. Teză de doctor în drept. Chișinău, 2006, p. 43.
17. Diaconu M. Mecanismul asigurării legalității actelor administrative în Republica Moldova: Monografie. Chișinău: S.n., 2013 (Î. S. F. E.-P. „Tipografia Centrală”), p. 466.
18. Legea cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul), nr. 52 din 03.04.2014. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 110-114 din 09.05.2014.
19. Orlov M. Curs de contencios administrativ. Chișinău: „Elena-V. I.” SRL, 2009, p. 114 -115.
20. Legea cu privire la Procuratură, nr. 294 din 25.12.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 55-56 din 17.03.2009.
21. Orlov M. Curs de contencios administrativ. Chișinău: „Elena-V. I.” S.R.L., 2009, p. 113; Orlov M. Justiția administrativă în Republica Moldova. Părțile în proces. În: Administrația publică în statul de drept, Materiale ale sesiunii de comunicări științifice, 27-28 sept. 2008. Chișinău: S.n., 2009 (Tipogr. „Elena-V. I.” S.R.L.), p. 411.
22. Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, nr. 132 din 17.06.2016. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 245-246 din 30.07.2016.
23. Legea cu privire la conflictul de interese, nr. 16 din 15.02.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 72-75 din 13.04.2012.

## BIBLIOGRAFIE

1. 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.
2. Dastic A. Contenciosul administrativ. Chișinău: S.n., 2007 (F.E.-P. „Tipografia Centrală”).
3. Dastic A. Contenciosul administrativ în Republica Moldova. Teză de doctor în drept. Chișinău, 2006.

4. Diaconu M. Mecanismul asigurării legalității actelor administrative în Republica Moldova: Monografie. Chișinău: S.n., 2013 (Î. S. F.E.-P. „Tipografia Centrală”).

5. Legea contenciosului administrativ, nr.793 din 10.02.2000. Publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 57-58 din 18.05.2000.

6. Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, nr. 132 din 17.06.2016. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 245-246 din 30.07.2016.

7. Legea cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul), nr. 52 din 03.04.2014. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 110-114 din 09.05.2014.

8. Legea cu privire la conflictul de interese, nr. 16 din 15.02.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 72-75 din 13.04.2012.

9. Legea cu privire la Procuratură, nr. 294 din 25.12.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 55-56 din 17.03.2009.

10. Legea cu privire la Procuratură, nr. 3 din 25.02.2016. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 69-77 din 25.03.2016 (cu modificări și completări din 20.07.2017).

11. Legea privind administrația publică locală, nr. 436 din 28.12.2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 09.03.2007, nr. 32-35.

12. Manoliu M. Asigurarea legalității în administrația de stat. Teză de doctor în drept. Chișinău, 2008.

13. Mrejeru T. Contenciosul administrativ. Doctrină. Jurisprudență. București: All Beck, 2003.

14. Orlov M. Curs de contencios administrativ. Chișinău: „Elena - V. I.” S.R.L., 2009.

15. Orlov M. Justiția administrativă în Republica Moldova. Părțile în proces. În: Administrația publică în statul de drept, Materiale ale sesiunii de comunicări științifice, 27-28 sept. 2008. Chișinău: S.n., 2009 (Tipografia „Elena - V. I.” S.R.L.).

16. Zubco V., Pascari A., Crețu Gh. Contenciosul administrativ. Chișinău: Cartier, 2004.

17. Administrarea cauzelor de contencios administrativ. Administrarea cauzelor contravenționale (pentru uzul audienților). / E. Fistican, A. Pascari, A. Climo-va, S. Furdui, S. Bleșceaga; coord. E. Muraru. (Seria Suporturi de Curs. Cartea a 8-a). Chișinău: Elan Poligraf S.R.L., 2009.



# CORUPȚIA – AMENINȚAREA NERECUNOSCUTĂ PENTRU SECURITATEA INTERNAȚIONALĂ

## CORRUPTION – AN UNRECOGNIZED THREAT TO INTERNATIONAL SECURITY

**Tatiana BUSUNCIAN,**

*doctor în științe politice, lector universitar,*

*Universitatea de Stat din Moldova;*

*director, Centrul Pro Marshall din Republica Moldova*

### SUMMARY

*The subject approached in this article, for various reasons, is little studied and even ignored, due to its complex implications for interconnections, sometimes at the highest level. We are currently witnessing the escalation of international organized crime manifestations and endemic transnational corruption with disastrous repercussions on national security and the international community as a whole. Corruption is a major threat to democracy, the rule of law, social equity and justice, undermines the principles of effective administration and the credibility of citizens in state institutions, and endangers the market economy and the stability of state institutions.*

**Keywords:** *corruption, international, threats, democracy, prevention, combat.*

### REZUMAT

*Subiectul abordat în acest articol, din diverse motive, este puțin studiat și chiar ignorat, datorită implicațiilor sale complexe pentru interconexiuni, uneori la cel mai înalt nivel. În prezent, martorii escaladării manifestărilor de crimă organizată internațională și a corupției transnaționale endemice cu repercusiuni dezastruoase asupra securității naționale și a comunității internaționale în ansamblu. Corupția reprezintă o amenințare majoră la adresa democrației, a statului de drept, a echității sociale și a justiției, subminează principiile administrării eficiente și credibilitatea cetățenilor în instituțiile statului și pune în pericol economia de piață și stabilitatea instituțiilor statului.*

**Cuvinte-cheie:** *corupție, internațional, amenințare, democrație, prevenire, combatere.*

Corupția este o problemă globală de securitate, un flagel ce împiedică dezvoltarea oricărei țări, surpând încrederea oamenilor în instituțiile statului. Corupția vulnerabilizează statul, generează prejudicii economiei și afectează potențialul de dezvoltare a țării, buna guvernare, decizia în folosul cetățenilor și comunităților. De asemenea, corupția este recunoscută ca o provocare de securitate internațională de primă importanță care afectează mecanismul unei concurențe libere, cauzând obstacole potențialilor investitori, încalcă dreptul fundamental al omului la tratament egal. Astfel, corupția reduce calitatea programelor sociale, educaționale, de ocrotire a sănătății, afectează calitatea vieții și sporește inechitatea socială, subminează responsabilitatea politică, transparența și incluziunea, impunând societății interesele meschine ale unor grupuri înguste de persoane și deteriorând procesele democratice. Totodată, corupția prejudiciază imaginea unui stat, îl poate izola de interesele comunității internaționale.

De regulă, corupția reprezintă o amenințare majoră pentru democrație, pentru supremația legii, echitatea socială și justiție, subminează principiile unei administrații eficiente și credibilitatea cetățenilor în instituțiile statului, pune în pericol economia de piață și stabilitatea instituțiilor statului.

În multitudinea tipurilor de corupție, cum ar fi corupția profesională, economică sau criminalitatea economico-financiară sau de afaceri, în corupția politică se includ diferite activități, cum ar fi finanțarea ilegală a campaniilor electorale, promovarea cu precădere în funcții guvernamentale a unor persoane exclusiv pe criterii politice, astfel, agravându-se amenințările, riscurile și vulnerabilitățile la adresa securității naționale, regionale și internaționale.

Corupția fiind considerată problemă majoră de mai mult timp, dar recunoscută drept o provocare de securitate internațională de prim nivel în ultimul timp, ajungându-se la momentul actual să se susțină cu glas tare că corupția încalcă flagrant dreptul fundamental al omului. Studiile actuale pun în evidență informații importante privind legătura criminalității transnaționale organizate și corupției drept amenințări majore la adresa stabilității politice, securității umane, democrației și dezvoltării economice [6].

Din punct de vedere istoric, corupția era definită drept o problemă internă a unui spațiu/țări, ulterior, au început afacerile dintre unele grupuri de țări în curs de dezvoltare care au reapărut ca o preocupare politică globală. Glynn Kobrin și Naim (1997) remarcă despre această schimbare, care menționează că campaniile împotriva corupției nu sunt cu adevărat noi. Acest deceniu este primul care a asistat la apariția corupției numind-o astfel drept o problemă politică cu adevărat globală, care a provocat un răspuns politic global [3].

Conform Indicelui Percepției Corupției (IPC), cele mai corupte țări din lume sunt considerate Somalia, Sudanul de Sud, Coreea de Nord și Siria. Aceste țări sunt nominalizate drept țări cu o performanță slabă în ceea ce privește combaterea corupției, instituții și guvernare slabe. Pentru al zecelea an consecutiv, Somalia este cel mai slab cotate stat în IPC, în anul 2016 obținând doar 10 puncte. Sudanul

de Sud este al doilea în clasamentul de jos în sus, cu un scor de 11 puncte, urmat de Coreea de Nord - 12 și Siria - 13. Aceste țări se caracterizează printr-o corupție la scară largă, guvernare neperformantă și instituții slabe [4].

Situația din 2016 a demonstrat că inegalitatea socială și corupția sistemică se susțin reciproc și persistă peste tot în lume. Astfel, situația respectivă conduce la nemulțumirea societății față de clasa politică și oferă un mediu propice pentru apariția politicianilor populști. Cel mai mare regres al IPC s-a înregistrat în Qatar, indicele scăzând cu 10 puncte, comparativ cu anul precedent, Kuwait și Bahrain (fiecare în scădere cu 8 puncte). Printre țările Parteneriatului Estic un progres sporit l-a marcat Georgia, care s-a plasat pe poziția 44 (în anul 2015 fiind pe poziția 52) în acest clasament, înregistrând un scor de 57 puncte. În 69% din cele 176 de state cuprinse în Indicele de Percepție a Corupției în 2016 scorul înregistrat este sub 50, pe o scală de la 0 („foarte corupte”) la 100 („deloc corupte”), demonstrând, astfel, cât de masivă și răspândită este corupția din sectorul public în toată lumea. Media IPC în anul 2016 pentru țările UE este de 64,6 puncte, pentru țările din Parteneriatul Estic – 32,4 puncte [4].

Începutul secolului XXI este caracterizat prin transformări profunde ale mediului de securitate și prin apariția unor provocări și riscuri noi la adresa statelor și societăților. Fenomenul corupției este perceput ca un obstacol pentru dezvoltarea țărilor din Europa de Sud-Est în ultimii 27 de ani, pe motiv că slăbește legitimitatea și eficiența guvernării, subminează creșterea economică, amenință investițiile străine directe, este o amenințare la adresa democrației, subminează bunăstarea populației.

Evoluția în procesul prevenirii și combaterii corupției în Republica Moldova trebuie privită prin prisma influenței și rezultatelor pe care o au mecanismele constituite la nivelul statului național, care trece printr-o perioadă de reconstrucție economică și politică pentru a fi primit în rândul democrațiilor europene. Din punct de vedere economic și social, corupția în Republica Moldova prezintă multe caracteristici ale corupției statelor din blocul sovietic, fiind lipsită de un puternic sector privat, cu resurse insuficiente și un management birocratic. Nepotismul și relațiile reprezintă mecanismele primare care influențează negativ procesul de integrare în instituții a persoanelor calificate și competente în fiecare domeniu. În acest fel, oamenii cu influență au reușit să câștige proiecte în colaborare cu statul, în așa fel încât s-a eliminat concurența și s-a privatizat la prețuri mici sectoare din economia țării. Puterea economică pe care au dobândit-o în acest fel le-a adus posibilitatea influenței în rândul partidelor politice, afectând, astfel, procesul democratizării în Republica Moldova.

Republica Moldova, în clasamentul Transparency International în 2016 [2], a înregistrat un scor al IPC de 30 de puncte și s-a plasat pe locul 123 din 176 țări incluse în clasament (pentru comparație, în 2015, scorul indicelui – 33 puncte, locul – 103 din 168 țări). Astfel, e de menționat faptul că rezultatele IPC în 2016 sunt cele mai proaste pentru Republica Moldova în ultimii cinci ani [7]. Pentru comparație, Rusia și Ucraina în acest clasament se află pe locul 131, iar Romania pe locul 57.

În pofida faptului că în anul 2016 în Republica Moldova a fost adoptată o serie de proiecte de acte legislative în domeniul anticorupție, a continuat reforma organelor anticorupție, a fost încheiat acordul cu FMI și deblocată finanțarea din partea partenerilor de dezvoltare, un șir de evenimente scot în evidență faptul că legile adoptate nu funcționează, valorile democratice sunt subminate, iar Republica Moldova se transformă într-un stat captiv [2].

În ultimii ani Republica Moldova a înregistrat mai multe succese prin acțiuni și măsuri bune în combaterea corupției, situația actuală și problemele de guvernare din domeniul economico-financiar, sectorul bancar, reducerea activității economice a principalilor parteneri comerciali ai Republicii Moldova, au diminuat aceste eforturi. Una dintre cele mai grave probleme care a permis această cădere au fost lacunele din legislația națională. Și mai grav a fost faptul că, în rezultatul problemelor din sectorul financiar-bancar, guvernarea nu a luat o atitudine adecvată, ca urmare, aceasta a trezit un șir de suspiciuni din partea populației.

Contaminată de ani de zile de corupție în toate sferele societății noastre, combaterea acesteia a devenit unul dintre motivele de bază pentru care Republica Moldova nu reușește să avanseze în drumul său spre integrarea europeană. Astfel, corupția în Republica Moldova rămâne a fi o problemă de mare amploare, abordată inclusiv în cadrul politicii externe a țării.

Voința politică declarată de a combate corupția s-a materializat prin primordialitatea obiectivului anticorupție, exprimată printr-un șir de documente de politici naționale și sectoriale, inclusiv aprobate în contextul realizării angajamentelor de politică externă.

Lucrul care lipsește cu desăvârșire la nivel guvernamental este instituirea unui grup interministerial pentru cercetare-dezvoltare în domeniul prevenirii și combaterii corupției cu responsabilități diverse la nivel de cercetare, dezvoltare de proiecte științifice, acte normative și alte atribuții în domeniul anticorupției.

Cercetarea și analiza experienței internaționale și lecțiilor învățate ne-ar oferi o imagine de ansamblu asupra istoricului, procesului de statuare instituțională a sistemului autohton de prevenire și combatere a corupției, precum și familiarizarea cu specificul activităților, strategiilor și metodologiei colaborării internaționale în prevenirea și combaterea corupției la nivel internațional. Astfel, elucidarea acestui subiect va contribui la o schimbare, completând un vacuum în eforturile de creare și profesionalizare a experților din domeniu.

Elaborarea și implementarea proiectelor de cercetare sunt o dovadă că problematica combaterii corupției obține o atenție și amploare deosebită. Aderarea sistemului autohton la convențiile și protocoalele internaționale privind prevenirea și combaterea corupției formează un sistem organizațional al cărui produs este colaborarea interministerială, regională și internațională, prin intermediul căreia se eficientizează acțiunile de contracarare a escaladării corupției la nivel mondial. Prin urmare, cercetarea cadrului normativ, politico-juridic și instituțional ne-ar permite să evidențiem necesitatea actualizării și adaptării în permanență a legislației în domeniu.

Referindu-ne la efectuarea de analize, cercetări și studii tematice despre corupție și despre domeniile conexe, considerăm importantă integrarea în spațiul european de cercetare în baza excelenței științifice, estimării capacității structurilor de cercetare, consolidării resurselor umane, materiale și instituționale, aceasta constituind un suport considerabil al îmbunătățirii bazei științifice.

Dezvoltarea capacităților de cercetare și analiză a sistemului autohton de prevenire și combatere a corupției, a principalelor probleme va permite evaluarea obiectivă a riscurilor și amenințărilor în domeniu, identificarea mijloacelor de combatere a acestui flagel și stabilirea cadrului de colaborare internațională în vederea obținerii și implementării obiectivelor stabilite.

Într-o serie de țări, corupția constituie însuși sistemul. Guvernele acestor țări sunt îndreptate spre însușirea (pentru a servi) unor obiective care nu au nimic comun cu administrarea publică, orientate spre îmbogățirea personală a rețelelor/partidelor de conducere. Și nu este de mirare că aceste guverne sunt urâte de marea majoritate a cetățenilor de pe glob pentru birocrăția excesivă, pentru urmărirea interesului personal în detrimentul intereselor naționale, pentru luarea unor decizii contrarii opiniei publice, pentru că pot fi mituiți, pentru tănuirea unor informații publice etc.

Așadar, în urma cercetărilor și analizelor întreprinse de profesioniștii în domeniu, anul 2016 nu aduce schimbări majore la acest capitol. Protestatarii din întreaga lume transmit un semnal puternic decidenților – este timpul să combată marea corupție, să întreprindă acțiuni anticorupție urgente.

Astfel, dinamica structurală îmbinată cu corupția acută și încălcările internaționale de securitate, confirmă încă o dată faptul că corupția este o problemă gravă și trebuie evaluată la justa valoare. Corupția și inegalitatea se întrețin reciproc, creând un cerc vicios între corupție, distribuția inegală a puterii în societate, precum și distribuția inegală a bogăției. Drept exemplu servește cazul Panama Papers, care a demonstrat că este încă foarte ușor pentru cei bogați și puternici să exploateze opacitatea sistemului financiar global pentru a se îmbogăți în detrimentul binelui public. Cazurile de corupție răsunătoare de la Petrobras și Odebrecht în Brazilia până la cazul fostului președinte ucrainean Viktor Ianukovici demonstrează modul în care înțelegeri secrete între sectorul de afaceri și politicieni privează economiile naționale de venituri de miliarde de dolari, venituri deturnate pentru beneficiul celor puțini, dar pe seama celor mulți. Acest tip de corupție sistemică încalcă drepturile omului, împiedică dezvoltarea durabilă și stimulează exclusiunea socială [4].

Așadar, de aici dificultatea principală la componenta de cercetare care se constată din lipsa de resurse financiare necesare pentru cercetări. În același timp, bugetele instituțiilor publice nu au posibilitatea de a acoperi necesarul de cheltuieli operaționale pentru elaborarea cercetărilor.

Prin urmare, sistematizarea neajunsurilor existente la componenta de cercetare denotă absența de cercetări sectoriale care ar releva amploarea fenomenului corupției și problemelor sectoriale vulnerabile în fața corupției, educarea și instruirea anticorupției deficitare a funcționarilor și a populației.

Activitatea instituțiilor publice centrale continuă să fie perturbată de fenomenul corupției care afectează mecanismul democratic de luare a deciziilor în Republica Moldova, iar lupta împotriva corupției are un caracter limitat, menită să contracareze consecințele și nu cauzele perpetuării acestui fenomen. Din momentul obținerii independenței, fenomenul corupției a luat amploare datorită tranziției de la vechile structuri autoritare la instituțiile democratice. În acest răstimp, corupția a reușit să pătrundă și să se impună în cele mai înalte structuri de stat. În pofida depunerii unor eforturi serioase din partea organelor împuternicite să identifice cât mai multe acte de corupție, gradul acesteia nu se atenuează, fapt care generează senzația unui proces demonstrativ, nefiresc în combaterea corupției de către respectivele instituții [1].

Lupta împotriva corupției constituie o cultură întregă în Republica Moldova. Corupția poate fi combătută doar în cooperare cu fiecare membru al societății civile, deoarece lăsată doar în seama instituțiilor responsabile de înregistrarea cazurilor de corupție (CNA, MAI, Procuratură), nu poate avea succes definitiv atâta timp cât nu se va depune un efort conjugat, în primul rând, din partea Guvernului. Cetățeanul simplu se simte neputincios în fața sistemului, de aceea acțiunile societății civile, ale diferitelor organizații neguvernamentale trebuie să fie cât mai eficiente. Ignorarea acestui deziderat de către membrii Guvernului constituie o simulare a procesului de combatere a corupției, fapt ce creează impresia incapacității administrației Republicii Moldova de a combate fenomenul corupției. Iar populația conștientizează acest fapt și nu este mulțumită de măsurile și inițiativele întreprinse pentru combaterea acestui flagel [1].

Lipsa unei legislații explicite și clare, a unor norme juridice adecvate situației și absența unor obligații implicite legale ale responsabililor în stat nu poate conduce la răspundere penală. Drept rezultat, se formează un buget anual de stat prejudiciat cu miliarde de lei, ca urmare a schemelor frauduloase operate de rețelele criminale. Se atestă o neclaritate politică și economică vădită în urma căreia noi încă nu putem afirma cu tărie că justiția din Republica Moldova se poate separa de politic și că este aptă de a fi echidistantă și independentă. A avea o justiție corectă și imparțială, puternică și independentă și un stat de drept, necesită eforturi conjugate pentru a reabilita sectorul justiției și a-l aduce la standardele europene minime de funcționalitate. Este posibilă reabilitarea în mod corespunzător a justiției prin recunoașterea rolului justiției în formarea statului de drept și a democrației. Justiția este unul dintre pilonii de bază ai unei societăți dezvoltate și puternice.

În pofida tuturor realizărilor legislative și de armonizare a cadrului legal, presa internațională percepe Republica Moldova drept un stat cu o gaură neagră în sectorul financiar-bancar, menționând, astfel, că principalele riscuri în perspectivă pe termen scurt se referă la vulnerabilitățile serioase și problemele de guvernare din sectorul bancar, derapajele de politică din perioada electorală și postelectorală, reducerea activității economice a principalilor parteneri comerciali ai Republicii Moldova, precum și intensificarea tensiunilor geopolitice.

Deficiențele ce țin de componenta legislativă s-ar referi la elaborarea unei mulțitudini de proiecte de lege, fără a ști care este finalitatea adoptării acestora. De asemenea, tot mai persistă fenomenul de limitare a accesului publicului la rapoartele de expertiză pentru a evalua în ce măsură recomandările formulate și înaintate sunt luate în considerare. În multe acțiuni este indicat faptul că proiectul de lege este finalizat, dar nu este posibil de confirmat acest fapt, nu sunt informații despre aceste proiecte, despre termenul de aflare a acestora în Guvern sau Parlament. Astfel, situația din Republica Moldova denotă faptul că reformele implementate nu s-au soldat cu rezultatele așteptate de cetățeni, reliefând unele probleme și sectoare vulnerabile în fața corupției, cum ar fi:

- lipsa unui cadru legislativ anticorupție stabil, coerent și armonizat la standardele internaționale;
- lipsa unor mecanisme eficiente de aplicare a legilor;
- utilizarea redusă a instrumentelor administrative de prevenire și de combatere a corupției;
- credibilitatea scăzută a populației în prestația organelor de drept și a celor judiciare.

### BIBLIOGRAFIE

1. Busuncian T. Corruption – a major threat to national and international security-expediat spre editare. În: Eastern Europe Regional Studies, Coord. V. Teosa. Chisinau, 2017. ISBN 978-9975-71-954-4, pp. 9-13.
2. Comunicat de presă: lansarea indicelui percepției corupției 2016. 25 ianuarie 2017. În: <http://transparency.md/en/news/press-releases/325-comunicat-de-presalansarea-indicelui-perceptiei-coruptiei-2016> ( accesat la 27.11.2017).
3. Crime, Law and Social Change. October 1999, Volume 32, Issue 2, pp 115–146.
4. Corruption Perception Index 2016: Vicious Circle of Corruption and Inequality Must Be Tackled, 25 January 2017. În: [https://www.transparency.org/news/pressrelease/corruption\\_perceptions\\_index\\_2016\\_vicious\\_circle\\_of\\_corruption\\_andinequali](https://www.transparency.org/news/pressrelease/corruption_perceptions_index_2016_vicious_circle_of_corruption_andinequali) (accesat la 27.11.2017).
5. Corruption Perception Index 2016: Vicious Circle of Corruption and Inequality Must Be Tackled, 25 January 2017. În: [https://www.transparency.org/news/pressrelease/corruption\\_perceptions\\_index\\_2016\\_vicious\\_circle\\_of\\_corruption\\_andinequali](https://www.transparency.org/news/pressrelease/corruption_perceptions_index_2016_vicious_circle_of_corruption_andinequali) (accesat la 27.11.2017).
6. Zeneli V. Corruption and Government Effectiveness. Per Concordiam, Volume 7, issue 3, 2016, p. 10-17.
7. Notă. IPC 2012: scorul indicelui - 36 puncte, locul 94 din 178 țări incluse în clasament; IPC 2013: scorul 35 puncte, locul 102 din 177 țări; IPC 2014: scorul 35 puncte, locul 103 din 175 țări, IPC 2015: scorul 33 puncte, locul 103 din 168 țări).



# ORGANIZAREA ȘI EXERCITAREA CONTROLULUI FINANCIAR ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ LOCALĂ

## ORGANIZATION AND EXERCISE OF FINANCIAL CONTROL IN LOCAL PUBLIC ADMINISTRATION

Elena BOBEICA,

*doctorandă, Universitatea de Stat din Moldova*

### SUMMARY

*This article “Organization and exercise of financial control in local public administration” attempts to analyze the phenomenon of financial and control in the local public administration. In particular, the research will be conducted only in some aspects. Firstly, the doctrinal incursions in the phenomenon of public finance administration by the administrative-territorial units will be examined, focusing on the doctrinal sources that directly address the phenomenon of financial control. Secondly, is identified the legal framework governing the area of financial control over the management of financial resources by the local administrations. Thirdly, the principles of financial control are examined and, finally, some conclusions and recommendations are made aimed at improving certain aspects of the exercise of financial control in the local public administration.*

**Keywords:** *financial control, financial and fiscal autonomy, administrative-territorial units; Court of Auditors, audit.*

### REZUMAT

*În articolul de față se face o analiză a fenomenului controlului financiar în administrația publică locală. În mod special, cercetării vor fi supuse doar unele aspecte. În primul rând, vor fi examinate incursiunile doctrinare în fenomenul administrării finanțelor publice de către unitățile administrativ-teritoriale, accentul fiind pus pe sursele doctrinare ce vizează direct fenomenul controlului financiar. În al doilea rând, este identificat cadrul legal ce reglementează domeniul exercitării controlului financiar asupra gestionării mijloacelor financiare de către administrația publică locală. În al treilea rând, sunt examinate principiile controlului financiar și, în fine, sunt formulate unele concluzii și recomandări*

*ce au drept scop îmbunătățirea unor aspecte în domeniul exercitării controlului financiar în administrația publică locală.*

**Cuvinte-cheie:** *control financiar, autonomie financiar-fiscală, unități administrativ-teritoriale, Curtea de conturi, audit.*

Problematica organizării și exercitării controlului financiar în administrația publică locală este una ce a suscitat mereu atenția doctinarilor și practicienilor, toți având interesul nobil de a contribui la îmbunătățirea fenomenului dat. Pe de altă parte, este un adevăr incontestabil că niciun studiu în domeniu nu ar putea pretinde la exhaustivitate. Evident că în cercetarea de față nu ne propunem să cuprindem întreaga paletă a relațiilor ce guvernează materia controlului financiar în administrația publică locală, ci doar să ne axăm pe unele aspecte. Cu precădere, vom supune analizei științifice sursele doctrinare ce abordează unele aspecte din domeniul controlului financiar. Ulterior, vom încerca să identificăm lacunele din cadrul normativ în vigoare ce reglementează activitatea controlului financiar în administrația publică locală. Ca pe final, să formulăm unele concluzii și să venim cu propuneri ce ar viza perfecționarea legislației și practicilor din domeniul controlului financiar.

În ce privește dimensiunea autonomiei financiare a autorităților publice locale, investigațiile științifice au stabilit existența a două dimensiuni fundamentale privind abordările în cauză: cercetări realizate de către savanți în domeniul dreptului și cercetări realizate de către savanți în domeniul științelor economice.

Cu referire la cercetările autonomiei financiare, realizate de către cercetătorii domeniului dreptului, menționăm: Balan Petru. Raporturile dintre Curtea de Conturi și organele de drept [1]; Budianschi Dumitru. Transparența bugetară în Instituțiile și Autoritățile Publice Centrale [2]; Cobăneanu Sergiu. Unele considerații privind descentralizarea financiară [3]; Cobăneanu Sergiu, Bobeica Elena. Autonomia financiară în activitatea autorităților publice locale [4]; Dinamica finanțelor publice locale în condițiile recentralizării puterii de stat [5]; Evaluarea descentralizării proprietăților din Republica Moldova. Analiza comparativă a studiilor de caz din țări europene [6]; Mihalache Iurie. Negocierea și încheierea contractului de parteneriat public-privat [7]; Mocanu Victor. Ghidul alesului local. Parteneriatul public-privat în Republica Moldova: concept și realizare [8]; Mocanu Victor. Parteneriatul public-privat: realități și perspective [9]; Vlaicu Vlad. Aspecte teoretico-practice ale taxelor locale în Republica Moldova [10].

Cu referire la cercetările autonomiei financiare, realizate de către cercetătorii domeniului științelor economice, menționăm: Atamusov Renata. Parteneriatul public-privat în SUA, Brazilia și Chile [11]; Griciuc Petru. Descentralizarea fiscală – caracteristică esențială a economiei funcționale [12]; Herța Veronica. Procesul bugetar, bugetarea pe bază de performanță în municipiul Chișinău și programul reformelor finanțelor publice în Republica Moldova [13]; Hîncu

Rodica. Ciubotaru Maria. Hîncu Vasile. Experiența internațională privind aplicarea instrumentelor de monitorizare, evaluare și raportare a performanțelor bugetare și identificarea oportunităților de aplicare în Republica Moldova [14]; Lopotenco Viorica. Evaluarea eficienței sistemului financiar din Republica Moldova [15]; Lupușor Andrian, Mereuță Mihai, Silbo Carina. Evaluarea impactului recentelor reforme în administrarea fiscală [16]; Manole Tatiana. Impactul noului sistem de elaborare a bugetelor unităților administrativ-teritoriale asupra modului de administrare a resurselor bugetare [17]; Manole Tatiana, Stratan Alexandru. Managementul finanțelor publice locale: probleme și oportunități. Monografie [18]; Morcotilo Iurie. Evaluarea cheltuielilor publice în Republica Moldova [19]; Paierle Oxana. Dezvoltarea parteneriatelor în scopul dezvoltării social-economice locale [20]; Savva Tatiana. Despre cum se pierd banii publici: Monitorizarea executării Hotărârilor Curții de Conturi pe anul 2014 [21]; Secrieru Angela. Evaluarea calității sistemului financiar din Republica Moldova prin prisma funcțiilor lui potențiale [22].

Un aspect aparte, care privește abordările doctrinare ale problematicii regimului finanțelor publice în cadrul unităților administrativ-teritoriale, ține de cercetările doctorale realizate anterior în Republica Moldova. Printre cele mai relevante studii, menționăm: Bratu Daniel-Dumitru. Protecția autonomiei locale [23]; Mocanu Victor. Raporturile dintre interesul național și interesul local în procesul descentralizării serviciilor publice [24]; Mutulescu Antonio-Silviu. Responsabilitatea și răspunderea juridică a statului în domeniul economiei și finanțelor publice [25]; Rotaru Marian. Dreptul colectivităților locale la administrarea domeniului public [26]; Televca Oleg. Administrarea finanțelor publice locale [27]; Țigănescu Ana-Maria. Reglementarea juridică a parteneriatului public-privat [28].

Pe de altă parte, anumite studii doctorale, altele decât cele în domeniul dreptului, au demonstrat preocupări în ce privește problema administrării finanțelor publice de către administrația publică locală. Printre aceste studii, evidențiem: Caprian Iulia. Eficientizarea controlului financiar în Republica Moldova [29]; Dandara Viorel. Eficiența controalelor fiscale și rolul lor economic [30]; Ioniță Veaceslav. Modelul deciziilor financiare în managementul administrației publice locale [31]; Jescu Nicolae-Cristian. Managementul controlului financiar – tendințele dezvoltării în condițiile europenizării [32]; Manole Tatiana. Finanțele publice locale și rolul lor în consolidarea autonomiei financiare la nivelul unităților administrativ-teritoriale [33]; Zamani Gheorghe. Restructurarea și perfecționarea managementului în autoritățile administrației publice locale [34].

Așa cum analiza minuțioasă a fiecărei surse doctrinare depășește cadrul acestui studiu, nu intenționăm să ne aprofundăm în toate aspectele abordate de autor. Cu toate acestea, menționăm că, deși, aparent, există o anumită preocupare științifică pentru problemele ce țin de domeniul controlului financiar, totuși problematica organizării și exercitării controlului financiar în administrația publică locală rămâne încă un tărâm nevalorificat.

În această ordine de idei, vom începe în a specifica că activitatea umană a fost supusă controlului, sub diferite aspecte, din cele mai vechi timpuri. Controlul, privit ca o activitate specific umană, constă în verificarea și analiza permanentă, periodică sau inopinată a unor procese, fenomene, operațiuni, informații rezultate dintr-un domeniu sau segment al vieții economico-sociale, în scopul prevenirii și eliminării deficiențelor [35].

Controlul financiar în Moldova a funcționat în diferite forme, odată cu apariția fiscalității, de la formarea primelor nuclee statale. Controlul financiar se exercita, în numele domnitorului, asupra plătitorilor de biruri și dijme de către slujbași anume împuterniciți.

Primele documente prin care se atestă exercitarea activității de control din partea autorității de stat datează de pe vremea domnitorului Matei Basarab (1632-1654). Prin reforma fiscală realizată de acest domnitor s-a urmărit diversificarea obligațiilor fiscale, repartizarea datoriilor pe unitățile teritoriale și realizarea evidenței contribuabililor. Tot atunci a apărut și ideea de buget general sub denumirea de vistieria statului.

Începând din timpul lui Matei Basarab, birurile (impozitele) sunt recunoscute ca trebuind să fie stabilite și urmărite de oameni împuterniciți pentru acoperirea cheltuielilor domnitorului care reprezenta statul. Din aceste considerente, statul și-a creat un aparat care să ofere siguranță în strângerea acestor impozite [36].

După anul 1989, controlul financiar a căpătat dimensiuni noi impuse de aplicarea noilor legități ale economiei de piață. Au fost înființate structuri noi de control, cărora le-au fost stabilite competențe determinate de condițiile impuse de fenomenele specifice neîntâlnite în istoria economică, cum ar fi trecerea de la economia centralizată planificată la economia guvernată de legile pieței libere.

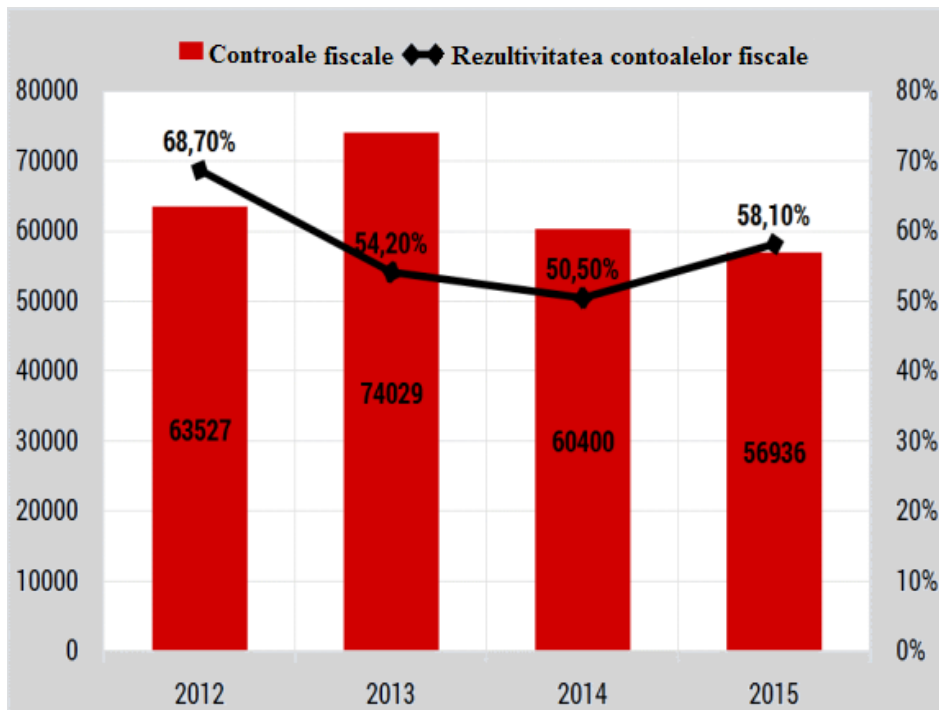
Obiectivul activității de control este supravegherea continuă a funcționării unui sistem economico-social și compararea performanțelor acestuia în raport cu obiectivele pe care și le-a propus. Controlul are o sferă de acțiune nelimitată, fiind implicat în toate activitățile conștiente ale omului. El este în măsură să contribuie la armonizarea intereselor individuale cu cele ale comunității și la stimularea progresului în general.

Controlul permite evaluarea rezultatelor pe măsura apariției lor, distanța dintre rezultatele prevăzute și cele obținute fiind luată în calcul, rezultatele sunt apreciate, iar măsurile concrete sunt imediat puse în aplicare pentru reorientarea cursului acțiunii către obiectivul propus [37].

Prin control, conducerea își asigură informarea reală, dinamică și preventivă care ridică valoarea concluziilor și calitatea deciziilor. Controlul pătrunde în esența fenomenelor, sesizează aspectele negative în momentele în care acestea se manifestă ca tendință și intervine operativ pentru prevenirea și lichidarea cauzelor. Controlul evaluează rezultatele în raport cu normele și obiectivele

stabilite, dar contribuie și la prevenirea tendințelor și fenomenelor care necesită decizii de corectare. Controlul se manifestă ca formă de perfecționare a modului de gestiune a patrimoniului, de organizare și conducere a activității unităților patrimoniale [38].

Datele statistice actualizate arată tabloul unei intensificări a controalelor fiscale în Republica Moldova.



**Figura 1. Evoluția numărului și eficacității controalelor fiscale.**

Sursa: SFS

Detalierea problemelor ce fac obiectul controlului financiar creează condițiile fundamentării științifice a activității de control. Teoria și practica demonstrează existența, pe de o parte, a bazei economice, iar, pe de altă parte, a suprastructurii generate de baza economică ce arată că, indiferent de voința oamenilor, aceștia intră în relație de producție și în relație de schimb în calitate de producător, prestator, cumpărător, deci într-un sistem de concurență.

Activitatea de control poate fi definită ca funcție a conducerii, instrument de conducere, mijloc de cunoaștere a realității și de corectare a erorilor. Privit din acest punct de vedere, controlul este un proces prin care se măsoară și se verifică realizarea calitativă și cantitativă a performanțelor, lucrurilor, activităților pe care le compară cu obiectivele planificate și indică măsurile de corectare ce sunt necesare.

Controlul este o componentă importantă a managementului care se concretizează în: verificarea modului în care se execută deciziile administrative ale conducătorilor (managerilor) publici; corectarea unor decizii pentru ca ele să fie în concordanță cu realitățile sociale în continuă schimbare; inițierea unor decizii în scopul soluționării unor noi probleme care apar ca urmare a schimbărilor pe plan social [39].

În cadrul administrației publice, prin control se verifică conformitatea acțiunilor instituțiilor publice cu reglementările juridice în vigoare și cu misiunea angajaților săi de a satisface interesul general, cu respectarea drepturilor și libertăților fundamentale ale persoanelor și, în final, se determină abaterile de la situațiile normale în vederea eliminării lor [40].

Controlul împiedică irosirea avutului obștesc, previne efectuarea de cheltuieli ilegale, inoportune sau ineficiente, contribuie la repararea prejudiciului adus avutului public, la instaurarea ordinii și disciplinei în gestionarea banilor și a altor valori publice [41].

În condițiile deconcentrării serviciilor publice în teritoriu și ale consolidării autonomiei locale, controlul dobândește un accentuat caracter stimulat și corectiv, contribuind la sporirea autonomiei și inițiativei locale.

Controlul financiar în administrația publică locală este exercitat atât de organisme din interior, proprii, ale autorităților și instituțiilor publice cât și din exterior, ale executivului sau legislativului.

În Republica Moldova, controlul financiar se efectuează de către Curtea de Conturi, Ministerul Finanțelor prin Serviciul Fiscal de Stat, Inspekția Financiară, Serviciul Vamal, serviciile de specialitate ale autorităților administrației publice și de către fiecare instituție publică.

Oricare ar fi calea sau modalitatea de valorificare a constatărilor controlului, eficiența acțiunilor de control este asigurată numai dacă se constituie un sistem riguros de urmărire, cu exigență și fermitate, a modului de transpunere în viață a măsurilor stabilite. O acțiune de control nu poate fi considerată încheiată decât atunci când există certitudinea că toate deficiențele constatate au fost remediate.

În orice stat democratic controlul financiar trebuie să răspundă unor principii de bază care vizează transparența finanțelor publice precum și economicitatea, eficacitatea și eficiența guvernării [42]. Aceste principii au menirea de a asigura activității de control un caracter unitar, o metodă de lucru și instrumente de cercetare.

Organizarea, funcționarea și executarea controlului financiar au la bază mai multe principii. Menționăm doar cele mai importante:

*Principiul integrării controlului financiar în structura organizatorică și de conducere a economiei naționale.* Acest principiu urmărește ca prin organizarea controlului să se realizeze apărarea, întărirea și dezvoltarea proprietății unităților administrativ-teritoriale în interesul comunității, precum și apărarea proprietății private, exercitarea sarcinilor la toate nivelurile, creșterea eficienței activității economice în toate domeniile, de la micro - la macroeconomic, indiferent de agenții economici publici sau privați, întărirea și respectarea gestiunii economice de cei care o au în ad-

ministrare, precum și de cei care răspund de aceasta la nivelul administrației publice locale și a celei de stat [43].

*Principiul exercitării controlului cât mai aproape de locul unde se ia decizia.* Acest principiu pune accentul pe controlul realizat în interiorul unităților. Personalul, indiferent de funcția pe care o deține fiecare la locul de muncă, poartă răspunderea pentru îndeplinirea obligațiilor ce îi revin și are obligația să contribuie la realizarea integrală și la timp a tuturor sarcinilor, să gospodărească chibzuit mijloacele materiale și financiare ale entității patrimoniale în care lucrează și să ia atitudine hotărâtă față de cei care le irosesc [43].

*Principiul controlului extern.* Controlul extern trebuie să stea la baza concepției de organizare a sistemului de control. Numai abordând în mod obiectiv și dezinteresat problemele supuse controlului, constatările pot surprinde imaginea reală a patrimoniului unității verificate, a situației economice și financiare a acesteia [44]. Acest principiu permite existența unor organisme de control independente, în afara structurii organizatorice pe verticală a ministerelor, administrației publice locale, a altor entități patrimoniale, indiferent de forma de proprietate. Astfel de organizări se întâlnesc în toate formele de control, în special, în cel financiar [43, p. 41] (Ministerul Economiei, Ministerul Finanțelor, Curtea de Conturi etc.).

Activitatea de control trebuie să fie exercitată de cadre competente, cu înaltă pregătire profesională, cu ținută etică și morală deosebită, care să dea dovadă de combativitate, exigență, receptivitate la tot ce este nou [43, p.39].

Controlul financiar cuprinde în sfera sa, sub aspect teoretic și practic, problematica complexă specifică a domeniului economico-financiar și contabil, în interacțiunea și condiționarea sa reciprocă cu domeniul tehnic și juridic. El cercetează viața economică la nivel micro- și macro-, privită prin prisma corectitudinii operațiilor, dar și a eficienței cu care sunt gospodărite, utilizate și cheltuite resursele financiare, materiale și umane [43, p. 42].

Controlul financiar, componentă a controlului economic, are ca obiect cunoașterea de către stat, respectiv autoritățile administrației publice locale, a modului cum sunt administrate mijloacele materiale și financiare de către entitățile publice, a modului de realizare și cheltuire a fondurilor publice, asigurarea echilibrului financiar, realizarea eficienței economice și dezvoltarea economiei naționale [38, p. 331].

*Formele controlului financiar în administrația publică locală.* Necesitatea clasificării formelor de control rezultă atât din motive metodologice de abordare a științei controlului financiar cât și din diversitatea formelor activității economico-sociale supuse controlului [44, p.13]. Controlul financiar are sarcina de a preveni angajarea de cheltuieli fără o justificare economică, de a se asigura profit sporit în folosirea resurselor materiale, financiare și de muncă [38, p. 338]. Sarcina organizațiilor publice este să creeze eficiență, eficacitate și valoare adăugată, să fie performante [38, p. 334]. Controlul financiar se realizează prin anumite forme care se îmbină, se completează reciproc și alcătuiesc împreună sistemul integrat. Formele de control se deosebesc între ele prin conținutul, rolul sau funcția lor socială specifică. Formele



controlului se îmbină strâns între ele și acționează convergent, se completează reciproc și alcătuiesc împreună sistemul integrat, general și cu caracter unitar asupra tuturor domeniilor și sectoarelor de activitate economico-socială [43, p. 46].

Formele controlului financiar sunt delimitate după mai multe criterii. După momentul în care se efectuează controlul se deosebesc:

- controlul preventiv (anticipat, prealabil); controlul concomitent (operativ curent); controlul ulterior (postoperativ) [38, p. 336]. Controale preventive, concomitente și ulterioare urmăresc, de regulă, gestionarea corectă a patrimoniului [45, p.16].

După apartenența organelor de control, controlul poate fi: control intern (propriu) [38, p. 336]; control extern care este exercitat de către organe specializate de control din afara unității verificate, precum, de exemplu, controlul exercitat de Curtea de Conturi sau Ministerul Finanțelor [42, p.77-78].

După sfera de cuprindere se deosebesc: controale complexe și controale parțiale [46, p. 60], controale totale și controale prin sondaj [45, p.14-15].

După modul de organizare, controalele sunt: controlul financiar legislativ [44, p. 26]; controlul financiar administrativ [47, p. 238] și controlul financiar jurisdicțional.

După modul de anunțare, se deosebesc: controlul financiar anunțat; controlul financiar neanunțat (inopinat) – care are un puternic efect psihologic, intimidant și preventiv, obligându-l pe cel în cauză să vegheze în permanență la îndeplinirea corespunzătoare a atribuțiilor sale.

După organele care îl execută, se deosebesc [38, p. 336]: controlul financiar ierarhic; controlul de gestiune; controlul de execuție are ca scop verificarea bunei gestionări a fondurilor publice, evitarea risipei și prevenirea deturnărilor.

Într-un final, un control eficient trebuie să fie un control multilateral, ceea ce impune ca obiectivele controlate să fie abordate atât din punct de vedere economic și financiar cât și din punct de vedere tehnic. Soluțiile tehnice adoptate au consecințe economice și financiare și invers. Între controlul economic și controlul financiar sunt interferențe numeroase, majoritatea operațiunilor economice au și implicații financiare și gestionare, motiv pentru care, în practică, se exercită un control economico-financiar.

În baza celor expuse mai sus, formulăm următoarele **concluzii**:

1. Autoritățile administrației publice locale dispun de bugete proprii care sunt elaborate și adoptate în condiții de autonomie. Între bugetele satelor, orașelor, municipiilor și bugetele raionale nu sunt relații de subordonare. De asemenea, nu există relații de subordonare nici între bugetele locale și bugetul de stat.

2. Autoritățile administrației publice locale dispun de mai multe forme de finanțare: venituri proprii, venituri atribuite de la bugetul de stat, subvenții de la bugetul de stat sau de la alte bugete, precum și de împrumuturi.

3. În cadrul veniturilor proprii, cele mai importante sunt impozitele și taxele locale. Autoritățile administrației publice locale stabilesc, constată, controlează și urmăresc încasarea impozitelor, taxelor și a altor venituri proprii. Veniturile proprii sunt insuficiente față de necesitățile financiare solicitate pentru desfășurarea activi-

taților. Unele autorități ale administrației publice locale sunt nepregătite, nu dispun de personal calificat pentru desfășurarea în bune condiții a activității de stabilire, constatare, control și încasare a impozitelor și taxelor locale.

4. Descentralizarea administrației publice conduce la descentralizarea financiară, fără de care nu se poate realiza. Descentralizarea administrației publice conduce, de asemenea, la creșterea resurselor financiare ale autorităților administrației publice locale, aspect ce impune perfecționarea controlului financiar în scopul creșterii eficacității și eficienței în utilizarea acestor resurse.

5. Controlul financiar-fiscal cu referire la gestiunea finanțelor publice de către autoritățile publice locale suferă de anumite carențe, fiind văzut adesea drept un instrument de politici aplicat de administrația publică centrală.

Pornind de la concluziile formulate, venim cu următoarele **recomandări**, de natură să amelioreze domeniul organizării și exercitării controlului financiar în administrația publică locală:

1. Ministerul Finanțelor ar trebui să elaboreze un Comentariu sau un Ghid metodic de aplicare a prevederilor Legii nr. 181 din 2014 finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale, fapt care ar facilita activitatea financiar-fiscală a administrației publice locale.

2. Autoritatea centrală trebuie să aibă o capacitate puternică și adecvată de monitorizare și de evaluare a procesului de descentralizare fiscală.

3. Procesul „controlabil” și secvențial de descentralizare fiscală necesită implicarea guvernării centrale în domeniile evaluării financiare, controlului financiar (audit-ului), regulilor de acordare a împrumuturilor și regulilor unificate de alocare a subvențiilor. Unele organe de autogovernare locală necesită acordarea de asistență tehnică, mai ales în domenii precum evaluarea financiară, managementul fondurilor publice, administrarea fiscală, prelucrarea datelor financiare și dezvoltarea de proiecte.

4. Completarea Legii nr. 181 din 25.07.2014 finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale și a Legii nr. 397 din 16.10.2003 privind finanțele publice locale cu un capitol distinct, ce ar conține prevederi privind particularitățile administrării finanțelor publice locale în cazul derulării proiectelor cu finanțare europeană.

5. Totodată, Legea nr. 181 din 25.07.2014 finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale și a Legii nr. 397 din 16.10.2003 privind finanțele publice locale [11] urmează a fi modificată în sensul extinderii autonomiei financiare a unităților administrativ-teritoriale, prin stipularea expresă a faptului că veniturile încasate la buget suplimentar la cele aprobate și economiile de cheltuieli să rămână la dispoziția autorităților publice locale.

6. Instruirea funcționarilor guvernanților locale în domeniul tehnicilor moderne de management financiar (cum ar fi maximalizarea veniturilor, prognozarea veniturilor și a cheltuielilor, definirea indicatorilor fiscali etc.). Aceasta ar ajuta guvernanțele locale să ia decizii mai eficiente și mai prompte privind utilizarea resurselor bugetare limitate.

## BIBLIOGRAFIE

1. Balan Petru. Raporturile dintre Curtea de Conturi și organele de drept. Ed. Institutul de Politici Publice. Chișinău, 2013, 20 p.
2. Budianschi Dumitru. Transparența bugetară în instituțiile și autoritățile publice centrale. Ed. Expert-Grup. Chișinău, 2016, 6 p.
3. Cobăneanu Sergiu. Unele considerații privind descentralizarea financiară. În: „Revista Națională de Drept” nr. 11/2008. Chișinău, 2008, pp.7-12.
4. Cobăneanu Sergiu, Bobeica Elena. Autonomia financiară în activitatea autorităților publice locale. În: Materialele Conferinței științifico-practice internaționale „Academia de Administrare Publică: 15 ani de modernizare a serviciului public din Republica Moldova”. Ed. AAP. Chișinău, 2008, pp.193-197.
5. Dinamica finanțelor publice locale în condițiile recentralizării puterii de stat. - Chișinău: TISH S.R.L., 2004, 28 p.
6. Evaluarea descentralizării proprietăților din Republica Moldova. Analiza comparativă a studiilor de caz din țările europene. Ed. Programul Comun de Dezvoltare Locală Integrată. Chișinău, 2011, 144 p.
7. Mihalache Iurie. Negocierea și încheierea contractului de parteneriat public-privat. În: „Revista Națională de Drept” nr. 9 (155) din 2013, Chișinău, 2013. pp.21-26.
8. Mocanu Victor. Ghidul alesului local. Parteneriatul public-privat în Republica Moldova: concept și realizare. Ed. F.E. - P „Tipografia Centrală”. Chișinău, 2012, 102 p.
9. Mocanu Victor. Parteneriatul public-privat: realități și perspective. În: Materiale ale sesiunii de comunicări științifice, 29-30 octombrie 2011 „Administrarea Statului Republica Moldova la 20 de ani de independență”. Institutul de Științe Administrative din Republica Moldova. Tipog.: „Elena - V. I.”. Chișinău, 2012, pp. 326-332.
10. Vlaicu Vlad. Aspecte teoretico-practice ale taxelor locale în Republica Moldova. În: Analele științifice ale Universității „Constantin Stere,,”, Ediția nr. 1/2013. Ed. Univer. „Constantin Stere”. Chișinău, 2013, pp.19-21.
11. Atamusov Renata. Parteneriatul public-privat în SUA, Brazilia și Chile. În: Materiale ale conferinței internaționale științifico-practice din 20 mai 2016, „Teoria și practica administrării publice”. Ed. Acad. de Administrare Publică. Chișinău, 2016, pp.79-81.
12. Griciuc Petru. Descentralizarea fiscală – caracteristică esențială a economiei funcționale. În: Analele științifice ale Universității „Constantin Stere”, Ediția nr. 2/2014. Ed. Univer. „Constantin Stere”. Chișinău, 2013, pp. 270-276.
13. Herța Veronica. Procesul bugetar, bugetarea pe bază de performanță în municipiul Chișinău și programul reformelor finanțelor publice în Republica Moldova. În: Materiale ale sesiunii de comunicări științifice, 29-30 octombrie 2011 „Administrarea Statului Republica Moldova la 20 de ani de independență”. Institutul de Științe Administrative din Republica Moldova. Tipog.: „Elena - V. I.”. Chișinău, 2012, pp.321-325.

14. Hîncu Rodica, Ciubotaru Maria, Hîncu Vasile. Experiența internațională privind aplicarea instrumentelor de monitorizare, evaluare și raportare a performanțelor bugetare și identificarea oportunităților de aplicare în Republica Moldova. În: Analele științifice ale Universității „Constantin Stere”, Ediția nr. 2/2014. Ed. Univer. „Constantin Stere”. Chișinău, 2013, pp. 15-21.

15. Lopotenco Viorica. Evaluarea eficienței sistemului financiar din Republica Moldova. În: Analele științifice ale Universității „Constantin Stere”, Ediția nr. 2/2014. Ed. Univer. „Constantin Stere”. Chișinău, 2013, pp.123-131.

16. Lupușor Andrian, Mereuță Mihai, Silbo Carina. Evaluarea impactului recențelor reforme în administrarea fiscală. Ed. Expert - Grup. Chișinău, 2016, 19 p.

17. Manole Tatiana. Impactul noului sistem de elaborare a bugetelor unităților administrativ-teritoriale asupra modului de administrare a resurselor bugetare. În: Revista „Administrarea Publică” nr. 3/2015. Ed. Acad. de Administrare Publică. Chișinău, 2015, pp.59-66.

18. Manole Tatiana, Stratan Alexandru. Managementul finanțelor publice locale: probleme și oportunități. Monografie. Ed. Institutul Național de Cercetări Economice. Chișinău, 2014, 161 p.

19. Morcotîlo Iurie. Evaluarea cheltuielilor publice în Republica Moldova. Ed. Expert - Grup. Chișinău, 2015, 18 p.

20. Paierle Oxana. Dezvoltarea parteneriatelor în scopul dezvoltării social-economice locale. În: Materiale ale sesiunii de comunicări științifice, 29-30 octombrie 2011 „Administrarea Statului Republica Moldova la 20 de ani de independență”. Institutul de Științe Administrative din Republica Moldova. Tipog.: „Elena - V. I.”. Chișinău, 2012, pp. 333-338.

21. Savva Tatiana. Despre cum se pierd banii publici: Monitorizarea executării Hotărârilor Curții de Conturi pe anul 2014. Ed. Expert - Grup. Chișinău, 2015, 21 p.

22. Secieru Angela. Evaluarea calității sistemului financiar din Republica Moldova prin prisma funcțiilor lui potențiale. În: Analele științifice ale Universității „Constantin Stere”, Ediția nr. 2/2014. Ed. Univer. „Constantin Stere”. Chișinău, 2013, pp. 22-29.

23. Bratu Daniel-Dumitru. Protecția autonomiei locale. Teză de doctor în drept. AȘM. Chișinău, 2010.

24. Mocanu Victor. Raporturile dintre interesul național și interesul local în procesul descentralizării serviciilor publice. Teză de doctor în drept. ULIM. Chișinău, 2002.

25. Mutulescu Antonio-Silviu. Responsabilitatea și răspunderea juridică a statului în domeniul economiei și finanțelor publice. Teză de doctor în drept. ULIM. Chișinău, 2014, 186 p.

26. Rotaru Marian. Dreptul colectivităților locale la administrarea domeniului public. Teză de doctor în drept. ULIM. Chișinău, 2015.

27. Televca Oleg. Administrarea finanțelor publice locale. Teză de doctor în drept. Universitatea de Stat din Moldova. Chișinău, 2017 (autorizată spre susținere în CȘS de CNAA prin Hotărârea nr. AT-2/1 din 23 martie 2017).

28. Țigănescu Ana-Maria. Reglementarea juridică a parteneriatului public-privat. Teză de doctor în drept. Chișinău, 2014.
29. Caprian Iulia. Eficientizarea controlului financiar în Republica Moldova. Teză de doctor în economie. Universitatea de Stat din Moldova. Chișinău, 2012, 175 p.
30. Dandara Viorel. Eficiența controalelor fiscale și rolul lor economic. Teză de doctor în economie. Universitatea Tehnică a Moldovei. Chișinău, 2008, 153 p.
31. Ioniță Veaceslav. Modelul deciziilor financiare în managementul administrației publice locale. Teză de doctor în economie. ASEM. Chișinău, 2000.
32. Jusu Nicolae-Cristian. Managementul controlului financiar – tendințele dezvoltării în condițiile europenizării. Teză de doctor în economie. Universitatea Liberă Internațională din Moldova. Chișinău, 2013, 167 p.
33. Manole Tatiana. Finanțele publice locale și rolul lor în consolidarea autonomiei financiare la nivelul unităților administrativ-teritoriale. Teză de doctor în economie. UASM. Chișinău, 2003.
34. Zamani Gheorghe. Restructurarea și perfecționarea managementului în autoritățile administrației publice locale. Teză de doctor în economie. ULIM. Chișinău, 2011.
35. Rada D. Control financiar. Control fiscal. Ed. Dacia Europa Nova. Lugoj, 2003, p. 5.
36. Moldovan I. Finanțe publice și autonomie locală. Ed. Continent. Sibiu, 2002, p. 224.
37. Matei L. Management public. Ed. Economică. București, 2001, p.78.
38. Șaguna D. D. Drept financiar. Ed. C. H. Beck. București, 2013, 561p.
39. Androniceanu A. Management public. Ed. Economică. București, 1999, p. 42.
40. Văcărel I. și colab. Finanțe publice. Ed. Didactică și Pedagogică. București, 1992, p. 50.
41. Moldovan Iosif. Finanțe publice și autonomie locală. Ed. Continent. Sibiu, 2002, p. 32.
42. Petrică Roman. Dreptul finanțelor publice. Ed. Alma Mater. Sibiu, 2002, p. 82.
43. Munteanu V. Control și audit financiar-contabil. Ed. Lumina Lex. București, 2013, p. 38.
44. Rada D. Control financiar. Control fiscal. Ed. Dacia Europa Nova. Lugoj, 2003, p. 23.
45. Oprean I. Control și audit financiar-contabil. Ed. Intel - crodo. Deva, 2002.
46. Boulescu M. Ghiță M. Controlul financiar și expertiza contabilă, Ed. Mondo - Ec. Craiova, 1992, p.60.
47. Santai I. Drept administrativ și știința administrativă. Ed. Risoprint. Cluj-Napoca, 1998.
48. Legea Republicii Moldova nr. 181 din 25.07.2014 finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 223-230 din 08.08.2014, art. nr. 519.

49. Legea Republicii Moldova nr. 397 din 16.10.2003 privind finanțele publice locale (republicată). Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 397-399 din 31.12.2014, art. nr. 703.

50. Hotărârea Curții de Conturi nr. 47 din 05.12.2016 privind aprobarea Programului activității de audit al Curții de Conturi pe anul 2017. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 459-471 din 23.12.2016, art. nr. 39.

51. Hotărârea Curții de Conturi nr. 50 din 29.07.2013 cu privire la aprobarea Codului etic al Curții de Conturi. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 228-232 din 18.10.2013, art. nr. 43.

52. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1026 din 02.11.2010 privind organizarea activității de inspectare financiară. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 221-222 din 09.11.2010, art. nr. 1151.

53. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1041 din 20.12.2013 cu privire la aprobarea Programului de dezvoltare a controlului financiar public intern pentru anii 2014-2017. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 304-310 din 27.12.2013, art. nr. 1147.

54. Legea Republicii Moldova nr. 18 din 04.03.2016 privind moratoriul asupra controlului de stat. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 79-89 din 01.04.2016, art. nr. 150.

55. Legea Republicii Moldova nr. 279 din 16.12.2016 bugetului de stat pentru anul 2017. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 472-477 din 27.12.2016, art. nr. 943.

56. Ordinul Ministerului Finanțelor nr. 74 din 10.06.2014 cu privire la aprobarea Codului etic al auditorului intern și Cartei de audit intern (Regulament-model de funcționare a unității de audit intern). Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 217-222 din 01.08.2014, art. nr. 1044.

**FRAUDAREA INTERESELOR FINANCIARE ALE  
UNIUNII EUROPENE ÎN CADRUL PROIECTELOR  
FINANȚATE DE CĂTRE UNIUNEA EUROPEANĂ  
ÎN REPUBLICA MOLDOVA:  
REPERE EVOLUTIVE DE ORDIN LEGAL**

**THE FRAUDATION OF FINANCIAL INTERESTS  
OF THE EUROPEAN UNION WITHIN THE  
PROJECTS FINANCED BY THE EUROPEAN  
UNION IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA:  
EVOLUTIONARY MARKS OF LEGAL ORDER**

*Ludmila GUȘTIUC,  
master în drept, doctorandă,  
cercetător științific la Centrul Cercetări Strategice al  
Institutului de Cercetări Juridice și Politice al  
Academiei de Științe a Moldovei*

**SUMMARY**

*Protection of the financial interests of the European Union represents a structural factor of a great importance to supporting the economy and society, contributing to scientific and cultural development of a country, especially in the current context dominated by globalization. The preoccupation at the EU level for the effective protection of financial interests are getting more intense.*

*The aim of the research is to achieve a comprehensive picture on the evolutive aspects regarding the frauds targeting the European Union's financial interests within the implementation of the projects funded by the EU. In this respect, the study aims to reach certain objectives such as: analysis of proposals at the EU level for the protection of its financial interests; identifying measures to prevent and combat the act of fraud, corruption and money laundering in the Republic of Moldova .*

**Keywords:** *financial interests, European Union, frauds, EU legislation, evolutive aspects, projects financed by EU.*



## REZUMAT

*Protecția intereselor financiare ale Uniunii Europene reprezintă un factor structural de importanță majoră pentru sprijinirea economiei și a societății, pe de o parte, iar, pe de altă parte, contribuie la dezvoltarea științifică și culturală a unui stat, în mod special, în contextul actual dominat de fenomenul globalizării.*

*Scopul studiului este de a realiza o imagine cuprinzătoare asupra aspectelor evolutive care se referă la fraude ce vizează interesele financiare ale Uniunii Europene în cadrul implementării proiectelor finanțate de UE. În acest sens, ne propunem să atingem anumite obiective, precum ar fi: analiza propunerilor UE pentru protejarea intereselor sale financiare; identificarea măsurilor de prevenire și combatere a săvârșirii actului de fraudă, corupției și „spălării banilor” în Republica Moldova.*

**Cuvinte-cheie:** *interese financiare, Uniunea Europeană, fraude, legislația UE, aspecte evolutive, proiecte finanțate de către UE.*

Protecția intereselor financiare ale Comunităților Europene a devenit o prioritate pentru statele-membre la începutul anului 1960. În acest context, Comisia Europeană a susținut o propunere de modificare a Tratatelor de constituire a Comunităților Europene pentru a permite adoptarea unor reguli de protecție penală comune pentru protecția intereselor financiare ale Comunităților Europene și pentru descoperirea și acuzarea celor care încalcă aceste prevederi.

Așadar, în anul 1983, un comitet din structura Consiliului Comunităților Europene a pregătit un proiect de tratat cu privire la protecția intereselor financiare ale acestora. Dar o poziție comună nu a putut fi adoptată din cauza obiecțiunilor exprimate referitor la faptul că dreptul penal nu intra în competența Comunităților Economice.

Ideea protejării intereselor financiare ale Comunităților Europene a câștigat însă din ce în ce mai mare importanță. Astfel, în anul 1988, s-a creat o unitate specială de coordonare în acest domeniu în cadrul Secretariatului General al Comisiei Europene. Ulterior, aceasta a primit denumirea de UCFAF (Unitatea de Coordonare a Luptei împotriva Fraudelor) și devenind instituția comunității responsabilă pentru prevenirea actelor care prejudiciază interesele financiare ale Comunităților.

Un pas important făcut mai departe pentru promovarea ideii de protecție a dreptului european a fost făcut prin adoptarea deciziei 68/1988 în problema „grâului yugoslav”, impunându-se principiul loialității, întemeiat pe art. 5 din TCE. Conform acestei decizii, statelor-membre li se cerea să impună sancțiuni celor care nesocotesc normele dreptului comunitar identice cu cele prevăzute pentru încălcarea similară a normelor dreptului intern. S-a considerat că nu numai că trebuie prevăzute sancțiuni similare în aceleași condiții materiale și de procedură ca cele prevăzute în dreptul intern, ci ele trebuie să fie eficiente – efective, proporționale și cu efect disuasiv. Această decizie a provocat mai multe dezbateri privitoare la protecția intereselor financiare ale Comunităților Europene, cu consecințe practice.

Au fost inițiate acțiuni paralele ale Parlamentului European și Comisiei Europene în această direcție. Astfel, a existat o serie de dezbateri ale Comitetului pentru

Controlul Bugetar care au condus la publicarea unui prim raport în anul 1991, stabilind direcțiile de acțiune pentru viitor. În același timp, s-a solicitat organizarea unei conferințe interguvernamentale în vederea stabilirii unei proceduri de codecizie în scopul implementării măsurilor administrative și penale, în vederea protejării intereselor financiare ale Comunităților Europene. Totodată, s-a adresat o solicitare Comisiei Europene în vederea susținerii unor propuneri legislative privitoare la armonizarea legislațiilor naționale în acest domeniu. Această inițiativă a avut drept rezultat introducerea în Tratatul Comunităților Europene, prin adoptarea Tratatului de la Maastricht, a unui nou articol (art. 209 A), stabilind ca statele-membre să asimileze protejarea intereselor financiare comunitare cu cele naționale și să coopereze atât între ele cât și cu Comisia Europeană în acest scop. Astfel, s-au desprins două principii fundamentale: *principiul asimilării și principiul cooperării orizontale*.

În anul 1994 au fost realizate două studii comparative asupra sistemelor administrative și a sancțiunilor penale în statele-membre privitoare la protecția intereselor financiare ale Comunităților Europene, unul întreprins de Comisia Europeană, la inițiativa sa, iar celălalt - la solicitarea Consiliului. Studiile au scos în evidență următoarele:

- activitățile ilegale care afectează interesele financiare ale Comunităților Europene sunt, de cele mai multe ori, transfrontaliere și sunt adesea săvârșite în grupuri infracționale organizate care cunosc și valorifică neconcordanțele existente în legislația națională într-un mod de natură să compromită o protecție efectivă a intereselor financiare ale Comunității Europene;

- o definire comună a infracțiunilor îndreptate împotriva intereselor financiare ale Comunităților Europene este singurul mod de a se realiza o mai mare convergență asupra modului în care legislația penală a statelor-membre cuprinde activitățile ilegale îndreptate împotriva intereselor financiare ale Comunităților Europene;

- aplicarea teritorială a legislației penale nu este adecvată pentru a înfrunta activitățile ilicite transfrontaliere care pot fi combătute numai prin cooperarea mai multor state.

A devenit evident că lipsa unei definiții comune și a unui sistem sancționar similar vizând fraudă și corupția, care să fie eficient în legislațiile penale naționale, era dăunătoare pentru interesele financiare ale Comunităților Europene. Astfel, s-a apreciat că o armonizare a legislațiilor penale în acest domeniu ar crește considerabil protecția intereselor financiare ale Comunităților Europene.

Urmare a dezbaterilor avute în cadrul Consiliului în acest domeniu, a fost adoptată Convenția europeană privind protecția intereselor financiare ale Comunităților Europene (Convenția PIF), urmată de trei protocoale adoptate ulterior.

Astfel, Convenția PIF dă o definiție comună fraudei care afectează cheltuielile și veniturile Comunităților și stabilește principii pentru cooperare și competență de soluționare în domeniul protecției intereselor financiare ale Comunităților Europene. În sensul Convenției, constituie „fraudă” care aduce atingere intereselor financiare ale Comunităților Europene:

1. În materie de cheltuieli, orice act sau omisiune săvârșite cu intenție cu privire la

folosirea sau prezentarea unor declarații sau documente false, inexacte sau incomplete, care au ca efect perceperea sau reținerea pe nedrept de fonduri care provin din bugetul general al Comunităților Europene sau din bugetele gestionate de Comunitățile Europene sau în numele acestora; necomunicarea unei informații cu încălcarea unei obligații specifice, având același efect; deturnarea acestor fonduri în alte scopuri decât cele pentru care au fost acordate inițial, având același efect.

2. În materie de venituri, orice act sau omisiune cu intenție cu privire la folosirea sau prezentarea unor declarații sau documente false, inexacte sau incomplete, care au ca efect diminuarea ilegală a resurselor bugetului general al Comunităților Europene sau în numele acestora; necomunicarea unei informații cu încălcarea unei obligații specifice, având același efect; deturnarea unui avantaj obținut în mod legal, având același efect.

Fiecare stat-membru trebuia, astfel, să ia măsurile necesare și adecvate pentru a le transpune în dreptul penal național dispozițiile menționate, astfel încât comportamentele menționate să fie incriminate, fiind prevăzute ca infracțiuni.

Constatându-se că interesele financiare ale Comunităților Europene pot fi afectate și prin alte fapte penale și, în principal, prin fapte de corupție săvârșite de către sau împotriva unor funcționari, care răspund de colectarea, gestionarea sau cheltuirea fondurilor comunitare, s-a considerat necesar să se adopte o nouă convenție (Primul protocol la Convenția PIF), prin care statele-membre să-și asume obligația de a adopta la nivel intern, norme prin care să se incrimineze actele de corupție activă, dar și de corupție pasivă.

Astfel, în art. 2 al Primului Protocol se prevede că în sensul acesta, constituie corupție pasivă fapta săvârșită cu intenție de către un funcționar, fie direct, fie prin intermediul unui terț, care constă în a pretinde sau a primi avantaje, de orice natură, pentru sine ori pentru un terț, sau de a accepta promisiunea unor avantaje, în scopul îndeplinirii sau neîndeplinirii, în mod contrar a îndatoririlor sale oficiale, a unui act în conformitate cu funcția sa ori a unui act în legătură cu exercitarea funcției sale care aduce atingere intereselor financiare ale Comunităților Europene.

În art. 3 al aceluiași protocol se prevede că prin corupție activă se înțelege fapta săvârșită cu intenție, de către orice persoană, care constă în a promite sau a da, fie direct, fie prin intermediul unui terț, un avantaj de orice natură, unui funcționar, pentru sine sau pentru un terț, pentru ca acesta să îndeplinească sau să se abțină să îndeplinească, în mod contrar îndatoririlor sale oficiale, un act în conformitate cu funcția sa ori în legătură cu exercitarea funcției sale care aduce atingere sau este susceptibilă să aducă atingere intereselor financiare ale Comunităților Europene.

La scurt timp a fost adoptat al doilea Protocol la Convenția PIF privitor la „spălarea banilor”, răspunderea persoanei juridice și confiscarea produsului infracțiunii. Potrivit acestuia, fiecare stat-membru trebuia să ia măsurile necesare pentru a incrimina „spălarea banilor”, prin aceasta însemnând acele comportamente, astfel cum sunt deficitate în Directiva Consiliului 91/308/CEE privind prevenirea folosirii sistemului financiar în scopul „spălării banilor”.

În art. 4 al acestui protocol s-a prevăzut obligația statelor-membre de a lua măsurile necesare pentru ca persoanele juridice să poată fi trase la răspundere penală pentru fraudă, corupție activă și „spălare de bani” săvârșită în numele lor de orice persoană, care acționează fie individual, fie ca membru al unui organ al acesteia ori care exercită în cadrul acesteia o funcție de conducere. De asemenea, se prevede și necesitatea luării măsurilor pentru angajarea răspunderii persoanei juridice și atunci când supravegherea sau controlul defectuos efectuat de către o astfel de persoană a făcut posibilă săvârșirea unui act de fraudă, de corupție activă sau de „spălare de bani” în numele persoanei juridice respective de către o persoană aflată sub autoritatea sa. În final, se prevede că răspunderea persoanei juridice pentru faptele menționate nu exclude urmărirea persoanelor fizice care au săvârșit actul de fraudă, corupție activă sau „spălarea banilor”.

Ceea ce ține de Republica Moldova, pentru a oferi garanții referitoare la protecția fondurilor europene, noi infracțiuni în acest domeniu au fost introduse în legislația națională.

În urma cercetării și analizării literaturii de specialitate, actul de fraudă, corupția activă sau „spălarea banilor” în Republica Moldova ar putea fi privite pe câteva aspecte:

1. Primul aspect - corupția este mai periculoasă și mai costisitoare decât un război (astfel spun cetățenii Ucrainei în urma unui sondaj efectuat recent). Și dacă extrapolăm situația pe teritoriul Republicii Moldova, am putea avea același tablou. Abstract operând doar cu cifre, un război n-ar fi costat 1 miliard de dolari. Mai mult decât atât, ulterior urmează a fi compensat acest miliard de dolari.

2. Al doilea aspect legat de actul de fraudă, corupție sau „spălarea banilor” este influența grupurilor oligarhice asupra deciziilor adoptate în stat, dar, mai ales, asupra factorilor decizionali.

3. Al treilea aspect al corupției – căderea în dependență de creditorii externi, ceea ce presupune că mijloacele financiare oferite de finanțatorii externi din cauza corupției pot fi deturnate, fiindu-le minimalizat impactul până la cotele când aceste resurse și proiectele implementate devin insesizabile pentru populație. De menționat că abia după 25 de ani de independență și de derulare a proiectelor UE a fost instituită răspunderea penală pentru utilizarea frauduloasă a mijloacelor financiare provenite din partea finanțatorilor UE.

Prin urmare, de aici și teama că populația nu are nimic contra din partea partenerilor de dezvoltare, doar că frica este că vom rămâne fără proiecte implementate și cu datorii.

Este îmbucurător faptul că deja avem un caz de pornire a urmăririi penale pentru deturnarea mijloacelor financiare în cadrul unui proiect finanțat de către UE.

În concluzie, vreau să subliniez faptul că, dintr-o amenințare internă, actul de fraudă, corupția și „spălarea banilor” din Republica Moldova se transformă într-o amenințare nerecunoscută a securității internaționale, lucru care încă nu este perceput pe deplin, dar despre care în ultimul timp se vorbește tot mai mult.

Sintetizând cele expuse, am dori să creionăm câteva măsuri de prevenire și combatere a săvârșirii unor astfel de infracțiuni, bazate pe rezultatele cercetării orientate spre următoarele direcții:

- stabilirea complexului criminogen care alimentează creșterea fenomenului de fraudare a bugetelor administrate de către Uniunea Europeană, a factorilor de risc și a oportunităților care determină sau favorizează săvârșirea acestor infracțiuni, a diminuării producerii acestora, cu evidențierea soluțiilor de control și de reeducare;
- identificarea punctelor de vulnerabilitate în domeniile esențiale ale vieții economice, sociale și politice;
- evaluarea tehnicilor și a instrumentelor de prevenire pe care legislația în vigoare le pune la dispoziția instituțiilor cu atribuții în domeniu, a eficienței acestora și a posibilității de adaptare în contextul creșterii complexității fenomenelor infracționale;
- evaluarea periodică a dimensiunii și complexității fenomenului corupției, prin elaborarea unui instrument de tipul „indice al corupției”, prin interpretarea datelor statistice, a rezultatelor anchetelor de victimizare și a sondajelor de percepție.

### NOTE

1. Коррупция представляет для украинцев такую же угрозу, как и война на Донбассе – исследование. A se vedea: <https://www.unian.net/society/1988009-korruptsiya-predstavlyaet-dlya-ukraintsev-takuyu-je-ugrozu-kak-i-voyna-na-donbasse-issledovanie.html> (vizitat: 22.06.2017).

2. Kononczuk Wojciech. Cenușa Denis, Kakachia Kornely. Oligarchs in Ukraine, Moldova and Georgia as key obstacles to reforms. Ed. SIDA Project's „Understanding the EU's Association Agreements and Deep and Comprehensive Free Trade Areas with Ukraine, Moldova and Georgia”. Bruxelles, 2017, 22 p.

3. Legea Republicii Moldova nr. 105 din 26.05.2016 privind modificarea și completarea Codului Penal al Republicii Moldova nr. 985-XV din 18 aprilie 2002. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 184-192 din 01.07.2016, art .nr. 391. Prin această lege, Codul penal a fost completat cu art. 1261 „Mijloace din fonduri externe”; a fost modificat cuprinsul art. 240 „Utilizarea contrar destinației a mijloacelor din împrumuturile interne sau din fondurile externe”; introducerea a 2 articole: art. 3321 „Obținerea frauduloasă a mijloacelor din fondurile externe” și art. 3322 „Delapidarea mijloacelor din fondurile externe”.

4. Fostul președinte al raionului Criuleni a fost reținut și este bănuیت de însușirea a circa 1.700.000 de lei în cadrul unor proiecte investiționale europene. A se vedea: <http://www.cna.md/libview.php?l=ro&idc=5&id=1541&t=/Mass-media/Comunicate-de-presa/Fostul-presedinte-al-raionului-Criuleni-a-fost-retinut-si-este-banuit-de-insusirea-a-circa-1-700-000-de-lei-in-cadrul-unor-proiecte-investitionale-europene> (vizitat: 27.04.2017).

5. Cu referire la influența nerecunoscută a corupției sistemice asupra securității internaționale, a se vedea: Corupția: amenințarea nerecunoscută la securitatea internațională. Ed. Fundația Carnegie pentru Pace Internațională. Washington, 2014, 18 p.

**BIBLIOGRAFIE****Surse bibliografice în limba română**

1. Bercu V., Cucerescu V. Acordul de asociere între Moldova și Uniunea Europeană: o nouă generație de acorduri? În: „Studii Europene” nr. 5/2015, Chișinău, 2015, pp. 11-30 (302 p.)
2. Buneci P. Ocrotirea prin mijloace penale și procesual-penale a intereselor financiare ale Uniunii Europene. Ed. Pro Universitaria. București, 2008, 312 p.
3. Dumitrașcu M. A. Legislația privind libertățile de circulație în Uniunea Europeană. Ed. C. H. Beck. București, 2015, 448 p.
4. Manolache O. Tratat de drept comunitar. Ed. a 5-a C. H. Beck. București, 2006, 976 p.
5. Neagu N. Fraudarea bugetului comunitar. Ed. Wolters Kluwer. București, 2008, 304 p.
6. Rusu I., Gornig G. Dreptul Uniunii Europene. Ed. a 3-a. C.H. Beck. București, 2010, 432 p.
7. Tofan M. Integrarea României în structurile Uniunii Monetare Europene. Ed. C. H. Beck. București, 2008, 316 p.

**Surse bibliografice în limba engleză**

8. Kaunert C., Zwolski K. The EU as a Global Security Actor: A Comprehensive Analysis beyond CFSP and JHA. London: Palgrave Macmillan, 2013, 256 p.
9. Rickards J. Currency Wars: The Making of the Next Global Crisis. New York: Portfolio Trade; Reprint edition, 2012, 320 p.

**Surse bibliografice pe Internet**

10. <http://www.intergritate.eu>;
11. [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu);
12. <http://ec.europa.eu>
13. <http://www.eurojust.europa.eu>
14. <https://www.unian.net>
15. <http://www.cna.md>

**ASPECTE CRITICE PRIVIND REGLEMENTAREA  
INSTITUȚIILOR CONTRACTULUI COLECTIV  
DE MUNCĂ ȘI ALE CONFLICTULUI COLECTIV  
DE MUNCĂ ÎN PROIECTUL NOULUI COD AL  
MUNCII AL REPUBLICII MOLDOVA, AGREAT DE  
CĂTRE GUVERN ȘI PATRONATE**

**CRITICAL ASPECTS REGARDING THE  
REGULATION OF THE COLLECTIVE LABOR  
CONTRACT INSTITUTIONS AND THE  
COLLECTIVE LABOR CONFLICT IN THE DRAFT  
OF THE NEW LABORCODE OF THE REPUBLIC OF  
MOLDOVA, APPROVED BY THE GOVERNMENT  
AND EMPLOYERS**

***Gioni POPA-GAVRILOVICI,***

*doctorand, Academia de Științe a Republicii Moldova,  
asistent judiciar, Tribunalul Bacău, România*

***Cătălin FĂGHIAN,***

*doctorand, Academia de Științe a Republicii Moldova,  
asistent judiciar, Tribunalul Bacău, România*

**SUMMARY**

*From 392 articles – as the present Labor Code of the Republic of Moldova, to 80 articles – how does the draft Labor Code put on the market to test the public opinion by the Government of the Republic of Moldova, and agreed to by some patrons, a project inspired by Georgia's Labor Codes – to a greater extent, and Lithuania – to a lesser extent. Already on the market, the new project has been publicly qualified as a retrograde and antidemocratic, which maximizes patrons' rights and affects human security by diminishing employees' rights. In this article, we will analyze to "cold" institutions of collective labor agreements and collective labor conflicts, in the light of the current and proposed Labor Code of the Republic of Moldova.*



**Keywords:** *collective labor contract, labor code, collective bargaining, labor relations, labor conflicts, employees.*

## REZUMAT

*Din 392 de articole, câte sunt în prezentul Cod al Muncii al Republicii Moldova, la 80 de articole - cum se pune pe piață proiectul Codului Muncii pentru a testa opinia publică de către Guvernul Republicii Moldova și de acord cu unii patroni, un proiect inspirat din codurile muncii din Georgia - într-o mai mare măsură, și Lituania - într-o măsură mai mică. Deja pe piață, noul proiect a fost public calificat ca fiind retrograd și antidemocratic, care maximalizează drepturile patronilor și afectează securitatea umană prin diminuarea drepturilor angajaților. În acest articol, vom analiza instituțiile „reci” ale „acordurilor colective de muncă” și „conflictele colective de muncă”, în lumina Codului Muncii actual și propus al Republicii Moldova.*

**Cuvinte-cheie:** *contract colectiv de muncă, codul muncii, negocieri colective, raporturi de muncă, conflicte de muncă, salariați.*

### A. Contractele colective de muncă

Plecând de la actualul Cod al muncii al RM (în continuare – CM al RM), reprezentanții salariaților și ai angajatorilor au dreptul de a iniția și de a participa la negocierile colective pentru elaborarea, încheierea, modificarea sau completarea contractului colectiv de muncă sau a convențiilor colective [1, art. 26, alin. (1) din CM al RM]. Astfel, reprezentanții părților, cărora li s-a transmis propunerea în formă scrisă de începere a negocierilor colective, au obligația de a purcede la realizarea lor în decurs de 7 zile calendaristice de la data avizării [1, art. 26, alin. (2) din CM al RM].

Potrivit proiectului noului Cod al muncii al RM (în continuare – proiectul de Cod), pe de o parte – părțile vor avea obligația să negocieze bona fide, în cazul unei inițiative de a încheia un contract colectiv de muncă exprimate de una dintre părți [2, art. 59, alin. (1) al proiectului de Cod], iar pe de altă parte – orice contract colectiv de muncă ar urma să fie încheiat între unul sau mai mulți angajatori ori între una sau mai multe asociații ale angajatorilor, cu una sau mai multe asociații ale salariaților [2, art. 59, alin. (4) din proiectul de Cod]. Iar în scopul încheierii ori încetării contractului colectiv de muncă, modificării condițiilor acestuia sau apărării drepturilor salariaților, asociația salariaților va acționa numai prin intermediul reprezentanților săi [2, art. 60, alin. (1) al proiectului de Cod]. Orice persoană cu capacitate de exercițiu putând avea calitatea de reprezentant [2, art. 60, alin. (3) din proiectul de Cod], singura obligație a reprezentantului fiind de a acționa în numele și în interesul salariaților ce i-au oferit dreptul de reprezentare [2, art. 60, alin. (4) din proiectul de Cod]. Reprezentarea va fi certificată printr-o procură scrisă și semnată atât de salariații interesați cât și de persoana care va deveni reprezentantul acestora [2, art. 60, alin. (2) din proiectul de Cod].

În prezent, participanții la negocierile colective pot alege liber aspectele ce vor constitui obiectul de reglementare a contractelor colective de muncă și a convențiilor

colective [1, art. 27, alin. (1) din CM al RM]. De asemenea, în unitățile unde o parte a salariaților nu sunt membri ai sindicatului, aceștia au dreptul să împuternicească organul sindical să le reprezinte interesele la negocieri [1, art. 27, alin. (2) din CM al RM], iar în unitățile unde nu există sindicate, interesele salariaților vor fi reprezentate de reprezentanții lor aleși [1, art. 27, alin. (3) din CM al RM].

Actualmente, dreptul de participare la negocierile colective și la semnarea convențiilor colective la nivel național, ramural sau teritorial, în numele salariaților, aparține sindicatelor (asociațiilor sindicale) corespunzătoare, iar dacă la aceste niveluri există mai multe organe sindicale, atunci – pentru desfășurarea negocierilor colective și pentru elaborarea proiectului convenției colective și încheierea acesteia – se va înființa un organ reprezentativ unic, ce va avea la bază principiul reprezentării proporționale a organelor sindicale, în funcție de numărul membrilor de sindicat. Când nu se realizează acordul referitor la înființarea acestui organ reprezentativ unic, atunci dreptul de a desfășura aceste negocieri colective va aparține sindicatului/asociației sindicale care are cei mai mulți membri [1, art. 27, alin. (4) din CM al RM].

Este de actualitate și obligația părților de a-și furniza reciproc informațiile necesare pentru realizarea acestor negocieri colective, în maximum 2 săptămâni de la data solicitării [1, art. 27, alin. (6) din CM al RM], însă atât ele cât și orice alte persoane implicate în negocierile colective au obligația să păstreze secretul asupra informațiilor primite, dacă ele sunt secret de stat sau comercial. Iar cei ce divulgă astfel de informații vor răspunde, după caz, disciplinar, material, administrativ, civil ori penal [1, art. 27, alin. (7) din CM al RM].

În schimb, proiectul noului Cod al muncii al RM prevede că, în procesul de negocieri, părțile vor trebui să-și ofere reciproc informații referitoare la aspectele legate de negocieri, însă orice parte va avea dreptul să nu ofere celeilalte părți informații confidențiale. Iar când oferă astfel de informații sau informații de alt gen, va putea solicita respectarea confidențialității acestora [2, art. 59, alin. (5) din proiectul de Cod].

Reprezentanții părților, care vor lua parte la negocierile colective, vor fixa termenele, locul și modul de desfășurare a acestor negocieri [1, art. 27, alin. (8) din CM al RM], iar dacă – pe durata desfășurării acestora – nu a fost atins un consens asupra tuturor sau al unora din chestiunile abordate, atunci divergențele existente vor fi menționate într-un proces-verbal întocmit special în acest sens. Soluționarea acestor divergențe – ivite în timpul negocierilor colective pentru încheierea, modificarea ori completarea contractului colectiv de muncă sau a convenției colective – va avea loc după modalitățile de tranșare a conflictelor colective de muncă, prevăzute de actualul Cod al muncii al RM [1, art. 28 din CM al RM].

În prezent, contractul colectiv de muncă se definește legal ca fiind „actul juridic ce reglementează raporturile de muncă și alte raporturi sociale în unitate, încheiat în formă scrisă între salariați și angajator, prin reprezentanții lor” [1, art. 30, alin. (1) din CM al RM], el putând fi încheiat atât pe unitate în ansamblu, cât și în filialele și reprezentanțele acesteia [1, art. 30, alin. (2) din CM al RM]. Este de precizat și faptul că, la încheierea acestui contract la nivel de filiale sau de reprezentanțe ale unității, parte a

acestuia va fi conducătorul subdiviziunii respective, împuternicit special în acest scop de angajator [1, art. 30, alin. (3) din CM al RM].

Potrivit CM al RM, conținutul și structura contractului colectiv de muncă sunt determinate de părți [1, art. 31, alin. (1)], el putând include angajamente reciproce ale salariaților și angajatorului privind [1, art. 31, alin. (2)]: formele, sistemele și cuantumul retribuirii muncii; plata indemnizațiilor și compensațiilor; mecanismul de reglementare a retribuirii muncii, ținându-se cont de nivelul inflației și de atingerea indicilor economici prevăzuți de contractul colectiv de muncă; timpul de muncă și cel de odihnă, precum și chestiunile ce țin de modul acordării și de durata concediilor; îmbunătățirea condițiilor de muncă și a protecției muncii salariaților, inclusiv a femeilor, a tineretului și a persoanelor cu dizabilități; respectarea intereselor salariaților în cazul privatizării unității și a fondului locativ aflat la balanța acesteia; securitatea ecologică și ocrotirea sănătății salariaților în procesul de producție; garanțiile și înlesnirile pentru salariații care îmbină activitatea de muncă cu studiile; recuperarea sănătății, odihna salariaților și a membrilor familiilor lor; controlul executării clauzelor contractului colectiv de muncă, procedura de modificare și completare a acestuia; asigurarea unor condiții normale de activitate pentru reprezentanții salariaților; răspunderea părților; renunțarea la grevă în cazul îndeplinirii clauzelor contractului colectiv de muncă; precum și alte angajamente determinate de părți.

De asemenea, în contractul colectiv de muncă pot fi incluse și clauze normative, dacă ele nu contravin legislației în vigoare [1, art. 31, alin. (4) din CM al RM], precum și înlesniri, avantaje pentru salariați și condiții de muncă mai favorabile în raport cu cele prevăzute de legislația în vigoare și de convențiile colective, în funcție de situația economico-financiară a angajatorului [1, art. 31, alin. (3) din CM al RM].

În antiteză, proiectul noului Cod al muncii este mult mai vag cu privire la definiția și conținutul contractului colectiv de muncă, în sensul că, pe viitor, părțile vor determina în mod individual condițiile acestuia [2, art. 59, alin. (3) din proiectul de Cod], iar acest contract va determina condițiile de muncă și va reglementa: raporturile dintre angajator și salariat; raporturile dintre unul sau mai mulți angajatori sau una sau mai multe asociații ale angajatorilor cu una sau mai multe asociații ale salariaților [2, art. 59, alin. (2), lit. a), b) și c) din proiectul de Cod].

În schimb, pe viitor, se dorește ca în procesul de încheiere a contractului colectiv să se prevadă expres interdicția legală de imixtiune a organismelor de stat sau a organismelor de autogestiune locală, iar în ipoteza încheierii unui contract colectiv de muncă cu imixtiunea acestor organisme, acesta să fie declarat nul [2, art. 59, alin. (6) din proiectul de Cod].

Actualul Cod al muncii prevede că proiectul contractului colectiv de muncă se elaborează de părți în conformitate cu legislația muncii în vigoare [1, art. 32, alin. (1)]. Iar dacă – în decurs de 3 luni din ziua derulării negocierilor – nu s-a ajuns la o înțelegere asupra unor prevederi ale proiectului contractului colectiv de muncă, părțile au obligația să-l semneze numai pentru clauzele asupra cărora au ajuns la un consens. Concomitent, se va redacta și un proces-verbal asupra divergențelor existente [1, art. 32, alin. (2) din CM al RM], ce vor constitui obiectul unor negocieri colective ulterioare ori vor fi

soluționate în conformitate cu legislația în vigoare [1, art. 32, alin. (3) din CM al RM].

Tot în prezent, este stipulat expres faptul că un contract colectiv de muncă intră în vigoare din momentul semnării de către părți sau de la data stabilită în contract. În termen de 7 zile calendaristice de la data încheierii, unul dintre exemplarele contractului colectiv de muncă va fi remis inspecției teritoriale de muncă de către una dintre părțile semnatare [1, art. 33, alin. (1) din CM al RM]. Părțile stabilesc liber durata contractului colectiv de muncă, care poate fi de minimum un an [1, art. 33, alin. (11) din CM al RM].

Contractul colectiv de muncă va genera efecte chiar și în ipoteza schimbării denumirii unității ori a concedierii conducătorului unității [1, art. 33, alin. (2) din CM al RM]. De asemenea, în ipoteza reorganizării unității prin fuziune (contopire și absorbție), prin dezmembrare (divizare și separare) sau prin transformare ori în cazul lichidării unității, contractul colectiv de muncă continuă să genereze efectele pe toată durata procesului de reorganizare sau lichidare [1, art. 33, alin. (3) din CM al RM]. Iar atunci când se schimbă tipul de proprietate a unității ori a proprietarului acesteia, acest contract va genera efectele până la data expirării sale ori până când intră în vigoare unul nou [1, art. 33, alin. (4) din CM al RM], cu precizarea că oricare dintre părți - în cazul reorganizării, schimbării tipului de proprietate al unității sau a proprietarului acesteia - poate propune celeilalte să încheie un nou contract colectiv de muncă sau să-l prelungească pe precedentul [1, art. 33, alin. (5) din CM al RM]. Orice contract colectiv de muncă încheiat pe unitate în ansamblu guvernează activitatea salariaților unității, a filialelor și a reprezentanțelor acesteia, care au împuternicit reprezentanții lor să participe la negocierile colective, la elaborarea și la încheierea contractului colectiv de muncă în numele lor [1, art. 33, alin. (7) din CM al RM].

Potrivit proiectului noului Cod al muncii, orice contract colectiv de muncă se va încheia doar în formă scrisă [2, art. 61, alin. (1)] și pe o durată determinată [2, art. 61, alin. (2)], urmând a fi prevăzute expres data intrării în vigoare și data expirării lui [2, art. 61, alin. (3)], cu determinarea explicită a subiecților contractului [2, art. 61, alin. (5)]. Dar existența unui contract colectiv nu va limita dreptul angajatorului sau al salariatului de a înceta raporturile de muncă, fapt ce nu va genera încetarea raporturilor de muncă ale altor salariați - participanți ai aceluiași contract [2, art. 61, alin. (4) din proiectul de Cod].

Același proiect de Cod mai arată și că, deși angajamentele prevăzute de contractul colectiv vor fi aplicabile părților contractului, totuși - în ipoteza în care contractul colectiv va fi încheiat între angajator și una sau mai multe asociații ale salariaților, care includ mai mult de 50% dintre salariații încadrați la întreprinderea dată - atunci orice alt salariat angajat la aceeași întreprindere va avea dreptul să solicite în scris angajatorului, ca să fie și el considerat parte a unui asemenea contract. Angajatorul va fi obligat să satisfacă aceasta solicitare tot în scris, în termen de 30 de zile calendaristice de la primirea acesteia; însă nu se va interzice unei alte asociații de salariați, care reunește mai puțin de 50% dintre salariații angajați la întreprinderea dată, să negocieze separat cu angajatorul și să încheie un contract colectiv separat [2, art. 61, alin. (6) din proiectul de Cod].

Actuala legislație prevede că orice contract colectiv de muncă poate fi modificat și completat după aceeași modalitate stabilită de CM al RM pentru încheierea lui [1, art. 34, alin. (1) din CM al RM], cu condiția ca angajatorul să comunice orice completare a acestuia către salariații unității, în termen de 5 zile lucrătoare de la data operării. Comunicarea se va realiza printr-un anunț public plasat pe un panou informativ cu acces general la sediul unității (inclusiv la fiecare din filialele sau reprezentanțele unității), precum și pe pagina web a acesteia, după caz [1, art. 34, alin. (2) din CM al RM].

În ce privește proiectul noului Cod al muncii, acesta include și aspectele potrivit cărora dispozițiile contractului colectiv de muncă vor constitui parte integrantă a contractelor individuale de muncă ale salariaților [2, art. 61, alin. (7)], precum și că vor fi considerate nule clauzele contractului colectiv care vor fi în contradicție cu viitorul Cod al muncii [2, art. 61, alin. (8)].

În schimb, acest proiect legislativ nu include nicio prevedere referitoare la:

- controlul asupra îndeplinirii contractului colectiv de muncă, așa cum conține actualul Cod al muncii, care prevede faptul că acesta este exercitat de părțile parteneriatului social, prin reprezentanții lor, și de Inspectoratul de Stat al Muncii, conform legislației în vigoare [1, art. 41, alin. (1) din CM al RM]; în timpul efectuării acestui control reprezentanții părților fiind obligați să facă schimb de informații necesare controlului [1, art. 41, alin. (2) din CM al RM];

- răspunderea purtată – în baza legislației în vigoare – de reprezentanții părților care se eschivează de la participarea la negocierile colective privind încheierea, modificarea și completarea contractului colectiv de muncă ori care refuză să semneze contractul colectiv de muncă negociat [1, art. 43, alin. (1) din CM al RM];

- răspunderea purtată – conform legislației în vigoare – de către persoanele vinovate de neprezentarea informației necesare desfășurării negocierilor colective și exercitării controlului asupra executării contractului colectiv de muncă, precum și cele vinovate de prezentarea unor informații incomplete sau false [1, art. 43, alin. (2) din CM al RM].

În opinia noastră, proiectul noului Cod al muncii mai prezintă și alte neajunsuri:

- nu reglementează contractul colectiv de muncă unic la nivel național, care să genereze efecte juridice asupra tuturor salariaților din țară și tinde a îngusta, astfel, scopul negocierii colective [3, p. 138];

- propune introducerea unei negocieri colective cu mai multe limite, conjuncturale sau permanente, care ar exercita un puternic efect de restrângere/contractare a acesteia, fapt ce ar face ca negocierea colectivă să se desfășoare tot mai timid și în domenii mai degrabă marginale, tinzând să acopere prin rezultatele ei un număr mai mic de salariați [4, p. 1];

- nu prevede dreptul la negociere colectivă decât numai pentru salariați, dar nu și pentru „vasisalariați”, adică pentru lucrătorii independenți formal, dar dependenți economic, așa cum prevede legislația în Germania [4, p. 5];

- nu reglementează nici modul de modificare, suspendare sau de încetare a contractului colectiv de muncă sau a convenției colective, nici prin acordul părților și nici prin actul unilateral al uneia dintre părți [5, p. 27-28];

- nu indică nivelul, categoria și reprezentativitatea partenerilor sociali – federații, confederații patronale și sindicale la nivel de unitate, teritorial, ramural și național – între care se poate desfășura negocierea și încheierea contractelor colective de muncă, precum și obligativitatea negocierii contractelor colective de muncă în unitățile cu un anumit număr minim de salariați [7, p. 1-3];

- nereglementarea diferențierilor dintre contractul colectiv și convenția colectivă de muncă [8, p. 282];

- neînstituirea pe cale legislativă a unei proceduri de extindere a convențiilor colective, comparabilă cu cea existentă în multe state din Uniunea Europeană, în sensul de a institui pentru ministrul corespunzător a unui drept de a extinde o convenție colectivă încheiată la nivelul unei ramuri a economiei naționale, și pentru unitățile care nu au semnat-o, desigur, sub rezerva anumitor condiții [8, p. 275].

## **B. Conflictele colective de muncă**

În prezent, legislația moldovenească definește conflictele colective de muncă ca fiind acele divergențe nesoluționate dintre salariați (reprezentanții lor) și angajatori (reprezentanții lor) privind: a) stabilirea și modificarea condițiilor de muncă (inclusiv a salariului), privind purtarea negocierilor colective, încheierea, modificarea și executarea contractelor colective de muncă și a convențiilor colective, b) refuzul angajatorului de a lua în considerare poziția reprezentanților salariaților din cadrul unității – în procesul adoptării – a actelor juridice ce conțin norme ale dreptului muncii, dar și divergențele privitoare la interesele economice, sociale, profesionale și culturale ale salariaților, apărute la diferite niveluri între partenerii sociali [1, art. 357, alin. (1) din CM al RM]. Dar aceeași legislație localizează în timp și momentul declanșării conflictului colectiv de muncă ca fiind [1, art. 357, alin. (2) din CM al RM]:

- fie data la care a fost comunicată hotărârea angajatorului (reprezentanților săi la diferite niveluri) sau, după caz, a autorității publice respective privind refuzul, total sau parțial, de a îndeplini revendicările salariaților (reprezentanților lor);

- fie data la care angajatorul (reprezentanții săi) sau autoritatea publică respectivă ar urma să răspundă la aceste revendicări, ori data întocmirii procesului-verbal privind divergențele în cadrul negocierilor colective.

CM al RM stabilește și faptul că, în toate cazurile în care într-o unitate există premisele declanșării unui conflict colectiv de muncă, reprezentanții salariaților au dreptul să înainteze angajatorului (reprezentanților acestuia) revendicările lor privind stabilirea unor noi condiții de muncă sau modificarea celor existente, purtarea negocierilor colective, încheierea, modificarea și executarea contractului colectiv de muncă [1, art. 358, alin. (1) din CM al RM], în formă scrisă, motivate și conținând referiri concrete la normele încălcate ale legislației în vigoare [1, art. 358, alin. (2) din CM al RM]. Iar angajatorul are obligația să primească aceste revendicări, să le înregistreze [1, art. 358, alin. (3) din CM al RM] și să răspundă în scris reprezentanților salariaților în termen de 5 zile lucrătoare de la data înregistrării revendicărilor [1, art. 358, alin. (5) din CM al RM], după caz, copii după aceste revendicări putând fi remise organelor ierarhic su-



perioare ale unității, patronatelor, sindicatelor de ramură, autorităților publice centrale și locale [1, art. 358, alin. (4) din CM al RM].

Actuala legislație a muncii prevede, suplimentar, următoarele aspecte:

a) unul din obiectele jurisdicției muncii este reprezentat de soluționarea conflictelor colective de muncă privind purtarea negocierilor colective, încheierea, executarea, modificarea, suspendarea sau încetarea contractelor colective și individuale de muncă, a convențiilor colective prevăzute de Codul muncii, precum și soluționarea conflictelor colective privind interesele economice, sociale, profesionale și culturale ale salariaților, apărute la diferite niveluri între partenerii sociali [1, art. 348 din CM al RM];

b) pot fi părți ale conflictelor colective de muncă: salariații, precum și orice alte persoane titulare ale unor drepturi și/sau obligații, în temeiul Codului muncii; angajatorii persoane fizice și juridice; sindicatele și alți reprezentanți ai salariaților; patronatele; autoritățile publice centrale și locale, după caz sociali [1, art. 349 din CM al RM];

c) sunt organe de jurisdicție a muncii: comisiile de conciliere (organe extrajudiciare) și instanțele de judecată [1, art. 351 din CM al RM];

d) salariații/reprezentanții acestora, ce se adresează în instanțele de judecată cu cereri de soluționare a conflictelor colective de muncă, sunt scutiți de plata cheltuielilor judiciare, adică a taxei de stat și a cheltuielilor legate de judecarea pricinii [1, art. 353 din CM al RM].

De asemenea, CM al RM consacră și ideea că, odată declanșat conflictul colectiv de muncă, cererea de soluționare a lui se înregistrează de partea interesată la organul competent de jurisdicție a muncii [1, art. 352, alin. (1)]. Părțile sunt în drept să-și explice poziția în procesul examinării cererii, precum și să înainteze către organul de jurisdicție a muncii toate probele și justificările pe care le apreciază a fi necesare [1, art. 352, alin. (2) din CM al RM], iar organul de jurisdicție a muncii va aprecia aceste probe și va lua decizii potrivit legislației în vigoare [1, art. 352, alin. (3) din CM al RM].

În actualul Cod al muncii este pe larg deslușită, din punct de vedere juridic, procedura de conciliere, ce se realizează între părțile conflictului, în cadrul unei comisii de conciliere [1, art. 359, alin. (1)], constituite ad-hoc – de câte ori apare un conflict colectiv de muncă [1, art. 359, alin. (3)] – dintr-un număr egal de reprezentanți ai părților conflictului, la inițiativa uneia dintre ele [1, art. 359, alin. (2)], în baza ordinului (dispoziției, deciziei, hotărârii) angajatorului (reprezentanților acestuia) și a hotărârii (deciziei), respectiv, a reprezentanților salariaților [1, art. 359, alin. (4)]. Obligația angajatorului este de a crea condiții normale de lucru pentru comisia de conciliere [1, art. 359, alin. (6) din CM al RM], ce este condusă de către un președinte, ales cu majoritatea voturilor membrilor comisiei [1, art. 359, alin. (5) din CM al RM].

Dezbaterile comisiei de conciliere vor rămâne consemnate într-un proces-verbal redactat în minimum 2 exemplare, în care se vor preciza măsurile generale/parțiale de soluționare a conflictului, asupra cărora au convenit părțile [1, art. 359, alin. (7) din CM al RM]. Atunci când membrii acestei comisii au ajuns la o înțelegere asupra revendicărilor înaintate de reprezentanții salariaților, ea va adopta – în termen de 5 zile lucrătoare – o decizie pe care o va remite părților în 24 de ore din momentul adoptă-



rii și care va fi obligatorie pentru acestea [1, art. 359, alin. (8) din CM al RM]. Când membrii comisiei de conciliere nu au ajuns la o înțelegere, atunci părțile conflictului vor fi informate în scris despre acest lucru, în termen de 24 de ore, de către președintele acestei comisii [1, art. 359, alin. (9) din CM al RM].

Dacă părțile conflictului nu au realizat o înțelegere sau nu aprobă decizia comisiei de conciliere, atunci fiecare dintre ele are dreptul ca – în termen de 10 zile lucrătoare de la data adoptării deciziei sau primirii informației respective – să depună (în instanța de judecată) o cerere de soluționare a conflictului [1, art. 360, alin. (1) din CM al RM], iar instanța de judecată – în timp de 10 zile lucrătoare de la data înregistrării cererii – va convoca părțile conflictului [1, art. 360, alin. (2) din CM al RM] și va examina cererea de soluționare a conflictului colectiv de muncă în maximum 30 de zile lucrătoare de la data înregistrării acesteia, emițând o hotărâre cu cale de atac, potrivit Codului de procedură civilă [1, art. 360, alin. (3) din CM al RM].

În proiectul noului Cod al muncii se propune înlocuirea denumirii de „conflict colectiv de muncă” cu termenul de „litigiu colectiv”, această instituție juridică fiind, astfel, despuiață de subtilități, de mijloace și de elasticitate normativă, fiind tratată în mod superficial și parțial, fapt ce ar permite nașterea unor abuzuri și a unor interpretări contrare a viitoarelor norme juridice referitoare la declanșarea și tranșarea unui litigiu colectiv, deoarece:

- posibilitatea de conciliere este preluată din sfera litigiului colectiv și este extinsă asupra procedurii de soluționare a litigiului individual [2, art. 74, alin. (1)-(4) și art. 73, alin. (5) din proiectul de Cod];

- se împrumută din legislația românească, referitoare la conflictele colective de muncă, o instituție nouă – cea a soluționării litigiului colectiv pe calea arbitrajului [2, art. 73, alin. (6) din proiectul de Cod], însă în mod inexplicabil este extinsă și la soluționarea litigiilor individuale de muncă [2, art. 73, alin. (5) din proiectul de Cod];

- litigiul este redefinit ca fiind un dezacord apărut în procesul raporturilor de muncă, soluționarea lui făcând parte din interesele legale ale părților contractului de muncă [2, art. 73, alin. (1) din proiectul de Cod], el fiind generat odată cu expedierea în adresa unei părți, de către cealaltă parte, a unei notificări scrise despre dezacordurile constatate [2, art. 73, alin. (2) din proiectul de Cod], având următoarele temeuri: a) încălcarea drepturilor și libertăților omului prevăzute de legislația Republicii Moldova; b) încălcarea condițiilor contractului individual sau colectiv de muncă sau a condițiilor de muncă; c) dezacordurile referitoare la condițiile esențiale ale contractului individual de muncă dintre salariat și angajator sau (și) condițiile contractului colectiv de muncă [2, art. 73, alin. (3) din proiectul de Cod];

- raporturile de muncă nu încetează în timpul examinării litigiului [2, art. 73, alin. (4) din proiectul de Cod], iar în cazul unui litigiu, salariatul – participant la contractul colectiv de muncă – nu se limitează la apărarea individuală a drepturilor sale în legătură cu alt aspect concret [2, art. 73, alin. (7) din proiectul de Cod].

Este descrisă mai superficial în proiectul noului Cod al muncii, în comparație cu actualul CM al RM, soluționarea litigiilor colective pe calea procedurii de conciliere

și, chiar dacă s-ar dori introduse și instituțiile medierii și arbitrajului, ca alternative la conciliere, sunt propuse a fi introduse norme juridice care să creeze confuzie și să nu delimiteze – exact cronologic și procedural – concilierea de mediere și de arbitraj, după cum urmează:

- definit ca fiind litigiul dintre angajator și un grup de salariați sau dintre angajator și asociația salariaților, litigiul colectiv va fi soluționat de părți pe baza procedurilor de conciliere, fapt ce implică negocieri directe între angajator și un grup de salariați (minimum 20 de salariați) sau dintre angajator și asociația salariaților, ori prin proceduri de mediere în cazul în care una dintre părți a expediat o notificare în scris ministrului muncii, sănătății și protecției sociale al Republicii Moldova (în continuare – ministrul) [2, art. 75, alin. (1) din proiectul de Cod];

- despre începutul procedurilor de conciliere, o parte va expedia celeilalte părți o notificare scrisă, în care sunt precizate în concret temeiul apariției litigiului și cerințele părților [2, art. 75, alin. (2) din proiectul de Cod];

- la orice etapă de negociere – pentru a atinge un acord/consens – fiecare parte va avea dreptul să se adreseze în scris ministrului, solicitând desemnarea unui mediator al litigiului, pentru declanșarea procedurii de începere a medierii, aceeași notificare scrisă urmând a fi transmisă și celeilalte părți tot în aceeași zi [2, art. 75, alin. (3) din proiectul de Cod]. Iar în baza notificării scrise primite, ministrul va desemna un mediator al litigiului, potrivit Regulamentului privind ordinea de examinare și soluționare a litigiilor colective prin aplicarea procedurilor de conciliere (aprobat de Guvernul Republicii Moldova printr-un act normativ). De asemenea, în orice etapă a litigiului, în cazul unui interes public sporit, ministrul va desemna un mediator din inițiativă proprie – fără solicitarea scrisă a părților – fapt despre care va informa în scris părțile [2, art. 75, alin. (4) din proiectul de Cod];

- ministrul va avea dreptul să adopte hotărârea de încetare a procedurilor de conciliere, la orice etapă a litigiului [2, art. 75, alin. (5) din proiectul de Cod];

- părțile vor fi obligate să participe la procedurile de conciliere și să fie prezente la reuniunile organizate de mediatorul litigiului [2, art. 75, alin. (6) din proiectul de Cod], iar mediatorul litigiului – la solicitarea ministrului – va fi obligat să-i prezinte acestuia un raport cu privire la litigiu [2, art. 75, alin. (7) din proiectul de Cod], deși el va avea obligația să nu divulge informațiile sau documentele despre care a aflat în rezultatul medierii litigiului [2, art. 75, alin. (9) din proiectul de Cod];

- în orice etapă a litigiului, părțile vor putea, de asemenea, conveni să transmită litigiul în arbitraj [2, art. 75, alin. (8) din proiectul de Cod].

Și în privința instituției conflictului colectiv de muncă, proiectul noului Cod al muncii nu include nicio prevedere referitoare la:

- definirea, procedura și condițiile în care se vor folosi instituțiile de conciliere, mediere și arbitraj ale litigiilor colective [6, p. 32-41];

- nereglementarea unei jurisdicții specializate a muncii, axată pe apărarea salariaților implicați în litigiul colectiv [8, p. 247], prin: dreptul salariaților implicați în acest litigiu de a fi apărați de reprezentanții lor; scutirea salariaților și a reprezentanților lor de

cheltuieli judiciare [8, p. 248]; operativitatea în examinarea litigiilor colective [8, p. 249];

- nereglementarea procedurii și a condițiilor necesare pentru declanșarea litigiilor de muncă [8, p. 258-262].

### C. Concluzii

În final, din cele arătate mai sus, se observă că în locul actualului Cod al muncii, suficient de elaborat și de încheșat în ceea ce privește instituțiile contractului colectiv de muncă și conflictelor colective de muncă, ni se propun noi norme juridice, preluate mecanic, cu deficit de traducere și de înțelegere semantică și informațională, din Codurile muncii din Georgia și din Lituania, care reduc în mod inexplicabil din robustețea, elasticitatea și aplicabilitatea acestor două instituții juridice.

Fie și numai pentru aceste aspecte analizate succint în prezentul articol, concluzionăm că ar fi o greșeală impardonabilă adoptarea acestui nou proiect de Cod al muncii, în locul actualului Cod, care ar dinamita în mod gratuit pacea socială, atât la nivel macro-republican cât și la nivel micro - de unitate economică, concomitent și cu o diminuare a drepturilor omului, ca și salariat.

### BIBLIOGRAFIE

1. Codul muncii al Republicii Moldova. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 29.07.2003, nr. 159-162, art. 648.

2. Proiectul noului Cod al muncii al Republicii Moldova (în forma primită de la Uniunea Transportatorilor și Drumarilor din Republica Moldova).

3. Păun A.I., Ghinea R. E., Aspecte juridice privind efectele contractelor colective de muncă. În: „Colecții de studii și cercetări ale studenților Facultății de Contabilitate și Informatică de Gestiune” din cadrul ASE București, p. 135-138. În: <http://conta.ase.ro> (accesat pe 25.11.2017).

4. Dumitriu R., Restrângerea negocierii colective. Un diagnostic. În: <http://www.nos.iem.ro> (accesat pe 26.11.2017).

5. Sosna B., Gurin E., Contractul colectiv și individual al muncii. Note de curs, U.S.E.M., Chișinău, 2013, 114 p.

6. Vieriu D., Gurin E., Litigii de muncă. Note de curs, U.S.E.M., Chișinău, 2013, 52 p.

7. Burlacu E. M., Tudoran C., Inițiative legislative privind negocierile colective și conflictele de muncă – ce noutăți aduc. În: <http://www.pelifilip.com/uploads/publications/a1226-publication.pdf> (accesat pe 26.11.2017).

8. Boișteanu E., Fundamentele teoretico-practice privind instituția juridică a parteneriatului social în sfera muncii: teză de doctor habilitat în drept, U.S.M., Chișinău, 2015, 342 p.

## DIRECȚII DE ARMONIZARE A LEGISLAȚIEI BUGETARE ÎN REPUBLICA MOLDOVA

## THE DIRECTIONS OF HARMONIZATION OF THE BUDGETARY LEGISLATION IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA

*Aliona COZONAC,*

*doctorandă,*

*Academia de Științe a Moldovei*

### SUMMARY

*The process of credible harmonization of budget legislation in Moldova is somehow triggered by the lack of clear understanding of what is to be approximated, and of the way this can be best achieved.*

*Therefore, this publication primarily aims to provide a comprehensive understanding of the essence of laws and of budgetary policy outcome that our state follows, with the signing of the Moldova-European Union Association Agreement.*

*The second purpose of this publication is to examine the degree of progress in Moldova towards Moldova's commitments related to budget legislation. Given the somehow ad hoc manner of how many public institutions from Moldova approach law harmonization, it can be difficult for these organizations, as well as for other government organizations to have a clear picture of actual progress. A clear image of the progress is obviously important to plan further progress for the coming years, and to be able to timely and properly submit information regarding developments in Republic of Moldova to external audiences (particularly EU).*

*The third purpose is to facilitate further progress in budget legislation harmonization by setting ahead realistic priorities for the next 4-5 years. This is based on the analysis of the differences between the progress to date and the country's commitments on harmonization domain. This fact should sustain a better planning of next steps and a more strategic approach for achieving full harmonization in Moldova in the coming years.*

**Keywords:** *harmonization, budget legislation, Republic of Moldova, European Union*

## REZUMAT

*Procesul de armonizare credibilă a legislației bugetare din Republica Moldova este, într-un fel, împiedicat de lipsa unei înțelegeri clare a ceea ce urmează a fi aproximat și modul în care acest lucru poate fi realizat cel mai bine.*

*Prin urmare, această publicație are, în primul rând, scopul de a oferi o înțelegere comprehensivă a esenței legilor și rezultatul politicii bugetare pe care statul nostru o urmează, odată cu semnarea Acordului de Asociere Republica Moldova - Uniunea Europeană.*

*Cel de al doilea scop al acestei publicații este de a examina gradul progresului înregistrat în Republica Moldova vis-à-vis de angajamentele Moldovei în domeniul legislației bugetare. Având în vedere maniera, oarecum ad-hoc, în care multe instituții publice din Moldova abordează armonizarea legislației, poate fi dificil pentru aceste organizații sau alte organizații guvernamentale de a avea o imagine clară a progresului efectiv. Imaginea clară a gradului progresului este, evident, importantă pentru a planifica progrese ulterioare pentru anii următori și să prezinte în orice moment și în mod corespunzător auditoriului extern (în special Uniunii Europene) realizările din Republica Moldova.*

*Cel de al treilea scop este de a facilita noi progrese în armonizarea legislației bugetare prin căutarea din timp a priorităților realiste pentru următorii 4-5 ani. Aceasta se bazează pe analiza diferențelor dintre progresele înregistrate până în prezent și angajamentele țării în domeniul armonizării în sectorul în cauză. Acest lucru ar trebui să susțină o planificare mai bună a următorilor pași și a unei abordări strategice în vederea atingerii unei armonizări depline în Moldova în următorii ani.*

**Cuvinte-cheie:** armonizare, legislație bugetară, Republica Moldova, Uniunea Europeană.

Studiul științific realizat vine să sistematizeze principalele realizări și performanțe în domeniul bugetar atinse de către Republica Moldova în ultimii ani. Necesitatea evaluării rezultatelor obținute de țara noastră la capitolul armonizare a legislației bugetare derivă de la evenimentul crucial pentru statul nostru, semnarea Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană pe 27 iunie 2014, ratificat la 2 iulie, dar și de situația politică tensionată prin care trece Republica Moldova în contextul comiterii „jafului secolului,” și a altor fraude din sectorul financiar-bancar, a schemelor de „spălare a banilor” și de fraudare a fondurilor publice, inclusiv celor oferite de partenerii de dezvoltare. Documentul în cauză este de o complexitate copleșitoare, practic neexistând domenii ale activității politice și social-economice la care să nu se refere. Implementarea prevederilor Acordului de Asociere Republica Moldova - Uniunea Europeană se realizează cu asistarea UE, inclusiv prin intermediul instrumentelor politice, tehnice și financiare.

Ținând cont de faptul că Parlamentul Republicii Moldova cu privire la Parteneriatul național în domeniul integrării europene a declarat ireversibilă calea integrării europene drept proiect de prioritate națională a Republicii Moldova, autorul con-

sideră vital evidențierea rezultatelor obținute în domeniul legislației bugetare, dar mai întâi de toate este necesar de accentuat angajamentele pe care și le-a asumat Republica Moldova în domeniul bugetar, odată cu semnarea Acordului de Asociere.

Prin urmare, conform actului menționat, aspectele ce țin de politica bugetară, inspecția financiară, auditul extern, Republica Moldova s-a angajat să dezvolte un sistem modern, transparent, responsabil și eficient de management al finanțelor publice, compatibil cu principiile UE, care va cuprinde:

- politica bugetară, care va asimila practica UE de dezvoltare continuă a planificării bugetare multianuale;
- controlul intern prin intermediul auditului intern în instituțiile administrației centrale și locale;
- inspecția financiară, complementată de auditul intern pentru asigurarea controlului veniturilor și cheltuielilor guvernului și pentru combaterea fraudelor financiare și a corupției;
- auditul extern, în conformitate cu principiile Organizației Instituțiilor Supreme de Audit (INTOSAI) [1].

Cu referire la politica bugetară, fiind influențată de partenerii de dezvoltare, Republica Moldova a enunțat intenția de îmbunătățire a legislației bugetare prin adoptarea/aprobarea cadrului normativ necesar. Cadrul normativ (legislația și actele normative ale Guvernului) a fost completat cu prevederi ce asigură reformarea gestionării finanțelor publice, în special, au fost introduse elemente inovative care anterior lipseau. Cele mai importante elemente noi se referă la cadrul bugetar pe termen mediu (inițial, a fost folosită sintagma cadrul de cheltuieli pe termen mediu), auditul financiar intern al autorităților publice și *Legea nr. 181 din 25.07.2014 finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale* [5]. Noul cadru legislativ vine să substituie regimul juridic al relațiilor financiar-bugetare, care a fost în vigoare un deceniu întreg. Astfel, începând cu data de 1 ianuarie 2015, a intrat parțial în vigoare Legea nr. 181 din 25.07.2014 finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale, iar vechea lege - Legea nr. 847 din 24.05.1996 privind sistemul bugetar și procesul bugetar - a căzut în desuetudine, fiind, practic, totalmente abrogată (cu excepția doar a unor articole, care au continuat să fie aplicabile până la data de 31 decembrie 2015, ca ulterior să fie abrogate definitiv) [3]. Legea în cauză a introdus modificări esențiale în procesul bugetar și prevede fundamentarea și raportarea bugetelor pe programe bazate pe performanță, alocarea și utilizarea resurselor bugetare în mod econom, eficient și eficace, în concordanță cu principiile bunei guvernări. Legea menționată definește performanța ca „rezultat al activității autorităților/instituțiilor bugetare, ca urmare a implementării programelor, exprimat ca impact social-economic sau de altă natură, ca volum de servicii prestate sau ca eficiență a utilizării resurselor bugetare” [4, 44 p]. De asemenea, această lege întrunește un șir de principii bugetare fundamentale: principiul anualității, principiul unității monetare, principiul unității, principiul universalității, principiul balansării, principiul previzibilității și sustenabilității, principiul performanței, principiul transparenței, principiul specializării.

Totodată, întru asigurarea securității raporturilor juridice financiare și protejării intereselor statului în domeniul financiar, Legea nr. 181 vine cu un șir de reguli bugetar-fiscale [5, art. 15]:

1. Politica bugetar-fiscală se elaborează în concordanță cu alte politici convergente și asigură ca nivelul-limită anual al deficitului bugetului public național, excluzând granturile, către anul 2018, să nu depășească 2,5% din produsul intern brut. Depășirea nivelului-limită al deficitului bugetului public național se permite în condițiile existenței surselor reale de finanțare a proiectelor de investiții capitale finanțate din surse externe și a capacităților de valorificare a acestora.

2. La stabilirea priorităților de politici, autoritățile publice responsabile asigură consecvența și continuitatea obiectivelor asumate în contextul cadrului bugetar pe termen mediu.

3. Derogarea de la regulile stabilite la alin. (1) poate fi admisă doar pentru o perioadă fixă de, cel mult, trei ani și doar în caz de:

a) catastrofe naturale și alte situații excepționale care pun în pericol securitatea națională;

b) declin al activității economice și/sau dacă nivelul inflației depășește cu 10 puncte procentuale nivelul prognozat/planificat;

c) apariție a necesității de acoperire a soldului debitar al fondului general de rezervă al Băncii Naționale a Moldovei, precum și în caz de criză financiară sistemică, pentru capitalizarea băncilor și pentru garantarea creditelor de urgență acordate băncilor de către Banca Națională a Moldovei.

4. În cazul situațiilor specificate la alin. (3), Guvernul informează Parlamentul despre:

a) motivele care au condiționat derogarea de la regulile politicii bugetar-fiscale;

b) măsurile pe care Guvernul intenționează să le întreprindă pentru a se conforma din nou regulilor politicii bugetar-fiscale;

c) termenul în care se planifică să se reînceapă respectarea regulilor politicii bugetar-fiscale.

5. În perioada aplicării derogării, Guvernul raportează semestrial Parlamentului despre evoluția indicatorilor macrobugetari, măsurile întreprinse și pe care planifică să le întreprindă pentru a se conforma regulilor politicii bugetar-fiscale.

Alte prevederi legale cu conotație bugetară constituie regulile privind soldul bugetului care prevăd că nivelul-limită al soldului bugetar se stabilește prin legile/deciziile bugetare anuale, care prevăd, după caz, sursele de finanțare a deficitului bugetar sau direcționarea excedentului bugetar. Orice modificare a soldului bugetar se adoptă doar prin lege/decizie de modificare a bugetului [5, art. 16] și regulile privind impactul financiar care presupun că proiectele de acte normative cu impact financiar asupra bugetelor se supun expertizei financiare în conformitate cu legislația ce reglementează modul de elaborare a actelor normative. Pe parcursul anului bugetar în curs nu pot fi puse în aplicare decizii care conduc la reducerea veniturilor și/sau majorarea cheltuielilor bugetare, dacă impactul financiar al acestora nu este prevăzut în



buget. Stabilirea prin alte acte normative decât legea/decizia bugetară anuală a unor sume sau cote procentuale din buget sau din produsul intern brut destinate anumitor domenii, sectoare sau programe nu se admite [5, art. 17].

Prin adoptarea Legii finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr. 181/2014, s-au introdus reguli pentru întărirea guvernanței bugetar-fiscale. Aplicarea și consolidarea regulilor politicii bugetar-fiscale instituite în legislația națională capătă o importanță de prim ordin în contextul proiecției bugetare pe anul 2017 și perspectiva 2018-2019 .

Pentru asigurarea aplicării în practică a prevederilor legii menționate și în vederea îmbunătățirii gestiunii utilizării fondurilor publice, în anul 2013, a fost aprobată *Strategia de dezvoltare a managementului finanțelor publice pentru anii 2013-2020*, structurată pe cele mai importante domenii ale managementului finanțelor publice, care a identificat problemele în domeniu și a trasat direcțiile și acțiunile de soluționare a acestora și îmbunătățire a situației în domeniu. Cu toate că, în decursul ultimilor ani în Republica Moldova în domeniul Managementului Finanțelor Publice au fost efectuate un șir de schimbări importante, armonizarea procesului de elaborare a bugetului la bunele practici ale țărilor dezvoltate este încă în proces de desfășurare [4].

Reformarea procesului bugetar în Republica Moldova a început în anul 2000 cu introducerea unor elemente ale managementului performanțelor. În această ordine de idei, menționăm implementarea *Cadrului Bugetar pe Termen Mediu* pe 3 ani, ce servește drept bază pentru planificarea bugetară anuală. Ministerul Finanțelor dispune de un modul informațional macrofinanciar pentru elaborarea scenariilor de venituri.

Astfel, la elaborarea CBTM (2017-2019), au fost luate în considerație următoarele asumări: restabilirea creșterii economiei naționale - după temperarea ritmurilor de creștere în anul 2015, restabilirea integrală a finanțării externe pentru suportul bugetar din partea partenerilor de dezvoltare, implementarea cadrului legislativ în vigoare și a măsurilor fiscale și bugetare preconizate pe perioada de referință. Unul dintre obiectivele de bază în perioada CBTM (2017-2019), care constituie și o premisă pentru susținerea noilor inițiative de politică, este eficientizarea utilizării resurselor bugetare și redirecționarea resurselor existente către programele de importanță majoră. Cerința de eficientizare a utilizării bugetelor existente cu redirecționarea resurselor eliberate pentru noile inițiative de politică devine și mai stringentă în legătură cu necesitatea concentrării resurselor disponibile preponderent pentru realizarea obiectivelor și activităților Programului de activitate a Guvernului pe anii 2016-2018 și susținerea priorităților din Strategia Națională de Dezvoltare „Moldova 2020” [2].

Programul de activitate a Guvernului pe anii 2016-2018 prevede promovarea unei politici bugetare prudente, previzibile și responsabile, care ar asigura stabilitatea pe termen mediu și lung a bugetului. La baza politicilor bugetar-fiscale stau preocupările majore ale Guvernului, orientate spre înlăturarea riscurilor la adresa securității interne și externe a statului, stabilizarea sectorului bancar, combaterea

corupției, sancționarea și combaterea fraudelor financiare, asigurarea unui echilibru întru consolidarea fiscală sustenabilă și impulsivitatea dezvoltării economice, susținerea grupurilor vulnerabile ale societății.

Aceste obiective urmează să fie realizate într-un context complex caracterizat prin scăderea încrederii cetățenilor în instituțiile statului, creșterea vulnerabilității sistemului financiar, precum și presiune majoră asupra sistemului bugetar, cauzată de conjunctura economică și politică regională nefavorabilă și de criza internă a sectorului bancar [2].

Cu referire la controlul intern prin intermediul auditului intern în instituțiile administrației centrale și locale, conform datelor Ministerului Finanțelor, se relevă că la nivelul APC sunt create 21 subdiviziuni de audit intern (în care activează 35 auditori interni), dintre care o subdiviziune de audit intern nu este funcțională.

24 APL de nivelul II dispun de subdiviziuni de audit intern (în care activează 24 auditori interni), dintre care 12 subdiviziuni nu sunt funcționale.

La acest capitol Ministerul Finanțelor implementează mai multe măsuri, cum ar fi fortificarea capacităților auditorilor interni prin instituirea unui sistem de dezvoltare profesională continuă a auditorilor interni din sectorul public. O altă activitate în curs de realizare reprezintă activitatea Unității centrale de armonizare (Direcției de armonizare a Controlului Financiar Public Intern) este susținută de experți olandezi prin intermediul Acordului de colaborare dintre Ministerul Finanțelor al Republicii Moldova și Ministerul Finanțelor al Olandei [8].

Cu referire la inspecția financiară, complementată de auditul intern pentru asigurarea controlului veniturilor și cheltuielilor guvernului și pentru combaterea fraudelor financiare și a corupției autorul a constatat că accesul publicului la buget și la executarea bugetului este asigurată prin publicarea *Legii cu privire la bugetul de stat și a Raportului privind executarea bugetului*. Examinarea Raportului privind executarea bugetului de stat pe anii 2014, 2015 și 2016 relevă că acesta include analiza indicatorilor financiari, inclusiv veniturile și cheltuielile bugetare, rezultatele (excedent/deficit) executării bugetului, datoria publică a bugetului public național și a bugetului de stat, precum și executarea bugetului de stat pe principalele grupe de cheltuieli. Datorită faptului că bugetul de stat pe anul 2014 a fost fundamentat în totalitate pe programe de performanță, executarea bugetului de stat pe principalele grupe de cheltuieli a fost raportată pe performanța înregistrată în cadrul subprogramelor aferente grupei principale, folosind indicatorii de performanță (de rezultat, produs și eficiență). Anterior, în anii 2012-2013, acest capitol includea raportarea mixtă a executării cheltuielilor: pe grupe de resurse pentru unele domenii și pe subprograme pentru alte domenii. Analiza relevă că performanța înregistrată, raportată pe subprograme, nu asigură măsurarea performanței pe programe, în ansamblu pe autoritatea publică, ce implementează două sau mai multe subprograme, în ansamblu pe minister (sau organ al administrației publice), precum și măsurarea performanței globale a utilizării resurselor bugetului de stat.

*Auditul extern.* În Republica Moldova, Curtea de Conturi este autoritatea su-

premă care efectuează auditul financiar extern al utilizării resurselor bugetului. Auditul extern include și unele elemente de audit al performanțelor, care apreciază gradul de realizare a țințelor indicatorilor de performanță. Datele indică un grad foarte redus de transparență și responsabilitate în realizarea recomandărilor hotărârilor CC, înaintate în adresa autorităților publice supuse auditului extern. În același timp, autoritățile publice raportează, la modul general, despre realizarea acestor recomandări, limitându-se la relatarea informației despre elaborarea planului de acțiuni și gradul de realizare a acțiunilor, informațiile nu sunt publicate pe paginile web. Raportarea implementării recomandărilor auditelor externe rămâne a fi un punct slab [4,46 p.].

În contextul armonizării legislației bugetare din Republica Moldova, este important de subliniat că acesta este un proces complex și pe termen mediu, care implică armonizarea politicilor, armonizarea/transpunerea corectă a legilor relevante, în cazul în care actualizarea acestora este potrivită, crearea și oferirea resurselor (prin intermediul organizațiilor noi sau prin alte metode) a structurilor instituționale necesare și urmărirea implementării și executării credibile și verificabile din punctul de vedere al obiectivelor. Astfel, elaborarea simplă a legilor în stilul UE pentru Moldova („transpunerea” sau „armonizarea” legilor) este un concept mult mai îngust care nu realizează beneficiile dorite pentru Republica Moldova sau implementarea angajamentelor referitoare la armonizarea legislației într-un domeniu particular [4,46 p.].

## BIBLIOGRAFIE

1. Boțan Igor. Prevederile acordului de asociere Republica Moldova - Uniunea Europeană. Ghid. Ed. Arc, Chișinău, 2014, 41 p.
2. Cadrul bugetar pe termen mediu (2017-2019). Chișinău, 2016. [On-line]: <http://mf.gov.md/files/files/CBTM%202017-2019.pdf>
3. Guștiuc Andrei, Guștiuc Ludmila. Impactul ultimelor modificări ale cadrului legal în domeniul financiar-bancar asupra eliminării pericolelor de securitate națională. Materiale ale mesei rotunde cu participarea internațională, consacrate Zilei internaționale a drepturilor omului, 11 decembrie 2015. Chișinău, 2016, 115 p.
4. Hîncu Vasile. Fundamentele evaluării performanțelor bugetare la nivelul administrației publice centrale. Teză de doctor în științe economice. Chișinău, 2014, 44 p.
5. Legea nr. 181 din 25.07.2014 a finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale. //Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 223-230 din 08.08.2014.
6. Legea bugetului de stat pe anul 2016 nr. 154 din 01.07.2016. //Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 230-231/486 din 26. 07. 2016.
7. Legea privind controlul financiar public intern, nr. 229 din 23 septembrie 2010. // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 26.11.2010, nr. 231-234.

8. Raport privind realizarea Planului național de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană pentru anii 2014-2016, perioada de raportare semestrul I al anului 2016, 25 p.

9. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 808 din 07.10.2014 cu privire la aprobarea Planului național de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană în perioada 2014-2016. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 297-309 din 10.10.2014, art. nr. 851.

10. Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 146 din 09.07.2015 cu privire la Programul legislativ de realizare a angajamentelor de transpunere asumate în cadrul Acordului de Asociere dintre Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele-membre ale acestora, pe de altă parte, pentru anii 2015-2016. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 247-252 din 04.09.2015, art. nr. 477.

11. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1472 din 30.12.2016 cu privire la aprobarea Planului național de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană în perioada 2017-2019. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 103-108 din 31.03.2017, art. nr. 271.

# ABORDĂRI CONCEPTUALE PRIVIND PROTECȚIA DREPTURILOR OMULUI PE INTERNET

## CONCEPTUAL APPROACHES ON THE PROTECTION OF HUMAN RIGHTS ON THE INTERNET

*Alexandru ȚARINĂ,*  
doctorand, Academia de Științe a Moldovei

### SUMMARY

*The protection of fundamental rights has become an axiom that no longer requires the luxury of argumentation. From another point of view, the protection of human rights on the Internet is beginning to come out. This is all the more important because the Internet plays an important role in people's daily life and in all aspects of human society. The impact of the Internet on social, economic and cultural activities is also growing.*

*In the same time, there is an increasing number of cases which relate to the Internet before the European Court of Human Rights. The Court has affirmed that the Internet has now become one of the principal means by which individuals exercise their right to freedom of expression and information providing as it does essential tools for participation in activities and discussions concerning political issues and issues of general interest.*

**Keywords:** Human Rights; Internet; Council of Europe; European Court of Human Rights; Internet Governance.

### REZUMAT

*Protecția drepturilor fundamentale ale omului a devenit o axiomă ce nu mai necesită lux de argumentare. În altă ordine de idei, în prim-plan începe să iasă protecția drepturilor omului pe Internet. Aceasta cu atât mai mult cu cât Internetul joacă un rol important în viața cotidiană a oamenilor și în toate aspectele societății umane. Impactul Internetului asupra activității sociale economice și culturale este, de asemenea, în creștere.*

*În același timp, există un număr din ce în ce mai mare de cazuri care se referă la Internet în fața Curții Europene a Drepturilor Omului. Curtea a afirmat că Internetul a devenit acum unul dintre principalele mijloace prin care indivizii își exercită*

*dreptul la libertatea de exprimare și la furnizarea de informații, deoarece dispune de instrumente esențiale pentru participarea la activități și discuții privind chestiuni politice și probleme de interes general.*

**Cuvinte-cheie:** *drepturile omului, Internet, Consiliul Europei, Convenția Europeană a Drepturilor Omului, guvernanta Internetului.*

Statele-membre ale Consiliului Europei au datoria de a respecta, a proteja și a asigura exercitarea drepturilor și a libertăților cuprinse în instrumentele ratificate de către acestea. Republica Moldova a ratificat setul principal de convenții ale CoE cu privire la probleme asociate Internetului. Convenția care abordează direct problemele asociate Internetului este Convenția de la Budapesta. Multe alte instrumente juridice cu caracter recomandativ abordează aspecte mai ample de Guvernanta a Internetului, inclusiv drepturile omului. De exemplu, Declarația Comitetului de Miniștri al CoE privind principiile de Guvernanta a Internetului prevede faptul că „drepturile și libertățile fundamentale sunt valabile în egală măsură pentru mediul online și offline”. Această afirmație a fost reiterată de către Consiliul privind Drepturile Omului al ONU în Rezoluția sa din 2012 cu privire la „Promovarea, protecția și exercitarea drepturilor omului pe Internet”.

Autoritățile publice centrale din Republica Moldova au dat dovadă de o puternică voință politică pentru dezvoltarea și promovarea Societății informaționale în folosul cetățenilor și al întreprinderilor, în special, prin asigurarea disponibilității ample a TIC și prin calitatea mai bună a serviciilor la prețuri rezonabile, în același timp, asigurând respectarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale. Adoptarea unei serii de documente de politică de către Parlament și Guvern reiterează aceste angajamente, care să armonizeze, totodată, legislația sa cu instrumentele, CoE, UE și internaționale și să abordeze provocările și deficiențele aflate într-o evoluție constantă. Până acum, unele dintre domeniile prioritare pentru regulamentele legislative au fost viața privată, protecția datelor în general, inclusiv în domeniul comunicațiilor electronice, proprietatea intelectuală, criminalitatea informatică, securitatea informației, nediscriminarea, anumite drepturi ale copiilor și tinerilor etc.

Cu toate acestea, punerea în aplicare a cadrului legal și a inițiativelor de politică a constituit o preocupare, având în vedere, de exemplu, constrângerile bugetare, lipsa experienței în anumite domenii. Conturarea cadrului legal pentru a se adapta la evoluția rapidă a Internetului este, de asemenea, într-un stadiu incipient și ar trebui să se adapteze anumite instrumente juridice. Pentru implementarea unor proiecte inovatoare trebuie să se dezvolte reguli noi. Se recomandă să se ia măsuri adecvate pentru prevenirea, investigarea, pedepsirea și acordarea de despăgubiri în cazuri de încălcare, printr-o legislație și măsuri eficiente, având în vedere, în special, faptul că Republica Moldova are obligații pozitive de protejare a drepturilor și libertăților fundamentale ale persoanelor pe Internet.

În plus, se vor depune eforturi de către autoritățile publice pentru promovarea Internetului ca o valoare publică națională - un instrument esențial și modern pentru dezvoltarea țării.

Guvernul va avea în vedere să înființeze o platformă privind drepturile omului pe

Internet, care să funcționeze bine și care să vizeze stabilirea unor dialoguri permanente între autoritățile publice, în special, organele de aplicare a legii, sectorul privat și societatea civilă.

Pe baza instrumentelor juridice actuale ratificate de Republica Moldova, mai exact Convenția 108, Convenția de la Budapesta, Convenția de la Lanzarote, Convenția CEDO, alte recomandări ale CoE adoptate în domeniul Guvernanței Internetului, având în vedere corpul actual al CoE de politici de susținere a drepturilor omului și a democrației, în care acesta a evidențiat viziunea sa de abordare a Internetului cu axare pe oameni și drepturile omului, care a îndreptățit utilizatorii de Internet să își exercite drepturile și libertățile pe Internet, având în vedere jurisprudența CEDO, se recomandă Republicii Moldovei să-și intensifice eforturile pentru a garanta protecția drepturilor omului și a libertăților fundamentale pe Internet [6, pp. 69-70].

În intenția de a efectua o radiografie a cadrului normativ european ce guvernează materia drepturilor omului pe Internet, se constată că, din instrumentele cu caracter juridic obligatoriu ale CoE, în mod deosebit se impune prin consistența abordărilor Convenția de la Budapesta, Convenția pentru protecția copiilor împotriva exploatării sexuale și a abuzurilor sexuale (STCE nr. 201, denumită uzual „Convenția de la Lanzarote”), Convenția pentru protecția persoanelor față de tratamentul automatizat al datelor cu caracter personal (STE nr. 108, denumită uzual „Convenția 108”), Convenția cu privire la informarea și cooperarea juridică ce ține de „Serviciile Societății Informaționale” (STCE nr. 180, denumită uzual „Convenția privind serviciile societății informaționale”) și Convenția Europeană a Drepturilor Omului (STE nr. 5, denumită tradițional „CȚEDO”) - convenții ratificate de către Republica Moldova. Alte standarde cu caracter de recomandare adoptate de către Comitetul de Miniștri al CoE oferă statelor-membre orientări cu privire la aspecte legate de Internet. Acestea sunt sintetizate, de exemplu, în Recomandarea CM/Rec(2014)6 a Comitetului de Miniștri către statele-membre cu privire la Ghidul drepturilor omului pentru utilizatorii rețelelor de Internet [15].

Așa cum în Republica Moldova încă nu a fost formulată o opinie doctrinară privind conținutul conceptului de „protecție a drepturilor omului pe Internet”, suntem nevoiți să apelăm la experiența Consiliului Europei.

Analiza minuțioasă a abordărilor doctrinare și a principalelor instrumente juridice ce reglementează domeniul protecției drepturilor omului pe Internet, a permis să constatăm conținutul său material.

Prin urmare, identificăm 8 piloni pe care se fundamentează conceptul protecției drepturilor omului pe Internet:

**1. Acces și nediscriminare.** Bazele normative ale acestui pilon sunt formate din instrumentele Consiliului Europei, cele mai relevante fiind: Recomandarea CM/Rec(2016)1 a Comitetului de Miniștri către statele-membre privind protecția și promovarea dreptului la libertatea de exprimare și dreptului la viața privată în legătură cu neutralitatea rețelei; Raportul raportorului special privind promova-



rea și protecția dreptului la libertatea de opinie și de exprimare, Frank La Rue; Protocolul nr. 12 la Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale; CoE, CM/Rec(2007)16 a Comitetului de Miniștri către statele-membre cu privire la măsurile de promovare a valorii Internetului ca serviciu public; Declarația Comitetului de Miniștri privind neutralitatea rețelei; Detalii privind Tratatul nr. 180 - Convenția cu privire la informații și cooperare juridică privind „Servicii ale societății informaționale”.

**2. Libertatea de exprimare și informare.** Bazele normative ale acestui pilon sunt formate din instrumentele Consiliului Europei, cele mai relevante fiind: Recomandarea CM/Rec(2016)1 a Comitetului de Miniștri către statele-membre privind protecția și promovarea dreptului la libertatea de exprimare și dreptului la viața privată în legătură cu neutralitatea rețelei; Recomandarea nr. R(97) 20 a Comitetului de Miniștri către statele-membre cu privire la „discursul de instigare la ură” (adoptată de Comitetul de Miniștri la 30 octombrie 1997 la cea de a 607-a reuniune a miniștrilor-adjuncți); Recomandarea CM/Rec(2008)6 a Comitetului de Miniștri către statele-membre cu privire la măsurile de promovare a respectării libertății de exprimare și informare în ceea ce privește filtrele pe Internet; Recomandarea CoE nr. R (97) 21 a Comitetului de Miniștri către statele-membre cu privire la mass-media și promovarea unei culturi a toleranței (adoptată de către Comitetul de Miniștri la 30 octombrie 1997 la cea de a 607-a reuniune a miniștrilor adjuncți); Recomandarea Consiliului Europei CM/Rec(2011)8 a Comitetului de Miniștri către statele-membre cu privire la protecția și promovarea universalității, a integrității și a caracterului deschis al Internetului.

**3. Întrunire, asociere și participare.** Bazele normative ale acestui pilon sunt formate din instrumentele Consiliului Europei, cele mai relevante fiind: Comisia Europeană pentru democrație prin lege (Comisia de la Veneția). Ghid privind libertatea de întrunire pașnică; Recomandarea CM/Rec(2012)3 a Comitetului de Miniștri către statele-membre cu privire la protecția drepturilor omului în ceea ce privește motoarele de căutare; Recomandarea CM/Rec(2009)1 a Comitetului de Miniștri către statele-membre cu privire la democrația electronică (e-democrația) (adoptată de către Comitetul de Miniștri la 18 februarie 2009 la cea de a 1049-a reuniune a miniștrilor-adjuncți).

**4. Protecția vieții private și a datelor.** Bazele normative ale acestui pilon sunt formate din instrumentele Consiliului Europei, cele mai relevante fiind: Convenția pentru protecția persoanelor referitor la prelucrarea automatizată a datelor cu caracter personal, Strasbourg, 28 ianuarie 1981 (Convenția 108); CoE, Protocolul adițional la Convenția pentru protecția persoanelor referitor la prelucrarea automatizată a datelor cu caracter personal, cu privire la autoritățile de control și fluxul transfrontalier al datelor, STCE nr. 181, 2001.

**5. Educație și alfabetizare.** Bazele normative ale acestui pilon sunt formate din instrumentele Consiliului Europei, cele mai relevante fiind: Recomandarea CM/Rec(2007)16 a Comitetului de Miniștri către statele-membre cu privire la măsurile

de promovare a valorii Internetului ca serviciu public; Declarația Comitetului de Miniștri privind drepturile omului și statul de drept în societatea informațională. CoE CM (2005)56 final 13 mai 2005; Recomandarea Comitetului de Miniștri către statele-membre privind Ghidul drepturilor omului pentru utilizatorii de Internet (adoptată de către Comitetul de Miniștri la 16 aprilie 2014 la cea de a 1197-a reuniune a miniștrilor-adjuncți). CoE CM Rec(2014)6.

**6. Copiii și tinerii.** Bazele normative ale acestui pilon sunt formate din instrumentele Consiliului Europei, cele mai relevante fiind: Convenția Consiliului Europei pentru protecția copiilor împotriva exploatării sexuale și a abuzurilor sexuale (Convenția de la Lanzarote), 25.X.2007 (Convenția de la Lanzarote); Recomandarea CM/Rec(2012)4 a Comitetului de Miniștri către statele-membre „privind protecția drepturilor omului în contextul serviciilor rețelelor de socializare”; Recomandarea CM/Rec(2009)5 „cu privire la măsurile de protecție a copiilor contra informației și comportamentului dăunător și de promovare a participării lor active la formarea noului mediu informațional și comunicațional”; Recomandarea CM/Rec(2008)6 „cu privire la măsurile de promovare a respectării libertății de exprimare și informare în ceea ce privește filtrele pe Internet; Recomandarea CM/Rec(2006)12 „privind pregătirea copiilor pentru noul mediu al informației și comunicațiilor”; Declarația Comitetului de Miniștri „privind protecția demnității, securității și vieții private a copiilor pe Internet” (20 februarie 2008).

**7. Remedii efective.** Bazele normative ale acestui pilon sunt formate din instrumentele Consiliului Europei, cele mai relevante fiind: Comisia Europeană, „Implementarea Politicii Europene de Vecinătate în Republica Moldova, Progresul din 2014 și recomandări de măsuri”, Bruxelles, 25.3.2015; Convenția cu privire la servicii ale societății informaționale.

**8. Criminalitate informatică și securitate informatică.** Bazele normative ale acestui pilon sunt formate din instrumentele Consiliului Europei, cele mai relevante fiind: Convenția privind criminalitatea informatică, Budapesta, 23 noiembrie 2001 (Convenția de la Budapesta); Convenția pentru protecția persoanelor referitor la prelucrarea automatizată a datelor cu caracter personal, Strasbourg, 28 ianuarie 1981 (Convenția 108); Convenția Consiliului Europei pentru protecția copiilor împotriva exploatării sexuale și a abuzurilor sexuale (Convenția de la Lanzarote), 25.X.2007 (Convenția de la Lanzarote).

Generalizând cele menționate, formulăm cea mai importantă concluzie – necesitatea efectuării unor studii fundamentale privind domeniul protecției drepturilor omului pe Internet.

Constatăm prefigurarea unei noi direcții de cercetare și abordări doctrinare.

În studiile ulterioare ne propunem să cercetăm fiecare reper în parte și să identificăm principalele direcții doctrinare și dispozițiile de bază ale instrumentelor juridice.

Totodată, prezintă interes modul în care Republica Moldova a înțeles și aplică standardele protecției drepturilor omului pe Internet.

## BIBLIOGRAFIE

1. Abramytchev Vladimir. Harmonisation of the digital markets in the Eastern Partnership. Ed. Consiliului Europei, Strasbourg, 2015, 389 p.
2. Curtea Europeană a Drepturilor Omului. Fișe tematice - Tehnologii noi (noiembrie 2017). În: [http://www.echr.coe.int/Documents/FS\\_New\\_technologies\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/FS_New_technologies_ENG.pdf)
3. Comentarii cu privire la Recomandarea CM/Rec(2014)6 a Comitetului de Miniștri către statele-membre privind ghidul drepturilor omului pentru utilizatorii de Internet.
4. Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (Convenția Europeană a Drepturilor Omului). În: <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/005>
5. Decizia Consiliului din 16 iunie 2014 privind semnarea, în numele Uniunii Europene, și aplicarea provizorie a Acordului de asociere dintre Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele-membre ale acestora, pe de o parte, și Republica Moldova, pe de altă parte (2014/492/UE). Oficial Journal of the European Union Nr. L 260, vol.57, 30.08.2014, 744 p. În: [http://eeas.europa.eu/moldova/pdf/eu-md\\_aa-dcfta\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/moldova/pdf/eu-md_aa-dcfta_en.pdf)
6. Demian Olga. Raport privind protecția drepturilor omului pe Internet. Ed. Consiliului Europei, Chișinău, 2015, 77 p.
7. Horten Monica. Raport privind neutralitatea Internetului în Republica Moldova. Ed. Consiliului Europei, Chișinău, 2016, 20 p.
8. Internet: case-law of the European Court of Human Rights (Jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului). Ed. Research Division, Bruxelles, 2014. 62 p. În: [http://www.echr.coe.int/Documents/Research\\_report\\_internet\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Research_report_internet_ENG.pdf)
9. Kelly S. Cook S. Freedom on the net 2011: a global assessment of Internet and digital media (Libertatea pe net 2011: o evaluare globală a Internetului și a mijloacelor media digitale). Ed. Freedom House, Washington DC, 2011, 410 p.
10. Korff Douwe. The Rule of Law on the Internet and in the wider digital world (Statul de drept pe Internet și lumea digitală amplă). Ed. Council of Europe. Bruxelles, 2014, 124 p.
11. Linii directorii pentru furnizorii de servicii Internet privind drepturile omului, Ed. Consiliului Europei, 28 p.
12. Moldova: Raport asupra drepturilor omului pe anul 2016. Chișinău, 2017, 41 p.
13. Percepții asupra drepturilor omului în Republica Moldova, Ed. Oficiul Avocatului Poporului și Oficiul Înaltului Comisar ONU pentru Drepturile Omului (OHCHR), Chișinău, 2016, 78 p.
14. Poalelungi Mihai. Obligațiile pozitive și negative ale statului prin prisma Convenției Europene pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale. Teză de doctor habilitat în drept. Ed. ULIM, Chișinău, 2015, 324 p.
15. Poalelungi Mihai. Convenția Europeană a Drepturilor Omului. Comentariu asupra hotărârilor Curții Europene a Drepturilor Omului versus Republica Moldova. Concluzii și recomandări. Ed. Consiliului Europei, Chișinău, 2017, 576 p.

16. Raportul Parlamentului European referitor la Raportul anual pe 2016 privind drepturile omului și democrația în lume și politica Uniunii Europene în această privință. 2017/2122 (INI).

17. Recomandarea CM/Rec(2014)6 16/04/2014 a Comitetului de Miniștri către statele-membre privind Ghidul drepturilor omului pentru utilizatorii de Internet, adoptată de către Comitetul de Miniștri la 16 aprilie 2014 la cea de a 1197-a reuniune a miniștrilor-adjuncți. În: [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016804d5b31](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016804d5b31)

18. Recomandarea CM/Rec(2016)5[1] a Comitetului de Miniștri către statele-membre privind libertatea pe Internet, adoptată la 13 aprilie 2016. În: [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=09000016806415fa](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016806415fa)

19. Richardson Janice ș.a. Ghid de utilizare a internetului. Ed. a 2-a. Consiliul Europei. Bruxelles, 2016, 102 p.

# UNELE ASPECTE CU PRIVIRE LA CONDIȚIILE DE EXERCITARE A ACCESULUI LIBER LA JUSTIȚIE

## SOME ASPECTS REGARDING THE CONDITIONS OF REALIZATION OF ACCESS TO JUSTICE

*Eugen TROCIN,*

*doctorand,*

*Institutul de Cercetări Juridice și Politice  
al Academiei de Științe a Moldovei*

### SUMMARY

*Defined as one of the fundamental rights of the human being, free access to justice is found in an indivisible connection with the rule of law, constituting a genuine mechanism for its operation, guaranteeing the restoration of legality when it has been violated, but also a fundamental principle of the organization of any democratic judiciary system, and an expression of the fact that justice has become one of the guarantees of the effective exercise of citizens' rights and freedoms due to the place of the judiciary in the system of public powers.*

**Keywords:** *fundamental rights, legality, constitutional principle, free access to justice, equality.*

### REZUMAT

*Definit ca fiind unul dintre drepturile fundamentale ale ființei umane, liberul acces la justiție se regăsește într-o indivizibilă conexiune cu statul de drept, constituind un veritabil mecanism de funcționare a acestuia, garanție a restabilirii legalității, atunci când aceasta a fost încălcată, dar și un principiu fundamental al organizării oricărui sistem judiciar democratic și o expresie a faptului că justiția a devenit una dintre garanțiile exercitării efective a drepturilor și libertăților cetățenești datorită locului puterii judecătorești în sistemul puterilor publice.*

**Cuvinte-cheie:** *drepturi fundamentale, legalitate, principiu constituțional, acces liber la justiție, egalitate.*

Prin generalitatea formulării sale, textul constituțional permite oricărei persoane accesul la justiție și vizează apărarea oricărui drept sau libertăți și a ori-

căruia interes legitim, indiferent dacă acesta rezultă din Constituție sau din alte legi, constituind și o regulă constituțională, care împrumută de la principiul general al egalității caracterul ambivalent, atât sub forma unei egalități stricte cât și în cea a unei egalități relative [18, p. 233-238].

De asemenea, accesul la justiție trebuie să fie general și egal, statul având obligația de a nu exclude pe nimeni de la posibilitatea de acces la o instanță de judecată independentă și imparțială care ar judeca cauza în mod echitabil, indiferent dacă cauza vizează libertatea sau proprietatea [1, p. 16].

Accesul la justiție include în sine ideea de egalitate, nu atât în plan formal, ceea ce prevede legea în sensul egalității în drepturi, dar în mod efectiv – egalitate în posibilități [14, p. 61], inclusiv diverse opțiuni prin care sistemul de justiție ajută persoanele să soluționeze conflictele.

Egalitatea în fața justiției presupune, din perspectiva dreptului constituțional, două aspecte:

- egalitatea în materie de căi de atac;
- egalitatea de arme în materia dreptului procesual, care în fața procedurilor judiciare ar semnifica baza egalității în drepturi, și care reprezintă prin ea însăși o egalitate pe care Constituția o acordă tuturor cetățenilor [11, p. 21].

Prin urmare, din principiul egalității în fața justiției rezultă că tuturor justițiabililor li se aplică aceleași legi, sunt judecați de aceleași instanțe, iar procedurile judiciare atât în materie penală cât și în materie civilă ori administrativă sunt aceleași pentru toți, având aceleași drepturi și aceleași obligații procesuale, dar fiind atestate și unele situații care par a contraveni principiului egalității în fața justiției, și anume: admiterea instanțelor speciale, stabilirea în unele cazuri a competenței materiale a instanțelor penale în funcție de calitatea persoanelor, stabilirea unor norme procedurale de protecție a unor persoane în raport cu funcțiile pe care acestea le îndeplinesc etc.

Eficiența accesului la justiție, ca aspect al caracterului său efectiv, impune statelor să asigure cadrul legal astfel încât orice persoană să-și poată apăra sau realiza, în mod real, drepturile și interesele legitime în fața instanței, să fie concrete și efective, nu teoretice și iluzorii, deoarece accesul la justiție sau dreptul de acces la un tribunal are tocmai acest scop.

O garanție a efectivității și a eficacității accesului la justiție o constituie condițiile de calitate a legii [6]. În cauza Rotaru contra României [7], C.E.D.O. recunoaște că o lege este previzibilă numai când este redactată cu suficientă precizie, de natură să permită oricărei persoane să-și corecteze conduita. Insistând asupra predictibilității legii în cauza Sunday Times contra Regatului Unit [9], precum și în cauza Cantoni contra Franței [8], Curtea a decis că „cetățeanul trebuie să dispună de informații suficiente asupra normelor juridice aplicabile într-un caz dat și să fie capabil să prevadă, într-o manieră rezonabilă, consecințele care pot apărea „dintr-un act determinat” ori care ar putea rezulta dintr-o anumită faptă.

În aceeași ordine de idei, Jean-Claude Soyer și Michel de Salvia susțin că „dreptul de acces la un tribunal” determină anumite exigențe teoretice și practice, identificând două caractere: este un drept efectiv, respectiv nu este un drept absolut [16, p. 257-259].

Prin urmare, se conturează două caractere fundamentale definitorii ale dreptului la acces liber la justiție:

a) Efectivitatea accesului care implică obligația statului de a acorda tribunalului o competență de plină jurisdicție, dar și obligația pozitivă a statelor de a asigura, în mod real, posibilitatea oricărei persoane de a-și susține cauza în fața unui judecător.

Acordarea tribunalului unei competențe de plină jurisdicție pentru a-i permite să examineze cauza pe fond, atât asupra aspectelor de fapt cât și a celor de drept, reprezintă o obligație a statului, în urma căreia judecătorul dobândește puterea nu numai cu privire la soluția care urmează a fi dată, ci și puterea de investigare a acestuia, anume posibilitatea deschisă de lege spre a cunoaște afacerea dedusă judecătii sub toate aspectele de drept și de fapt [10, p. 290].

b) Caracterul nonabsolut, care presupune stabilirea unor limitări pentru această libertate, impuse de puterea de stat cu scopul salvagădării altor interese, cum ar fi drepturile și libertățile altora, principiul securității juridice etc., însă cu condiția ca respectivele limitări să vizeze un scop legitim și să existe un raport de proporționalitate între mijloacele utilizate de stat și scopul vizat de acesta.

Respectiv, în formulă sintetizată, efectivitatea accesului la justiție implică trei aspecte: 1) accesul la justiție să fie eficient, ceea ce presupune ca statul să permită accesul la justiție oricărei persoane; 2) să implice obligația statelor de a acorda tribunalului o competență de plină jurisdicție pentru a-i permite să examineze cauza în fond, atât asupra aspectelor de fapt cât și a celor de drept; 3) să implice obligația pozitivă a statelor de a asigura în mod real posibilitatea oricărei persoane de a-și susține cauza în fața unui judecător [19, p. 231-252].

Atât denumirea marginală a art. 21 din Constituția României cât și a art. 20 din Constituția Republicii Moldova, „Accesul liber la justiție”, precum și a prevederilor alineatului (2) al acestor texte constituționale, care stipulează că nicio lege nu poate îngreuna acest drept, în fapt evocă libertatea persoanei de a se adresa justiției ori de câte ori justifică un interes legitim.

Din considerentul că într-o societate democratică, statul fiind organismul politic care dispune de forță și decide cu privire la întrebuintarea ei, garantează juridic și efectiv libertatea și egalitatea indivizilor, procedând la propria sa limitare, în literatura de specialitate s-a subliniat că „ideea dreptului este libertatea”, iar egalitatea nu poate exista decât între oameni liberi, a căror egalitate este consfințită juridic [17, p. 121].

E. Glasson și A. Tissier analizează liberul acces la justiție atât ca un drept public cât și o libertate publică” [15, p. 415].

Caracterul liber al accesului la justiție se află în strânsă legătură, de asemenea, cu independența justiției, deoarece în lipsa acesteia nu se poate vorbi des-



pre un liber acces la justiție, garantat tuturor, principiu comun întregului edificiu al drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale, iar trăsăturile justiției independente sunt larg consacrate în doctrină, precum și în sistemele politice din democrațiile tradiționale, fiind centrate pe decizia exclusiv independentă și sub nicio formă influențată ori cenzurată de vreun factor exterior al judecătorilor.

Privite cumulativ, independența și imparțialitatea, reprezintă garanții speciale ale unui proces echitabil într-un stat de drept, din considerentul că independența justiției este o stare de spirit, care trebuie întregită la nivelul judecătorilor printr-un statut adecvat, în scopul satisfacerii unei judecăți corecte, iar imparțialitatea judiciară, semnifică atitudinea instanței față de chestiunile și părțile unui anumit caz, dar și maniera în care este condus un proces. Cu alte cuvinte, imparțialitatea reprezintă garanția încrederii justițiabililor ca judecătorii implicați să hotărască în mod obiectiv și pe baza propriilor evaluări a faptelor relevante și a dreptului aplicabil, fără a avea prejudecăți sau predilecții în privința cazului pe care îl instrumentează, și fără ca să acționeze în moduri care susțin interesele uneia dintre părți [13, p. 17].

În accepțiunea Convenției Europene a Drepturilor Omului, dreptul la un tribunal este echivalent cu dreptul de acces la justiție, adică la un organ de jurisdicție, care trebuie să fie independent, imparțial și să tranșeze litigiul atribuit în competența sa pe baza normelor legale aplicabile și a unei anumite proceduri [2, 3].

De asemenea, eficacitatea accesului la justiție mai impune statelor să-și regleze sistemele judiciare, astfel încât orice persoană să-și poată satisface, în mod real, interesele în fața instanței, în măsura în care acestea sunt reale și licite, fără a fi admise cazuri în care instanța nu judecă un litigiu în termenul prevăzut de lege, afectând astfel, de o manieră ireversibilă, drepturile civile ale reclamantului, transformând procedura într-una lipsită de obiect, ori când unei persoane nu îi este permis să-și aducă cauza într-o materie nonpenală în fața unui judecător, existând o denegare de justiție.

Accesul liber la justiție nu înseamnă accesul la toate gradele de jurisdicție și la toate căile extraordinare de atac, acestea din urmă având prin definiție un caracter de excepție, tocmai pentru a asigura stabilitatea și securitatea raporturilor juridice. Prin urmare, legiuitorul național este suveran în a limita admisibilitatea unui recurs, impus de specificul domeniului supus reglementării, statul bucurându-se în această privință de o anumită marjă de apreciere [4].

Totuși, esențial este să fie asigurat accesul în sistemul instanțelor judecătorești, procedura de judecată, competența și căile de atac, deoarece, numai prin lege poate fi stabilit care sunt căile de atac și în ce condiții se exercită acestea, iar stabilirea prin lege a posibilității folosirii unora sau altora dintre căile de atac nu afectează accesul liber la justiție, pe motiv că respectivele restrângeri sunt constituționale, în măsura în care nu ating existența dreptului sau libertății însăși.

Asigurarea accesului la căile de atac ca modalități de acces la justiție implică în mod necesar asigurarea posibilității de a fi utilizate de toți cei care au

un drept și un interes legitim, iar instituirea unor condiții suplimentare pentru exercitarea tardivă a acestora [5] semnifică o îngrădire a accesului liber la justiție [12] din considerentele că caracterul legitim sau nelegitim al pretențiilor formulate în justiție este rodul judecării cauzei și el se constată prin hotărârea judecătorească.

În contextul celor expuse, conchidem că accesul la justiție semnifică faptul că orice persoană poate sesiza instanțele judecătorești în cazul în care consideră că drepturile, libertățile și interesele sale legitime au fost încălcate, însă cu condiția respectării anumitor rigori ce țin de competența instanțelor de judecată, de existența unor proceduri prealabile sesizării instanței, de regulile de timbrare, termenii de prescripție sau de decădere, procedura de judecată și de executare a hotărârilor, căile de atac care se pot accesa/parcure, incidența principiului autorității de lucru judecat etc.

Instituirea de către legiuitor a unor reguli speciale de procedură și modalități de exercitare a drepturilor procedurale, cu asigurarea posibilității de a ajunge în fața instanțelor judecătorești în condiții de egalitate, nu contravine principiului constituțional al egalității cetățenilor în fața legii.

## BIBLIOGRAFIE

1. Assessing the Effectiveness of National Human Rights Institutions. Switzerland: I.C.H.R.P., 2005, 46 p.

2. C.E.D.O. Cazul Coeme și alții contra Belgiei, Hotărârea din 18 octombrie 2000, cererea nr. 32492/96, 32547/96, 32548/96, 33209/96 and 33210/96. În: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-59194> (vizitat la 28.11.2017).

3. C.E.D.O. Cazul Tocono și Profesorii Prometeiști contra Moldovei, Hotărârea din 26 iunie 2007, cererea nr. 32263/03. În: [http://justice.md/file/CEDO\\_judgments/Moldova/TOCONO%20SI%20PROFESORII%20PROMETEISTI%20\(ro\).pdf](http://justice.md/file/CEDO_judgments/Moldova/TOCONO%20SI%20PROFESORII%20PROMETEISTI%20(ro).pdf) (vizitat la 28.11.2017)/

4. C.E.D.O. Cazul BĂLEȘ și alții contra Republicii Cehe, Hotărârea din 12 februarie 2003, cererea nr. 47273/99. În: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-60750> (vizitat la 28.11.2017).

5. C.E.D.O. Cazul Ceachir contra Moldovei, Hotărârea din 15 ianuarie 2008, cererea nr. 11712/04. În: [http://justice.md/file/CEDO\\_judgments/Moldova/CEACHIR%20\(ro\).pdf](http://justice.md/file/CEDO_judgments/Moldova/CEACHIR%20(ro).pdf) (vizitat la 28.11.2017).

6. C.E.D.O. Cazul Iordachi și Alții contra Moldovei, Hotărârea din 10 februarie 2009, cererea nr. 25198/02. În: [http://justice.md/file/CEDO\\_judgments/Moldova/IORDACHI%20SI%20ALTII%20\(ro\).pdf](http://justice.md/file/CEDO_judgments/Moldova/IORDACHI%20SI%20ALTII%20(ro).pdf) (vizitat la 28.11.2017).

7. C.E.D.O. Cazul Rotaru contra României, Hotărârea din 4 mai 2000, cererea nr. 28341/95. În: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58586> (vizitat la 28.11.2017).

8. C.E.D.O., Cazul Cantoni contra Franței, hotărârea din 11 noiembrie 1996, cererea nr. 17862/91. În: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58068> (vizitat la 28.11.2017).

9. C.E.D.O., Cazul The Sunday Times contra Marii Britanii, Hotărârea din 26 aprilie 1979, cererea nr. 6538/74). În: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57584> (vizitat la 28.11.2017).

10. Chiriță R. Convenția europeană a drepturilor omului. Comentarii și explicații. Vol. I. București: C.H. BECK, 2007, 505 p.

11. Constituția României revizuită - comentarii și explicații. București: CH Beck, 2004, 363 p.

12. Decizia Curții Constituționale a României nr. 46/27.01.2005. În: Monitorul Oficial nr. 204/10.03.2005.

13. Dumbravă H., Cigan D., Danileț Cr. Factorii de presiune și conflictele de interese în justiție. Iași: Timpul, 2007, 46 p.

14. Etherington B. Notes on Diversity and Access to Justice. În: Queen's Law Journal, 2000-2001, vol. 26, 43-65 p.

15. Glasson E., Tissier A., Traité théorique et pratique d'organisation judiciaire, de compétence et de procédure civile. Paris: Recueil Sirey, 1925, 3221 p.

16. La Convention européenne des droits de l'homme: commentaire article par article. Paris: Economica, 1999, 1230 p.

17. Popa N. Teoria generală a dreptului. București: Actami, 1998, 336 p.

18. Tănăsescu S.E. Principiul egalității în dreptul românesc. București: ALL BECK, 1999, 367 p.

19. Udroi M., Nemeș A. Dreptul de acces la justiție și limitele sale în cadrul procesului penal. În revista: „Dreptul”, nr.12/2008, p. 231-252.

# К ВОПРОСУ О СПОСОБАХ СОВЕРШЕНИЯ МОШЕННИЧЕСТВА С БАНКОВСКИМИ КАРТАМИ

## REGARDING THE WAYS OF COMMITTING FRAUDS WITH BANKING CARDS

**Н.Н. ЛЕВАНДОВСКИЙ,**

*магистр права, докторант*

*Академии им. Штефана чел Маре МВД РМ*

### SUMMARY

*Based on the rapid development of such services in the banking sector, in parallel, developing a downside as a fraud with Bank cards. In this article we have considered the limited list of ways of committing a specified act, that certainly does not give reason to be restricted to these ways, but only says that remains a topic for further research.*

**Keywords:** *card fraud way to the Bank.*

### РЕЗЮМЕ

*Исходя из быстрого развития данного вида услуг в банковской сфере, параллельно развивается и обратная сторона как мошенничество с банковскими картами. В данной статье мы рассмотрели ограниченный перечень способов совершения указанного деяния, что несомненно не дает повода ограничиваться только этими способами, а лишь говорит о том, что остается темой для дальнейшего исследования.*

**Ключевые слова:** *карты, мошенничество, способ, банк.*

Устанавливая смысловое содержание положений ст. 237 УК РМ, а также положений, воспроизведённых в Законе о валютном регулировании, [5] в Законе о векселях [6] и в Регламенте о банковских карточках (приложение 1 к Постановлению НБМ № 157 от 01.08.2013 об утверждении, изменении, дополнении и аннулировании некоторых нормативных актов Национального банка Молдовы) [12] и ст. 1289 ГК РМ [4], следует отметить, что банковская карточка является выпущенным банком (эмитентом) платёжным документом, позволяющим его владельцу получать деньги наличными, осуществлять перевод денежных сумм в пределах средств, имеющих на его

счёте в банке-эмитенте, либо за счёт кредитной линии, предоставленной ему этим банком.

Таким образом, предмет (продукт) преступления в данном случае должны выполнять в совокупности следующие условия: 1) кредитные карты или другие платёжные инструменты должны быть поддельными; 2) они не должны представлять собой денежные знаки или ценные бумаги; 3) должны удостоверявать, устанавливать либо предоставлять имущественные права и обязанности; 4) должны имитировать подлинные кредитные карты и другие платёжные инструменты, которые использованы на момент совершения преступления, во время осуществления платежей; 5) должны представлять значительную степень сходства с подлинными кредитными картами и другими платёжными инструментами, которые они имитируют. [1, с. 32-33].

В данном контексте следует отметить, что количество находящихся в обращении карт к началу октября этого года достигло 1,68 млн. С начала года их число увеличилось на 170 тыс. или на 11,2%. Есть основания ожидать дальнейшего роста. Однако прошлогодний рекорд был достигнут вследствие „низкой точки старта” - напомним, что в IV квартале 2015 г. произошел резкий обвал (минус 211 тыс. карт). Он был связан с массовым изъятием карт и истекшим сроком действия – это отсроченные последствия ликвидации трех банков, которые были заметными фигурами на этом рынке. Восстановить прежнее число банковских карт на уровне свыше полутора миллиардов удалось только к концу прошлого года. Получается, что за 24 месяца динамика роста едва превысило 11%. [10]

Сумма операций осуществленных с использованием платежных карт, эмитированных банками – резидентами составляла почти на 16% больше, чем за соответствующий период прошлого года. Для сравнения тот же показатель в третьем квартале 2016 г. вырос на 22, 2%. [10]

Одним словом, использование и применение банковских карт становится распространенным действием среди граждан Республики Молдова, данный развивающийся феномен нашего общества говорит о том, что с другой стороны, правонарушители будут использовать, изобретать новые методы хищения денежных средств с самих карточек. Поскольку, в данной области, технологии развиваются с большой скоростью, соответственно и методы хищения совершенствуются и адаптируются в соответствии с развитием общественных отношений.

Ниже предлагаем рассмотреть самые распространенные способы мошенничества с картами. Таким образом, даже простое снятие наличных денег в банкомате может закончиться хищением денежных средств.

*Первый способ* - использование банковских служащих для получения от них информации о денежных вкладах и держателях пластиковых карточек с крупными вкладами. Нередко сотрудники банка вступают в преступный сговор с работниками контрольных органов или другими лицами, похищают чистые бланки кредитных карточек, с помощью которых присваивают

крупные суммы денег. Как правило, доступ к интересующей преступников информации имеют начальник службы безопасности центра, специалист по борьбе с мошенничеством по кредитным карточкам (ведущий стоп-лист и прочее), администратор баз данных и экономист (он ежедневно сводит баланс между „электронными” и „бумажными” деньгами). [8, с. 87; 9]

По мнению Занина Т. В. [7, с. 13, с. 57], в зависимости от вида эмитента платежные карты можно разделить на банковские карты и карты, эмитированные иными кредитными организациями. К банковским относятся следующие три вида карт: 1) расчетные (дебетовые) карты; 2) кредитные карты; 3) предоплаченные карты. Карты, эмитированные иными кредитными организациями (расчетные небанковские кредитные организации и платежные небанковские кредитные организации) подразделяются на два вида: 1) расчетные (дебетовые) карты; 2) предоплаченные карты. При этом платежную карту можно определить как содержащий определенный набор информации инструмент платежа, эмитированный банковской или иной кредитной организацией, характеризующийся наличием денежных средств, принадлежащих как держателю, так и эмитенту, и позволяющий осуществлять безналичные операции или получать наличные деньги. Торговые карты (дисконтные, подарочные, транспортные, топливные, страховые, таксофонные, карты пополнения счета и т. п.) к платежным картам не относятся.

*Вторым* и достаточно распространенным способом хищений является перевод денег с одного счета на другой по фальшивым телексам. Этот способ состоит в завладении пластиковым платежным средством в результате похищения их у держателей путем кражи или потери владельцем карточки после ее приобретения в банке. Карточка похищается у хозяина обычно вместе с бумажником, документами и прочими вещами. Как правило, этот факт не остается незамеченным. Следует обращение к банку-эмитенту о блокировании счета, что дает возможность своевременно задержать преступника или предотвратить хищение. Однако предотвращение хищения становится проблематичным, если похититель карточки, идеально подделав подпись, начнет совершать покупки сразу, при этом не вызывая своим поведением подозрений у кассира.

*Третий способ.* Дружественное мошенничество, т. е. использование в своих целях карты с предварительной осведомленностью о ПИН-коде членами семьи, близкими друзьями, коллегами по работе. [14, с. 160]

*Четвертый способ.* Подглядывание из-за плеча. В этом случае мошенник может узнать ПИН-код держателя банковской карты, подглядывая из-за его плеча, пока тот вводит код в банкомате, и осуществить кражу карты. [14, с. 160]

*Пятый способ* – это частичная или полная подделка платежной карточки. Под измененными подлинными карточками подразумеваются карточки, изготовленные на имеющих соответствующее разрешение фабриках, но со-

держателе, чем та, которая содержалась в первоначальном виде. Частичная подделка пластиковых карточек совершается с использованием подлинной карточки.

Полностью карта подделывается двумя способами. Имея образец подлинной карты какой-либо платежной системы, преступники на кусок пластика соответствующего размера наносят все присущие данной карте реквизиты, элементы защиты и идентификационные признаки — эмбоссированную (рельефную) часть и (или) магнитную полосу. Либо на подлинной карте фальсифицируются идентификационные признаки — «перекодируется» магнитная полоса (стирается имеющаяся запись и наносится новая) или срезается ранее сделанная рельефная часть и на ее месте эмбоссируется (выдавливается) новая часть. [8, с. 88; 9]

С технической стороны, платежная карта представляет собой кусок пластика прямоугольной формы. На карту наносится определенная информация. Этот процесс называется персонализация – процедура нанесения на платежную карту и (или) запись в память микропроцессора, на магнитную полосу платежной карты информации, предусмотренной правилами участников расчетов. Это может быть имя владельца, срок действия карты, фотография держателя и др. Помимо этого, на карточку могут записываться криптографические ключи, ключи доступа к данным [3, с. 74], а также наименование их эмитента, серийный номер, знаки защиты.

Отметим, что механизм преступления может быть различным: преступник получает в банке обычную карточку в законном порядке, вносит туда минимально необходимую сумму. После этого (или до этого) он добывает необходимую информацию о держателе пластиковой карточки этой же компании, но с более солидным счетом, и вносит полученные таким образом новые данные в свою карточку. Для реализации такого способа преступления преступник должен добыть информацию о кодовых номерах, фамилии, имени, отчестве владельца карточки, об образце подписи и т. д. [8, с. 88]

Чаще всего хищения совершаются с частично подделанными картами. Частичная подделка заключается в нанесении на пластик стандартного размера для карточки (длина – 85,595±0,125 мм; высота 53,6975±0,055 мм; ширина – 0,76±0,08) [2, с. 23], (так называемый белый пластик) только эмбоссированной части либо защитной магнитной полосы. Магнитная полоса копируется с подлинной карты или перекодируется - на нее с помощью специальной аппаратуры наносится информация, почерпнутая с бумажного носителя — слипа настоящей карты. На магнитной полосе находится информация, занесенная электронным способом, которая может быть считана постерминалом или другим специальным устройством, которыми снабжены предприятия торговли или услуг, обслуживающие держателей карт, а также банкоматы.

Осуществить такую подделку можно по разному: изменив информацию,



имеющуюся на магнитном носителе; изменив информацию, эмбоосированную (выдавленную) на лицевой стороне; выполнив и то, и другое, подделав подпись держателя карточки. При подделке подписи используется несколько вариантов. Но при этом учитывается то, что стереть образец подписи нельзя, так как при попытке это сделать в поле подписи проступит слово VOID - „недействительна”. Поэтому ее очень часто просто закрашивают белой краской. Бывает, что поле подписи вообще меняют на новое с использованием клеящейся полоски бумаги. Нанести добытую извне информацию о владельце на магнитную полосу в техническом плане всегда не являлось большой проблемой. Данные просто вводились по принципу магнитофонной записи в соответствующем формате. Когда же банки - эмитенты стали защищаться с помощью кодирования записи, появился скимминг - тщательное и полное копирование всего содержимого магнитных треков. [8, с. 89; 9]

Голограммы и эмблемы, сделанные по технологии дифракционной решетки - не слишком эффективная защита, так как во время рутинной процедуры идентификации на них обычно обращают меньше внимания, чем на подпись и прочие персональные реквизиты. Буквы и цифры, эмбоосированные в плоскости карточки, можно срезать и с помощью клея заменить на другие. Таким образом, на карточке появляются совершенно новые номер и фамилия.

Поскольку полная подделка пластиковой платежной карточки сложное и дорогостоящее дело, то этот способ чаще всего используется организованными преступными группами, перед которыми стоит целый комплекс задач: 1) получить информацию о реальном счете в банке (эти сведения могут быть получены даже с копии счетов на закупки товаров, найденных случайно) либо карточку с большим кредитом; 2) подготовить чистые пластиковые заготовки; 3) выбить (эмбоосировать) на заготовке рельефное изображение номера реального счета; 4) предъявить карточку в торговые и (или) сервисные точки. Кредиты на таких карточках обычно используются до конца, затем карточка уничтожается.

Для раскрытия описанных способов хищений специалистам необходимо проверить, использовались ли преступниками ложные терминалы (устройства, используемые для взаимодействия с компьютерами) для сбора счетов клиентов и ПИН-кодов. Если банки держат зашифрованное значение ПИН-кода в файле, то программист может получить зашифрованное значение собственного ПИН-кода и выполнить поиск в базе данных всех других счетов с таким же персональным кодом. Если конкретный банк позволяет заказчикам самим осуществлять выбор ПИН-кода с последующим криптопреобразованием для запоминания, то возможен вариант, когда клиент сам выбирает ПИН-код, который легко угадать чаще всего людям, так или иначе, связанным с владельцем конкретной карточки. В случае, если банк

записывает зашифрованное значение ПИН-кода на магнитной полосе карточки, то преступники могут заменить номер счета на магнитной полосе своей карточки и затем использовать ее для кражи уже с собственным ПИН-кодом. В ряде случаев, как, например, с подсматриванием преступниками ПИН-кодов клиентов, целесообразно устанавливать оперативное наблюдение за районами, где совершаются подобные хищения. При подключении к процессинговым центрам на расхитителей можно выйти следующими способами:

- если банкомат поставлен банком и подключен к нему, то скорее всего среди преступников есть представители технической поддержки банка;

- если банкомат не соединен с банком и выполняет только операции по выдаче товаров владельцам кредитных карточек после того, как они вставляют карточку и вводят ПИН-код в терминал, то вполне возможно, что данные с магнитных карточек преступники получают при помощи подключенного модема и выявить расхитителей можно, определив фирму, установившую данный банкомат. [8, с. 90]

*Шестой способ.* - „Ливанская петля”. Как вариант подглядывания из-за плеча. Пока владелец карточки погружает ее в банкомат, она застревает. В это время подходит „советчик”, который рекомендует срочно идти и звонить в сервисную службу банка, а сам тем временем вытаскивает карту и снимает деньги.

*Седьмой способ.* Согласно решению Высшей Судебной Инстанции РМ (далее по тексту – ВСИ РМ) от 18.01.2017г. (Дело nr. 1га-214/2017), поддельные банковские карты изготавливались путем подделки и именно с помощью карты-дисков, К. Н. действуя умышленно, преследуя цель извлечения денег в особо крупных размерах, принадлежащих другим лицам, по предварительному сговору с К. А. Таким образом, изготавливали путем подделки и именно с помощью card-writer, воспроизводили на другие пластиковые карты с магнитной полосой, существующих в действительности, реквизиты, элементы идентификации и безопасности на чистый лист пластмассовых карточек (WPC - в литературе white plastic card) 17 банковские карты, на которые впоследствии ввели в обращение, и именно ввели в банкоматах на территории Республики Молдова и, используя их в выводе средств с чужих счетов, то есть совершили преступление, производства в целях выпуска в обращение и вводе в обращение платежных карт.

*Восьмой способ* совершения преступления с использованием пластиковых карточек - использование карточки в преступных целях самим держателем, который, проделав крупные операции по карточке (чаще всего с банкоматом), может заявить, что карточка была похищена. В таких случаях могут использоваться и сообщники, чтобы избежать возможности опознания.

*Девятый способ.* Он характеризуется переводом денежных средств на счет клиентов банка с последующим обналичиванием их при помощи пла-

стиковой карточки. Механизм этого преступления довольно прост. Расхитителями открывается в одном из главных банков-эмитентов спецкартсчет. Они получают международную пластиковую карточку VISA. Затем на спецкартсчете расхитители оставляют символическую денежную сумму. Далее владелец этой карточки обращается в филиал банка с заявлением о снятии определенной суммы в валюте. При поступлении заявления клиента о снятии валюты сотрудник банка должен послать запрос в главный банк об имеющейся на карточке сумме. Операция совершается только при ответе, что карточка действующая и данная сумма имеется. Осуществленные операции отражаются в бланках счетов (слипах). При проведении банковской операции с участием слипа оформляются три копии счета: держателя, банка-эмитента карточки и банка, где совершена операция. По какой-либо причине (эту причину надлежит установить следствию) запросы сотрудником банка в главный банк могут не направляться, документы же на выдачу требуемых сумм оформляются, и деньги выдаются. В принципе, если выдаваемые ростовским банком суммы превышают сумму, оставшуюся на картсчете, то впоследствии по слипам с карточки можно авторизовать ее владельца и взыскать с него разницу.

*Десятый способ* заключается в совершении хищений при обналичивании банкоматами денежных средств с карточек клиентов. Достоинство банкоматов состоит в том, что они обеспечивают клиентам свободный доступ к их деньгам в любое время, гарантируют их сохранность, дают отчет о состоянии счета, выполняют целый ряд финансовых операций (например, оплату коммунальных услуг). Хищения могут осуществляться:

- самим владельцем карточки, сделавшим крупные операции и заявившим, что на момент их совершения карточка была похищена;
- преступниками, подсматривающими в очередях к банкоматам ПИН-коды клиентов, подбирающими отвергнутые банкоматом карточки и копирующие номера счетов с них на незаполненные карточки, которые затем используются для хищений со счетов клиентов;
- преступниками, пользующимися тем, что во многих сетях банкоматов сообщения не шифруются и не выполняются процедуры подтверждения подлинности при разрешении на операцию. При этом злоумышленник может делать запись-ответ из банка банкомату „Разрешаю оплату” и затем повторно прокручивать запись, пока банкомат не опустеет, причем эта техника может быть использована не только внешними злоумышленниками, но и операторами банка вместе с сообщниками;
- преступниками, подключающими к банкомату компьютер для записи номеров счетов клиентов и их ПИН-кодов с тем, чтобы впоследствии подделывать карточки;
- преступниками, узнающими ПИН-коды от банковских программистов, либо самими программистами. [8 , с. 90]

Для раскрытия описанных способов хищений специалистам необходимо проверить, использовались ли преступниками ложные терминалы (устройства, используемые для взаимодействия с компьютерами) для сбора счетов клиентов и ПИН-кодов. Если банки держат зашифрованное значение ПИН-кода в файле, то программист может получить зашифрованное значение собственного ПИН-кода и выполнить поиск в базе данных всех других счетов с таким же персональным кодом. Если конкретный банк позволяет заказчикам самим осуществлять выбор ПИН-кода с последующим криптопреобразованием для запоминания, то возможен вариант, когда клиент сам выбирает ПИН-код, который легко угадать чаще всего людям, так или иначе, связанным с владельцем конкретной карточки. В случае, если банк записывает зашифрованное значение ПИН-кода на магнитной полосе карточки, то преступники могут заменить номер счета на магнитной полосе своей карточки и затем использовать ее для кражи уже с собственным ПИН-кодом. В ряде случаев, как например, с подсматриванием преступниками ПИН-кодов клиентов, целесообразно устанавливать оперативное наблюдение за районами, где совершаются подобные хищения.

При подключении к процессинговым центрам на расхитителей можно выйти следующими способами:

- если банкомат поставлен банком и подключен к нему, то скорее всего среди преступников есть представители технической поддержки банка;
- если банкомат не соединен с банком и выполняет только операции по выдаче товаров владельцам кредитных карточек после того, как они вставляют карточку и вводят ПИН-код в терминал, то вполне возможно, что данные с магнитных карточек преступники получают при помощи подключенного модема и выявить расхитителей можно, определив фирму, установившую данный банкомат.

*Одиннадцатый способ.* Помимо ставших классическими в этой сфере подглядывания и выведывания, мошенниками широко востребованы технические устройства, позволяющие незаметно для держателя карты получить конфиденциальную информацию. К таким устройствам относят так называемые скиммеры (от англ. *skimming* – снятие сливок) – приборы, монтируемые на банкомат для несанкционированного считывания конфиденциальной информации непосредственно с карты; накладные клавиатуры, размещаемые на клавиатуре банкомата и используемые для копирования вводимых на настоящую клавиатуру данных; миниатюрные видеокамеры, установленные таким образом, что в их объектив попадает информация, которая вводится в банкомат посредством клавишного набора. [11, с. 102]

В качестве примера, предлагаем рассмотреть Дело № 1ra-87/2016, где С.К., Д.М., Д.В. использовали техническое средство, специально, типа „*skimmer*”, предназначенное для копирования информации с кредитных (банковских) карточек, которые заранее незаконно были импортированы

в Республику Молдова в целях совершения преступлений, предусмотренных ст. 237, 259 УК РМ, не будучи уполномоченными на основании закона, преследуя цель сборки информации на банковские карты для последующего использования при изготовлении банковских карт, с помощью которых должны были быть похищены денежные средства.

Нередки случаи хищений денежных средств путем изготовления нескольких дополнительных слипов с карточек клиентов за приобретение товаров, пользование услугами и т. д. Подобные случаи можно отнести к *двенадцатому способу*. При этом продавец, официант и т. д., получив с помощью обмана несколько слипов с карточки клиента, вписывает в них похищаемую сумму, подделывает подпись (путем копирования ее с подписанной клиентом копии слипа), а затем на основании этих слипов со счета списываются денежные суммы. [8, с. 92]

Целесообразно также выяснить, сохранились ли у клиентов образцы слипов с его оплат. В этих случаях сужается круг мест, где было совершено хищение, а с помощью экспертизы в ряде случаев можно выявить импринтер, на котором был изготовлен подложный слип. Не следует исключать ситуацию, когда сами владельцы карточек прибегают к разного рода незаконным операциям, заявляя, например, что никогда не совершали покупку в той торговой точке, откуда пришел слип.

*Тринадцатый способ* возможен в силу того, что сама организация карточной системы VISA допускает возможность мошенничества по ее картам. Во-первых, за границей авторизация карты (то есть проверка ее платежеспособности с помощью специальных устройств или голосовой связи) не производится в пределах так называемых долимитных сумм. В среднем эта сумма составляет \$500. Во-вторых, с момента, когда банк-эмитент обнаруживает, что по карте идет перерасход средств, до постановки карты в стоп-лист проходит порядка 10-14 дней. Таковы правила работы системы. Как только карта попадает в стоп-лист, при предъявлении в торговой точке ее должны сразу изъять, а владельца задержать. Если этого не произошло, то возмещение перерасхода по карте ложится на плечи самой торговой точки.

*Четырнадцатый способ*. Зачастую преступники используют устройства, которые, будучи установлены на банкомате, помогают им получить сведения на карточке. В свое время в Москве была отмечена группа людей, устанавливавшая на клавиатуры специальные насадки, которые внешне повторяли оригинальные кнопки. Владелец карты снимал деньги со счета без всяких проблем, но при этом поддельная клавиатура запоминала все нажатые клавиши, в том числе и ПИН-код. Учитывая это, клиент должен внимательно изучить клавиатуру незнакомого банкомата, прежде чем снять деньги со счета. [8, с. 93]

*Пятнадцатый способ*. Существует устройство, которое англичане называют Lebanese loops. Это пластиковые конверты, размер которых не мно-

го больше размера карточки. Эти конверты закладывают в щель банкомата. Хозяин пытается снять деньги, но банкомат не может прочитать данные с магнитной полосы. К тому же из-за конструкции конверта вернуть карту не получается. В это время подходит злоумышленник и говорит, что буквально день назад с ним случилось то же самое. Чтобы вернуть карту, надо просто ввести ПИН-код и нажать два раза на «cancel». Владелец карточки пробует, но ничего не получается. Он решает, что карточка осталась в банкомате и уходит с намерением обратиться в банк. Мошенник достает кредитку вместе с конвертом при помощи нехитрых подручных средств. ПИН-код он уже знает – владелец (теперь уже бывший) «пластика» сам его ввел в присутствии афериста. Злоумышленнику остается только снять деньги со счета. [8, с. 93]

*Шестнадцатый способ.* Оглашение сведений о ПИН-коде самим держателем карты, к примеру, запись ПИН-кода на карте или каком-либо носителе, хранимом вместе с картой. [14, с. 160]

*Семнадцатый способ.* Фальшивые банкоматы. Мошенники разрабатывают и производят фальшивые банкоматы либо переделывают старые, которые выглядят как настоящие. После введения карты и ПИН-кода, обычно на дисплее фальшивого банкомата появляется надпись, что денег в банкомате нет или что банкомат не исправен. К тому времени мошенники уже скопировали с магнитной полосы карты информацию о счете данного лица и его персональный идентификационный номер. [14, с. 160]

*Восемнадцатый способ.* Ограбление держателей банковских карт.

*Девятнадцатый способ.* Фишинг (fishing – рыбалка) – вид мошенничества в Интернете, который основывается на том, что злоумышленники «выуживают» у жертвы реквизиты его карты.

С развитием Интернета и появлением «виртуальных магазинов» стало возможным заказывать товары по почте с персонального компьютера, в связи с этим поле для махинаций с пластиковыми карточками значительно расширилось. Для оплаты заказанного товара достаточно указать реквизиты карточки, следовательно, любая информация о карточке для владельца может обернуться невозможными потерями. А способов выманивания реквизитов карточек у владельцев – великое множество. Растущий вал преступлений в этой сфере, по мнению некоторых специалистов, грозит подорвать авторитет карточек как надежного финансового инструмента. [14, с. 159]

*Двадцатый способ.* Вишинг (англ. vishing) – новый вид мошенничества, есть еще голосовой фишинг, использующий технологию, позволяющую автоматически собирать информацию, такую, как номера карт и счетов.

*Двадцать первый способ.* Неэлектронный фишинг. Данный вид связан с осуществлением покупок в торговых организациях посредством обязательного ввода ПИН-кода. [14, с. 160]

Понимая, что вышеизложенные способы мошенничества с банковскими

картами не являются исчерпывающими, с целью подчеркнуть тенденцию и скорость развития исследуемой темы, предлагаем рассмотреть актуальные нововведения Moldindconbank-a с 01.11.2017 г., а именно: с помощью мобильного приложения теперь можно пополнять /снимать наличные в банкоматах без карты! Банк обновил приложение MICB Mobile Banking, добавив множество инновационных функций smart banking. Новое мобильное приложение предоставляет пользователям смартфона (iSO и Android) уникальные преимущества, такие как: авторизация по отпечатку пальца; снятие наличных в банкоматах с помощью мобильного телефона путем сканирования штрих-кода, сгенерированного в приложение (Cash by Code); пополнение карточного счета в банкоматах с помощью мобильного телефона путем сканирования штрих-кода, сгенерированного в приложение (Cash by Code); перевод денежных средств путем отправления штрих-кода доверенным лицам, которые могут снять деньги в банкомате; оплата телекоммуникационных и коммунальных услуг через Mobile Banking; создание и управление шаблонами платежей прямо с телефона; геолокация с банкоматов в мобильном приложении. Более того, был обнавлен дизайн предложения, став более интуитивным и удобным для использования услуг, в любое время суток и из любой точки мира.

Таким образом, Moldindconbank продолжает внедрять инновации на банковском рынке Молдовы, которые обеспечивают клиентам мобильность, экономию времени и возможность управлять своими деньгами, без необходимости посещения банка.

Не следует забывать, что Moldindconbank признанный лидер на рынке банковских карт, с более 600 000 карточек в обращении (более 36% на рынке) и свыше 100 000 пользователей систем дистанционного обслуживания Web Banking и Mobile Banking. Услуги предоставляются бесплатно всем держателем карт Moldindconbank и длоступны с любого устройства, подключенного к Интернету. [13]

Тем самым, Moldindconbank, продолжая внедрять инновации на банковском рынке Молдовы, обеспечивает клиентам мобильность, экономию времени и возможность управлять своими деньгами, без необходимости посещения банка.

Исходя из вышеизложенного, становится очевидным, что, меняется форма и функциональность данного вида услуг, что подразумевает в будущем изобретение новых методов мошенничества в данной сфере, а предлагаемые Moldindconbank-ом нововведения, как следует понимать, примут на вооружение и другие специализированные организации.

Также следует предположить, что в недалеком будущем, саму карточку, как многофункциональный объект, исключат из оборота, поскольку после вышеуказанного, функции карточки, со временем, исчерпают себя.

Таким образом, исходя из вышеизложенного, считаем абсолютно за-



кономерной и актуальной мнение Луценко В. А. [8, с. 86-87], который, в свою очередь, к глобальным факторам условий для преступлений в сфере использования пластиковых карт относит: отсутствие законодательной и нормативной базы по пластиковым карточкам; отсутствие служб безопасности (специально ориентированных на пластиковые карточки) в банках - членах платежных систем; неготовность правоохранительных органов к выявлению и пресечению такого нового способа хищений; отсутствие подразделений и специалистов по борьбе с преступлениями в этой области; нет необходимого взаимодействия служб безопасности банков между собой, со службами безопасности платежных систем, правоохранительными органами; недостаточный опыт у персонала, обслуживающего держателей пластиковых карточек; отсутствие должного обучения кадров на всех этапах работы с пластиковыми карточками.

# TENDINȚE MODERNE ÎN REGLEMENTAREA JURIDICĂ A PROCESULUI DE ADMINISTRARE A DATELOR GEOSPAȚIALE DE CĂTRE ORGANELE CADASTRALE DIN REPUBLICA MOLDOVA

## MODERN TENDENCIES IN LEGAL REGLEMENTATION OF THE PROCESS OF MANAGING OF GEOSPATIAL DATA BY THE CADASTRAL BODIES OF THE REPUBLIC OF MOLDOVA

**Viorica MOCREAC,**

*doctorandă, Academia de Administrare Publică*

### SUMMARY

*The title of the article is: "Modern tendencies in legal reglementation of the process of managing of geospatial data by the cadastral bodies of the Republic of Moldova". It means that primarily and basically, the investigation is oriented to the topic how the Republic of Moldova's public policies are transposed into the national legal system and especially how they interfere with Geospatial data management – a very important activity of the cadastre.*

*In this paper we will attempt to investigate the extent to which the public policies of the Republic of Moldova are concerned with the efficiency of geospatial data administration by cadastral bodies, especially in the years 2016-2018. Why to identify and to analyze the prospects of geospatial data management for the next period? The answer is based on the fact that during the analyzed period a number of actions will be taken to reform the management segment.*

*In this respect, we would like to quote some provisions of the national public policies in the field, especially those that reflect the extent of the harmonization of the legislation of the Republic of Moldova with the practices and legislation of the European Union.*

**Keywords:** *national, spatial, data, infrastructure, geo-information, legislative framework, public policies.*

### REZUMAT

*Așa cum sugerează titlul articolului, cercetarea științifică va fi îndreptată spre elucidarea modului în ce măsură politicile publice naționale din domeniul pro-*

*cesului de administrare a datelor geospațiale de către organele cadastrale sunt transpuse în legislația în vigoare. Aceasta cu atât mai mult cu cât pentru moment, sub aspectul abordat, suntem martorii unei abordări dualiste: pe de o parte, există politicile publice naționale, iar, pe de altă parte, cadrul legal de ultimă oră s-a completat cu multiple reglementări de natură să aducă îmbunătățiri procesului de administrare a datelor geospațiale de către organele cadastrale.*

*Cu precădere, suntem interesați în a aduce lumină stării actuale a lucrurilor și a perspectivelor ce ar cuprinde perioada de timp a anilor 2016-2018. De ce anume această perioadă specifică? Răspunsul este unul pe cât se poate de simplu – anume în această perioadă vor fi întreprinse un șir de acțiuni care prin natura intențiilor acestora, vin să reconfigureze domeniul administrării datelor geospațiale de către organele cadastrale.*

**Cuvinte-cheie.** *national spatial data infrastructure, geo-information, legislative framework, public policies*

Cadastrul este un sistem unitar și obligatoriu de evidență și inventariere sistematică a tuturor bunurilor imobile de pe teritoriul țării din punct de vedere cantitativ, calitativ și juridic, indiferent de faptul în posesia cui se află bunurile, precum și reprezentarea acestora pe planurile cadastrale și în documentele cadastrale.

Măsurarea terenurilor într-o formă organizată este cunoscută pentru prima dată din scrierile egiptene cu 4000 – 5000 de ani în urmă. După modul de organizare la egipteni a acestei activități, rezultă pentru prima dată că cele două scopuri principale ale cadastrului, care se păstrează și astăzi, sunt: garantarea dreptului de proprietate și aplicarea strictă și echitabilă a fiscalității funciare.

Până în secolul al XIII-lea, instituția cadastrului rezolva atât problemele legate de măsurarea și stabilirea calității terenurilor agricole, cât și pe cele juridice, legate de diferite forme de publicitate imobiliară însă, cu timpul, cadastrul s-a separat în părțile sale: partea tehnică și partea economică, pe de o parte, și partea juridică, pe de altă parte, conturându-se instituții separate, cu evoluții proprii specifice, dar cooperând permanent, în sensul că datele cadastrului servesc pentru sistemul de publicitate imobiliară, iar cele de publicitate imobiliară, cum sunt cărțile funciare ținute la zi cu schimbările ce se produc prin dezmembrări, alipiri, schimbări ale categoriilor de folosință sau transmiteri ale proprietății, servesc pentru ținerea la zi a cadastrului general.

Se consideră că modelul tuturor cadastrelor în Europa îl constituie primul cadastru modern întocmit în principatul Milano, cunoscut sub denumirea de „Censimento Milanese”, în perioada când Milano se găsea sub ocupație austriacă.

În Republica Moldova, Legea cu privire la cadastrul bunurilor imobile a fost adoptată la 25.02.1998 [21], care stabilește modul de creare și de ținere a

cadastrului bunurilor imobile, și asigurarea recunoașterii publice a dreptului de proprietate și a altor drepturi patrimoniale asupra bunurilor imobile, precum și ocrotirea de către stat a acestor drepturi, susținerea sistemului de impozitare și a pieței imobiliare, în limitele țării, indiferent de tipul de proprietate și de destinația lor, definite de legislație ca susceptibile a face obiectul înregistrării.

Întreprinderea de Stat „Cadastru” a fost creată la data de 01.04.2006 prin fuzionarea oficiilor cadastrale teritoriale, având ca fondator Agenția Relații Funciare și Cadastru, având drept scop crearea și ținerea cadastrului bunurilor imobile, a altor sisteme informaționale și registre de domeniu, executarea lucrărilor cadastrale și a celor de evaluare a bunurilor imobile, administrarea băncii centrale de date centrale ale cadastrului bunurilor imobile.

Agenția Relații Funciare și Cadastru, care își desfășoară activitatea în conformitate cu *Regulamentul privind organizarea și funcționarea Agenției Relații Funciare și Cadastru, structurii și efectivului-limită al acesteia*, aprobat prin Hotărârea de Guvern nr. 383 din 12.05.2010 [13], reprezintă autoritatea administrativă centrală subordonată Guvernului, cu statut de persoană juridică de drept public, care are misiunea de a asigura și a sprijini politicile de stat în domeniul relațiilor funciare și organizării teritoriului, valorificării și ameliorării terenurilor degradate, cadastrului bunurilor imobile și cadastrului funciar și evaluării bunurilor imobile, geodeziei, topografiei, precum și elaborării reglementărilor specifice domeniilor sale de activitate, inclusiv ajustării lor la standardele și normele europene.

La moment, legislația privind infrastructura națională de date spațiale (INDS) are la bază Constituția Republicii Moldova, tratatele și acordurile internaționale la care Republica Moldova este parte, actele legislative și normative privind securitatea Republicii Moldova, păstrarea informației secrete, protecția datelor cu caracter personal, dreptul proprietății intelectuale etc.

De exemplu, Strategia națională de dezvoltare a societății informaționale „Moldova Digitală 2020” se axează pe trei piloni principali care stau la baza dezvoltării societății:

Pilonul I. Infrastructură și acces – îmbunătățirea conectivității și accesului la rețea.

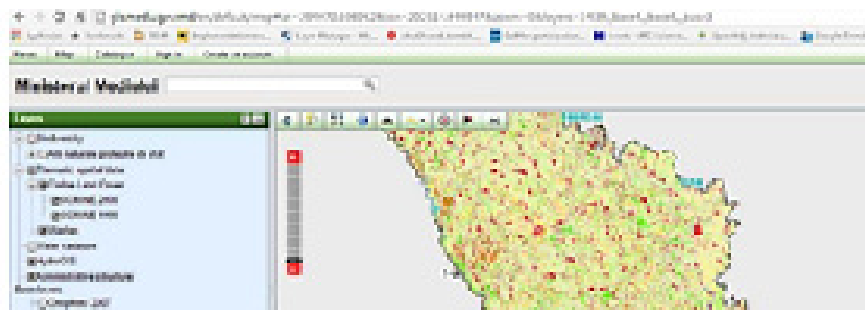
Pilonul II. Conținut electronic și servicii electronice – promovarea generării conținutului și serviciilor electronice.

Pilonul III. Capacități și utilizare – consolidarea alfabetizării și competențelor electronice pentru a permite inovarea și a stimula utilizarea.

Activitățile, din cadrul procesului de e-Transformare a Guvernării, sunt deja în curs de derulare, iar pilonii menționați se află în conexiune directă cu conceptul unei INDS, de a încuraja partajarea datelor spațiale în format electronic, prin servicii de rețea. Accesul liber la date guvernamentale cu caracter public reprezintă o inițiativă inovatoare, model fiind portalul guvernamental de date deschise: [www.date.gov.md](http://www.date.gov.md).

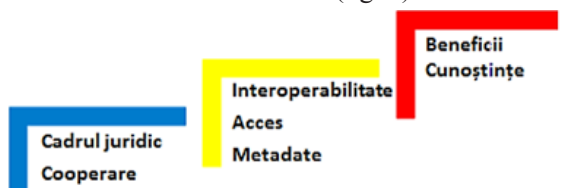


Prima încercare de creare a unei aplicații tematice a vizat un singur sector și, anume, domeniul mediului înconjurător, Ministerul Mediului a lansat la timpul său portalul de informare <http://gis.mediu.gov.md/>, dedicat dezvoltării durabile și ecologizării economiei (fig. 3).



În prezent, există câteva portaluri dezvoltate pentru vizualizarea datelor spațiale deținute de diferite autorități și instituții responsabile de date spațiale. Una dintre aceste aplicații poate fi accesată la adresa web: <http://moldova-map.md>, realizat cu suportul tehnic acordat de către Guvernul Regatului Norvegiei, în anul 2010, și are drept scop diseminarea imaginilor ortofoto electronice, realizate în cadrul proiectului „Moldova Ortofoto 2007”. Portalul este gestionat de către Întreprinderea de Stat „INGEOCAD”, instituție în care Agenția Relații Funciare și Cadastru își exercită funcția de fondator.

Strategia de dezvoltare a INDS este un document de planificare strategică pe termen lung și urmează a fi implementată în perioada anilor 2015-2025. Strategia va servi drept document-cheie pentru coordonarea activității tuturor autorităților publice cu competențe în domeniul dezvoltării INDS (fig. 4).



**Fig. 4. Etapele de implementare a INDS.**

Implementarea Strategiei se va efectua prin implicarea ministerelor și a 28 de organizații/instituții interesate, dar și cu participarea activă a mediului de afaceri și societății civile. Implementarea va avea loc în 3 etape:

*Prima etapă* vizează punerea bazelor, care va scoate în evidență întrebări organizaționale, reieșind din cadrul juridic armonizat și o rețea de cooperare formată (2015-2016).

*Cea de-a doua etapă* va satisface nevoile pentru dezvoltarea unei INDS sustenabile, în cadrul căreia datele spațiale vor fi create intens și partajate prin intermediul serviciilor de rețea (2016-2020).

*În cadrul celei de-a treia etape*, INDS va fi încorporată și adoptată în societate. Acceptarea INDS se va baza pe conștientizarea beneficiilor și pe cunoștințele furnizate de învățământul oficial (2017-2025). Cu toate că activitățile legate de cunoștințele oficiale sunt prezentate în cea de-a treia etapă, nevoia de cunoștințe la nivel de experți este esențială în toate cele trei etape.

Sub aspect cronologic, primul act strategic ce interesează studiul nostru este Acordul de Asociere între Republica Moldova și Uniunea Europeană [46]. Paradoxal, dar Acordul de Asociere RM-UE trece sub tăcere problematica administrării datelor geospațiale de către organele cadastrale.

Ulterior, întru implementarea prevederilor Acordului de Asociere RM-UE, s-a *mers pe calea adoptării unui plan de acțiuni. Astfel, constatăm că, Planul național de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană în perioada 2014-2016*, aprobat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 808 din 07.10.2014 [42], în mod direct, nu prevede implementarea unor acțiuni cu referire la sistemul de administrare a datelor geospațiale și, efectiv, rolul organelor cadastrale, în acest sens. Totuși, indirect putem distinge anumite activități cu referință la organele cadastrale. Respectiv, Titlul IV. Cooperarea economică și alte tipuri de cooperare sectorială, la Capitolul 1 „Reforma administrației publice”, întru executarea prevederilor art. nr. 22 din Acordul de Asociere RM-UE „Modernizarea serviciilor publice, inclusiv introducerea și punerea în aplicare a e-guvernării, în vederea creșterii eficienței furnizării de servicii pentru cetățeni și a reducerii costurilor aferente desfășurării de activități economice”, prevede activitatea nr. 18 – „Continuarea digitalizării Arhivei Cadastrale (per total 20 mil. file)”. Ca termen de realizare a acestei activități este indicat trim. IV al anului 2016.

Simultan, preocupări privind implementarea prevederilor Acordului de Asociere RM-UE a demonstrat și Parlamentul Republicii Moldova. Astfel, din analiza prevederilor Hotărârii Parlamentului Republicii Moldova nr. 146 din 09.07.2015 cu privire la *Programul legislativ de realizare a angajamentelor de transpunere asumate în cadrul Acordului de Asociere* dintre Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele-membre ale acestora, pe de altă parte, pentru anii 2015-2016 [44], constatăm aceeași lipsă de preocupare pentru administrarea datelor geospațiale și, implicit, a rolului organelor cadastrale în acest proces.



Subiectul administrării datelor geospațiale lipsește și din textul unor politici publice guvernamentale. În acest sens, *Programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova 2016-2018*, cu referire la problematica rolului organelor cadastrale în sistemul de administrare a datelor geospațiale, nu vine cu nicio inițiativă.

O cu totul altă situație întâlnim în cazul *Planului de acțiuni al Guvernului pentru anii 2016-2018* [43], care face multiple referiri la organele cadastrale. În acest sens, identificăm următoarele acțiuni:

1. La Compartimentul IV „Dezvoltarea economică, securitatea energetică, spori- rirea competitivității și crearea locurilor de muncă”, Capitolul D „Politici fiscale și administrare fiscală și vamală eficientă”, atestăm acțiunea cu nr. 5 – „Revederea sistemului de evaluare și reevaluare a bunurilor imobiliare în scopuri fiscale”. Întru realizarea acestei acțiuni sunt prevăzute mai multe subacțiuni, precum: elaborarea și aprobarea hotărârii de Guvern privind reevaluarea bunurilor imobile în scopul impozitării; elaborarea Programului de finalizare a implementării noului sistem de evaluare a bunurilor imobile în scopul impozitării; efectuarea lucrărilor de reevaluare specială a bunurilor imobile în scopul impozitării (evaluarea bunurilor imobile noi); executarea lucrărilor cadastrale masive (implementarea Hotărârii Guvernului nr.1030 din 12 octombrie 1998 „Despre unele măsuri privind crearea cadastrului bunurilor imobile”); elaborarea proiectului actului juridic privind crearea mecanismului de supraveghere a activității de evaluare a patrimoniului. Termenul limită de realizare a tuturor măsurilor este stabilit trim. III al anului 2018. Iar instituția, ce poartă răspundere pentru implementarea cu succes a acțiunii date este indicată Agenția Relații Funciare și Cadastru.

2. La Compartimentul IV „Dezvoltarea economică, securitatea energetică, spori- rirea competitivității și crearea locurilor de muncă”, Capitolul G „Administrarea proprietății publice”, atestăm acțiunea cu nr. 6 – „Asigurarea descentralizării pa- trimoniale prin accelerarea procesului de delimitare a proprietății de stat de cea a unităților administrativ-teritoriale, a bunurilor din domeniul public și din domeniul privat”. Întru realizarea acestei acțiuni sunt prevăzute mai multe subacțiuni, precum: elaborarea și promovarea proiectului hotărârii de Guvern cu privire la aprobarea proiectului de lege privind delimitarea proprietății publice; elaborarea și aprobarea Regulamentului cu privire la modul de delimitare a bunurilor proprietate publică; in- ventarierea și evidența proprietății publice a statului și a unităților administrativ-teri- toriale. Termenul limită de realizare a tuturor măsurilor este stabilit trim. III al anului 2018. Iar una dintre instituțiile, ce poartă răspundere pentru implementarea cu succes a acțiunii date, este indicată și Agenția Relații Funciare și Cadastru.

3. La Compartimentul IV „Dezvoltarea economică, securitatea energetică, spori- rirea competitivității și crearea locurilor de muncă”, Capitolul H „Dezvoltarea agri- culturii moderne”, atestăm acțiunea cu nr. 4 – „Revizuirea sistemului de impozitare în agricultură”. Întru realizarea acestei acțiuni, este prevăzută subacțiunea 4.1. – cre- area și asigurarea funcționării fiabile a Sistemului informațional „Registrul solurilor Republicii Moldova”. Termenul limită de realizare a acestei subacțiuni este stabilit

trim. III al anului 2018. Iar instituția ce poartă răspundere pentru implementarea cu succes a acțiunii date este indicată Agenția Relații Funciare și Cadastru.

4. La Compartimentul IV „Dezvoltarea economică, securitatea energetică, sporirea competitivității și crearea locurilor de muncă”, Capitolul H „Dezvoltarea agriculturii moderne”, atestăm acțiunea cu nr. 23 – „Perfecționarea legislației funciare în vederea folosirii mai raționale a terenurilor agricole. Urgentarea elaborării și implementării noului Cod funciar”. Întru realizarea acestei acțiuni, sunt prevăzute mai multe subacțiuni: implementarea proiectelor de consolidare a terenurilor agricole; elaborarea și promovarea Codului funciar al Republicii Moldova, inclusiv perfectarea bazei tehnico-metodologice privind implementarea activităților de consolidare a terenurilor agricole. Termenul limită de realizare al acestor două subacțiuni este stabilit trim. IV al anului 2016. Iar una dintre instituțiile, ce poartă răspundere pentru implementarea cu succes a acțiunii date, este indicată Agenția Relații Funciare și Cadastru.

5. La Compartimentul IV „Dezvoltarea economică, securitatea energetică, sporirea competitivității și crearea locurilor de muncă”, Capitolul H „Dezvoltarea agriculturii moderne”, atestăm acțiunea cu nr. 24 – „Decentralizarea și simplificarea procedurii de înregistrare a tranzacțiilor funciare și transmiterea acestor atribuții autorităților publice locale”. Termenul limită de realizare a acestei acțiuni este stabilit trim. nIII al anului 2018. Iar una dintre instituțiile, ce poartă răspundere pentru implementarea cu succes a acțiunii date, este indicată Agenția Relații Funciare și Cadastru.

6. La Compartimentul IV „Dezvoltarea economică, securitatea energetică, sporirea competitivității și crearea locurilor de muncă”, Capitolul M „Societatea informațională, tehnologia informației și comunicațiilor”, atestăm acțiunea cu nr. 1 – „Implementarea multisectorială a Strategiei naționale de dezvoltare a societății informaționale „Moldova Digitală 2020”. Întru realizarea acestei acțiuni, sunt prevăzute mai multe subacțiuni: elaborarea și aprobarea proiectului de lege privind infrastructura națională de date spațiale; elaborarea și aprobarea proiectului Strategiei infrastructurii naționale de date spațiale. Termenul limită de realizare a acestor două subacțiuni este stabilit trim. II al anului 2016. Iar unica instituție, ce poartă răspundere pentru implementarea cu succes a acestor două subacțiuni importante, este indicată Agenția Relații Funciare și Cadastru.

7. La Compartimentul VII „Buna guvernare”, Capitolul C „Reforma serviciilor publice”, atestăm acțiunea cu nr. 1 – „Eliminarea continuă a serviciilor publice ineficiente și depășite de timp și prestarea serviciilor publice online și în regim mobil pentru toți cetățenii și pentru business”. Întru realizarea acestei acțiuni, este prevăzută subacțiunea 1.8: optimizarea serviciilor publice prestate de Î.S. Cadastru, ca urmare a digitalizării Arhivei Cadastrale. Termenul limită de realizare a acestor două subacțiuni este stabilit trim. IV al anului 2016. Iar unica instituție, ce poartă răspundere pentru implementarea cu succes a acestor două subacțiuni importante, este indicată Agenția Relații Funciare și Cadastru. Totodată, acțiunea nr. 1 mai prevede și alte subacțiuni de competența Agenției Relații Funciare și Cadastru: Subacțiunea 1.16

– Revizuirea cadrului legal în vederea asigurării creării arhivei electronice în sistemul cadastru (modificarea Legii cadastrului bunurilor imobile). Termen de realizare – trim. II, 2016; Subacțiunea 1.17 – Revizuirea cadrului legal în vederea optimizării procesului de formare a bunurilor imobile (modificarea Legii cu privire la formarea bunurilor imobile). Termen de realizare – trim. II, 2016; Subacțiunea 1.18 – Elaborarea și aprobarea proiectului Instrucțiunii privind formarea bunurilor imobile. Termen de realizare – trim. IV, 2016; Subacțiunea 1.19 – Elaborarea și aprobarea proiectului de lege privind sistemul de adrese. Termen de realizare – trim. IV, 2016; Subacțiunea 1.20 – Elaborarea și aprobarea Regulamentului privind denumirea arterelor de circulație și numerotarea obiectelor adresabile. Termen de realizare – trim. IV, 2016; Subacțiunea 1.21 – Elaborarea și aprobarea Conceptului tehnic SIA „Registrul de Stat al adreselor”. Termen de realizare – trim. II, 2016; Subacțiunea 1.22 – Modificarea Hotărârii Guvernului nr. 1518 din 17 decembrie 2003 „Despre crearea Sistemului informațional automatizat „Registrul de stat al unităților administrativ-teritoriale din localitățile de pe teritoriul Moldovei”.

8. La Compartimentul VII „Buna guvernare”, Capitolul C „Reforma serviciilor publice”, atestăm acțiunea cu nr. 2 – „Dezvoltarea platformei de e-Guvernare și a sistemului electronic național”. Întru realizarea acestei acțiuni, este prevăzută subacțiunea 2.5: Continuarea digitalizării Arhivei Cadastrale (per total 20 mil. file). Termenul limită de realizare a acestor două subacțiuni este stabilit trim. IV al anului 2016. Iar una dintre instituțiile, ce poartă răspundere pentru implementarea cu succes a acestei subacțiuni, este indicată și Agenția Relații Funciare și Cadastru.

9. La Compartimentul VII „Buna guvernare”, Capitolul C „Reforma serviciilor publice”, atestăm acțiunea cu nr. 4.8 – „Conectarea la platforma de interoperabilitate (MConnect) în regim de producție a surselor de date, deținute de autoritățile publice centrale”. Întru realizarea acestei acțiuni, sunt prevăzute două subacțiuni: Conectarea la platforma de interoperabilitate (MConnect) în regim de producție a Registrului de stat al unităților administrativ-teritoriale și al străzilor din localitățile de pe teritoriul Republicii Moldova (subacțiunea nr. 4.8.5.) și Conectarea la platforma de interoperabilitate (MConnect) în regim de producție a Registrului bunurilor imobile (subacțiunea nr. 4.8.6.). Termenul limită de realizare a acestor două subacțiuni este stabilit trim. IV al anului 2016. Iar una dintre instituțiile, ce poartă răspundere pentru implementarea cu succes a acestor două subacțiuni, este indicată și Agenția Relații Funciare și Cadastru.

Suplimentar, problematica organelor cadastrale este vizată direct în textul unor solicitări de modificare și completare a legislației naționale, desprinse din lista de Recomandări din partea partenerilor de dezvoltare ai Republicii Moldova [45], în partea ce se referă la recomandări în domeniul Guvernării Electronice. Printre problemele-cheie și provocările guvernării, documentul partenerilor de dezvoltare menționează: „...Digitalizarea documentației pe suport de hârtie a agenției cadastru...” [45, pag.18, pct. b)].

Un alt și ultim act normativ ce ar fi în situația să stabilească o viziune strategică pe

termen lung a sistemului de administrare a datelor geospațiale este „Strategia națională de dezvoltare: 8 soluții pentru creșterea economică și reducerea sărăciei” [47].

La o analiză minuțioasă a acestei Strategii, constatăm că noțiunea de date geospațiale nu este utilizată de către legiuitor, fapt care este destul de regretabil.

La pag. 5 a Strategiei vom da peste o informație care pune pe gânduri privind realizarea cu succes în administrarea datelor geospațiale de către organele cadastrale, având în vedere că Republica Moldova mai are mult de făcut până va ieși din sărăcie.

**Tabelul 1. Estimările FMI privind PIB per capita la paritatea puterii de cumpărare în 2010 și 2016, dolari SUA [12, p. 5]**

Anul	2010	2016
Albania	7 454	10 067
Armenia	5 110	6 712
Georgia	5 114	7 386
Kîrgâzstan	2 249	3 181
Macedonia	9 728	13 136
Moldova	3 083	4 424
Bulgaria	12 851	18 010
România	11 860	16 335
Ucraina	6 712	9 739
Estonia	18 519	25 145
Letonia	14 460	20 213
Lituania	17 185	24 262

În altă ordine de idei, urmează să constatăm că, în ultimul an, adică în perioada ce cuprinde sfârșitul anului 2016 – finele anului 2017, Republica Moldova a avansat pe calea armonizării legislației și practicilor sale în domeniul datelor geospațiale la standardele Uniunii Europene.

Cu titlu de exemplu, am putea menționa următoarele acte normative ce vin să reconfigureze domeniul:

1. Ordinul ARFC nr.154 din 06.12.2016 cu privire la aprobarea Atlasului pentru seturile de semne convenționale pentru planuri topografice la scările 1:5000, 1:2000, 1:1000 și 1:500 [51].

2. Ordinul ARFC nr. 50 din 19.05.2017 privind modificarea și completarea Instrucțiunii cu privire la înregistrarea bunurilor imobile și a drepturilor asupra lor [52].

3. Ordinul ARFC nr. 70 din 04.08.2017 privind aprobarea Instrucțiunii cu privire la modul de executare a lucrărilor cadastrale la nivel de teren [53].

4. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 458 din 22.06.2017 pentru aprobarea responsabilităților entităților publice privind seturile de date spațiale [54].

5. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 459 din 22.06.2017 pentru aprobarea Regulamentului privind organizarea și funcționarea Consiliului infrastructurii naționale de date spațiale, precum și a componenței acestuia [55].

6. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 737 din 15.09.2017 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la normele de creare a serviciilor de rețea și termenul de implementare a acestora [56].

7. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 738 din 15.09.2017 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la normele de creare și actualizare a metadatelor pentru seturile și serviciile de date spațiale [57].

8. Legea Republicii Moldova nr. 254 din 17.11.2016 cu privire la infrastructura națională de date spațiale [58].

9. Legea Republicii Moldova nr. 84 din 25.05.2017 pentru modificarea și completarea Legii nr. 354/2004 cu privire la formarea bunurilor imobile [59].

În **concluzia** celor expuse mai sus, menționăm:

1. Există o oarecare detașare a politicilor publice de problematica sistemului de administrare a datelor geospațiale, în speță fiind vorba de organele cadastrale.

2. Totodată, constatăm faptul că în următoarea perioadă de doi ani, 2017-2018, edificarea unui sistem modern și eficient de administrare a datelor geospațiale va constitui o prioritate pentru guvernul în exercițiu. Respectivul optimism vine din analiza minuțioasă a Planului de acțiuni al Guvernului pentru anii 2016-2018.

Cu toate acestea, îndrăznim să venim cu unele propuneri-recomandări:

1. A include în Planul de activitate al Agenției Relații Funciare și Cadastru pentru anul 2018 măsuri ce ar viza activități concrete în ce privește promovarea de mai departe a pachetului de acte normative cu referire la infrastructura națională de date spațiale.

2. A definitiva și a remite Parlamentului Republicii Moldova proiectele a 2 acte normative fundamentale de natură să edifice un sistem modern de administrare a datelor spațiale. Ne referim cu precădere la Strategia de dezvoltare a infrastructurii naționale de date spațiale pentru următorul deceniu (2017-2027) și la Planul de acțiuni privind implementarea Strategiei respective.

3. A impulsiona întreg procesul de administrare a datelor geospațiale prin transpunerea în practică a principiilor e-Guvernării.

## BIBLIOGRAFIE

1. Androniceanu A. Tendințe noi în managementul public internațional și oportunitatea adaptării și implementării lor în instituțiile publice din România. În revista: „Administrație și management public”, nr. 1, 2003, p. 6-19.

2. Bălan E. Introducere în studiul domenialității. București: Editura All Beck, 2004, 120 p.

3. Blanovschi A. Economia sectorului public. Chișinău: Reclama, 2008, 180 p.
4. Castraveț T. ș. a. Inițiere în SIG. Curs universitar. Chișinău: Artpoligraf, 2013, 92 p.
5. Cioc M. Căi de acțiune în vederea modernizării serviciilor publice din România folosind tehnologii ICT. În: Analele Universității din Oradea, Fascicola Științe Economice. Oradea, 2007, p. 664-669.
6. Constantinov T., Sârodov Gh. Sisteme informaționale geografice – instrument al cercetării geografice. În revista: „Akademos”, nr.1-2 din 2008, p. 80-82.
7. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994.
8. Directiva 2007/2/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 14 martie 2007 de instituire a unei infrastructuri pentru informații spațiale în Comunitatea Europeană (INSPIRE). În: Jurnalul Oficial al Uniunii Europene L 108 din 25.04.2007.
9. Găraiman D. Repere privind eficientizarea administrației publice prin informatizare. În: „Revista de Științe Juridice”, nr.4, 2006, p. 198-204.
10. Concepția Sistemului Informațional Geografic Național aprobată prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1298 din 28 octombrie 2003. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 223-225 din 07.11.2003.
11. Creangă I. Curs de drept administrativ. Chișinău: Epigraf, 2004, 336 p.
12. Gheorghiu I. Drept administrativ. București: Editura Economica, 2005, 632 p.
13. Hotărârea de Guvern nr. 383 din 12.05.2010 pentru aprobarea Regulamentului privind organizarea și funcționarea Agenției Relații Funciare și Cadastru, structurii și efectivului-limită al acesteia. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 75-77 din 18.05.2010.
14. Hotărârea Guvernului nr. 1030 din 12.10.1998 despre unele măsuri privind crearea cadastrului bunurilor imobile. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 96 din 22.10.1998.
15. Instrucțiunea Agenției Relații Funciare și Cadastru nr. 112 din 22.06.2005 cu privire la înregistrarea bunurilor imobile și a drepturilor asupra lor. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 142 din 28.10.2005.
16. Iordan N. Managementul serviciilor publice locale. București: C.H. Beck, 2010, 224 p.
17. Legea nr. 133 privind protecția datelor cu caracter personal din 08.07.2011. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 170-175 din 14.10.2011.
18. Legea nr.305 cu privire la reutilizarea informațiilor din sectorul public din 26.09.2012.
19. Legea nr. 778 cu privire la geodezie, cartografie și geoinformatică din 20.12.2001.
20. Legea nr. 982 cu privire la accesul la informație din 11.05.2000. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 88-90 din 28.07.2000.
21. Legea nr. 1543 cu privire la cadastrul bunurilor imobile din 25.02.1998. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 44-46 din 21.05.1998.
22. Munteanu V. A. Management public local. Iași: Tipo Moldova, 2003, 366 p.

23. Negruț V. Drept administrativ. București: Lumina Lex, 2004, 352 p.
24. Popa E. Mari instituții ale dreptului administrativ. București: Editura Lumina Lex, 2002, 472 p.
25. Prisacaru V.-I. Tratat de drept administrativ român. Partea generală. București: Lumina Lex, 2002, 915 p.
26. Proftiroiu A. Pilotajul serviciilor publice. București: Economica, 2001, 136 p.
27. Stepan A. Sisteme informatice în management și neteconomie. Timișoara: Eurostampa, 2009, 265 p.
28. Ștefanița A. Practici de elaborare a politicilor de prestare a serviciilor publice informaționale în cadrul spațiului administrativ european. În revista: „Administrarea Publică”, nr. 4, din 2012, p. 117-121.
29. Trăilescu A. Drept administrativ. Tratat elementar. București: Editura ALL Beck, 2002, 375 p.
30. Vătuțiu T. Aspecte privind implementarea politicii europene în domeniul comunicațiilor și tehnologiei informaționale. În revista: UCB, nr. 1 din 2007, p. 523-526.
31. [www.cadastre.md](http://www.cadastre.md)
32. [www.date.gov.md](http://www.date.gov.md)
33. [www.geoportal.md](http://www.geoportal.md)
34. [www.gis.mediu.gov.md](http://www.gis.mediu.gov.md)
35. [www.moldova-map.md](http://www.moldova-map.md)
36. [www.nsdigeoprtal.gov.md](http://www.nsdigeoprtal.gov.md)
37. Concepția Sistemului Informațional Geografic Național aprobată prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1298 din 28 octombrie 2003. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 223-225 din 07.11.2003.
38. Constantinov T., Sârodov Gh. Sisteme informaționale geografice – instrument al cercetării geografice. În revista: „Akademos”, nr.1-2 din 2008, p. 80-82.
39. Directiva 2007/2/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 14 martie 2007 de instituire a unei infrastructuri pentru informații spațiale în Comunitatea Europeană (INSPIRE). În: Jurnalul Oficial al Uniunii Europene L 108 din 25.04.2007.
40. Găărăiman D. Repere privind eficientizarea administrației publice prin informatizare. În: „Revista de Științe Juridice”, nr. 4 din 2006, p. 198-204.
41. Hotărârea de Guvern nr. 383 din 12.05.2010 pentru aprobarea Regulamentului privind organizarea și funcționarea Agenției Relații Funciare și Cadastru, structurii și efectivului-limită al acesteia. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 75-77 din 18.05.2010.
42. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 808 din 07.10.2014 cu privire la aprobarea Planului național de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană în perioada 2014-2016. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 297-309 din 10.10.2014. art. nr. 851.
43. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 890 din 20.07.2016 cu privire la aprobarea Planului de acțiuni al Guvernului pentru anii 2016-2018. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 217-229 din 22.07.2016. art. nr. 966.



44. Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 146 din 09.07.2015 cu privire la Programul legislativ de realizare a angajamentelor de transpunere asumate în cadrul Acordului de Asociere dintre Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele-membre ale acestora, pe de altă parte, pentru anii 2015-2016. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 247-252 din 04.09.2015, art. nr. 477.

45. Înmânarea Notei Informative din partea partenerilor de dezvoltare ai Moldovei către noul Guvern. <http://www.un.md/viewnews/200/>

46. Legea Republicii Moldova nr. 112 din 02.07.2014 pentru ratificarea Acordului de Asociere între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele-membre ale acestora, pe de altă parte. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.185-199 din 18.07.2014, art. nr. 442.

47. Legea pentru aprobarea Strategiei naționale de dezvoltare „Moldova 2020” nr. 166 din 11.07.2012. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 245-247 din 30.11.2012, art. nr. 791. Denumirea Strategiei modificată prin Legea Parlamentului Republicii Moldova nr.121 din 03.07.2014 (în varianta actuală de „Strategia națională de dezvoltare: 8 soluții pentru creșterea economică și reducerea sărăciei”). Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 293-296 din 03.10.2014, art. nr. 603.

48. Legea nr. 1543 cu privire la cadastrul bunurilor imobile din 25.02.1998. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 44-46 din 21.05.1998.

49. Planul de activitate al Agenției Relații Funciare și Cadastru pentru anul 2016. Aprobabil la data de 15 decembrie 2015. A se vedea: [http://www.arfc.gov.md/acte\\_normative/planuri](http://www.arfc.gov.md/acte_normative/planuri)

50. Concepția Sistemului Informatic Geografic „Harta Digitală de Bază” aprobată prin Ordinul ARFC nr. 02 din 14.01.2009, Ordinul MDI nr. 04 din 14.01.2009.

51. Ordinul Agenției Relații Funciare și Cadastru Nr.154 din 06.12.2016 cu privire la aprobarea Atlasului pentru seturile de semne convenționale pentru planuri topografice la scările 1:5000, 1:2000, 1:1000 și 1:500. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 453-458 din 23.12.2016, art. nr. 2136.

52. Ordinul Agenției Relații Funciare și Cadastru nr. 50 din 19.05.2017 privind modificarea și completarea Instrucțiunii cu privire la înregistrarea bunurilor imobile și a drepturilor asupra lor. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 171-180 din 02.06.2017, art. nr. 1000.

53. Ordinul Agenției Relații Funciare și Cadastru nr. 70 din 04.08.2017 privind aprobarea Instrucțiunii cu privire la modul de executare a lucrărilor cadastrale la nivel de teren. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 330-334 din 08.09.2017, art. nr. 1702.

54. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 458 din 22.06.2017 pentru aprobarea responsabilităților entităților publice privind seturile de date spațiale. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 216-228 din 30.06.2017, art. nr. 549.

55. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 459 din 22.06.2017 pentru

aprobarea Regulamentului privind organizarea și funcționarea Consiliului infrastructurii naționale de date spațiale, precum și a componenței acestuia. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 216-228 din 30.06.2017, art. nr. 550.

56. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 737 din 15.09.2017 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la normele de creare a serviciilor de rețea și termenul de implementare a acestora. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 340-351 din 22.09.2017, art. nr. 842.

57. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 738 din 15.09.2017 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la normele de creare și actualizare a metadatelor pentru seturile și serviciile de date spațiale. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 340-351 din 22.09.2017, art. nr. 843.

58. Legea Republicii Moldova nr. 254 din 17.11.2016 cu privire la infrastructura națională de date spațiale. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 441-451 din 16.12.2016, art. nr. 887.

59. Legea Republicii Moldova nr. 84 din 25.05.2017 pentru modificarea și completarea Legii nr. 354/2004 cu privire la formarea bunurilor imobile. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 216-228 din 30.06.2017, art. nr. 347.

## REFLECȚII ASUPRA REGIMULUI JURIDIC DE ACORDARE A CREDITELOR IPOTECARE „PRIMA CASĂ”

### REFLECTIONS ON THE LEGAL FRAMEWORK OF MORTGAGE LOANS „PRIMA CASA”

*Cristina TÎȘCUL,*

*doctorandă, Academia de Științe a Moldovei*

#### SUMMARY

*The article “Reflections on the legal framework of mortgage loans “Prima Casa” attempts to analyze the process of establishing the legal regime for the “Prima Casa” mortgage loan. We aim to analyze the legislation in force with regard to this type of credit. At the same time, we will conduct a scientific research into those draft normative acts that come to complement the State’s effort to establish a legal regime favorable to the implementation of the ambitious “Prima Casa” project.*

*Following the analysis of the legislation in force and draft normative acts we will come up with some conclusions and recommendations addressed to both the legislator and all those who consider themselves concerned by the “Prima Casa” Program and respectively want to apply for financing and thus, improving their living conditions.*

*At the same time, in order to extend the scientific and practical horizons of the problem addressed, we will resort to Romania’s experience regarding legal regulation and practical aspects of granting mortgage loans under the “Prima Casa” Program. We believe that the experience of a member of the European Union in this field will add value to the efforts of the Chisinau government in the process of establishing successful, viable and useful regulations for all those interested.*

**Keywords:** mortgage, „Prima Casa” Program, the program in Romania, harmonization of banking legislation, the European Union.

#### REZUMAT

*În articolul de față se face o analiză a procesului de instituire a regimului juridic privind creditul ipotecar „Prima Casă”. Ne propunem să analizăm legislația în vigoare cu referire la acest tip de credite. Totodată, vom supune cercetărilor științifice și acele proiecte de acte normative care vin să completeze efortul statului în a in-*

*stitui un regim juridic favorabil implementării proiectului ambițios „Prima Casă”.*

*În urma analizei legislației în vigoare și a proiectelor de acte normative, vom veni cu anumite concluzii și recomandări destinate atât legiuitorului cât și tuturor celor care se consideră vizați de Programul „Prima Casă” și, respectiv, își doresc să aplice pentru obținerea de finanțare și, astfel, îmbunătățirea condițiilor de trai.*

*Totodată, pentru a extinde orizonturile științifico-practice ale problemei abordate, vom recurge la experiența României în ceea ce privește reglementarea juridică și aspectele practice de acordare a creditelor în cadrul Programului „Prima Casă”. Considerăm că experiența unui membru al Uniunii Europene în domeniul dat va aduce plusvaloare eforturilor guvernării de la Chișinău în procesul de instituire a unor reglementări reușite, viabile și utile tuturor celor interesați.*

**Cuvinte-cheie:** *credite ipotecare, Programul „Prima Casă”, Programul din România, armonizarea legislației bancare, Uniunea Europeană.*

Creditele ipotecare au devenit o realitate a peisajului creditelor Republicii Moldova. Îmbunătățirea condițiilor de trai este o dorință firească a ființei umane, iar procesul de realizare a acestui vis ar trebui să constituie o preocupare a statului.

În realitate, de mai bine de 25 de ani de la declararea independenței Republicii Moldova, factorii decizionali nu au depus careva eforturi în a reglementa procesul de facilitare a accesului la creditele ipotecare pentru anumite categorii de persoane.

În consecință, piața creditelor imobiliare s-a dezvoltat fără o careva prezență activă a statului. Pe de o parte, aceasta a condus la o explozie a pieței imobiliare, iar pe de altă parte, o lipsă de reglementare mai detaliată și o lipsă de supraveghere a statului asupra procesului de creditare ipotecară a condus la apariția multiplelor încălcări, soldate cu aceea că în urma abuzurilor comise de companiile de construcții, mii de investitori – cetățeni ai Republicii Moldova - și-au pierdut investițiile și au rămas pe drumuri.

Efectiv, în vara anului 2017, implicarea statului în domeniul creditelor ipotecare vine să reglementeze oarecum anumite aspecte. Este vorba de anumite categorii de persoane care vor cădea sub incidența prevederilor actelor normative.

Astfel, în august 2017 intră în vigoare Conceptul Programului de stat „Prima Casă”, adoptat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 612 din 01.08.2017 [10].

Pentru a elucida filozofia Conceptului și, respectiv, intențiile de perspectivă imediată ale factorilor decizionali, vom face o trecere în revistă a principalelor reglementări.

Conceptul începe cu referințe la situația actuală de pe piața creditelor imobiliare. În acest sens, este specificat că în Republica Moldova soldul creditelor raportat la produsul intern brut scade continuu: 42,0% în 2013, 31,0% în 2015 și circa 27,5% în 2016. Conform datelor oficiale ale Băncii Mondiale, în economiile dezvoltate ponderea creditelor ipotecare în produsul intern brut înregistrează valori în limitele și peste 100%: media în Uniunea Europeană este de 138%; Olanda – 220%; Suedia – 132%, Danemarca – 180%, Austria – 118%, Islanda – 99%. În țările în curs

de dezvoltare, ponderea acestor credite în produsul intern brut variază între 60% și 100%, de exemplu: Bulgaria – 60%, Croația – 70%, Rusia – 60%, Turcia – 70%, Ucraina – 61% [10, cap. 1, art. 1]).

Printre impedimentele dezvoltării eficiente a unei piețe a creditelor imobiliare sunt menționate: a) insuficiența garanției/gajului pentru obținerea creditelor imobiliare din partea clienților în proporțiile solicitate de către bancă. Bunul imobil procurat este acceptat în garanție, în medie, cu 65-70% din valoarea acestuia, solicitanții fiind nevoiți fie să participe cu o contribuție proprie foarte mare (de circa 30%), fie să constituie gaj suplimentar; b) lipsa resurselor financiare pentru creditare în condiții de dobândă atractivă, în special, pentru familiile tinere care nu dispun de locuință; c) veniturile modeste ale solicitanților de credit pentru deservirea creditului imobiliar.

În principiu, așa cum vom arăta ulterior, impedimente serioase sunt mult mai multe și fără eliminarea lor, Programul „Prima Casă” ar putea întâmpina dificultăți în transpunerea în practică.

Pentru a înțelege esența Programului, vom releva scopul și obiectivele sale.

Scopul declarat al Programului constă în facilitarea accesului persoanelor fizice la achiziția unei locuințe prin contractarea de credite garantate parțial de stat, în special, pentru familii tinere. Programul este unul național, aplicabil pe întreg teritoriul Republicii Moldova, și poartă un caracter social, reprezentat de intervenția statului în procesul de garantare a creditelor.

Printre obiectivele de bază, evidențiem: a) suportul familiilor tinere în obținerea primei locuințe prin facilitarea accesului la credite ipotecare; b) crearea condițiilor optime pentru creșterea termenului de scadență a creditelor ipotecare; c) reducerea migrației în rândul tinerilor. Lipsa unei locuințe este cauza principală pentru care tinerii moldoveni decid să emigreze; d) creșterea ratei de angajări oficiale în economia națională și transparentizarea salarizării; e) creșterea transparenței tranzacțiilor imobiliare [10, cap. 2, art. 1]).

Programul „Prima Casă” restricționează accesul la creditele ipotecare, instituind *criterii de eligibilitate* destul de drastice pentru beneficiari [10, cap. 2, art. 2]):

a) vârsta beneficiarului – până la 45 de ani la momentul solicitării creditului ipotecar;

b) beneficiarul este cetățean al Republicii Moldova, angajat în Republica Moldova, și dispune de venituri din surse oficiale;

c) beneficiarul nu deține în proprietate exclusivă sau comună cu soțul/soția o locuință și nu are în derulare un credit ipotecar pentru achiziționarea locuinței;

d) plata lunară achitată de către beneficiar (dobânda și suma principală) nu va depăși 50% din veniturile oficiale salariale nete cumulative ale familiei beneficiarului Programului. La stabilirea valorii veniturilor salariale vor fi acceptate și veniturile oficiale ale rudelor de gradul I;

e) beneficiarul întrunește, în funcție de politica băncii, alte condiții specifice prevăzute de normele interne de creditare și principiile de management al riscurilor ale băncilor finanțatoare.

Anumite criterii de eligibilitate sunt instituite și față de băncile finanțatoare: a) participarea băncilor în Programul de stat „Prima casă” este voluntară; b) orice bancă licențiată din Republica Moldova poate acorda credite ipotecare, în cadrul Programului de stat „Prima casă”, persoanelor fizice care îndeplinesc criteriile de eligibilitate; c) volumul total al creditelor acordate de bănci în cadrul Programului de stat „Prima casă” va fi monitorizat de către ODIMM și comunicat băncilor. De la momentul atingerii valorii maxime de creditare a Programului, băncile nu vor mai acorda credite noi, cu excepția cazului în care se va decide asupra extinderii Programului; d) solicitarea achitării mijloacelor în baza garanției acordate de stat se va face numai în condițiile în care beneficiarul nu-și onorează plata sumei principale și a dobânzilor în decurs de peste 91 de zile consecutiv; e) băncile comerciale implicate în Programul de stat „Prima casă” vor prezenta Băncii Naționale a Moldovei informația privind creditele imobiliare neperformante, iar Banca Națională a Moldovei va publica pe pagina sa web informația respectivă în formă agregată pe sistemul bancar.

Totodată, *condițiile* Programului de stat „Prima Casă” sunt și ele multiple și vin să taie puțin din elanul ipotecar. În principal acestea sunt:

- a) plafonul maxim al prețului de achiziție a locuinței – 1,0 milion de lei;
- b) participația proprie inițială a beneficiarului Programului este de, cel puțin, 10% din prețul de achiziție a locuinței;
- c) termenul creditului va fi de până la 25 de ani, dar nu va depăși vârsta de pensionare a beneficiarului, stabilită de legislația în vigoare;
- d) unitatea monetară de creditare: lei moldovenești;
- e) rata maximă efectivă a dobânzii la creditele acordate se reglementează de condițiile Programului;
- f) creditul va fi rambursat integral până la momentul expirării contractului de credit, cu posibilitatea achitării anticipate, fără achitarea de către beneficiar a comisiunilor pentru această situație;
- g) constituirea ipotecii asupra locuinței achiziționate în cadrul Programului: - 50% din prețul de achiziție a locuinței în favoarea băncii și - 50% din prețul de achiziție a locuinței în favoarea statului.

h) beneficiarul Programului se obligă să nu înstrăineze locuința achiziționată în primii 5 ani de la data dobândirii în proprietate, cu excepția cazului de achitare deplină a datoriei pe credit, care include suma principală, dobânda și comisioanele aferente. După expirarea acestui termen, cu acordul băncii și al ODIMM (Organizația pentru Dezvoltarea Sectorului Întreprinderilor Mici și Mijlocii), în cazul preluării contractului de credit de către un terț, acesta trebuie să întrunească criteriile de eligibilitate a beneficiarilor Programului.

În cap. 3 al Conceptului sunt prevăzute un șir de condiții-restricții cu referire la procesul de garantare. În acest sens, plafonul maxim al Programului și nivelului de garantare se instituie:

- a) plafonul maxim al Programului nu va depăși 1,0 miliard de lei în primii 2 ani de la lansarea acestuia;

b) statul va garanta 50% din soldul creditului (suma principală);

c) beneficiarul Programului, concomitent cu achitarea plății lunare pentru credit, va achita lunar băncii finanțatoare un comision de garantare în valoare de 0,5% anual din soldul garanției de stat;

d) comisionul de garantare va fi revizuit, cel puțin, o dată la 2 ani de către Ministerul Finanțelor, în baza experiențelor de default la creditele Programului de stat „Prima casă”;

e) banca finanțatoare va transfera trimestrial către ODIMM comisioanele de garantare colectate de la beneficiari pentru fiecare contract de credit acordat în cadrul Programului de stat „Prima casă”.

Ca și orice credit, perfectat în sistemul bancar al Republicii Moldova, creditele ipotecare din cadrul Programului „Prima Casă” sunt susceptibile de dobânzi, comisioane și tarife.

Rata maximă efectivă a dobânzii (RED) va fi suma următoarelor componente:

a) rata de referință pentru Programul de stat „Prima casă” comunicată de către Banca Națională a Moldovei (calculată ca rata medie ponderată a dobânzilor la depozitele cu termenul de la 6 luni până la 12 luni). RED va fi flotantă și va fi publicată de către ODIMM, o dată la 6 luni, pe pagina sa web;

b) o marjă maximă de până la 3,0%, care va fi precizată anual de către Guvern;

c) comisionul de garantare de 0,5% anual din soldul garanției de stat.

Cu referire la comisioane și tarife, acestea, în principal, sunt:

a) băncile nu sunt în drept să perceapă alte taxe adiționale, cu excepția unui comision unic la acordarea creditului pentru a acoperi costurile juridice ce țin de documentarea creditului, a cărui valoare va fi stabilită de cadrul normativ al Programului de stat „Prima casă”, dar nu mai mult de 1,0% din suma creditului;

b) beneficiarii vor achita separat prima de asigurare pentru asigurarea ipotecii în favoarea băncii finanțatoare și Ministerului Finanțelor proporțional cotelor garanțiilor de stat acordate (50/50%), în conformitate cu prevederile Legii nr. 142 -XVI din 26 iunie 2008 cu privire la ipotecă, la valoarea de înlocuire împotriva tuturor riscurilor;

c) Ministerul Finanțelor, împreună cu autoritățile responsabile, va efectua o analiză și va prezenta propuneri Guvernului privind modificarea taxelor de stat pentru autentificarea contractelor de înstrăinare a imobilului și pentru autentificarea contractelor de ipotecă, semnate în cadrul Programului de stat „Prima casă”.

De menționat suplimentar că Programul „Prima casă” a fost lansat și în România în anul 2009. Conform ultimelor statistici din România, valoarea medie a unui credit „Prima casă” este de circa 178,0 mii de lei românești (RON) (echivalentul în lei moldovenești – 850 mii de lei sau 38,0 mii de euro). Inițial, statul garanta 80% din valoarea creditului, la momentul actual – 50%.

La patru luni de la aprobarea Conceptului Programului de stat „Prima Casă”, în cele mai bune tradiții ale procesului normativ din Republica Moldova, constatăm nefuncționalitatea procesului de eliberare a creditelor ipotecare. Aceasta deoarece



încă nu a fost aprobat cadrul normativ de aplicare a prevederilor Conceptului.

La data transmiterii spre publicare a articolului de față (11.12.2017), Proiectul Legii privind unele măsuri în vederea implementării Programului de stat „Prima Casă” deja fusese adoptat în primă lectură în ședința Parlamentului din 1 decembrie 2017 [16].

La o examinare atentă a proiectului Legii privind unele măsuri în vederea implementării Programului de stat „Prima Casă”, constatăm similitudinea lui prevederilor Conceptului Programului de stat „Prima Casă”. Atât Concepția cât și proiectul Legii operează cu aceleași categorii și prevederi.

Iminenta adoptare a proiectului legii în lectura a doua și intrarea sa în vigoare, va crea realități juridice noi. Deși este un pas înainte, reglementările ipotecare „Prima Casă”, atât cele în vigoare, cât și cele prevăzute expres în proiect, conțin anumite aspecte ce ar putea periclita buna desfășurare a Programului de creditare.

Prin urmare, venim cu următoarele *recomandări*:

1. La stabilirea valorii veniturilor acceptate se propune a fi incluse și veniturile oficiale ale rudelor de gradul II (și nu doar de gradul I cum este acum), fapt care ar ajuta anumite categorii de beneficiari cărora nu le sunt suficiente propriile mijloace financiare.

2. Mecanismul de instituire a dreptului de ipotecă 50% în beneficiul statului și 50% în beneficiul băncii finanțatoare nu corespunde uzanțelor practice și prevederilor Codului Civil al Republicii Moldova. Aceasta, deoarece imobilul va fi grevat integral în favoarea tuturor creditorilor, doar că sumele garantate prin ipotecă vor fi diferite. La aceasta se mai adaugă și situația, practic, ireală de a înstrăina doar 50% din dreptul de proprietate. Practica din Republica Moldova ne demonstrează că este imposibil să identifiți un cumpărător care ar procura doar o parte din dreptul de proprietate (de exemplu, doar o cameră din apartamentul cu 2 odăi), iar valoarea la care se propun spre vânzare atare părți de drepturile de proprietate se oferă la un preț derizoriu – fapt care oarecum lezează drepturile și interesele vânzătorului.

3. Este totalmente nefirească și alogică interdicția de a înstrăina imobilul procurat în cadrul Programului (în primii 5 ani de la data dobândirii în proprietate). Prin aceasta se aduc limitări drastice exercițiului dreptului de proprietate, fapt care poate crea beneficiarilor dificultăți în viitor, dar și, în ultimă instanță, le încalcă drepturile lor constituționale. Prin urmare, considerăm necesară a fi exclusă interdicția respectivă.

4. Este absolut firesc că dobânda la creditele ipotecare sunt chintesența Programului de stat „Prima Casă” și reperul de la care se vor porni discuțiile printre beneficiari. În acest sens, constatăm că dobânzile la credite din cadrul Programului, la situația din decembrie 2017, ar fi în jur de 9,5% anual. Astfel constatăm că dobânzile sunt exagerate și ar putea să descurajeze eventualii beneficiari. Aceasta cu atât mai mult cu cât băncile comerciale oferă credite ipotecare la o

dobândă de 8-10% (la credite în valută națională pe un termen mai mare de 5 ani de zile) cu posibilitatea de a oferi unele reduceri în primul an de rambursare a creditului.

Aparent, rata dobânzii din 9,5% din cadrul Programului nu este atât de mare. Însă dacă o calculăm la un termen de 20 de ani și pentru un credit de 30.000 euro (610.000 lei), deducem că beneficiarii vor restitui în jur de 1.400.000 lei. Evident că suntem în prezența unei sume colosale și oarecum descurajante. În consecință, propunem identificarea unor soluții de natură să diminueze rata dobânzii la credite perfectate în cadrul Programului de stat „Prima Casă”.

5. Prevederea din cadrul proiectului Legii privind unele măsuri în vederea implementării Programului de stat „Prima Casă” (art. 4, alin. c) precum că „... plata lunară achitată sub formă de rată la credit, dobânda și comisionul de garantare, să nu depășească 50% din veniturile oficiale nete cumulative ale familiei acestuia”, restrânge numărul potențialilor beneficiari ai creditelor ipotecare. Un simplu calcul ne demonstrează că la contractarea unui împrumut de 30.000 euro pe un termen de 20 ani, persoana va fi nevoită să achite lunar o tranșă de, cel puțin, 6.000 lei. Aceasta ar însemna că veniturile oficiale ale beneficiarului să nu fie mai mici de 12.000 lei. Este complicat de imaginat că o familie tânără de bugetari ar putea avea cumulativ salarii de, cel puțin, 12.000 lei. Prin urmare, propunem instituirea cotei de 70% din veniturile oficiale.

6. Complementar la recomandarea nr. 6, sugerăm autorilor proiectului Legii să excludă sintagma „din veniturile oficiale” (art. 4, alin. c), substituind-o cu cea de „din toate veniturile”.

7. De asemenea, propunem ca în textul art. 4 alin. c) din proiectul Legii, sintagma „...veniturile nete cumulative ale familiei acestuia...” să fie substituită de: „...veniturile nete ale acestuia”. Aceasta deoarece beneficiari ai Programului ar putea fi nu doar familii, ci și persoane individuale.

8. O altă variabilă din textul proiectului Legii ce conferă reticență potențialilor beneficiari constituie rata flotantă a dobânzii pe parcursul a 25 de ani de rambursare a creditului. Considerăm necesară eliminarea respectivei incertitudini prin stabilirea unei dobânzi fixe raportate la anumite valori (ratele de referință ale Băncii Naționale a Moldovei; cursul oficial al valutei naționale față de alte valute sau față de un coș valutar etc.), ceea ce ar conferi o anumită previzibilitate pentru toți actorii implicați în Programul de stat „Prima Casă”.

9. Într-o altă ordine de idei, venim cu propunerea de a reconceptualiza Programul de stat „Prima Casă”. Realitățile ne demonstrează că nu prima sau a doua casă ar putea ancora tinerii în Republica Moldova și preveni astfel exodul, ci un loc de muncă stabil și ocupația preferată. Prin urmare, propunem substituirea sau, cel puțin, completarea Programului de stat „Prima Casă” cu un alt Program de stat „Prima afacere”, în cadrul căruia ar fi prevăzute facilități extinse și reale celor care vor să-și demareze o afacere în Republica Moldova și întrunesc anumite condiții de eligibilitate.

## BIBLIOGRAFIE

1. Avizul Băncii Centrale Europene cu privire la o propunere de directivă privind accesul la activitatea instituțiilor de credit și supravegherea prudențială a instituțiilor de credit și a societăților de investiții și o propunere de regulament privind cerințele prudențiale pentru instituțiile de credit și societățile de investiții, nr. 20012/C 105/01 din 25 ianuarie 2012. În: Jurnalul Oficial al Uniunii Europene nr. C 105 din 11 aprilie 2012, p. 1.
2. Avizul Băncii Centrale Europene cu privire la o propunere de regulament al Consiliului de atribuire a unor sarcini specifice Băncii Centrale Europene în ceea ce privește politicile legate de supravegherea prudențială a instituțiilor de credit și o propunere de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de modificare a Regulamentului (UE), nr. 1093/2010 de instituire a Autorității europene de supraveghere (Autoritatea bancară europeană), nr. 2013/C 30/05 din 27 noiembrie 2012. În: Jurnalul Oficial al Uniunii Europene nr. C 30 din 01 februarie 2013, p. 6.
3. Dardac Nicolae, Barbu Teodora Cristina. Instituții de credit. Editura ASE, București, 2012, p. 83-84, 123-132.
4. Directiva 2006/48/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 14 iunie 2006 privind inițierea și exercitarea activității instituțiilor de credit. În: Jurnalul Oficial al Uniunii Europene nr. L 177 din 30 iunie 2006, p. 1.
5. Directiva 2006/49/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 14 iunie 2006 privind rata de adecvare a capitalului întreprinderilor de investiții și al instituțiilor de credit. În: Jurnalul Oficial al Uniunii Europene nr. L 177 din 30 iunie 2006, p. 201.
6. Gheorghe Carmen-Adriana. Drept bancar comunitar. Editura C. H. Beck, București, 2008, 247 p.
7. Guștiuc Andrei. Drept bancar. Vol. 1. Editura Elena V. I., Chișinău, 2002, 287 p.
8. Guștiuc Andrei. Drept bancar. Vol. 2. Editura Elena V. I., Chișinău, 2004, 219 p.
9. Guștiuc Andrei, Radomir Gârlea, Mariana Prodan. Drept bancar comunitar. Editura Elena V. I. Chișinău, 2004, 67 p.
10. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 612 din 01.08.2017 pentru aprobarea Conceptului Programului de stat „Prima Casă”. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 277-288 din 04.08.2017, art. nr. 711.
11. Legea Republicii Moldova cu privire la Banca Națională a Moldovei nr. 548 -XIII din 21.07.95.
12. Legea Republicii Moldova nr. 550 – XIII din 21.07.95 Instituțiilor financiare. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1-2 din 01.01.1996.
13. Mănescu Dragoș-Mihail. Regimul juridic al societăților bancare. Editura Hamangiu, București, 2009, 418 p.
14. Postolache Rada. Drept bancar. Editura C. H. Beck, București, 2012, 368 p.
15. Postolache Rada. Drept financiar. Editura C. H. Beck, București, 2009, 401 p.
16. Proiectul Legii privind unele măsuri în vederea implementării Programului de stat „Prima Casă”. La momentul remiterii spre publicare a articolului științific

(11.12.2017), adoptat în prima lectură (în ședința Parlamentului din 01.12.2017). A se vedea sursa: <http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/3965/language/ro-RO/Default.aspx> (vizitat: 07.12.2017).

17. Șaguna Dan Drosu, Tofan Mihaela. Drept financiar și fiscal european. Editura C. H. Beck, București, 2010, 294 p.

18. Regulamentul Uniunii Europene nr. 1092/2010 a Parlamentului European și al Consiliului din 24 noiembrie 2010 privind supravegherea macroprudențială la nivelul Uniunii Europene a sistemului financiar și de înființare a unui Comitet european pentru risc sistemic. În: Jurnalul Oficial al Uniunii Europene din 15.12.2010. nr. L 331, p. 1.

19. Regulamentul Uniunii Europene nr. 1093/2010 al Parlamentului European și al Consiliului din 24 noiembrie 2010 de instituire a Autorității europene de supraveghere (Autoritatea bancară europeană). În: Jurnalul Oficial al Uniunii Europene din 15.12.2010, nr. L 331, p. 12.

20. Tratatul de instituire a Comunității Europene (TCE). În: [http://www.aippimm.ro/files/otimmc\\_files/6/612/tratat-instituire.pdf](http://www.aippimm.ro/files/otimmc_files/6/612/tratat-instituire.pdf) (vizitat pe 15.09.2014).

21. Tratatul privind Uniunea Europeană și Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TUE și TfUE). În: [https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/c\\_32620121026ro.pdf](https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/c_32620121026ro.pdf) (vizitat pe 17.09.2014).

## ETAPELE PROCESULUI LEGISLATIV

## THE STAGES OF LEGISLATIVE PROCESS

**Veronica ARNĂUT,**

*doctorandă,*

*Institutul de Cercetări Juridice și Politice  
al Academiei de Științe a Moldovei*

## SUMMARY

*The article is devoted to the study of the specialized literature in order to identify the stages of the legislative process analyzed by the researchers. As a result of comparing the views expressed in the Romanian, Russian and native doctrine, is argued own position on the stages of the legislative process.*

**Keywords:** *law, legislative process, stages of the legislative process, legislative initiative, adoption of laws, Parliament.*

## REZUMAT

*Articolul este dedicat studiului literaturii de specialitate pentru a identifica etapele procesului legislativ analizate de cercetători. Ca urmare a comparării opiniilor exprimate în doctrina românească, rusă și națională, se susține poziția proprie asupra etapelor procesului legislativ.*

**Cuvinte-cheie:** *lege, procesul legislativ, etapele procesului legislativ, inițiativa legislativă, adoptarea legilor, Parlamentul.*

În practica lumii contemporane se cunosc două modalități de adoptare a legilor – de către organul legislativ sau prin referendum. Abordarea cea mai amplă a procesului legislativ s-a realizat în contextul primei modalități, în care rolul principal îi revine organului legiuitor [28, p. 324; 27, p. 336]. Iată de ce, în sens larg, procesul legislativ este privit ca ordinea de activitate a Parlamentului privind crearea legilor, iar într-un sens mai îngust, procesul legislativ reprezintă o serie de etape ce se succed în ordinea constituțională prestabilită [28, p. 324; 27, p. 336].

Deci, ca și orice proces juridic, procesul legislativ implică o serie de etape, care sunt reglementate de normele dreptului constituțional și, mai detaliat, de normele dreptului parlamentar, ceea ce constituie o cerință obligatorie și o garanție a adopării legilor în mod democratic [34, p. 96].

Înțelegerea etapelor procesului legislativ de către diferiți autori decurge logic din definiția pe care o dau acestui proces. Dacă procesul este înțeles ca o activitate

formal-reglementată, atunci etapele acestuia vor coincide procedurilor reglementate în legislația din domeniu [36, p. 63]. Dacă nu, atunci etapele identificate vor devia de la cele reglementate, mai ales sub aspect cantitativ.

În continuare, ne propunem să trecem în revistă succintă ideile expuse la acest capitol în doctrina rusă, română și autohtonă.

La o analiză sumară a literaturii ruse în domeniu se atestă o varietate de opinii referitoare la *etapele procesului legislativ*:

a) În unele lucrări sunt identificate doar două etape: elaborarea proiectului de lege și ridicarea oficială a voinței poporului la rangul de lege. Potrivit cercetătorilor [29, p. 157], prima etapă are un caracter pregătitor și constă din acțiuni/activități care nu dau naștere normelor de drept. Această etapă creează baza necesară pentru următoarele etape, constituind o importantă premisă pentru adoptarea legii. În cadrul acestei etape pot fi identificate câteva faze, precum: luarea deciziei de elaborare a proiectului, elaborarea proiectului, dezbateră, aprobarea și perfecționarea acestuia. Cea de-a doua etapă presupune, în esență, adoptarea actului normativ. În cadrul acestei etape rolul decisiv îi revine organului normativ competent. Principalele acțiuni realizate la această etapă constau în: sesizarea organului normativ prin depunerea proiectului, dezbateră acestuia, adoptarea actului normativ și publicarea lui.

La rândul său, și S. V. Filatov atestă două mari etape în procesul normativ (legislativ) [35, p. 3]: elaborarea și pregătirea actului juridic și adoptarea actului juridic. Fiecare etapă poate fi divizată în faze:

1) *faza pregătirii proiectului de act normativ* – care nu are un caracter oficial, fiind realizată în procesul de:

- luare a deciziei de pregătire a proiectului de act normativ;
- formare a grupului de lucru și elaborarea concepției proiectului de act normativ;
- elaborare a textului proiectului de act normativ;
- examinare preliminară a proiectului de act normativ;
- coordonare a conținutului proiectului de act normativ cu diferite organe și organizații;
- aprobare preliminară a proiectului de act normativ.

2) *faza adoptării proiectului de act normativ* – care este una oficială, întrucât procedura de examinare a proiectului de către organul cu competențe normative este strict reglementată de lege. Adoptarea proiectului se realizează în procesul de:

- depunere a proiectului în organul competent și primirea acestuia spre examinare;
- dezbateră a proiectului de act normativ;
- adoptare și semnare a actului normativ;
- publicare oficială a actului normativ.

b) În alte lucrări sunt identificate trei etape: elaborarea proiectului de act normativ (etapa prealabilă), dezbateră și adoptarea actului normativ (etapa de bază) și intrarea în vigoare a actului normativ (etapa decisivă).

c) Alți autori precizează șase etape: prognozarea și planificarea; propunerea elaborării proiectului de lege; elaborarea conceptului și întocmirea proiectului; dezbateră

terea specială și publică a proiectului; examinarea și adoptarea acestuia; publicarea și intrarea în vigoare a legii [30, p. 52].

După cum se poate observa, în toate aceste cazuri cercetătorii identifică etapele procesului legislativ pornind de la înțelegerea extintivă a conceptului, deci similar celui de legiferare ca activitate de creare a actelor normative.

Cu toate acestea, cea mai răspândită etapizare a procesului legislativ în doctrina rusă se consideră cea care cuprinde următoarele etape [31, p. 492-493; 32, p. 256]:

1. inițiativa legislativă;
2. examinarea proiectului de lege în comitete (comisii) parlamentare;
3. adoptarea legii;
4. promulgarea (semnarea) de către șeful statului;
5. publicarea legii.

Într-o altă opinie [33, p. 10], cele cinci etape ale procesului legislativ sunt reduse la doar patru, și anume: inițiativa legislativă, adoptarea legii, promulgarea legii și publicarea legii.

Mai mult, potrivit cercetătorilor, chiar dacă în fiecare țară procesul legislativ are diferite particularități, anume astfel se prezintă schema generală/comună a acestuia [34, p. 96] (adică sub forma celor cinci etape).

Identificarea acestor etape derivă direct din accepțiunea juridică a noțiunii de proces legislativ, adică din faptul că acestea coincid cu reglementările în domeniu care privesc inițierea, dezbateră și adoptarea inovațiilor legislative. În context, specialiștii susțin că „o viziune mai largă asupra procesului legislativ, care să includă și componenta social-politică, ar presupune o extindere a numărului de etape atât sub aspect cronologic cât și al numărului subiecților implicați” [36, p. 64].

Desigur, pe lângă această schemă generală a procesului legislativ, în cadrul dreptului parlamentar și al dreptului constituțional rus, este specificată și o schemă proprie doar procesului legislativ din Federația Rusă, care cuprinde următoarele etape [26, p. 520]:

- inițiativa legislativă și examinarea preliminară;
- examinarea proiectelor de lege și adoptarea legii de către Duma de Stat;
- examinarea de către Consiliul Federației a legilor adoptate de Duma de Stat;
- examinarea legilor în comisiile de mediere în cazul divergențelor;
- examinarea repetată de către Duma de Stat a legilor respinse de către Consiliul Federației;
- examinarea repetată de către Duma de Stat a legilor respinse de către Președintele Federației;
- examinarea repetată de către Consiliul Federației a legilor respinse de Președintele Federației;
- semnarea de către Președintele Federației și publicarea legilor.

Potrivit altor cercetători ruși, procesul legislativ constă din [28, p. 299-300]:

- elaborarea proiectului de lege și depunerea lui la Duma de Stat a Adunării Federale (ca formă de realizare a dreptului la inițiativă legislativă);



- examinarea proiectului de lege de către Duma de Stat a Adunării Federale, urmată fie de adoptarea, fie de respingerea acestuia;
- aprobarea de către Consiliul Federației a Adunării Federale a legii adoptate de către Duma de Stat, fie respingerea acesteia;
- semnarea legii, fie respingerea (ca rezultat al exercitării dreptului de veto) de către Președintele Federației Ruse;
- publicarea legii.

Pe lângă acestea, mai există câteva etape suplimentare, legate de respingerea legii de către Consiliul Federației sau Președintele Federației, și anume:

- examinarea în Duma de Stat a amendamentelor propuse de Consiliul Federației față de legea adoptată de Duma de Stat, respingerea acestora și adoptarea legii în forma inițială, fie acceptarea amendamentelor;

- examinarea în Duma de Stat a amendamentelor propuse de către Președintele Federației în cazul respingerii legii adoptate de către Consiliul Federației, respingerea acestora și adoptarea legii în varianta inițială, fie acceptarea acestor amendamente;

- examinarea de către Consiliul Federației a legii adoptate de către Duma de Stat în modul expus mai sus; adoptarea acesteia sau respingerea, fie respingerea de rând cu Duma de stat a amendamentelor propuse de Președintele Federației.

Din cele expuse este evident că etapele procesului legislativ din această țară sunt determinate de specificul organizării autorității legiuitoare, care reprezintă un organ bicameral.

O structură similară atestăm și în cazul Parlamentului României. Viziunile asupra etapelor procesului legislativ românesc pe alocuri sunt similare, chiar dacă în doctrină au fost expuse mai multe opinii în acest sens.

Inițial însă, considerăm necesar a preciza că doctrinarii români în cea mai mare parte nu operează cu noțiunea de proces legislativ, ci cu cea de procedură legislativă (ceea ce, după cum am stabilit cu altă ocazie, nu presupune unul și același lucru [2, p. 24-28; 1]).

Prezintă importanță și faptul că opiniile pe marginea etapizării procesului legislativ sunt expuse în cadrul a patru ramuri ale științei juridice: teoria generală a dreptului, dreptul constituțional, dreptul parlamentar și logistica formală.

Așadar, în cadrul legisticii formale se susține că elaborarea legii implică două etape principale: „elaborarea științifică” și „elaborarea tehnică” [16, p. 96-97]. În context, I. Mrejeru precizează: „Cu toate că activitatea de pregătire a legii a fost împărțită în două etape convențional delimitate – geneza legii trebuie privită ca un proces unic și unitar, cele două etape putând fi demarcate doar ca momente în desfășurarea procesului de elaborare a legii. Geneza legii începe de la primele impulsuri sociale ce reclamă o intervenție legislativă, continuă apoi cu activitățile ce au în vedere determinarea soluțiilor viitoarei reglementări, după care urmează „materializarea” acestor soluții prin exprimarea lor într-un text scris ...” [17, p. 26-27], destinat, desigur, a fi supus forurilor legiuitoare [25, p. 32].

După cum se poate observa, în acest caz procesul elaborării legilor este privit doar sub aspect tehnic, adică elaborarea tehnică a proiectului de lege, proces guvernat de normele de tehnică legislativă.

În cadrul teoriei generale a dreptului pot fi atestate diferite opinii la subiectul dat. Bunăoară, I. Dogaru, D. C. Dănișor și Gh. Dănișor, precizând inițial că adoptarea legii poate să se facă pe cale parlamentară sau prin referendum, menționează că în cazul legilor parlamentare, procedura de elaborare cuprinde următoarele faze: a) inițiativa legislativă; b) fazele preliminare ale procedurii legislative; c) dezbaterea și votul; d) medierea și e) promulgarea. În cazul legilor referendare, procedura cuprinde: a) inițierea consultării populare; b) consultarea populară și c) confirmarea rezultatelor referendumului [12, p. 191].

Tot în cadrul aceleiași teorii generale a dreptului, alți autori identifică următoarele etape ale legiferării (indiferent de calificarea actului juridic) [8, p. 86; 24, p. 376]: a) inițierea proiectului de act normativ; b) dezbaterea proiectului de act normativ; c) votarea și adoptarea actului normativ; d) promulgarea; e) publicarea actului normativ. Într-o altă opinie, procesul de elaborare a legilor de către organul legislativ parcurge cinci etape [23, p. 208-211]: a) inițierea proiectului de lege; b) dezbaterea proiectului de lege; c) adoptarea proiectului de lege; d) promulgarea legii; e) publicarea legii.

Din cele menționate, putem constata că opinia dominantă din doctrina românească coincide cu cea dominantă în doctrina rusă. Prin urmare, se poate afirma faptul că există o schemă generală a procesului legislativ, comună majorității sistemelor de drept.

În cadrul dreptului parlamentar românesc, se consideră că procedura legislativă cuprinde [9, p. 70]:

- ansamblul regulilor de la „conturarea ideii” până la elaborarea proiectului de lege;
- etapa prealabilă cu caracter administrativ;
- faza parlamentară;
- promulgarea și publicarea în Monitorul Oficial.

În același timp, se atrage atenția că procedura de legiferare (faza parlamentară a procedurii legislative) – reprezintă totalitatea regulilor pentru pregătirea dezbaterilor, dezbaterea și votarea unui proiect de lege sau a unei propuneri legislative. De aici se susține că procedura legislativă parlamentară cuprinde succesiv etapa de pregătire a lucrărilor și etapa deliberării [9, p. 70].

În cadrul dreptului constituțional românesc, de asemenea, nu poate fi atestată doar o singură viziune asupra subiectului. Bunăoară, prof. I. Deleanu consideră că adoptarea legii comportă două faze distincte [11, p. 672]: una preliminară, constând în elaborarea proiectului, depunerea lui și dezbaterea acestuia în una sau mai multe comisii; alta – de dezbatere și decizie, exclusiv în Camerele Parlamentului.

Alte voci susțin că procedura legislativă are următoarele etape:

- a) inițiativa legislativă; b) avizarea proiectelor de lege sau a propunerilor legis-

lative; c) dezbaterea și votarea proiectelor de lege sau a propunerilor legislative în Camerele Parlamentului; d) verificarea constituționalității legii; e) promulgarea legii și f) publicarea legii [13, p. 109].

- a) inițiativa legislativă; b) examinarea și avizarea proiectelor de lege de către comisiile parlamentare; c) includerea proiectelor de lege pe ordinea de zi a Camerelor; d) dezbaterea proiectului de lege în plenul fiecărei Camere; e) medierea; f) semnarea legii de către președinții Camerelor; g) promulgarea și publicarea legii [6, p. 292].

În context, prof. I. Muraru precizează că elaborarea unei legi cuprinde operațiuni care se situează cu mult înainte de operațiunea pe care constituționaliștii o numesc inițiativă legislativă. Cu toate acestea, în opinia sa, în procedura de elaborare a legii sunt cuprinse numai acele etape care implică sesizarea, participarea sau relații juridice directe cu autoritatea legiuitoare (sau cu structurile sale interne). Respectiv, din această procedură fac parte numai operațiunile de care Parlamentul ia cunoștință direct, urmând a se pronunța prin votul său, altfel spus numai acele prevăzute de Constituție și regulamentul Parlamentului [19, p. 210], și anume: 1) inițiativa legislativă; 2) sesizarea Camerei competente; 3) examinarea și avizarea proiectului de lege de către comisiile parlamentare; 4) includerea proiectului de lege pe ordinea de zi a ședințelor camerelor; 5) dezbaterea proiectului de lege în plenul fiecărei camere; 6) votarea proiectului de lege în plenul fiecărei camere; 7) medierea (doar pentru legile constituționale); 8) semnarea legii de către președinții Camerelor; 9) promulgarea și publicarea legii; 10) aprobarea legii prin referendum (doar pentru legile constituționale).

Într-o altă lucrare, prof. I. Muraru expune doar opt etape [18, p. 221]: 1) inițiativa legislativă; 2) examinarea și avizarea proiectului de lege de către comisiile parlamentare; 3) includerea proiectului de lege pe ordinea de zi a ședințelor camerelor; 4) dezbaterea proiectului de lege în plenul fiecărei camere; 5) votarea proiectului de lege în plenul fiecărei camere; 6) medierea (doar pentru legile constituționale); 7) semnarea legii de către președinții Camerelor; 8) promulgarea și publicarea legii.

Totodată, domnia sa concretizează că în ceea ce privește avizarea proiectelor de legi, din multitudinea de avize necesare, numai avizarea de către comisiile parlamentare formează o etapă distinctă în procedura de elaborare a legii. Toate celelalte avize sunt incluse, de fapt, în inițiativa legislativă, deoarece ele sunt anterioare sesizării Parlamentului [19, p. 210-211].

O altă etapizare a procesului legislativ propune prof. T. Drăganu, în opinia căruia acesta cuprinde următoarele etape [14, p. 20-28]:

- anterioară adoptării legii (inițiativa legislativă, avizarea proiectului de lege de către organele prevăzute de lege, examinarea și avizarea proiectelor de legi de către comisiile competente ale Parlamentului, dezbaterea proiectului de lege în Parlament);

- concomitentă adoptării legii (votarea legii);

- posterioară adoptării legii (subscrierea legii, semnarea legii de către șeful statului, publicarea legii).

Pornind de la această opinie, cercetătorul A. Varga identifică următoarele etape ale procedurii legislative [21, p. 168]:

- etapa premergătoare procedurii ce se desfășoară în fața Parlamentului (elaborarea inițiativei legislative, dezbaterea publică a inițiativei legislative, sesizarea Camerei competente, avizarea proiectului de lege sau a propunerii legislative de organele prevăzute de lege);

- etapa adoptării (dezbaterii și votării) proiectelor de lege și a propunerilor legislative, etapa parlamentară propriu-zisă (distribuirea de către Biroul permanent a proiectelor de lege către comisia sesizată în fond și către comisiile sesizate pentru aviz, examinarea și avizarea proiectului de lege de către comisiile parlamentare, includerea proiectului de lege pe ordinea de zi a ședințelor Camerelor, dezbaterea proiectului de lege în plenul fiecărei Camere, votarea proiectului în fiecare Cameră, semnarea legii de către președinții Camerelor);

- etapa ulterioară adoptării legii (sesizarea Curții Constituționale, trimiterea legii adoptate spre promulgare, promulgarea și publicarea legii, aprobarea legii prin referendum).

Una din ultimele viziuni în materie a fost expusă de prof. I. Vida, în opinia căruia procedura legislativă cuprinde trei componente [22, p. 155-156]: preparlamentară, parlamentară și postparlamentară.

În cadrul procedurii preparlamentare intră activitatea guvernamentală de elaborare a proiectelor de lege, cea de elaborare a propunerilor legislative, precum și activitatea de avizare a proiectelor de lege și a propunerilor legislative desfășurată de Consiliul Legislativ, de Consiliul Economic și Social, de Consiliul Suprem de Apărare a Țării, de Curtea de Conturi sau de către Guvern.

Faza parlamentară a procedurii legislative include sesizarea Parlamentului, prima lectură, examinarea și dezbaterea proiectelor de lege și a propunerilor legislative în comisiile permanente, a doua lectură în plenul Camerelor și votarea proiectelor de lege.

În faza postparlamentară, legile sunt supuse controlului de constituționalitate și pot fi retrimise Parlamentului spre reexaminare, fie ca urmare a declarării neconstituționalității acestora, fie în urma cererii Președintelui României. În sfârșit, ultima etapă a procedurii legislative, și ea extraparlamentară, o constituie promulgarea legii și publicarea acesteia în Monitorul Oficial [22, p. 155-156].

Dacă e să evaluăm gradul de cercetare a subiectului în literatura de specialitate, trebuie să precizăm inițial că în arealul științific autohton, acesta nu s-a bucurat de atenție suficientă din partea cercetătorilor. Cu unele excepții, subiectul este abordat în exclusivitate în manualele de teoria generală a dreptului, la capitolul elaborării dreptului, precum și în manualele de drept constituțional și cele de drept parlamentar în cadrul modulului dedicat competențelor autorității legiuitoare.

La nivelul teoriei generale a dreptului se susține că procesul de elaborare a actelor normative se compune dintr-un șir întreg de operații numite etape ale elaborării actelor normative (fazele procesului de elaborare). Acest proces, în opinia prof. Gh.

Avornic, este format din două etape principale și mai multe faze, și anume [5, p. 55-56]:

*I. Inițierea proiectului de act normativ:*

- a) adoptarea hotărârii despre necesitatea elaborării proiectului actului normativ;
- b) elaborarea proiectului;
- c) dezbaterea proiectului;
- d) coordonarea proiectului;
- e) îmbunătățirea (definitivarea) proiectului.

*II. Adoptarea actului normativ:*

a) inițierea proiectului pentru dezbateri de către organul de elaborare a actului normativ;

- b) dezbaterea proiectului de către organul de elaborare a actului normativ;
- c) adoptarea actului normativ;
- d) promulgarea și publicarea actului normativ.

Chiar dacă autorul insistă pe conceptul de „act normativ”, este de observat că ultima etapă a celei de-a doua faze este promulgarea, operațiune proprie doar procesului de adoptare a legilor. Prin urmare, este de presupus că în cazul dat se vorbește despre procesul legislativ, în sens restrâns. Cu toate acestea, trezesc anumite dubii primele două etape ale aceleiași faze, în care se menționează „organul de elaborare a actului normativ”. Respectiv, ținem să precizăm că în cazul procesului legislativ, organul care dezbate proiectul de lege și adoptă legea poate să nu coincidă cu organul care a elaborat proiectul propriu-zis. Sub acest aspect, considerăm că etapele în cauză necesită a fi redenumite.

În materie constituțională, cercetătorii recunosc că elaborarea actului legislativ presupune parcurgerea următoarelor etape [7, p. 406]:

- inițierea proiectului de act legislativ;
- dezbaterea proiectului;
- adoptarea proiectului (în acest caz se are în vedere deja adoptarea legii – *e. n.*);
- promulgarea;
- publicarea actului legislativ.

Important este că fiecare dintre aceste etape are o procedură anumită ce se stabilește în dependență de mai mulți factori, cum ar fi tipul actului legislativ inițiat spre adoptare, sfera de reglementare a relațiilor de către viitorul act [7, p. 406] etc.

Într-o altă opinie, se susține că crearea legilor în cadrul activității parlamentare, de regulă, include o serie de acțiuni consecutive: elaborarea proiectelor de legi; pregătirea proiectelor către examinare; examinarea proiectelor de legi de către organul legislativ și adoptarea de legi; legalizarea legilor adoptate prin semnare, publicarea lor, determinarea ordinii de intrare în vigoare [15, p. 62; 10, p. 9].

Dincolo de aceste opinii, destul de răspândite, de altfel, alte voci realizează și o grupare a etapelor procesului legislativ. Bunăoară, prof. Al. Arseni [4, p. 295] și prof. V. Popa [20, p. 138-139], analizând viziunile mai multor cercetători, conchid că procedura legislativă se divizează în două faze: extraparlamentară și parlamentară.

Prima fază cuprinde următoarele etape:

- inițiativa legislativă;
- promulgarea legii;
- publicarea legii.

Faza a doua cuprinde:

- înregistrarea proiectului de lege;
- examinarea și avizarea proiectului de lege în comisiile parlamentare;
- includerea proiectului de lege pe ordinea de zi;
- dezbateră proiectului de lege în plenul Parlamentului;
- votarea [20, p. 139]/adoptarea [4, p. 296] proiectului de lege;
- semnarea proiectului de lege și trimiterea spre promulgare.

În opinia noastră, o asemenea grupare a etapelor procesului legislativ nu este cea mai reușită, cel puțin, din simplul considerent că nu este respectată consecutivitatea etapelor (în prima fază). Pe de altă parte, o eroare gravă atestăm în cazul atribuirii inițiativei legislative la faza extraparlamentară, or, după cum vom vedea în secțiunile următoare, anume inițiativa legislativă este cea care declanșează, practic, procesul legislativ în fața Parlamentului, deci semnalează începerea fazei parlamentare.

Generalizând opiniile vizavi de etapizarea procesului legislativ, considerăm important a face unele precizări. În primul rând, etapizarea procesului de elaborare a legilor și succesiunea ordonată acestora este binevenită și deosebit de importantă, mai ales pentru ordonarea și eficientizarea acestuia. În al doilea rând, divizarea acestui proces este obiectivă, deoarece fiecare etapă are un anumit scop, un obiectiv bine determinat, de calitatea căruia depinde, în mare parte, eficiența actelor legislative adoptate. În al treilea rând, atingerea scopului/obiectivului prestabilit pentru fiecare etapă, practic, face posibilă trecerea la următoarea etapă. Din acest punct de vedere, în doctrină se accentuează că prin etape ale procesului legislativ, de regulă, se înțeleg etapele relativ finite, conținutul cărora este reglementat în așa mod încât doar realizarea tuturor elementelor componente oferă posibilitatea trecerii la următoarea etapă de creare a legii [30, p. 53]. Pornind de la aceasta, nu considerăm justificat și necesar ca unele operațiuni juridice efectuate în cadrul procesului legislativ să fie recunoscute drept etape ale acestuia (cum ar fi, bunăoară, votarea sau înscrierea proiectelor pe ordinea de zi), deoarece acestea rămân a fi doar operațiuni distincte, care în cumul cu altele pot forma conținutul unei etape distincte.

Pornind de la cele menționate, suntem de părerea că procesul legislativ se desfășoară în trei faze/etape majore consecutive: preparlamentară, parlamentară și postparlamentară. Fiecare dintre acestea dispune de un statut și trăsături distincte [33, p. 10], de un rol unic, decisiv pentru atingerea obiectivelor generale ale procesului legislativ [3]. În schimb, împreună, ele formează un proces legislativ unic, ce reflectă logica devenirii legii de la elaborarea proiectului până la adoptare și publicare.

## BIBLIOGRAFIE

1. Arnaut V. Procesul legislativ și procedura legislativă (Partea a II-a). În: „Revista Națională de Drept”, 2017, nr. 12.
2. Arnaut V. Procesul legislativ și procedura legislativă (Partea I). În: „Legea și Viața”, 2017, nr. 11, p. 24-28.
3. Arnaut V. Dreptul la inițiativă legislativă: obiect și titulari. În: „Защита прав человека”, materialele conferinței științifice din 26.10.2017, desfășurată în cadrul Universității de Stat din Comrat. Comrat, 2017.
4. Arseni Al. Drept constituțional și instituții politice. Tratat. Vol. II. Chișinău: CEP USM, 2014.
5. Avornic Gh. Tratat de teoria generală a statului și dreptului (în două volume). Vol. II. Chișinău: S.n., 2010.
6. Bădescu M. Drept constituțional și instituții politice. București: Lumina Lex, 2001.
7. Cârnaț T. Drept constituțional. Ediția a II-a. Chișinău: Print-Caro SRL, 2010, p. 406.
8. Ceterchi I., Craiovan I. Introducere în teoria generală a dreptului. București, 1993
9. Constantinescu M., Amzulescu M. Drept parlamentar. Sinteză. București: Editura Fundației România de mâine, 2001.
10. Costachi Gh., Gagi E. Principiile procesului legislativ. În: „Legea și Viața”, 2012, nr. 9.
11. Deleanu I. Instituții și proceduri instituționale – în dreptul român și în dreptul comparat. București: C. H. Beck, 2006.
12. Dogaru I., Dănișor D. C., Dănișor Gh. Teoria generală a dreptului. București: Editura Științifică, 1999.
13. Drăganu T. Drept constituțional și instituții politice. Vol. II. București: Lumina Lex, 1998.
14. Drăganu T. Supremația legii în dreptul R. S. România. Cluj-Napoca: Editura Dacia, 1982.
15. Gagi E. Legiferarea și principiile desfășurării acesteia într-un stat de drept. În: „Revista Națională de Drept”, 2011, nr. 9.
16. Génv F. Science et technique en droit privé positif. Première Partie. Paris: Recueil Sirey, 1922.
17. Mrejeru I. Tehnica legislativă. București: Editura Academiei, 1979.
18. Muraru I., Constantinescu M. Drept parlamentar românesc. București: Actami, 1999.
19. Muraru I., Tănăsescu E. S. Drept constituțional și instituții politice. Vol. II. Ed. a 13-a. București: C.H. Beck, 2009.
20. Popa V. Drept parlamentar. Chișinău: ULIM, 1999.
21. Varga A. Constituționalitatea procesului legislativ. București: Hamangiu, 2007.



22. Vida I. Legistica formală. Introducere în tehnica și procedura legislativă. Ed. a 5-a. București: Universul Juridic, 2012.
23. Voicu C. Teoria generală a dreptului. București: Lumina Lex, 2002.
24. Vonică R. P. Introducere generală în drept. București: Lumina Lex, 2000.
25. Zlătescu V. D. Introducere în legistica formală. Tehnica legislativă. București: Oscar Print, 1996.
26. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации. Москва: Норма-Инфра, 2000.
27. Булаков О. Н. Двухпалатный парламент Российской Федерации. СПб.: «Юридический центр Пресс», 2003.
28. Булаков О. Н. Парламентское право Российской Федерации. Ростов на Дону: Феникс, 2004.
29. Дюрягин И. Л., Пиголкин А. С. Правотворчество в советском государстве. Москва: Юридическая литература, 1974.
30. Законодательный процесс: Понятие. Институты. Стадии: Науч. практ. Пособие / Отв. ред. Р. Ф. Васильев. М.: Юриспруденция, 2000.
31. Конституционное (государственное) право зарубежных стран /Отв. ред. Б.Л. Струшин. Общая часть. М., 1996.
32. Конституционное право зарубежных стран: Учебник для вузов. Под общ. ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо и Л. М. Энтина. Москва: Норма, 2004.
33. Котелевская И. В. Информация и законодательный процесс. В: „Советское государство и право”, 1990, № 9.
34. Парламентское право России: Учебное пособие. Под ред. И. М. Степанова и Т. Я. Хабриевой. Москва: Юристъ, 2000.
35. Филатов С. В. Антикоррупционные процедуры в правотворчестве: понятие, классификация. В: Вестник ТГУ, выпуск 11 (127), 2013.
36. Шульман Е. Законотворчество как политический процесс. Москва: Московская школа гражданского просвещения, 2014.

# ORGANISMELE INTERNAȚIONALE ȘI EDICTAREA NORMELOR JURIDICE ÎN MATERIA PERSONALULUI AMBARCAT PE NAVELE COMERCIALE

## LES ORGANISMES INTERNATIONAUX ET L'ELABORATION DES NORMES JURIDIQUES EN MATIERE DU PERSONNEL EMBARQUEE SUR LES NAVIRES COMMERCIALES

**Bogdan Marian MITRIC,**  
doctor, lector universitar,  
Universitatea Bioterra, București

### RÉSUMÉ

*Navigateur, au sens de Convention concernant le contrat de d'embarquement des navigateurs adoptée à la Conférence Générale de l'Organisation Internationale du Travail, convoquée à Genève le 07.06.1926, signifie toute personne embarquée au utilisée sur n'importe quelle fonction au bord d'une navire et inscrite dans le contrat de d'embarquement sur le navire ( art. 2 lettre l ). Ou note donne que la notion de navigateur, telle qu'elle a été définie par la Convention est une notion élargie et générique, sans prévoir des conditions de préparation et qualification professionnelle et sans faire appel à la législation interne ou internationale.*

**Mots-clés:** *navigateur, Convention, qualification professionnelle, législation, l'Organisation Internationale du Travail*

### REZUMAT

„Navigator”, în sensul Convenției nr. 22 privind contractul de angajare al navigatorilor adoptată la Conferința Generală a Organizației Internaționale a Muncii, convocată la Geneva la 07.06.1926, semnifică orice persoană angajată sau folosită pe orice funcție la bordul unei nave, înscrisă în contractul de angajare pe navă (art.2,lit.l). Prin urmare noțiunea de navigator definită în convenție este o noțiune largă și generală, fără a prevedea condiții de pregătire și calificare profesională și fără a face trimitere la legislația internă sau internațională.

**Cuvinte-cheie:** *navigator, Convenție, calificare profesională, legislație, Organizația Internațională a Muncii.*

În scopul îndeplinirii funcției pentru care a fost creată, o navă trebuie să fie condusă și/sau administrată de un personal specializat și calificat. În principiu, personalul care concurează la îndeplinirea scopului navei se împarte în personalul navigant și personalul de uscat calificat, analiza și studiul nostru axându-se pe problematicile ridicate de raporturile de muncă ale personalului ambarcat la bordul navelor.

Terminologic, personalul specializat ce-și desfășoară munca la bordul navelor nu beneficiază de o denumire unanim aplicabilă, cele mai des întâlnite fiind „navigator”, „lucrătorii mărilor”, „marinar”, „echipaj” și „personal ambarcat”.

„Navigator”, în sensul Convenției nr. 22 privind contractul de angajare a navigatorilor adoptată la Conferința Generală a Organizației Internaționale a Muncii, convocată la Geneva la 07.06.1926, aprobată în România prin Ordonanța Guvernului nr. 16/27.01.2000 [1] și a Convenției nr. 108 privind actele naționale de identitate pentru navigatori, adoptată la Conferința Generală a Organizației Internaționale a Muncii, convocată la Geneva la 29.04.1958, aprobată în România prin Decretul Consiliului de Stat nr. 25/07.12.1966 [2] și de Republica Moldova la data de 23.03.2000 [3], este orice persoană angajată sau folosită pe orice funcție la bordul unei nave cu excepția celor de război, în cazul existenței unei îndoieli fiind lăsată la latitudinea autorităților naționale competente ale statului ai cărui rezidenți sau resortisanți sunt, după consultarea organizației armatorilor și ale personalului navigant interesate, încadrarea anumitor categorii de persoane în această categorie.

Termenul de „lucrător” este specific reglementărilor Uniunii Europene, unde transportul pe mare reprezintă o importanță strategică [4, pp. 73] datorită contribuției sale semnificative la ocuparea forței de muncă, siguranța aprovizionării, independența economică și efectelor derivate privind industriile auxiliare (construcția de nave, activitățile portuare etc.).

Aproximativ o treime din comerțul din cadrul UE și 90% din comerțul dintre statele-membre și țările nemembre ale UE se efectuează pe mare [5].

Politica Comună a Comunității în domeniul transportului maritim își are începuturile în 1974, pe baza Articolului 84 (2) din Tratatul CE [6]. Primele măsuri au fost luate ca reacție la o hotărâre judecătorească emisă în 1974 (în cazul 167/73), care afirma că reglementările generale din Tratat se aplică și la transportul pe mare.

În mai 1979, Consiliul a adoptat Reglementarea 954/79 pentru a face ca ratificarea, de către statele-membre, a Convenției Națiunilor Unite privind un Cod Deontologic pentru asociațiile navelor de linie comerciale din aprilie 1974 – să fie compatibilă cu legislația CE și cu principiile comerciale aplicate de țările OCDE/OECD.

În 1985, Comisia a propus o serie de măsuri. Consiliul a adoptat patru dintre aceste măsuri în decembrie 1986, măsuri care reprezintă repere importante în elaborarea Politicii Comune de Transport Maritim:

- o reglementare care aplică principiul libertății de a furniza servicii în domeniul transportului maritim între statele-membre și între statele-membre și alte țări (Reglementarea 4055/86);

- o reglementare care oferă reguli detaliate pentru aplicarea Articolelor 85 și 86 din Tratat la domeniul transportului maritim (Reglementarea 4056/86);

- o reglementare care abilitează Comunitatea să reacționeze la practicile incorecte de stabilire a prețurilor, utilizate de anumite companii de navigație din afara Comunității (Reglementarea 4057/86);

- o reglementare care permite acțiunea coordonată a Comunității, în cazul în care o altă țară ar restrânge accesul companiilor de navigație ale Comunității la traficul acestei țări (Reglementarea 4058/96).

În august 1989 Comisia a trimis Consiliului un pachet de măsuri-cheie pentru îmbunătățirea condițiilor de operare și a gradului de competitivitate în domeniul navigației maritime din cadrul Comunității. Aceste măsuri aveau la bază două idei:

- crearea unui registru al Comunității („EUROS”) pe lângă registrele naționale. În cele din urmă, propunerea Comisiei nu a fost considerată oportună de către Consiliu și a fost retrasă;

- măsuri destinate creșterii gradului de competitivitate a navelor Comunității. Aceste măsuri cuprindeau înăsprirea inspecțiilor portuare pentru a se asigura respectarea normelor de securitate, de protecție a muncii și a mediului, propuneri de scutire în bloc a consorțiilor, în funcție de o serie de condiții și obligații care urmau să fie definite printr-o reglementare și măsuri care vizau creșterea gradului de instruire a echipajelor.

În februarie 1992 Consiliul a adoptat Reglementarea (CE) nr. 479/92 cu privire la aplicarea articolului 85(3) al Tratatului la consorții.

În aprilie 1995, Comisia a adoptat Reglementarea (CE) no. 870/95 cu privire la aplicarea art. 85 (3) din Tratat la anumite categorii de acorduri, decizii și practici concertate între companiile de transport maritim de linie (consorții), în conformitate cu Reglementarea Consiliului 479/92.

În aprilie 1992 Comisia a adoptat prima sa Decizie privind utilizarea abuzivă a pozițiilor dominante în domeniul transportului maritim. Decizia 92/262/EC a impus amenzi aplicabile anumitor companii de navigație pentru a fi constituit un cartel ce viza împărțirea volumului de trafic comercial între Franța și 11 state din Africa de Vest. Comisia a adoptat o poziție similară, soldată cu amendarea a patru companii de navigație care operau între Europa și nordul Zairului, în decembrie 1992.

Prin Decizia din octombrie 1994 (TAA), în baza articolului 85 din Tratat, Comisia a scos în afara legii procesul de luare a deciziilor bazat pe capacitate, rata

de fixing multimodală și structura ratei cu două paliere din cadrul acestui acord.

În 1993 Comisia a înaintat Consiliului o Comunicare privind elaborarea unei politici comune pe mări sigure, care pune bazele unei strategii de securitate maritimă, pe care Consiliul a aprobat-o. Pentru aplicarea acestei strategii, în 1994 Consiliul a adoptat o Directivă privind nivelul minim de instruire al navigatorilor maritimi, o Directivă privind inspecția și expertizarea navelor și o Reglementare privind măsurarea tonajului spațiilor pentru balast în petrolierele cu spații separate pentru balast.

În iunie 1995 a fost adoptată o Directivă referitoare la Controlul Portuar de Stat, iar în decembrie 1995 Consiliul a adoptat o Reglementare privind exploatarea în condiții de siguranță a feriboturilor de pasageri de tip Ro-Ro.

În anii care au urmat, Comisia și Consiliul au adoptat un număr semnificativ de măsuri legislative cu privire la siguranța traficului maritim.

Mai recent, încă din 1998, s-au adoptat legi noi sau, alteori, legislația existentă s-a îmbunătățit din punctul de vedere al reglementărilor și normelor de securitate pentru navele de pasageri, controlul portuar de stat, nivelurile de instruire ale navigatorilor, societățile de clasificare și înregistrarea persoanelor aflate la bordul navelor de pasageri din cadrul CE.

Ținând seama de declinul continuu al flotei statelor-membre ale CE și de divergențele crescând dintr-una dintre statele-membre în ceea ce privește reacția oficială la scăderea gradului de competitivitate, în martie 1996 Comisia a prezentat o nouă strategie maritimă.

În continuarea acțiunilor prevăzute în acel document, în iulie 1997 Comisia a adoptat o formă revăzută a Liniilor Directoare privind ajutorul acordat de stat industriei de navigație maritimă, cu scopul creșterii transparenței ajutorului de stat, continuând, totodată, să vegheze la respectarea normelor de angajare, de păstrare a know-how-ului și de îmbunătățire a siguranței.

Liniile directoare precizează tipurile de ajutor care pot fi în general aprobate de către Comisie, precum și pe cele care nu pot primi aprobarea Comisiei. statele-membre li s-a acordat o perioadă de 18 luni ca perioadă de tranziție în care să-și adapteze mecanismele de acordare a ajutoarelor la aceste linii directoare noi.

În domeniul relațiile externe, sunt în vigoare o serie de măsuri legislative menite să asigure coordonarea acțiunilor între statele-membre în domeniul transportului maritim extern, al căror scop este și contracararea practicilor incorecte utilizate de companii de navigație aparținând unor țări nemembre ale UE.

În martie 1997, Comisia a emis o Comunicare privind relațiile externe în domeniul transportului. Acest document relevă că scopul central al acțiunii externe al CE în domeniul transportului maritim este să deservească în mod eficient industria sa de transport maritim și interesele sale comerciale prin obținerea accesului liber și a unor condiții corecte de concurență pe piața mondială.

De asemenea, documentul semnalează interesul Comunității de a negocia acorduri maritime cu țări importante în care acest domeniu ocupă o mare pondere, cum sunt China și India.

Articolul 48 din Tratat cu privire la libertatea de mișcare a muncitorilor și Reglementarea Consiliului 1612/68 din 15 octombrie 1968 referitoare la libertatea de mișcare a muncitorilor în cadrul Comunității prevede:

- egalitatea de tratament din care decurge „abolirea oricărei discriminări bazate pe naționalitate între muncitorii din statele-membre din punct de vedere al condițiilor de ocupare a locurilor de muncă, remunerare și altor condiții de muncă și angajare”;

- egalitatea de tratament între cetățenii Comunității și cetățenii altor țări care încep să desfășoare o activitate în calitate de angajați (articolele 1 și 3 sau Reglementarea Consiliului 1612/68).

În cazul 167/73 (Comisia contra Republica Franceză) Rapoartele de Caz pe 1974, Curtea de Justiție a afirmat clar, cu privire la o chestiune asemănătoare, că „prevederile din articolul 48 și din Reglementarea Consiliului 1612/68 sunt direct aplicabile în normele juridice ale fiecărui stat-membru, dreptul comunitar are prioritate asupra dreptului național, iar aceste prevederi dau naștere, din partea celor vizați, la drepturi pe care autoritățile naționale trebuie să le respecte și să vegheze la respectarea lor, drepturi a căror recunoaștere are drept consecință faptul că toate prevederile contrare aparținând dreptului intern al statului-membru devin inaplicabile în cazul acestor drepturi”.

Ca o concluzie, arătăm că în practica sa [7], Curtea de Justiție a Comunității Europene a stabilit cu valoare de principiu că noțiunea de „lucrător” trebuie definită în conformitate cu dreptul comunitar, nu conform normelor interne. În consecință, în opinia Curții, un lucrător aflat în perioada de probă în timpul căreia prestează servicii și în schimbul cărora este remunerat, trebuie considerat un „lucrător”, conform art. 39 TCE [8].

Jurisprudența Curții legată de libertatea de mișcare a lucrătorilor prezintă relevanță atât pentru situația actuală, cât și pentru viitor, după eventuala aderare a Republicii Moldova la UE.

După cum Curtea de Justiție a Comunității Europene a precizat în mai multe spețe, dreptul la liberă circulație este aplicabil doar cetățenilor comunitari [9, pp. 74]. Curtea s-a pronunțat însă în mai multe cazuri în ceea ce privește drepturile cetățenilor unor state terțe, căsătoriți cu cetățeni ai statelor-membre. Astfel, în speța MRAX vs. Belgia din 25 iulie 2002, se precizează că cetățenii unui stat-terț, căsătoriți cu cetățeni comunitari trebuie să posede viză pentru trecerea dintr-un stat-membru în altul. Pe de altă parte, conform principiului proporționalității, un stat-membru nu va trimite înapoi o asemenea persoană care nu are pașaport, viză sau un act de identitate, dacă poate dovedi identitatea și statutul marital și dacă nu reprezintă o amenințare pentru siguranța, ordinea sau sănătatea publică.

Cetățenii unui stat-membru au dreptul, dacă doresc, să se angajeze pe nave înregistrate într-un alt stat-membru, al cărui pavilion îl arborează.

O excepție de la această regulă ar putea fi avută în vedere pentru postul de comandant al navei sau de secund al navei (ofițer-șef), în conformitate cu para-

graful 4 din articolul 48 care stipulează că prevederile din articol nu se aplică la angajarea în sectorul public.

Pentru aplicarea excepției prevăzute în paragraful 4 și deci pentru a rezerva prima și a doua poziție din ierarhia navei pentru propriii cetățeni, un stat-membru trebuie să demonstreze faptul că fie comandantul, fie aghiotantul comandantului exercită o autoritate publică la bordul navei.

Prin dispozițiile art. 292 și 293 din Codul Muncii, s-a dispus ca, potrivit obligațiilor internaționale asumate de România, legislația muncii să fie armonizată permanent cu normele Uniunii Europene, cu convențiile și recomandările Organizației Internaționale a Muncii, cu normele dreptului internațional al muncii [10, pp. 11-12].

În scopul alinierii legislației muncii, inclusiv cea referitoare la lucrătorii mării, la aceste realități și la contextul general al raporturilor de muncă din statele învecinate, s-a optat pentru o politică legislativă graduală, în sensul că înlocuirea normelor juridice vechi, necorespunzătoare s-a făcut prin abrogarea lor de norme juridice noi, adaptate fiecărui domeniu în parte, punându-se accentul pe principiul specializării raporturilor de muncă.

De aceea, legislația română a fost modificată întâi prin legi speciale, cum este cazul lucrătorilor portuari și apoi s-a modificat cadrul general care reglementează raporturile de muncă, respectiv Codul Muncii.

Așa cum s-a arătat și în expunerea de motive a proiectului de Cod al Muncii, legislația română este în concordanță cu legislația internațională și comunitară în domeniu, la elaborarea, inclusiv a legislației referitoare la lucrătorii portuari, avându-se în vedere și angajamentele asumate de țara noastră prin documentul de poziție întocmit pentru deschiderea negocierilor pentru aderarea la Uniunea Europeană pe capitolul XIII: „Politica socială și ocuparea forței de muncă”.

Aceleași aspecte sunt valabile și în cazul raporturilor de muncă ale personalului ambarcat, cu deosebirea că preocuparea organismelor în drept a condus la o cristalizare mai accentuată a problematicii specifice.

În concluzie, raporturile de muncă ale lucrătorilor mării beneficiază de o legislație modernă, în concordanță cu legislația internațională și comunitară în domeniu, doctrinei și practicii judiciare revenind-ui rolul de a semnală și propune eventuale soluționări ale inerentelor probleme ce se ivesc în practică, pentru a se instaura o constantă a raporturilor sociale prin stabilitatea unei manifestări sociale, muncă [11, pp. 129]. Însă, în cuprinsul lucrării, nu se va utiliza termenul de „lucrătorii mării”, întrucât, pe de o parte, această titulatură are un caracter general și vizează totalitatea categoriilor de personal ce concură la desfășurarea activității navale comerciale, iar, pe de altă parte, noțiunea de lucrător are un caracter general, universal aplicabil, precum cea de muncitor și prin aceasta nu subliniază tocmai caracterul special al raporturilor desfășurate de personalul ambarcat la bordul navelor, urmând deci a folosi preponderent noțiunea de lucrător ambarcat, ce apreciem că surprinde cel mai bine atât caracterul general, cât și pe cel special al instituției juridice supuse analizei.



Legislația din România nici nu folosește noțiunea de navigator, ci pe aceea de marinar, aceasta din urmă fiind definită de art. 27, alin. 2 din Ordonanța Guvernului nr. 42/1997.

Se observă deci că noțiunea de navigator, în modalitatea în care a fost definită de Convenție, este una largă și generică, fără a prevedea condiții de pregătire și calificare profesională și fără a face trimiteri la legislația internă sau internațională.

### BIBLIOGRAFIE

1. Monitorul Oficial al României, partea I nr. 34/28.01.2000.
2. Buletinul Oficial al României, Partea I nr. 77/07.12.1966.
3. Această Convenție este denunțată la 28.08.2006 ca rezultat al ratificării de către Republica Moldova a Convenției O. I. M. nr. 185/2003 privitoare la actele de identitate ale navigatorilor (revizuită).
4. Bogdan Marian Mitric, Libera circulație a forței de muncă ce activează în domeniul transporturilor navale în cadrul Uniunii Europene, teză de referat susținută la a XIV-a sesiune de comunicări științifice a cadrelor didactice din cadrul Universității „Spiru Haret” – Facultatea de Drept, Ed. Europolis, Constanța, 2007.
5. ILOLEX – 30.10.2006
6. Official Journal C 321E of 29 December 2006// În: <http://eur-lex.europa.eu/en/index.htm>.
7. În: [www.eur-lex.europa.eu/ro/index.htm](http://www.eur-lex.europa.eu/ro/index.htm)
8. Lawrie Blum vs. Land Baden Wurttemberg, nr. 66\85, 3 iulie 1986.
9. Aurescu Bogdan, Sistemul jurisdicțiilor internaționale, București, Editura All Beck, 2005, 380 p.
10. Mitric Bogdan Marian, Raporturile de muncă ale lucrătorilor portuari și ale personalului ambarcat în legislația comunitară și internațională, Avocatul Populului, Chișinău, nr. 11/2005, pp. 11-12.
11. Gheorghe Alecu, Bogdan Marian Mitric, Raporturile de muncă ale lucrătorilor portuari și ale personalului ambarcat, Editura CNAPM, Constanța 2004, p. 204.

# MECANISME DE APLICARE A DREPTULUI INTERNAȚIONAL AL DREPTURILOR OMULUI

## THE APPLICATION MECHANISMS OF THE INTERNATIONAL LAW OF HUMAN RIGHTS

***Diana-Mihaela MALINCHE,***

*doctorandă, Academia de Științe a Moldovei (România)*

### SUMMARY

*This article regards promoting and respecting human rights, a subject of major interest in the contemporary world, both nationally and internationally, depends to a large extent on the relationships established between the man in need of protection and the state that provides protection, as well as on the relations governed by states, at international level. The UN Charter is one of the most important elements to regulate the promotion and observance of human rights as well as of its fundamental freedoms through the main and subsidiary bodies that have as their specific responsibility the protection of man.*

**Keywords:** *human rights, subsidiary bodies, economic rights, discrimination, protection.*

### REZUMAT

*Acest articol privește promovarea și respectarea drepturilor omului, un subiect de interes major în lumea contemporană, atât la nivel național cât și internațional, depinde în mare măsură de relațiile stabilite între omul care are nevoie de protecție și statul care asigură protecția, precum și privind relațiile guvernate de state, la nivel internațional. Carta ONU este unul dintre cele mai importante elemente care reglementează promovarea și respectarea drepturilor omului, precum și a libertăților sale fundamentale prin organele principale și subsidiare care au ca responsabilitate specifică protecția omului.*

**Cuvinte-cheie:** *drepturile omului, organe subsidiare, drepturi economice, discriminare, protecție.*

Promovarea și respectarea drepturilor omului, un subiect de interes principal în perioada contemporană atât la nivel național cât și internațional, depind în mare măsură de relațiile stabilite între omul ce necesită protecție și statul ce îi asigură protecția, precum și de relațiile guvernate între state, la nivel internațional.

Carta ONU este unul dintre cele mai importante elemente menite să reglementeze promovarea și respectarea drepturilor omului, precum și a libertăților sale fundamentale prin intermediul organelor principale și subsidiare ce au ca atribuție specifică protecția omului.

Pentru o imagine de ansamblu asupra prevederilor conținute în Carta ONU cu privire la promovarea și respectarea drepturilor omului, consider reprezentativ următorul paragraf al Cartei ONU: „Noi, popoarele Națiunilor Unite, hotărâte să izbăvim generațiile viitoare de flagelul războiului care, de două ori în cursul unei vieți de om, a provocat omenirii suferințe de nespus, să ne reafirmăm credința în drepturile fundamentale ale omului, în demnitatea și valoarea persoanei umane, în egalitatea în drepturi a bărbaților și a femeilor, precum și a națiunilor mari și mici, să creăm condițiile necesare menținerii justiției și respectării obligațiilor decurgând din tratate și alte izvoare ale dreptului internațional, să promovăm progresul social și condiții mai bune de trai într-o mai mare libertate, și în aceste scopuri să practicăm toleranța și să trăim în pace unul cu celălalt, ca buni vecini, să ne unim forțele pentru menținerea păcii și securității internaționale, să acceptăm principii și să instituim metode care să garanteze că forța armată nu va fi folosită decât în interesul comun, să folosim instituțiile internaționale pentru promovarea progresului economic și social al tuturor popoarelor, am hotărât să ne unim eforturile pentru înfăptuirea acestor obiective. Drept urmare, guvernele noastre, prin reprezentanții lor, reuniți în orașul San Francisco și având depline puteri, recunoscute ca valabile și date în forma cuvenită, au adoptat prezenta Cartă a Națiunilor Unite și înființează prin aceasta o organizație internațională care se va numi Națiunile Unite.” [Organizația Națiunilor Unite, Carta Națiunilor Unite, Monitorul Oficial, 1945, pag. 1-2]

Prin simpla referire la drepturile omului ne gândim la identitatea universală a persoanei ce are la bază principiul egalității tuturor ființelor umane. În partea de început a Cartei Națiunilor Unite este relatat faptul că beneficierea de, cel puțin, un drept al omului de fiecare individ în parte nu poate fi condiționată de atitudinea statelor în ceea ce privește mecanismele de apărare a drepturilor individuale, ci pornește de la principiul general al reciprocității.

Potrivit Cartei ONU, există două categorii distincte de organisme ce contribuie la buna organizare și funcționare a organizației: organe principale, precum Adunarea Generală, Consiliul de Securitate, Consiliul Economic și Social, Consiliul de Tutelă, Curtea Internațională de Justiție și Secretariatul, precum și organele subsidiare, înființate ca urmare a organelor principale pentru deservirea și îndeplinirea scopurilor acestora prin delegare de competențe și reprezentate prin specialiști sau delegați ai statelor-membre ONU.

Pentru o imagine de ansamblu, în cele ce urmează voi detalia atribuțiile și caracteristicile principale ale mecanismelor de bază ale Națiunilor Unite cu privire la supravegherea și respectarea drepturilor omului la nivel internațional.

Conform Cartei ONU, *Adunarea Generală a ONU* este cel mai reprezentativ

organ al acestei organizații, aceasta având funcții esențiale în ceea ce privește respectarea drepturilor omului.

De altfel, pentru a contribui în mod constant la dezvoltarea și promovarea drepturilor omului, Adunarea Generală demarează studii și emite propuneri în vederea stabilirii normelor de drept internațional al drepturilor omului. Un exemplu elocvent în acest sens este Declarația Universală a Drepturilor Omului, declarație emisă la rezoluția Adunării Generale a ONU.

Conform Cartei ONU, Adunarea Generală poate institui, la rândul său, organe subsidiare cu scopul de a îi îndeplini în mod elocvent funcțiile.

*Consiliul de Securitate* este un alt organ principal al ONU. Acesta este constituit din 15 membri ai celor mai importante state: SUA, Franța, Rusia, Marea Britanie etc. ce „se întrunesc cu scopul de a menține pacea și securitatea internațională. În acest sens, Consiliul de Securitate va avea permanent un reprezentant la sediul Organizației”. [Organizația Națiunilor Unite, Carta Națiunilor Unite, Monitorul Oficial, 1945, pag. 6]

Spre deosebire de Adunarea Generală, Consiliul de Securitate permite oricărui membru al Națiunilor Unite care nu face parte din structura proprie să participe, fără a avea drept de vot, la dezbaterile problemelor supuse Consiliului în cazurile în care se consideră afectate interesele statului-membru respectiv.

*Consiliul Economic și Social* a fost, la rândul său, înființat prin Carta ONU ca organ principal, cu scopul de a susține drepturile omului. Spre deosebire de organele principale enumerate mai sus, Consiliul Economic are atribuții mai complexe, precum:

- inițiază studii și rapoarte privind problemele internaționale în domeniul economic, social, cultural, al învățământului, al sănătății și în alte domenii conexe și poate să facă recomandări în privința acestora Adunării Generale;
- poate să facă recomandări în scopul de a promova respectarea efectivă a drepturilor omului și a libertății fundamentale pentru toți;
- poate să pregătească proiecte de convenții în probleme care țin de competența sa, pe care le supune Adunării Generale;
- poate convoca conferințe internaționale în probleme legate de competența sa;
- poate coordona activitatea instituțiilor specializate;
- poate, cu aprobarea Adunării Generale, să îndeplinească serviciile pe care i le cer membrii organizației sau instituțiile specializate. [Scăunaș, Stelian, Dreptul internațional al drepturilor omului, Ed. All Beck, București, 2003, pag. 40- 41]

*Consiliul de Tutelă*, în ciuda suspendării activității sale, a promovat la rândul său drepturile omului prin activități specifice, precum:

- examinarea de rapoarte supuse de către autoritatea administrată;
- recepționarea și examinarea petițiilor prin consultarea autorității administrate;
- organizarea de vizite periodice în teritoriile aflate sub tutela sa;
- încheierea de acorduri de tutelă;
- elaborarea de chestionare cu privire la progresul locuitorilor țărilor aflate sub tutela sa.

*Curtea Internațională de Justiție* este organul judiciar principal al Națiunilor Unite ce poate fi consultat de către Adunarea Generală în orice problemă juridică.

*Secretariatul ONU* cuprinde un secretar general, numit de Adunarea Generală ce va reprezenta secretariatul la toate ședințele Adunării Generale, Consiliului de Securitate, Consiliului Economic și Social și Consiliului de Tutelă, îndeplinind, totodată, orice funcție încredințată de către aceste organe.

Activitatea sa anuală asupra Organizației va fi prezentată sub formă de raport anual Adunării Generale.

*Organele subsidiare cu atribuții specializate în domeniul drepturilor omului.*

*Comisia Drepturilor Omului*, organ subsidiar al Consiliului Economic și Social (ECOSOC), a fost creată cu scopul de a realiza studii și rapoarte, de a furniza servicii și informații cu privire la drepturile omului, precum și privind combaterea violării drepturilor omului către ECOSOC.

Comisia Drepturilor Omului are o arie de acțiune extinsă, ea fiind formată din reprezentanți ai 53 de state din diferite zone ale lumii având ca domenii de activitate prevenirea discriminării, protecția minorităților ș. a.

*Comisia privind condiția femeii*, compusă din 32 de membri, susține promovarea drepturilor femeii în domenii, precum: politică, economia, educație și desfășoară activități menite să susțină egalitatea în drepturi dintre femei și bărbați.

Suplimentar față de atribuțiile celorlalte organe subsidiare, Comisia are posibilitatea de a primi și examina plângeri și sesizări cu privire la încălcarea drepturilor femeii.

*Comisia pentru prevenția crimelor și justiția penală*, compusă din 40 de membri, este organul subsidiar principal al Națiunilor Unite în ceea ce privește justiția penală, contribuind la prevenirea crimelor la nivel internațional.

*Înaltul Comisariat al Națiunilor Unite pentru Drepturile Omului* este principalul organ subsidiar al Națiunilor Unite și are ca misiune principală promovarea și protejarea drepturilor omului. Un exemplu elocvent de acțiune privind protejarea drepturilor omului constă în încercarea de eliberare a zeci de deținuți din Siria, țară pe care Comisariatul o numește o „cameră de tortură”.

Mecanismele speciale ale Națiunilor Unite menite să supravegheze respectarea și promovarea drepturilor omului sunt de 2 categorii: mecanisme convenționale și mecanisme extraconvenționale.

Mecanismele convenționale sunt formate din comitete ce au ca rol supravegherea tratatelor asupra drepturilor omului. În cele de mai jos voi enumera câteva dintre cele mai reprezentative comitete.

Comitetul drepturilor omului a fost creat cu scopul de a examina rapoartele provenite de la statele-membre în vederea identificării progreselor efectuate în ceea ce privește drepturile omului. Acest comitet a fost instituit pentru a asigura drepturile garantate prin Pactul internațional pentru drepturile civile și politice din anul 1966.

Cu privire la importanța Comitetului, Stelian Scăunaș menționa în lucrarea sa

„Dreptul internațional al drepturilor omului” următorul aspect: „Fiecare stat parte recunoaște competența Comitetului de a primi și examina sesizări provenite de la particulari ținând de jurisdicția sa, care pretind a fi victime ale unor violări... Soluțiile date de Comitet au determinat o creștere treptată a eficienței acestui mecanism.” [Scăunaș, Stelian, *Dreptul internațional al drepturilor omului*, Ed. All Beck, București, 2003, pag. 47]

*Comitetul drepturilor economice, sociale și culturale* are ca scop analiza rapoartelor prezentate de către statele membre ce urmează a le grupa sub forma unui raport anual înaintat către ECOSOC. Spre deosebire de alte mecanisme, Comitetul acesta acordă importanță drepturilor economice, sociale și culturale, drepturi neglijate într-o oarecare măsură de celelalte comitete.

*Comitetul pentru eliminarea tuturor formelor de discriminare rasială* supraveghează îndeaproape aplicarea prevederilor din Convenția Internațională pentru eliminarea tuturor formelor de discriminare, convenție adoptată la sfârșitul anului 1965.

În prezenta Convenție, expresia „discriminare rasială are în vedere orice deosebire, excludere, restricție sau preferință întemeiată pe rasă, culoare, ascendență sau origine națională sau etnică, care are ca scop sau efect de a distruge sau compromite recunoașterea, folosința sau exercitarea, în condiții de egalitate, a drepturilor omului și a libertăților fundamentale în domeniile politic, economic, social și cultural sau în oricare alt domeniu al vieții publice. [Convenția Internațională pentru eliminarea tuturor formelor de discriminare, Monitorul Oficial, 1965, pag. 2]

Un alt comitet, de o importanță primordială, este *Comitetul pentru eliminarea discriminării cu privire la femei*. Art. 1 din Convenția asupra eliminării tuturor formelor de discriminare față de femei relevă faptul că „discriminarea față de femei vizează orice diferențiere, 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. [Convenția asupra eliminării tuturor formelor de discriminare față de femei, Monitorul Oficial, 1979, pag. 2]

*Mecanisme extraconvenționale*. Reprezintă proceduri cu caracter special ale Comisiei Drepturilor Omului menite să contribuie la rezolvarea eficientă a cazurilor de încălcare a drepturilor omului prin intermediul experților desemnați să analizeze aceste cazuri.

**Concluzii.** După cum am observat, preocupările privind promovarea și respectarea drepturilor omului au căpătat o importanță tot mai mare de-a lungul timpului. Această importanță reiese tocmai din preocuparea pentru diversificarea tipurilor de discriminare, precum și din instituirea de organizații cu specific distinct, menite să contribuie la respectarea drepturilor omului.

Mai mult decât atât, fenomenul promovării respectării drepturilor omului în

cadrul Națiunilor Unite a devenit vizibil prin intermediul Conferințelor mondiale asupra drepturilor omului organizate la Teheran în anul 1969 și, mai recent, la Viena, în anul 1993.

Conferința de la Teheran a tratat problematici, precum discriminarea rasială, colonialismul și protecția familiei în timp ce Conferința mondială de la Viena a relevat faptul că protecția drepturilor omului intră în atribuția guvernelor.

La finele acestei analize putem conchide că înseși mecanismele de protecție a drepturilor omului și conținutul acestora corespund vectorului transformărilor social-politice la nivel național și internațional, dar, totodată, evidențiază și o serie de puncte vulnerabile ale societății la nivel general, ca urmare a necesității constituirii unor astfel de mecanisme complexe de protecție a drepturilor omului.

### BIBLIOGRAFIE

1. Iovițu, Mariana, Bazele politicii sociale. Abordare economică, Ed. Eficient, București, 1997, 389 pag.
2. Scăunaș, Stelian, Dreptul internațional al drepturilor omului, Ed. All Beck, București, 2003, 222 pag.
3. Sudre, Frederic, Drept european și internațional al drepturilor omului, Ed. Polirom, București, 2006, 551 pag.
4. Voicu, Marin, Curtea Europeană a drepturilor omului, Ed. Juridică, București, 329 pag.
5. Organizația Națiunilor Unite, Carta Națiunilor Unite, Monitorul Oficial al României, 1945, pag. 1-28.
6. Organizația Națiunilor Unite, Convenția Internațională pentru eliminarea tuturor formelor de discriminare, Monitorul Oficial al României, 1965, pag. 1-11.
7. Organizația Națiunilor Unite, Convenția asupra eliminării tuturor formelor de discriminare față de femei, Monitorul Oficial, 1979, pag. 1-11.



# ASPECTE NORMATIV-JURIDICE ALE ÎNCETĂRII VALABILITĂȚII ȘI DECLARĂRII NULITĂȚII PROCURII

## REGULATORY AND LEGAL ASPECTS OF CANCELANATION OF VALABILITY AND NULITY OF PROCUREMENT DECLARATION

*Tamara SAVCA,*

*doctorandă,*

*Universitatea de Studii Europene din Moldova*

### SUMMARY

*Termination attorney is nothing more than the termination of powers of the representative. In this connection, the representative and his successors in title have certain obligations. Legal consequences of the termination of a power of attorney occur when the learned or was to learn about it. The rights and obligations arising until now, have value only to his successors represented in relation to third parties. Simultaneously, the law is clear from the presumption to notify third parties on termination valabilității attorney.*

**Keywords:** proxy, invalidity, validity, civil code, legal effects, authentication, legal act.

### REZUMAT

*Încetarea procurii nu este nimic altceva decât încetarea împuternicirilor reprezentantului. În legătură cu acest fapt, reprezentatul și succesorii lui în drepturi au anumite obligații. Efectele juridice ale încetării unei procuri apar atunci când reprezentantul a aflat sau urma să afle despre aceasta. Drepturile și obligațiile, apărute până la acest moment, au valoare doar pentru reprezentat și succesorii acestuia, în raport cu terții. Concomitent, legea reiese din prezumția nenotificării terților cu privire la încetarea valabilității procurii.*

**Cuvinte-cheie:** procură, nulitate, valabilitate, cod civil, efecte juridice, autentificare, act juridic.

Raporturile juridice de reprezentare, de regulă, poartă un caracter continuu. Cu toate acestea, procura care este forma juridică de realizare a reprezentării și determină volumul și conținutul împuternicirilor reprezentantului în raport cu terții,

poartă un caracter temporal determinat. În legătură cu aceasta, o importanță aparte o are problema cercetării aspectelor încetării și declarării nulității procurii.

Astfel, în art. 255 din Codul Civil al Republicii Moldova, este prezentată o listă exhaustivă a temeiurilor de încetare a procurii. În conformitate cu prevederile prezentului articol, procura încetează la apariția următoarelor situații: expirarea termenului; anularea de către persoana care a eliberat-o; renunțarea de către persoana căreia i-a fost eliberată; dizolvarea persoanei juridice care a eliberat procura; dizolvarea persoanei juridice căreia i-a fost eliberată procura; decesul persoanei fizice care a eliberat procura, declararea sa drept incapabilă, limitată în capacitatea de exercițiu ori dispărută fără de veste; decesul persoanei fizice căreia i-a fost eliberată procura, declararea ei incapabilă, limitată în capacitatea de exercițiu sau dispărută fără de veste [1, p. 255].

Este evident că majoritatea temeiurilor de încetare a procurii nominalizate supra sunt determinate de caracterul fiduciar al reprezentării. În special, legiuitorul, anticipând posibilitatea anihilării relației de încredere între reprezentant și reprezentat, permite, respectiv, anularea procurii de către reprezentat și renunțarea la aceasta de către reprezentant în orice timp și din orice motive. În acest caz, dreptul reprezentatului de a anula procura și dreptul reprezentantului de a renunța la aceasta sunt prevăzute de alin. (2), art. 255 din Codul civil, iar orice clauză care diminuează sau degreveză aceste drepturi este declarată nulă.

Anumite aspecte specifice sunt proprii încetării procurii, eliberate în ordine de substituție: o atare procură încetează la survenirea uneia dintre circumstanțele deja menționate. Acest lucru se datorează faptului că procura emisă în ordine de substituție poartă un caracter derivat în raport cu procura de bază.

Încetarea procurii nu este nimic altceva decât încetarea împuternicirilor reprezentantului [2, p. 479]. În legătură cu acest fapt, reprezentatul și succesorii lui în drepturi au anumite obligații.

În virtutea art. 256 din Codul civil, persoana care a eliberat procura este obligată să informeze despre anularea și încetarea valabilității procurii pe cel căruia i-a eliberat procura și pe terții cunoscuți de el cu care reprezentantul urma să contracteze. Aceeași obligație o au succesorii celui care a eliberat procura în cazurile stipulate la art. 255 alin. (1), lit. d) și f).

Efectele juridice ale încetării unei procuri apar atunci când reprezentantul a aflat sau urma să afle despre aceasta. Drepturile și obligațiile, apărute până la acest moment, au valoare doar pentru reprezentat și succesorii acestuia, în raport cu terții. Concomitent, legea reiese din prezumția nenotificării terților cu privire la încetarea valabilității procurii. Astfel, pentru a contesta tranzacția, încheiată după încetarea procurii sau pentru declararea nulității altui act juridic, încheiat de către reprezentant, reprezentatul trebuie să dovedească faptul că terțul știa sau ar fi trebuit să știe despre încetarea procurii. Cu scopul prevenirii abuzului din partea reprezentantului (succesorului acestuia), alin. (2) din art. 257 din Codul civil prevede că, la încetarea valabilității procurii, persoana căreia îi este eliberată procura sau succesorii ei sunt obligați s-o restituie imediat.

În plus, trebuie remarcat faptul că procura, la fel ca și orice altă tranzacție, în

virtutea anumitor temeuri, poate fi anulată de către instanța de judecată sau, în anumite condiții, să fie considerată nulă din momentul perfectării, în atare situație instanța nu se va referi la aspectul valabilității acesteia, ci numai la înlăturarea consecințelor nulității sale [3, p. 234].

Astfel, procura poate fi eliberată numai pentru încheierea unor acte juridice legale. Voința mandantului (reprezentatului) trebuie să corespundă manifestării lui de voință.

Temeurile care condiționează nulitatea procurii pot fi speciale, caracteristice numai procurilor, în calitate de tranzacție aparte, față de care sunt înaintate cerințe specifice sau generale, care sunt comune pentru toate tranzacțiile.

După cum am arătat mai sus, procura este o tranzacție determinată temporal, adică ea intră în vigoare la un anumit moment și încetează să mai producă efecte la un moment dterminat, deci data emiterii permite determinarea momentului inițial și, dacă nu este indicată expres data încetării procurii, apoi și momentul final al acțiunii procurii. Prin urmare, susținem pe bună dreptate că este nulă procura care nu conține data eliberării acesteia.

Reiterăm că nerespectarea formei notariale a procurii, de asemenea, implică nulitatea sa. În cazul în care una dintre părți a procedat la executarea integrală sau parțială a tranzacției, iar cealaltă parte se eschivează de la recunoașterea tranzacției, atunci instanța este în drept, la cererea părții care a executat-o, să recunoască valabilitatea sa. În acest caz, autentificarea notarială ulterioară a tranzacției nu este necesară.

În consecință, nu este valabilă procura, perfectată cu încălcarea formei de autentificare notarială, atunci când o astfel de formă este în mod imperativ impusă de lege. Când pentru validitatea actului juridic legea cere consemnarea lui într-un înscris autentic, procura eliberată în vederea încheierii acelu act trebuie, de asemenea, autentificată notarial (art. 252, alin. 2 din cod), întrucât, de vreme ce autenticitatea actului este impusă de legiuitor pentru salvagardarea unui interes obștesc ori pentru ocrotirea părților împotriva unui consimțământ ușuratic la un act de o însemnătate deosebită, este firesc ca autorul actului să fie obligat să îndeplinească aceleași cerințe de formă atunci când înțelege să încheie actul prin reprezentant. Numai în acest mod va putea fi asigurată pe deplin realizarea scopului urmărit prin edictarea autenticității.

Tranzactia poate fi declarată nulă conform temeiurilor prevăzute de Codul civil sau poate fi recunoscută nulă în baza unei hotărâri judiciare.

În legătură cu aceasta, menționăm că tranzacția este nulă în virtutea unei norme juridice din momentul încheierii sale, prin urmare, o hotărâre judiciară în acest sens nu este necesară [4, p.345]. O astfel de tranzacție nu poate fi supusă executării. Nulitatea tranzacției poate fi invocată de către orice persoană interesată care poate interveni în fața instanței cu o cerință de înlăturare a consecințelor produse de actul juridic vădit nul.

Temeurile comune de declarare a tranzacției drept nulă, care sunt aplicabile

și față de procură, sunt: legalitatea, sunt lovite de nulitate absolută actele juridice care contravin normelor imperative [5, p. 233], adică acelor norme care prescriu în mod expres o conduită obligatorie, o obligație de la care subiectul nu se poate sustrage sau n-o poate ocoli (norme onerative) sau care, prin dispoziția lor, interzic săvârșirea unor acțiuni (norme prohibitive). Întrucât norma dată are ca finalitate ocrotirea valorilor fundamentale ale societății și a fost instituită în interes general, sancțiunea pentru încheierea actelor juridice care contravin ordinii publice sau bunelor moravuri este nulitatea absolută. Actul juridic încheiat fără intenția de a produce efecte juridice (actul juridic fictiv) este lovit de nulitate absolută, deoarece în cazul acestui act lipsește unul dintre elementele definitorii ale actului juridic consfințit în art. 195 – intenția de a da naștere, modifica sau stinge drepturi și obligații civile. Manifestarea de voință în cazul actului juridic fictiv este falsă și are ca scop inducerea în eroare a altor persoane, creând aparența existenței actului juridic în realitate. De exemplu, pentru a evita aplicarea măsurilor de executare silită asupra bunurilor sale, persoana încheie un contract de donație cu o rudă de a sa, fără intenția de a transmite proprietatea, ci doar în scopul creării aparenței săvârșirii actului în cauză. Actul juridic simulat implică existența de fapt a două acte, dintre care unul este aparent și nu este menit să producă niciun efect, iar altul este secret, care diferă de cel aparent privitor la natura, părțile sau conținutul operației juridice. Acest lucru ar trebui să fie luat în considerare atunci când se eliberează o procură pentru încheierea unei tranzacții de cumpărare – vânzare și cumpărătorul deține o procură care îi permite să dispună de patrimoniul achiziționat.

În plus, în calitate de temei de nulitate a procurii se numără eliberarea acesteia de către o persoană fără capacitate de exercițiu sau de către o persoană declarată incapabilă ca urmare a unei tulburări psihice; de către o persoană minoră cu vârstă sub paisprezece ani; de către o persoană juridică în contradicție cu obiectivele și scopurile statutare sau de către o persoană juridică ce nu dispune de autorizație pentru desfășurarea genului de activitate. Actele juridice, încheiate fără respectarea cerințelor enumerate pot fi declarate nule de către instanța de judecată la înaintarea unei cereri de chemare în judecată de către fondatorul persoanei juridice, sau instituția publică ce exercită funcția de control și supraveghere a activității persoanei juridice dacă este sau poate fi demonstrat că partea tranzacției a cunoscut sau trebuia să cunoască despre ilegalitatea sa [6, p.123].

În realitate, acest lucru înseamnă că, în cazul în care procura nu are nevoie de autentificare notarială, cetățeanul, emitentul acesteia, poate proceda la anumite acțiuni (cum ar fi, de exemplu, starea de ebrietate alcoolică), pentru ca mai apoi să afirme în instanță că la momentul eliberării procurii nu era conștient de importanța acțiunilor sale și să conteste valabilitatea procurii în instanța de judecată. Tranzacția, încheiată de către o persoană, ulterior recunoscută ca fiind incapabilă, poate fi declarată nulă de către instanța de judecată, în cazul în care se dovedește că, la momentul încheierii tranzacției, persoana nu a fost în măsură să înțeleagă semnificația acțiunilor sale sau să-și dirijeze propriile acțiuni. Tranzacția

afectată de dol cu semnificație esențială poate fi considerată de către o instanță de judecată ca fiind nulă, la cererea părților care acționează sub influența dolului sau erorii.

De o importanță considerabilă este reprezentarea greșită a unei situații faptice [7, p. 342] la încheierea actului juridic (referitor la obiectul actului, calitățile lui, persoana cocontractantului etc.). Eroarea privind temeiurile tranzacției nu are o importanță semnificativă. În caz dacă persoana a eliberat o procură generală, însă ulterior va reuși să dovedească că a intenționat să abiliteze reprezentantul cu dreptul de a dispune doar de o parte a patrimoniului și nu de întreg patrimoniul, atunci el poate invoca nulitatea procurii.

În plus, la categoria temeiurilor generale de declarare a nulității procurilor, putem atribui și actul juridic afectat de dol, încheiat prin violență, amenințare, înțelegere prin cârdășie, precum și în urma unui cumul de circumstanțe nefavorabile persoanei de care a profitat cealaltă parte.

Nulitatea unei părți a tranzacției nu condiționează nulitatea celorlalte părți, dacă poate fi probat faptul că tranzacția va produce efectele juridice scontate și fără includerea clauzelor, declarate nule. În cazul în care procura eliberată în vederea dispunerii de o anumită parte a patrimoniului nu este valabilă pe motiv că este afectat dreptul de proprietate asupra obiectului (de exemplu, reprezentatul nu are dreptul de proprietate asupra bunului), atunci aceasta poate să producă efecte juridice în privința altui patrimoniu dreptul de proprietate pentru care este înregistrat în modul prevăzut de lege.

În conformitate cu alin. 1 din art. 209 din Codul civil, actele juridice pentru care legea sau acordul părților nu stabilește forma scrisă sau autentică pot fi încheiate verbal. Procura, în conformitate cu art. 252 Cod Civil, nu este o tranzacție, încheiată în formă verbală.

În cazurile expres prevăzute de lege sau acordul părților, nerespectarea formei scrise simplă a unei tranzacții implică anularea acesteia (alin. 2, art. 211 din Codul civil).

Este necesar să se ia în considerare că, atunci, când forma scrisă este cerută prin lege ca condiție de valabilitate a actului juridic civil, este firesc ca sancțiunea lipsei sale să fie nulitatea absolută, ca în toate cazurile când se încalcă o dispoziție legală imperativă. Dacă e să ne referim la procură, atunci problema formei actului juridic urmează a fi tratată sub două aspecte: prin prisma normei ce impune o anumită formă actului prin care se împuternicește o persoană și prin prisma normei juridice ce impune o anumită formă actului juridic pentru încheierea căruia este împuternicită persoana.

Astfel, în conformitate cu alin. 2 din art. 211 din Codul civil, nerespectarea formei scrise a actului juridic civil poate avea ca consecință nulitatea actului juridic în caz dacă forma scrisă este cerută ad validatem sau imposibilitatea dovedirii acestui act prin proba cu martori, atunci când forma scrisă este cerută *ad probationem*.

Art. 252 din Codul Civil al Republicii Moldova definește procura ca fiind un

înscriș întocmit pentru atestarea împuternicirilor conferite de reprezentat unui sau mai multor reprezentanți prin care se delegă dreptul de a încheia acte juridice în numele și pe contul reprezentatului.

„Procura este un act (document) unilateral care materializează manifestarea de voință a reprezentatului și care concretizează conținutul și limitele împuternicirilor ce se delegă reprezentantului [8, p. 76]. Este important de conceput ideea că procura, de fapt, configurează voința semnatarului acesteia. Procura este destinată terțului, care, din cuprinsul său, deduce limitele împuternicirilor reprezentantului. Procura conține formule privind voința reprezentatului în legătură cu obligațiile pe care dorește să și le asume în legătură cu actul juridic ce va fi semnat de reprezentant, precum și drepturile care dorește acesta să le dobândească. Reprezentantul nu dobândește niciun drept asupra bunurilor primite prin procură sau pe care trebuie să le transmită terțului în baza procurii. Reprezentantul este un purtător de voință străină, de regulă, ofertă sau acceptare de ofertă, pe care o primește de la reprezentat și o duce până la terț, realizând o întâlnire a ofertei cu acceptarea. Pentru terț importantă este numai procura, nu și raporturile dintre reprezentat și reprezentant” [9, p.10].

Procura și modul său de autentificare se supun regulilor generale ale actului juridic și dispozițiilor speciale în această materie. Procura se eliberează de una sau, după caz, de mai multe persoane, iar calitatea de reprezentant o poate deține fie o singură persoană, fie mai multe persoane. În situația în care sunt mai mulți reprezentanți, în conținutul procurii trebuie să se indice dacă ei vor acționa în comun sau de sine stătător. Dacă nu va fi indicat cu claritate modul în care trebuie să acționeze reprezentanții, se vor aplica dispozițiile cuprinse în art. 1037, alin. 2 din Codul civil al Republicii Moldova, care dispune că „mandatarii urmează să încheie toate actele vizate în mandat, dacă altfel nu este stipulat sau nu rezultă cu certitudine din mandate”.

În general, procura este un act juridic întocmit în formă scrisă. Dacă procura nu are o formă scrisă, reprezentatul, reprezentantul și terțul nu vor putea demonstra prin martori existența ei.

Procura va îmbrăca forma unui înscris sub semnătură privată, iar dacă reprezentatul dorește ori legea prevede, se va întocmi în formă autentică.

Conform art. 252 din Codul Civil al Republicii Moldova, procura va îmbrăca forma autentică dacă este eliberată în vederea încheierii unor acte juridice pentru a căror valabilitate este cerută forma autentică. De exemplu, procura va avea forma autentică dacă se eliberează pentru: înstrăinarea sau cumpărarea unui teren; înstrăinarea sau cumpărarea cotei de participare într-o societate cu răspundere limitată; semnarea actului de constituire a unei societăți comerciale; semnarea unui contract de ipotecă; semnarea unei promisiuni de donație; semnarea unui contract de rentă; semnarea unei procuri de substituie etc.

Nerespectarea formei autentice, când aceasta este cerută imperativ de prevederile legale, atrage nulitatea procurii respective. Autentificarea notarială a procurii

se face conform regulilor stabilite în art. 53 al Legii RM nr. 1453/2002 cu privire la notariat. Dreptul de a autentifica procuri îl mai au și consuli și funcționarii primăriilor. Sunt asimilate procurilor autentificate notarial și procurile eliberate de: persoanele care se află la tratament staționar în spitale, sanatorii și în alte instituții medicale, în cazul în care sunt autentificate de șefii acestor instituții, de adjuncții în probleme medicale sau de medicul-șef, sau de medicul de gardă; militari, iar în punctele de dislocare a unităților militare, instituțiilor de învățământ militar unde nu sunt birouri notariale sau alte organe care îndeplinesc acte notariale, de salariați și de membri ai familiilor lor și ale militarilor, autentificate de comandantul unității sau al instituțiilor respective; persoane care ispășesc pedeapsa în locuri de privațiune de libertate, autentificate de șeful instituției respective; persoane majore care se află în instituții de protecție socială a populației, autentificate de administrația instituției respective sau de conducătorul organului de protecție socială respectiv.

Conform dispozițiilor legale cuprinse în art. 252, alin. 5 din Codul Civil al Republicii Moldova, „procurile eliberate pentru primirea salariului sau a altor drepturi la locul de muncă, a pensiilor, indemnizațiilor, burselor, a corespondenței, inclusiv a coletelor și mandatelor bănești, pot fi autentificate de administrația de la locul de muncă sau de studii al persoanei care eliberează procura, de organizația de exploatare a locuințelor de la domiciliul persoanei care eliberează procura sau de administrația instituției medicale în care este internată persoana care eliberează procura”. Art. 57, alin. 5 din Legea RM nr. 1134/1997 privind societățile pe acțiuni, dispune că „mandatul de participare la adunarea generală poate fi autentificat de notar sau de administrația organizației de la locul de muncă, de studii sau de trai al acționarilor, iar pentru pensionari - de organul de asistență socială de la locul de trai”.

În rezultatul studierii particularităților încetării valabilității și declarării nulității procurii, autorul a ajuns la concluzia existenței celor trei grupuri de temeuri de încetare a procurii. Primul grup de temeuri este expirarea termenului de valabilitate a procurii, iar cât privește procura de o singură dată – realizarea efectivă a tranzacției pentru care a fost eliberată procura. La al doilea grup de temeuri raportăm anularea procurii de către reprezentat și renunțarea la reprezentare de către reprezentant.

Considerăm că dreptul mutual la acțiunea unilaterală ține de caracterul fiduciar al procurii. Al treilea grup cuprinde astfel de temeuri, cum sunt sistarea activității persoanei juridice, decesul persoanei fizice, declararea incapacității sau limitarea capacității de exercițiu a persoanei, declararea persoanei care a eliberat procura ca dispărută fără veste.

Din cele expuse, rezultă concluzia despre posibilitatea aplicării față de procură în calitate de act juridic unilateral, realizată la propria latitudine a reprezentatului și îndreptată spre conferirea împuternicirilor reprezentantului în vederea efectuării din numele și în interesele reprezentantului a anumitor acțiuni ce produc efecte juridice, a prevederilor Codului Civil cu referință la valabilitatea actelor civile.



## BIBLIOGRAFIE

1. Codul Civil al Republicii Moldova. Adoptat de Parlamentul Republicii Moldova prin Legea nr.1107-XV din 06.06.2002. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 82-86/661 din 22.06.2002.
2. Comentariul Codului civil al Republicii Moldova. Vol. I. Chișinău: Arc, 2005.
3. Manualul judecătorului pentru cauze civile, coord. ed.: Mihai Poalelungi, ed. a 2-a, Tipografia Centrală, Chișinău, 2013.
4. Гражданское право. Том. 1. Учебник. - Изд. 6-е, перераб. и доп./ Под ред. А. П. Сергеева, Ю. К. Толстого. - М.: 2007, 794 с.
5. Hamangiu C., Bălănescu C., Băicoianu Al., „Tratat de drept civil român”, Editura All Beck, București, 2002.
6. Manualul judecătorului pentru cauze civile, coord. ed.: Mihai Poalelungi, Ed. a 2-a, Tipografia Centrală, Chișinău, 2013.
7. Гражданское право. Том. 1. Учебник. - Изд. 6-е, перераб. и доп./ Под ред. А. П. Сергеева, Ю. К. Толстого. - М.: 2007, 794 с.
8. Наумов С. Г. Доверенность: часто задаваемые вопросы, образцы документов. - М., 2005, 159 с.
9. Оглоблина О. М., Тихомиров М. Ю. Доверенности. 2-е изд., доп. и перераб. - М., 2003, 41 с.

# REGIMUL JURIDIC AL CHELTUIELILOR BUGETARE

## LEGAL FRAMEWORK FOR BUDGET EXPENDITURE

*Andrei TUZLA,*

*masterand, Academia de Administrare Publică*

### SUMMARY

*The title of the article is: "Legal framework for budget expenditure". It means that primarily and basically, the investigation is oriented to the topic how in the Republic of Moldova the public spending is organized (focusing on legal aspects). The legal regime of public finances has always awakened the interest of both the scientific community and society. The desire to know the directions and volumes of public spending is a natural one and fits perfectly into the concept of transparency of information. The article discusses several conceptual issues related to the theory and practice of public spending. It is argued that the main act that establishes the legal regime of public finances and of public expenditures is the state budget law for the current year. Therefore, the legal regime of public expenditure mainly concerns two main directions: the determination of the volume and destinations of expenditure by Parliament and the control of such expenditure by the Court of Auditors. Finally, we make the conclusion that it is necessary to introduce some amendments and to Law no.181 on public finances and budgetary responsibility.*

**Keywords:** *state budget, national public budget, public spending, Parliament, budgetary process.*

### REZUMAT

*Regimul juridic al finanțelor publice a trezit mereu interesul comunității științifice, dar și al societății. Dorința de a cunoaște direcțiile și volumele cheltuielilor publice este una firească și se înscrie perfect în conceptul transparenței informației. În articol sunt abordate mai multe probleme conceptuale ce țin de teoria și practica cheltuielilor publice. Se argumentează ideea că actul principal care stabilește regimul juridic al finanțelor publice și, respectiv, al cheltuielilor publice este legea bugetului de stat pe anul curent. Prin urmare, regimul juridic al cheltuielilor publice vizează, în principal, două direcții principale: stabilirea volumului și destinațiilor cheltuielilor de către Parlament și controlul acestor*

*cheltuieli de către Curtea de Conturi. În fine, se argumentează necesitatea introducerii unor modificări și completări la Legea nr. 181 finanțelor publice și responsabilității bugetare.*

**Cuvinte-cheie:** *buget de stat, buget public național, cheltuieli publice, Parlament, procesul bugetar.*

Procesul bugetar este procesul care începe cu elaborarea bugetului și se termină cu aprobarea dării de seamă despre executarea lui pentru anul bugetar respectiv [6, art. 3].

Procesul complex al elaborării și executării bugetului de stat este supus unor reguli mai mult sau mai puțin rigide.

Bugetul se prezintă ca un act de previziune administrativă și, în același timp, este un tablou comparativ al veniturilor și cheltuielilor publice aferente perioadei la care se referă. Astfel, bugetul trebuie să reflecte cât mai real posibil resursele ce pot fi mobilizate și destinația acestora, să permită compararea la finele exercițiului bugetar a veniturilor încasate și a cheltuielilor efectuate și să ofere posibilitatea analizării veniturilor pe surse de proveniență și a cheltuielilor pe destinații. Aceste cerințe sunt specifice principiilor bugetare – anualitatea bugetului, unitatea bugetară, neafectarea veniturilor bugetare, universalitatea și specializarea bugetului, echilibrul bugetar, publicitatea bugetului.

Procesul bugetar sau ciclul bugetar poate fi definit ca ansamblul de activități și operațiuni integrate coerent și orientate spre același scop, care derulează stațional, fiind așezate într-un orar strict și bine determinat.

Operațiunile consecutive ale procesului bugetar sunt: elaborarea proiectului de buget; aprobarea bugetului; execuția bugetului; încheierea execuției bugetului; aprobarea contului de execuție bugetară; controlul execuției bugetului.

Aceste operațiuni se desfășoară într-un cadru constituțional legal și administrativ-instituțional care prezintă particularități de la țară la țară, determinate de evoluția istorică a fiecăreia dintre ele.

Procedura de elaborare a bugetului de stat include următoarele etape:

1. În termenul stabilit de Guvern, Ministerul Finanțelor prezintă Guvernului proiectul legii bugetare pentru anul bugetar viitor.

2. Până la 1 octombrie al fiecărui an Guvernul prezintă Parlamentului: a) proiectul legii bugetare anuale pentru anul bugetar viitor și nota explicativă; b) lista modificărilor în legislație, care rezultă din proiectul legii bugetare anuale.

Proiectul legii bugetare anuale este examinat de Curtea de Conturi, care prezintă Parlamentului un aviz la data stabilită de acesta.

Comisiile permanente ale Parlamentului examinează proiectul legii bugetare anuale în condițiile stabilite de Parlament și prezintă avizele la proiectul legii bugetare anuale Comisiei pentru buget și finanțe. În baza avizelor, Comisia pentru buget și finanțe întocmește raportul și lista de recomandări asupra proiectului legii bugetare anuale și le prezintă Parlamentului.

Parlamentul examinează proiectul legii bugetare anuale, de regulă, în trei lecturi.

*Examinarea în prima lectură.*

Parlamentul audiază raportul Guvernului și coraportul Comisiei pentru buget și finanțe asupra proiectului legii bugetare anuale și examinează: direcțiile principale ale politicii bugetar-fiscale; concepțiile de bază ale proiectului.

Parlamentul aprobă, în prima lectură, proiectul legii bugetare anuale și îl remite Comisiei pentru buget și finanțe pentru pregătirea de examinare în a doua lectură.

În caz de respingere, Parlamentul stabilește un termen pentru îmbunătățire și prezentare repetată a proiectului legii bugetare anuale în prima lectură.

*Examinarea în lectura a doua.*

În decursul lecturii a doua, Parlamentul, la prezentarea Comisiei pentru buget și finanțe, examinează: a) veniturile estimate sub formă de calcule și structura lor; b) cheltuielile estimate, structura și destinația lor; c) deficitul sau excedentul bugetului de stat.

Parlamentul aprobă, în a doua lectură, proiectul legii bugetare anuale și îl remite Comisiei pentru buget și finanțe pentru pregătirea de examinare în a treia lectură.

În caz de respingere, Parlamentul stabilește un termen pentru îmbunătățire și prezentare repetată a proiectului legii bugetare anuale în a doua lectură.

*Examinarea în a treia lectură.*

În decursul lecturii a treia, Parlamentul, la prezentarea Comisiei pentru buget și finanțe, examinează: a) alocațiile detaliate pentru autoritățile publice; b) stabilește alocațiile care vor fi finanțate în mod prioritar; c) examinează alte detalieri din legea bugetară anuală.

Până la 5 decembrie a fiecărui an, Parlamentul aprobă legea bugetară anuală.

Executarea bugetului de stat are loc în mai multe etape și implică autoritățile abilitate să exercite atribuții în domeniul finanțelor publice.

Responsabilitatea pentru executarea bugetului de stat revine Guvernului.

În termen de 10 zile după adoptarea legii bugetare anuale, Ministerul Finanțelor: solicită de la autoritățile publice centrale planurile de finanțare, precum și cele ale instituțiilor subordonate; întocmește repartizările lunare ale veniturilor prevăzute de legea bugetară anuală și de alte acte legislative.

În termen de 45 zile după publicarea legii bugetare anuale, Ministerul Finanțelor aprobă repartizarea lunară a veniturilor și cheltuielilor bugetului de stat conform clasificării bugetare.

În execuția părții de cheltuieli a bugetului de stat se parcurg succesiv patru etape: angajarea, lichidarea, ordonanțarea și plata.

Execuția părții de venituri a bugetului de stat presupune parcurgerea a patru etape, care se referă la: așezarea impozitelor, lichidarea, emiterea titlului de percepere a impozitelor și perceperea propriu-zisă a acestora.

*Încheierea și aprobarea contului de execuție bugetară.*

Execuția bugetului de stat presupune înregistrarea contabilă a veniturilor și cheltuielilor, precum și a încasărilor și plăților aferente acestora.

Aceste înregistrări sunt concretizate în dările de seamă contabile trimestriale și pentru întregul exercițiu bugetar anual, pe care ordonatorii principali de credite bugetare au obligația să le întocmească și să le depună la Ministerul Finanțelor.

Contul general anual de execuție bugetară reflectă totalitatea operațiunilor privind încasarea veniturilor și efectuarea cheltuielilor bugetului de stat.

Totodată, controlul asupra executării bugetului de stat reprezintă o etapă a procesului bugetar a cărei necesitate se fundamentează pe restricțiile ce trebuie luate în considerare la alocarea pe destinații și utilizarea resurselor bugetare.

Conform noii concepții privind controlul de stat, controlul financiar de stat în Republica Moldova se exercită de către:

- Parlament, prin intermediul Curții de Conturi;
- Guvern, prin intermediul Departamentului Control Financiar și Rezerve de pe lângă Ministerul Finanțelor;
- firme de audit, întemeiate în baza legislației respective.

Ținând cont de principiul separării puterilor, controlul executării bugetului de stat se execută de o seamă de organe împuternicite, fiind de natură politică, jurisdicțională și administrativă.

În corelație cu interesele pentru care este organizat și exercitat controlul financiar, putem distinge două forme: controlul financiar intern și controlul financiar extern. Execuția bugetului de stat este supravegheată de către Curtea de Conturi care apreciază legalitatea și oportunitatea operațiunilor financiare realizate.

Indiferent de unele particularități, care pot exista într-o țară sau alta, generate de experiența acumulată în domeniul democrației și în cel al finanțelor publice, procesul bugetar prezintă o serie de trăsături comune, și anume: este un proces de decizie, întrucât esența sa constă în alocarea resurselor bugetare limitate în raport cu nevoile societății pentru bunuri publice și servicii publice; este un proces predominant politic, deoarece deciziile de alocare a resurselor bugetare nu sunt determinate de forțele pieței, ci de cetățeni, de grupuri de interese prin mecanismul reprezentativității și a votului; este un proces complex, cu mii de participanți (instituții publice, administrații publice, organizații politice etc.); este un proces ciclic, deoarece etapele procesului bugetar sunt stabilite prin legi specifice, în baza principiilor publicității bugetare și anualității, cu precizarea termenelor concrete de derulare și finalizare.

În condițiile actuale, cheltuielile bugetare nu sunt numai resurse de acoperire a necesităților statului, mai mult, ele sunt decizii bugetare de esență politică. Acestea exprimă relații economico-sociale în formă bănească ce se manifestă între stat, pe de o parte, și persoane fizice și juridice, pe de altă parte, cu ocazia repartizării și utilizării resurselor financiare ale statului în scopul îndeplinirii funcțiilor acestuia.

Cheltuielile bugetare sunt determinate de alocațiile specificate în legea bugetară anuală. Cheltuielile includ: a) fondul de salarii al angajaților autorităților

publice; alte cheltuieli operaționale ale autorităților publice; b) cheltuielile pentru învățământ, știință, cultură și artă, ocrotirea sănătății, sport, protecția socială, protecția mediului înconjurător; c) susținerea unor programe de cercetare științifică fundamentală; d) investirea programelor de stat pentru dezvoltarea ramurilor economiei naționale aprobate de Guvern; f) transferuri pentru autoritățile administrației publice locale, instituțiile finanțate de la buget, întreprinderile de stat; g) investirea în infrastructura publică și în fondurile fixe care aparțin Guvernului sau societății; h) asigurarea apărării țării, ordinii publice și a securității naționale; i) serviciul datoriei de stat; j) plata cotizațiilor în organisme internaționale; k) implementarea altor strategii și programe guvernamentale în condițiile legislației.

Cheltuielile bugetare nu includ rambursările sumei pentru datoria de stat. Cheltuielile se materializează în plăți efectuate de stat din resursele mobilizate pe diferite căi pentru achiziții de bunuri sau prestări de servicii necesare pentru îndeplinirea diferitelor obiective ale politicii statului: servicii publice generale; acțiuni social-culturale; întreținerea armatei.

Structura cheltuielilor publice după anumite obiective economice, sociale, militare, politice se elaborează în baza diferitelor criterii: clasificarea administrativă are la bază criteriul instituțional prin care se efectuează cheltuielile publice: ministere, unități administrativ-teritoriale; clasificarea economică folosește două criterii de grupare: unul conform căruia cheltuielile se împart în cheltuieli de capital (cu caracter de investiții) și cheltuieli curente (de funcționare), iar altul - care împarte cheltuielile în cheltuieli ale serviciilor publice și cheltuieli de transfer.

Cheltuielile de capital sau de investiții sunt destinate sferei de producție materială sau sferei nemateriale (școli, spitale, așezăminte de cultură), pe când cheltuielile curente asigură funcționarea și întreținerea instituțiilor publice.

Cheltuielile privind serviciile publice sau administrative cuprind remunerarea serviciilor, a prestațiilor, a furniturilor aduse la administrația statului, necesare pentru funcționarea instituțiilor publice sau pentru echipamente de investiții.

Cheltuielile de transfer pot avea caracter economic (subvenții, stimularea exportului) sau social (burse, pensii, alte ajutoare).

Nivelul și dinamica cheltuielilor publice pot fi determinate, în fiecare țară în baza anumitor indicatori, ca: 1. Ponderele cheltuielilor publice în produsul intern brut. Acest indicator permite analiza volumului cheltuielilor publice în raport cu nivelul de dezvoltare economică și socială a fiecărui stat la fiecare etapă. 2. Cheltuielile publice medii pe locuitor sunt niște mărimi variabile.

Variațiile nivelului relativ al cheltuielilor publice exprimat în cei doi indicatori sunt explicate de influența diferitelor condiții economice, sociale și politice, organizatorice, administrative sau de altă natură a fiecărei țări, de obiectivele politice interne sau externe promovate de Guvern.

Cheltuielile publice au o importanță semnificativă în procesul economic,

deoarece: 1) se pot vedea orientările resurselor financiare ale statului spre anumite obiective; 2) se poate urmări în dinamică modificarea opțiunilor bugetare sau extrabugetare ale statului; 3) pe seama structurii cheltuielilor se pot efectua comparații între statele cu niveluri diferite de dezvoltare; 4) structura cheltuielilor publice pe diferite categorii se delimitează în cadrul criteriilor de clasificare folosite în fiecare stat; 5) analiza structurii cheltuielilor publice în cadrul grupărilor funcționale într-un număr însemnat de state dezvoltate și în curs de dezvoltare ne dă posibilitatea să vedem deosebirile de orientare social-economice între state.

Comparând cheltuielile țării noastre cu cele ale țărilor dezvoltate, deosebim: a) cheltuielile publice pentru asigurări și asistență socială, locuințele și serviciile colective reprezintă între 24 - 43% din total, situându-se pe primul loc; b) cheltuielile cu sănătatea reprezintă între 9 - 19%; c) cele cu învățământul - între 8 - 14%; d) cheltuielile cu acțiuni economice - între 9 și 13%. Se constată, că din totalul cheltuielilor publice, 50-70% sunt destinate scopurilor sociale (asigurări și asistență socială, sănătate, învățământ, locuințe), iar cele cu caracter economic dețin ponderi mult mai mici.

În țările în curs de dezvoltare, primul loc în ceea ce privește ponderea în totalul cheltuielilor publice, este rezervat celor cu caracter economic (între 30 și 40%), urmate de cheltuielile în învățământ cu serviciile publice generale, iar pe ultimul loc se situează cheltuielile în domeniul sănătății, asigurărilor și asistenței sociale, locuințelor, culturii etc.

La caracterizarea cheltuielilor publice, un interes deosebit prezintă cunoașterea tendințelor și dinamicii lor, pe ansamblu și pe categorii, în diferite etape ale evoluției societății umane, în elemente specifice pe grupuri de țări și de la o țară la alta.

Dinamica cheltuielilor publice a fost determinată de procese inflaționiste. Astfel, în Statele Unite ale Americii cheltuielile publice au înregistrat pe parcursul sec. al XX - lea o creștere de circa de 200 ori în prețuri curente, dar aproximativ de 50 de ori în prețuri constante [16].

În anii anteriori ponderea cheltuielilor publice în produsul intern brut a depășit 40% pe ansamblul țărilor industrializate și chiar 50% în unele țări europene dezvoltate, și 20-30% în țările în curs de dezvoltare.

În Republica Moldova, în anul 2000, ponderea cheltuielilor publice în produsul intern brut a constituit 26,6%, în anul 1999 au constituit 28,36%, criza economică a contribuit la micșorarea cheltuielilor bugetare ca valoare reală, cu cât țara e mai săracă cu atât partea cheltuielilor este mai mică [1].

În perioada anilor 2014-2015, volumul total al cheltuielilor publice a crescut în valoare nominală, cu ritmuri de 14,9% și 4,7%, respectiv, în timp ce evoluția acestora exprimată ca pondere în produsul intern brut a marcat o diminuare de la 38,7% în anul 2013 până la 38,1% în anul 2015. Pe perioada de prognoză, după o majorare de până la circa 38,8% în 2017, acest indicator se va diminua din nou la 38,0% în anul 2019. Această diminuare este cauzată, în principal, de finalizarea



activităților finanțate din contul granturilor din cadrul suportului bugetar și din contul proiectelor finanțate din surse externe.

În structura cheltuielilor bugetului public național pe componente, pentru anii 2017-2019 nu se atestă modificări esențiale, partea majoră constituind programele finanțate de la bugetul de stat – în medie, circa 38,1% din totalul cheltuielilor publice.

mii lei

	Total cheltuieli	inclusiv din:				
		resurse generale	resurse colectate, total	inclusiv		
				venituri colectate	din care venituri speciale (fonduri)	proiecte finanțate din surse externe
1	2	3	4	5	6	7
2017 estimat	36088300,0	32038656,7	4049643,3	1144297,8	380079,8	2905345,5
2018 estimat	39093900,0	34391968,1	4701931,9	1145175,6	380958,1	3556756,3
2019 estimat	42191000,0	36740209,3	5450790,7	1143708,3	380079,8	4307082,4

Factorii care influențează creșterea cheltuielilor publice în mod general pot fi delimitați în următoarele categorii:

1. Factorii demografici. Se referă la creșterea numărului populației și modificarea structurii acesteia pe vârste și pe categorii socioprofesionale. În legătură cu aceasta, cresc cheltuielile publice pentru plata salariilor funcționarilor publici, pentru locurile de muncă în sectorul public.

2. Factorii economici. Se referă la dezvoltarea economiei și modernizarea acesteia pe baza cercetării științifice. Din bugetul de stat se asigură finanțarea unor acțiuni economice costisitoare, proiecte economice legate de risc.

3. Factorii sociali. Creșterea venitului mediu pe locuitor în societate impune statul să depună eforturi financiare ca să aloce resurse pentru armonizarea veniturilor categoriilor sociale cuprinse în sectorul public, inclusiv pentru asistența socială.

4. Urbanizarea. Acest proces necesită resurse financiare suplimentare pentru crearea și dezvoltarea centrelor urbane, precum și pentru finanțarea unor utilități publice caracteristice mediului respectiv.

5. Factorii militari. Pregătirea sau purtarea de războaie conduc la creșterea cheltuielilor publice.

6. Factorii de ordin istoric. Se manifestă prin transmiterea de la o perioadă la alta a nevoilor sporite de cheltuieli, suportarea poverii celor făcute în anii anteriori prin împrumuturi publice.

7. Factorii politici. Se referă la creșterea considerabilă a sarcinilor statului contemporan prin trecerea de la statul „jandarm” la statul „providență”, la trans-

formarea concepției politice cu privire la funcțiile statului, pentru care se recurge la creșterea cheltuielilor publice.

Creșterea continuă a cheltuielilor publice ridică două feluri de probleme: probleme de ordin politic și probleme de ordin financiar.

Probleme de ordin politic denotă că creșterea cheltuielilor publice exercită presiuni asupra necesității unor state pentru a efectua anumite cheltuieli de interes comun pe care fiecare stat în parte nu le-ar putea suporta. De exemplu, gruparea unor state în Comunitatea Economică Europeană; gruparea unor state în curs de dezvoltare pentru a efectua cheltuieli de cercetare sau alte servicii.

Problemele de ordin financiar se referă la corelațiile dintre tendințele de creștere a cheltuielilor publice și cele ale creșterii avuției naționale și a produsului intern brut.

Punctul optim al acestui raport este definit, pe de o parte, de limita maximă a impozitelor în produsul intern brut care nu poate fi atinsă și, pe de altă parte, de avantajele sociale ale creșterii cheltuielilor publice.

Primul aspect se referă la proporția în care produsul intern brut poate fi redistribuit prin cheltuielile publice.

Cel de-al doilea vizează proporția cheltuielilor bugetare în produsul intern brut care trebuie determinată din punctul de vedere al utilității acestora (bunuri și servicii publice).

Punctul optim este atins atunci când avantajul social al creșterii cheltuielilor publice este depășit prin inconvenientul social al prelevărilor publice.

Principalele măsuri de politică în domeniul cheltuielilor bugetare în anii 2015-2016 au fost:

- raționalizarea cheltuielilor curente prin stabilirea unui control strict asupra angajărilor și cheltuielilor de personal, inclusiv prin optimizarea fondului de remunerare a muncii reieșind din existența funcțiilor vacante, prin stabilirea unui moratoriu până la sfârșitul anului 2016 asupra majorării numărului unităților de personal real încadrate în autoritățile publice și în alte instituții finanțate din bugetul de stat, înregistrate la situația din 1 august 2016, și reducerea cheltuielilor pentru bunuri și servicii cu prioritate joasă;
- continuarea reformelor structurale în sistemul educațional, prin optimizarea numărului de școli, claselor și numărului de personal nondidactic;
- asumarea responsabilității pentru sporirea calității serviciilor publice prestate;
- eficientizarea prestațiilor sociale prin direcționarea programelor de asistență socială spre susținerea persoanelor cu venituri mici;
- îmbunătățirea procesului de achiziții publice în scopul utilizării cât mai eficiente a mijloacelor financiare publice disponibile și neadmiterii asumării unor angajamente fără suport financiar;
- fortificarea cadrului normativ în domeniul planificării și managementului proiectelor de investiții capitale în scopul stabilirii unor proceduri transparente de planificare, aprobare, implementare și monitorizare a proiectelor de investiții capitale finanțate de la buget.

Prin cheltuieli, guvernele influențează activitățile sectorului public, dimensiunea sectorului public ca parte din produsul intern brut, precum și comportamentul indivizilor care suportă schimbările survenite în dimensiunea veniturilor proprii. Creșterea cheltuielilor bugetare și cele publice, în general, se caracterizează printr-un ritm rapid și înalt de creștere din cauza efectelor deficitelor bugetare, ale descentralizării și alte cauze, care obligă guvernele să-și schimbe deciziile referitoare la cheltuieli și furnizarea serviciilor. În ceea ce privește metodele de furnizare a serviciilor, se are în vedere că unele servicii publice pot fi transferate sectorului privat, dacă utilizarea cheltuielilor bugetare este mai eficientă, cu costuri mai mici în sectorul privat.

### BIBLIOGRAFIE

1. Anuarul Statistic al Republicii Moldova, Biroul Național de Statistică, Chișinău, 2016.
2. Avornic Gheorghe, Tratat de teorie generală a statului și dreptului, volumul I, Chișinău, 2009, 460 p.
3. Constituția Republicii Moldova din 29.04.1994, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1/506 din 12.08.1994, în vigoare din 27.08.1994.
4. Legea cu privire la Curtea de Conturi nr. 261 din 05.12.2008, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 237-240/864 din 31.12.2008, cu modificările și completările ulterioare.
5. Legea finanțelor publice locale nr. 397 din 16.10.2003, publicată în Monitorul Oficial nr. 248-253/996 din 19.12.2013, cu modificările și completările ulterioare.
6. Legea finanțelor publice și responsabilității bugetare nr. 181 din 25.07.2014, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 223-230/519 din 08.08.2014, cu modificările și completările ulterioare.
7. Manole Tatiana. Finanțele publice locale, rolul lor în consolidarea autonomiei financiare la nivelul unităților administrativ-teritoriale. Chișinău, Editura: Eprigraf, 2003, 238 p.
8. Manole Tatiana. Managementul finanțelor publice, Chișinău, Editura Inst. Naț. de Cercetări Economice Chișinău, 2016, 803 p.
9. Oprea Florin, Cigu Elena. Finanțe publice locale. Editura C.H. Beck, 2013, 288 p.
10. Planul de acțiuni pentru implementarea Strategiei de dezvoltare a managementului finanțelor publice 2013-2020 pe anul 2017.
11. Postolache Rada. Drept financiar. Ediția a II-a, Editura All Beck, București, 2013, 424 p.
12. Secrieru Angela. Finanțele publice. Instrumente și mecanisme financiare de intervenție guvernamentală. Chișinău, editura Epigraf, 2004, 424 p.

13. Secieru Angela. Ghidul procesului bugetar al Republicii Moldova. Chișinău, Editura: Epigraf, 2009, 80 p.
14. Ulian Galina, Doga-Mîrzac Mariana, Rotaru Lilia. Finanțe publice. Chișinău, 2012, 295 p.
15. Văcărel Iulian, Georgescu Florin. Finanțe publice, Editura didactică și pedagogică, 2007, 696 p.
16. În: [www.finance.gov.sk/en/Default.aspx?CatID=584](http://www.finance.gov.sk/en/Default.aspx?CatID=584) (vizitat pe 01.12.2017).

# PARADIGMA SUPRAVEGHERII BANCARE ÎN SPAȚIUL UNIUNII EUROPENE

## THE PARADIGM OF BANK SUPERVISION IN THE EUROPEAN UNION

*Natalia TÎLTU,*

*doctorandă, Academia de Administrare Publică*

### SUMMARY

*This article “The paradigm of bank supervision in the European Union” attempts to analyze the phenomenon of banking supervision in the European Union. The research is conducted into the historical milestones on the emergence and development of the European Central Bank - the central bank in the European Union. Then the ECB’s functions are highlighted, focusing on banking supervision. At the same time, the study is trying to accredit the idea that the National Bank of Moldova should introduce a supervision fee that commercial banks will pay to the National Bank of Moldova. The amount of the tax will depend on certain criteria: the volume of assets and the degree of risk of the bank. This measure would be plenary in the context of the efforts of the National Bank of Moldova to establish an efficient banking supervision mechanism, and in particular the recent entry into force of Law no. 232 of 03.10.2016 on bank recovery and resolution. We believe that in the text of this law we could include the legal norm for the introduction of a supervision fee in Republic of Moldova.*

**Keywords:** *banking supervision; European Union; The European Central Bank; The National Bank of Moldova; supervision fee.*

### REZUMAT

*În articolul de față se face o analiză a fenomenului supraveglierii bancare în spațiul Uniunii Europene. Sunt evidențiate reperele istorice privind apariția și dezvoltarea Băncii Centrale Europene – organul bancar central în spațiul Uniunii Europene. Apoi se trece la evidențierea funcțiilor BCE, accentul fiind pus pe funcția de supraveghere bancară. Totodată, se încearcă acreditarea ideii că Banca Națională a Moldovei ar trebui să introducă o taxă de supraveghere pe care băncile comerciale vor achita-o Băncii Naționale a Moldovei. Cuanumul taxei va depinde de anumite criterii: volumul activelor și gradul de risc al băncii. Respectiva măsură s-ar înscrie plenar în contextul eforturilor Băncii Naționale a Moldovei de a institui un mecanism eficient de supraveghere bancară și, în special, fiind vorba de recenta intrare în vigoare a Legii nr. 232 din 03.10.2016 privind redresarea și rezoluția băncilor. Credem că anume în textul*

*acestei legi am putea include norma legală de instituire a unei taxe de supraveghere în Republica Moldova.*

**Cuvinte-cheie:** *supraveghere bancară, Uniunea Europeană, Banca Centrală Europeană, Banca Națională a Moldovei, taxa de supraveghere.*

Banca Centrală Europeană (BCE) a fost înființată la 1 iunie 1998, având sediul la Frankfurt pe Main, Germania. Conform tratatelor, între responsabilitățile principale ale BCE se numără și aplicarea politicii monetare în zona euro. Regulamentul privind MUS conferă BCE anumite funcții de supraveghere a instituțiilor de credit în cadrul mecanismului unic de supraveghere (MUS), în special, din noiembrie 2014. Principiul organizațional de bază al BCE constă în separarea la nivel funcțional a funcției monetare și a celei de supraveghere în cadrul BCE. Anume funcția de supraveghere în cadrul BCE ne interesează în mod special.

Sub aspect organizațional, BCE constituie împreună cu băncile centrale naționale ale tuturor statelor-membre Sistemul European al Băncilor Centrale (SEBC). BCE împreună (numai) cu băncile centrale naționale ale statelor-membre ale căror monedă este euro, constituie Eurosistemul [art. 282, alin.(1) din TFUE]. În cazul statelor-membre, care nu au adoptat încă moneda euro (derogare sau opțiune de neparticipare „opt-out”), anumite dispoziții din tratat referitoare la SEBC nu se aplică, astfel încât trimerterile generale din tratat referitoare la SEBC se referă, de fapt, în principal la Eurosistem.

Să subliniem că BCE dispune de un grad sporit de independență în materia supravegherii. Astfel, independența BCE este consacrată la articolul 130 din TFUE: „În exercitarea competențelor și în îndeplinirea misiunilor și îndatoririlor care le-au fost conferite prin tratate și prin Statutul SEBC și al BCE, Banca Centrală Europeană, băncile centrale naționale sau membrii organelor lor de decizie nu pot solicita și nici accepta instrucțiuni din partea instituțiilor, organelor, oficiilor sau agențiilor Uniunii, a guvernelor statelor-membre sau a oricărui alt organism.”

Din punct de vedere managerial, organele de decizie ale BCE sunt Consiliul guvernatorilor, Comitetul executiv și Consiliul general.

**Consiliul guvernatorilor.** Consiliul guvernatorilor BCE este constituit din membrii Comitetului executiv al BCE și din guvernatorii băncilor centrale naționale ale statelor-membre a căror monedă este euro [articolul 283, alineatul (1) din TFUE și articolul 10.1 din Statutul BCE].

**Comitetul executiv.** Comitetul executiv este constituit din președinte, vicepreședinte și alți patru membri. Aceștia sunt numiți de către Consiliul European prin majoritate calificată pe baza unei recomandări din partea Consiliului, după consultarea Parlamentului European și a Consiliului guvernatorilor. Alegerea se face dintre persoane a căror autoritate și experiență profesională în domeniul monetar sau bancar sunt recunoscute. Mandatul acestora este de opt ani și nu poate fi reînnoit [articolul 283, alineatul (2) din TFUE și articolele 11.1 și 11.2 din Statutul BCE].

*Consiliul general.* Consiliul general este cel de-al treilea organ de decizie al BCE (articolul 14 din TFUE; articolul 44 din Statutul BCE), dar numai atât timp cât unele state-membre ale UE fac obiectul unei derogări, adică nu au adoptat încă moneda euro. Acesta este format din președintele și vicepreședintele BCE, precum și din guvernatorii băncilor centrale naționale ale tuturor statelor-membre ale UE; alți membri ai Comitetului executiv pot participa (dar fără drept de vot) la reuniunile Consiliului general (articolul 44.2 din Statutul BCE). Consiliul general constituie o legătură între statele-membre ale UE din Eurosistem și cele din afara acestuia.

Cu referire la atribuțiile Băncii Centrale Europene în materia supravegherii, vom evidenția faptul că BCE și autoritățile naționale competente ale statelor-membre din zona euro constituie Mecanismul unic de supraveghere (MUS). Autoritățile competente ale statelor-membre din afara zonei euro pot coopera îndeaproape cu BCE și lua parte la MUS.

Pe de altă parte, trebuie să ținem cont de faptul că din noiembrie 2014, BCE va fi răspunzătoare de supravegherea tuturor instituțiilor de credit (direct pentru băncile cele mai mari și indirect pentru alte instituții de credit) din statele-membre care iau parte la MUS și va coopera îndeaproape în ceea ce privește îndeplinirea acestei funcții cu celelalte entități din Sistemul european al supraveghetorilor financiari (SESF). Atribuțiile includ, între altele, autorizarea și retragerea autorizațiilor instituțiilor de credit; asigurarea conformității cu cerințele prudențiale; desfășurarea proceselor de supraveghere; participarea la supravegherea suplimentară a unui conglomerat financiar etc. De asemenea, aceasta trebuie să contracareze riscurile sistemice și macroprudențiale.

Totodată, pentru a-și putea îndeplini rolul în materie de supraveghere, BCE are competențe de investigare (solicitări de informații, investigații generale, inspecții la fața locului) și prerogative specifice de supraveghere (de exemplu, autorizarea instituțiilor de credit). BCE are, de asemenea, competența de a aplica sancțiuni administrative. În plus, aceasta poate solicita instituțiilor de credit să dețină niveluri de capital mai ridicate.

Examineate în detaliu, atribuțiile BCE în domeniul supravegherii bancare se prezintă în mod destul de specific. Astfel, în conformitate cu articolul 105, alineatul (5) din Tratatul CE, Eurosistemul are atribuția de a contribui „la buna desfășurare a politicilor promovate de autoritățile competente în ceea ce privește supravegherea prudențială a instituțiilor de credit și stabilitatea sistemului financiar”.

Cadrul instituțional al supravegherii bancare, instituit de legislația comunitară, se întemeiază pe două aspecte fundamentale:

- a) competența națională bazată pe principiile „controlului țării de origine”, armonizării minime a conceptelor fundamentale și „recunoașterii reciproce”;
- b) cooperarea dintre autoritățile competente.

Potrivit principiului controlului țării de origine, supravegherea unei instituții de credit este responsabilitatea autorităților competente din statul-membru în care aceasta a fost autorizată. Principiul recunoașterii reciproce înseamnă că orice in-



stituție de credit autorizată poate deschide sucursale sau poate oferi servicii bancare transfrontaliere pe întreg teritoriul Uniunii Europene, pe baza recunoașterii reciproce, la nivelul UE, a practicilor de autorizare și supraveghere bancară. În acest sens, legislația comunitară prevede armonizarea minimală a conceptelor de bază, cum ar fi noțiunea de instituție de credit, criteriile de autorizare a băncilor și standardele comune referitoare la supravegherea prudențială și la principiile contabile. Prin urmare, responsabilitățile privind supravegherea sunt îndeplinite la nivel național, fiind alocate în funcție de dispozițiile instituționale specifice fiecărui stat-membru. În unele țări, responsabilitatea supravegherii bancare îi revine preponderent sau chiar exclusiv băncii centrale naționale respective. În alte state-membre, supravegherea bancară este realizată de organisme separate, care cooperează însă cu banca centrală respectivă. Prin urmare, supravegherea tuturor segmentelor pieței financiare este concentrată din ce în ce mai mult în cadrul unui singur organism.

Necesitatea cooperării între autoritățile de supraveghere a fost recunoscută încă de la începutul globalizării activității de pe piețele financiare și al creșterii substanțiale a activității transfrontaliere. În anii '70, au fost create la nivel european două forumuri de cooperare multilaterală în domeniul supravegherii bancare:

a) grupul de contact, un comitet al supraveghetorilor bancari din Spațiul Economic European (SEE), a fost înființat pentru a soluționa probleme legate de punerea în aplicare a practicilor de reglementare și supraveghere bancară, inclusiv discutarea cazurilor punctuale;

b) grupul de supraveghere bancară a fost creat de Comitetul guvernatorilor și a prefigurat actualele structuri organizate de BCE.

Autorii Tratatului de la Maastricht erau conștienți de faptul că Uniunea Economică Monetară (UEM) va spori nevoia de cooperare în domeniul supravegherii. Cu toate acestea, în lipsa unei viziuni clare asupra cooperării consolidate la acea vreme, Tratatul nu a restrâns alternativele. Mandatul SEBC a fost formulat într-o manieră generală, fără a fi menționate instrumentele specifice, iar rolul BCE a fost limitat la atribuții consultative. În temeiul clauzei de abilitare, prevăzute la articolul 105 alineatul (6) din Tratatul CE și la articolul 25.2 din Statutul SEBC, Consiliul UE, pe baza avizului conform al Parlamentului European, poate încredința BCE „misiuni specifice în legătură cu politicile în materie de supraveghere prudențială a instituțiilor de credit și a altor instituții financiare, cu excepția societăților de asigurări”.

Cooperarea în domeniul reglementării, supravegherii și stabilității financiare a fost reorganizată în anul 2004. Cadrul Lamfalussy, care a fost deja pus în aplicare în sectorul valorilor mobiliare, a fost extins în toate celelalte sectoare financiare. Se anticipează că adoptarea noului cadru va spori flexibilitatea și eficiența procesului de reglementare. Acesta face distincția dintre „legislația de nivelul 1” (adoptată de Consiliul UE și de Parlamentul European prin procedura de codecizie) și „legislația de nivelul 2”, care constă în implementarea de măsuri ce pot fi adoptate mai rapid și mai flexibil de comitetele de reglementare („comitete de nivelul 2”). Comitetele de supraveghere („comitete de nivelul 3”) asigură punerea în aplicare

mai consecventă a directivelor comunitare și încearcă să asigure convergența practicilor de supraveghere.

Prin urmare, în domeniul legislației și supravegherii bancare, noile comitete sunt: Comitetul bancar european (nivelul 2), care a înlocuit Comitetul consultativ bancar, și Comitetul supraveghetorilor bancari (nivelul 3), care include Grupul de contact.

O altă noutate, care ar putea fi preluată și de factorii decizionali din Republica Moldova, ține de achitarea unor comisioane de către băncile comerciale, în favoarea Băncii Centrale Europene, pentru „serviciul” de supraveghere bancară a acestora.

Astfel, Banca Centrală Europeană intenționează să taxeze cu până la 15 milioane de euro pe an marile instituții de credit pentru a-și recupera costurile pe care le înregistrează pentru supravegherea acestora. Costurile pentru instituțiile de credit au fost dezvăluite, recent, într-un proiect de reglementare a comisiunelor, publicat de BCE.

Din circa 130 de bănci pe care BCE le va monitoriza direct, cele mai multe vor plăti între 700.000 de euro și 2 milioane de euro pe an. Aproximativ 5.800 de bănci pe care BCE le va supraveghea indirect vor achita între 2.000 de euro și 200.000 de euro pe an, suplimentar față de comisioanele percepute de autoritățile naționale.

Din noiembrie 2014, BCE a preluat responsabilitatea supravegherii sectorului bancar, unul dintre pilonii unei uniuni bancare care ar trebui să consolideze sistemul financiar european. În consecință, Mecanismul Unic de Supraveghere din UE, realizat de Banca Centrală Europeană, a înregistrat costuri de circa 260 de milioane de euro doar într-un singur an - 2015.

În concluzia celor expuse mai sus, venim cu propunerea adresată Băncii Naționale a Moldovei să preia din experiența de ultimă oră a Băncii Centrale Europene. În acest sens, se propune instituirea de către BNM a unei taxe pentru activitatea de supraveghere a băncilor comerciale din Republica Moldova.

Considerăm că respectiva propunere și-ar putea găsi materializarea în textul Legii nr. 232 din 03.10.2016 privind redresarea și rezoluția băncilor. Prin urmare, în cadrul cercetărilor ulterioare vom veni și cu o propunere de legeferenda în acest sens.

Se propune ca mărimea taxei de supraveghere să fie instituită în volum de activele băncilor comerciale. Astfel, băncile mai mari - să achite taxe mai mari, iar cele cu active mai mici - taxe reduse.

Adevărul este că Banca Națională a Moldovei ar putea institui și o altă modalitate de taxare pentru supraveghere. Una radicală, chiar revoluționară. Astfel, acele bănci care înregistrează carențe și sunt plasate de BNM în grupul de risc - să achite o taxă de supraveghere mai mare. Și, viceversa, băncile cu indici de activitate exemplare să achite o taxă de supraveghere redusă.

Drept rezultat, imediat ar trebui să fie o activitate de supraveghere mai responsabilă și mai eficientă din partea Băncii Naționale a Moldovei. Iar în ultimă instanță, aceasta va conduce la o protecție mai eficientă a drepturilor deponenților și acționarilor băncilor comerciale.

Pe de altă parte, măsura în cauză vine să redea încredere publicului în sectorul bancar și, prin urmare, vor avea de câștigat băncile comerciale și urmând lanțul circulației monetare – economia națională și până la urmă – cetățeanul.

## BIBLIOGRAFIE

### Reviste și culegeri de articole (ordine alfabetică)

1. Alford D. The Lamfalussy process and EU bank regulation: preliminary assessment and future prospects. În: J. I. B. L. R., 2006, nr. 21(2), secț. 2.36.
2. Andrews D. The Committee of Central Bank Governors as a source of rules. În: Journal of European Public Policy 10:6, decembrie, 2003, p. 956-973.
3. Arora A. The global financial crisis: a new global regulatory order? În: Journal of Business Law, 2010, secț. 670.
4. Coskun D. Supervision of credit rating agencies: the role of credit rating agencies in finance decisions. În: Journal of International Banking Law and Regulation, 2009, nr. 24(5), secț. 252-261.
5. Legislation for new system of European financial supervision adopted. În Company Lawyer, 2010, nr. 31(2), secț. 46.
6. Weber R. New rule-making elements for financial architecture's reform. În: Journal of International Banking Law and Regulation, 2010, nr. 25(10), p. 512-521.

### Tratate și monografii (ordine alfabetică)

7. Gheorghe Carmen-Adriana. Drept bancar comunitar. Editura C. H. Beck. București, 2008, 247 p.
8. Guștiuc Andrei. Drept bancar. Vol. 1. Editura Elena V. I. Chișinău, 2002, 287 p.
9. Guștiuc Andrei. Drept bancar. Vol. 2. Editura Elena V. I. Chișinău, 2004, 219 p.
10. Guștiuc Andrei, Radomir Gârlea, Mariana Prodan. Drept bancar comunitar. Editura Elena V. I. Chișinău, 2004, 67 p.
11. Issing O. și alții. Monetary policy in the euro area: strategy and decision-making at the European Central Bank. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.
12. Larosiere Jacques. The High-Level Group of Financial Supervision in the EU. Report. Brussels, 25 February 2009, 86 p. În: [ec.europa.eu/internal\\_market/finances/docs/de\\_larosiere\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_en.pdf) (vizitat la 17.04.2013).
13. Mănescu Dragoș-Mihail. Regimul juridic al societăților bancare. Editura Hamangiu. București, 2009, 418 p.
14. Postolache Rada. Drept bancar. Editura C. H. Beck. București, 2012, 368 p.
15. Postolache Rada. Drept financiar. Editura C. H. Beck. București, 2009, 401 p.
16. Șaguna Dan Drosu, Tofan Mihaela. Drept financiar și fiscal european. Editura C. H. Beck. București, 2010, 294 p.
17. Tofan Mihaela. Integrarea României în structurile Uniunii Monetare Europene. Editura C. H. Beck. București, 2008, 315 p.

18. Zilioli C., Selmayr M. The Law of the European Central Bank. London: Oxford-Portland Oregon, 2001.

### **Acte normative:**

19. Avizul Băncii Centrale Europene cu privire la o propunere de directivă privind accesul la activitatea instituțiilor de credit și supravegherea prudențială a instituțiilor de credit și a societăților de investiții și o propunere de regulament privind cerințele prudențiale pentru instituțiile de credit și societățile de investiții, nr. 20012/C 105/01 din 25 ianuarie 2012. În: Jurnalul Oficial al Uniunii Europene nr. C 105 din 11 aprilie 2012, p. 1.

20. Avizul Băncii Centrale Europene cu privire la o propunere de regulament al Consiliului de atribuire a unor sarcini specifice Băncii Centrale Europene în ceea ce privește politicile legate de supravegherea prudențială a instituțiilor de credit și o propunere de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de modificare a Regulamentului (UE) nr. 1093/2010 de instituire a Autorității europene de supraveghere (Autoritatea bancară europeană), nr. 2013/C 30/05 din 27 noiembrie 2012. În: Jurnalul Oficial al Uniunii Europene nr. C 30 din 01 februarie 2013, p. 6.

21. Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems. Comitetul de la Basel pentru supraveghere bancară, decembrie 2010, versiune revizuită din iunie 2011. În: [http://www.cep.eu/fileadmin/user\\_upload/Kurzanalysen/Eigenkapital\\_Basel\\_III/Basel\\_3\\_Regelwerk.pdf](http://www.cep.eu/fileadmin/user_upload/Kurzanalysen/Eigenkapital_Basel_III/Basel_3_Regelwerk.pdf) (vizitat la 28.03.2013).

22. Declarația din 11-12 noiembrie 2010 a liderilor de la Summitul G 20 de la Seul. În: <http://online.wsj.com/public/resources/documents/G20COMMUN1110.pdf> (vizitat la 05.04.2013).

23. Directiva 2006/48/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 14 iunie 2006 privind inițierea și exercitarea activității instituțiilor de credit. În: Jurnalul Oficial al Uniunii Europene nr. L 177 din 30 iunie 2006, p. 1.

24. Directiva 2006/49/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 14 iunie 2006 privind rata de adecvare a capitalului întreprinderilor de investiții și al instituțiilor de credit. În: Jurnalul Oficial al Uniunii Europene nr. L 177 din 30 iunie 2006, p. 201.

25. Directiva 2010/78/EU a Parlamentului European și a Consiliului. În: Jurnalul Oficial al Uniunii Europene din 15.12.2010, nr. L 331, p. 120.

26. Legea Republicii Moldova cu privire la Banca Națională a Moldovei nr. 548 -XIII din 21.07.95.

27. Legea RM nr. 550 – XIII din 21.07.95 instituțiilor financiare. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1-2 din 01.01.1996.

28. Legea nr. 232 din 03.10.2016 privind redresarea și rezoluția băncilor. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 343-346 din 04.10.2016, art. nr. 707.

29. Regulamentul Uniunii Europene nr. 1092/2010 al Parlamentului European și al Consiliului din 24 noiembrie 2010 privind supravegherea macroprudențială la nivelul Uniunii Europene a sistemului financiar și de înființare a unui Comitet european pentru risc sistemic. În: Jurnalul Oficial al Uniunii Europene din 15.12.2010, nr. L 331, p. 1.

30. Regulamentul Uniunii Europene nr. 1093/2010 al Parlamentului European și al Consiliului din 24 noiembrie 2010 de instituire a Autorității europene de supraveghere (Autoritatea bancară europeană). În: Jurnalul Oficial al Uniunii Europene din 15.12.2010, nr. L 331, p. 12.

31. Regulamentul Uniunii Europene nr. 1094/2010 al Parlamentului European și al Consiliului din 24 noiembrie 2010 de instituire a Autorității europene de supraveghere (Autoritatea europeană de asigurări și pensii ocupaționale). În: Jurnalul Oficial al Uniunii Europene din 15.12.2010, nr. L 331, p. 0048.

32. Regulamentul Uniunii Europene nr. 1095/2010 al Parlamentului European și al Consiliului din 24 noiembrie 2010 de instituire a Autorității europene de supraveghere (Autoritatea europeană pentru valori mobiliare și piețe). În: Jurnalul Oficial al Uniunii Europene din 15.12.2010, nr. L 331, p. 84.

33. Tratatul de instituire a Comunității Europene (TCE). [http://www.aippimm.ro/files/otimmc\\_files/6/612/tratat-instituire.pdf](http://www.aippimm.ro/files/otimmc_files/6/612/tratat-instituire.pdf) (vizitat pe 21.06.2014).

34. Tratatul privind Uniunea Europeană și Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TUE și TfUE). În: [https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/c\\_32620121026ro.pdf](https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/c_32620121026ro.pdf) (vizitat pe 22.06.2014).

# PREMISE TEORETICO-CONCEPTUALE ALE AFIRMĂRII DREPTULUI LA INFORMAȚIE

## THEORETICAL-CONCEPTUAL PREMISES OF THE RIGHT TO INFORMATION

**Florentina DRAGAN,**

*doctorandă, Universitatea de Stat din Moldova*

### SUMMARY

*Information rights and freedoms are naturally incorporated into the unique system of fundamental human rights and freedoms. They are an essential component of the system of human-general values, whose observance attains a high level of civilization in the juridical-political sphere. Information rights and freedoms also serve as an assessment criterion, an indication of the development of society at the contemporary stage. This means that the awareness and the study of the problems related to the functioning of the legal mechanism for the protection of information rights and liberties exert a positive influence on the effective legal protection and on the protection of the human rights and freedoms in the Republic of Moldova.*

**Keywords:** *information society, information, transparency, right to information, informational environment, information process, publicity.*

### REZUMAT

*Drepturile și libertățile informaționale sunt firesc încorporate în sistemul unic de drepturi și libertăți fundamentale ale omului. Ele reprezintă o componentă esențială a sistemului de valori general umane, prin a căror respectare se atinge un înalt nivel de civilizație în sfera juridico-politică. Drepturile și libertățile informaționale servesc și în calitate de criteriu de evaluare, de indiciu al dezvoltării societății la etapa contemporană. Aceasta înseamnă că, conștientizarea și studiul problemelor ce țin de funcționarea mecanismului juridic de protecție a drepturilor și libertăților informaționale exercită o influență pozitivă asupra protecției juridice efective și ocrotirii drepturilor și libertăților omului și cetățeanului în Republica Moldova.*

**Cuvinte-cheie:** *societate informațională, informație, transparență, drept la informație, mediu informațional, proces informațional, publicitate.*

Drepturile și libertățile fundamentale ale omului sunt o componentă esențială a sistemului de valori general umane, prin a căror respectare se atinge un înalt nivel

de civilizație în sfera juridico-politică, ele constituind și un criteriu de apreciere a nivelului de dezvoltare a societății la etapa contemporană. Evoluția statului de drept în Republica Moldova este marcată de procesul de afirmare și implementare a unei noi structuri sociale, numite „societate informațională” care se încadrează în procesele fundamentale mondiale. Experiența dezvoltării informaționale demonstrează pretutindeni în lume demonstrează că procesul edificării societății informaționale este o cale prioritară, sigură și reală, de asigurare a dezvoltării accelerate a economiei și politicii.

Unul dintre drepturile fundamentale ale omului și cetățeanului în era informațională îl constituie dreptul persoanei de a căuta, utiliza, accesa și disemina informația. Din aceste considerente, în prezent atenția deosebită a savanților din diferite domenii este focalizată pe fenomenul informației, schimbul informațional și, în genere, pe componenta informațională a vieții sociale. În epoca tranziției spre societatea informațională este profund semnificativ rolul informației, cunoștințelor, secretului. Procesele de acumulare și păstrare a informației sunt implicit inerente societății umane și din cele mai vechi timpuri anume ele reprezintă importante funcții sociale. Câmpul informațional asigură un mediu de existență atât pentru forme primitive, cât și pentru sisteme complexe și moderne de organizare socială. Importanța informației, în calitate de componentă esențială și condiție de dezvoltare a societății și a statului, capătă în acest sens, valoarea unei axiome.

Abordarea științifică a fenomenelor informaționale sugerează tot mai insistent concluzia că la baza evoluției vieții pe pământ se află factorul informației. În procesul evoluției, omul a identificat, mai întâi de toate, factorii ce asigură supraviețuirea: producerea bunurilor materiale și intensificarea proceselor informaționale. Cu alte cuvinte, din timpuri străvechi, viața omului era condiționată nu doar de capacitatea și abilitățile sale de a dobândi hrană, de a construi un adăpost etc. În egală măsură, omul era dependent de oportunitatea obținerii rapide a informației precise (de exemplu, despre sursele de hrană sau pericolele curente) și de capacitatea sa de percepere și reacționare rapidă. Este o regulă universală a activității și dezvoltării societății faptul legăturii indisolubile dintre recepționarea, procesarea și administrarea informației, în raport cu operativitatea și eficiența proceselor menționate.

Capacitatea ființelor umane de a percepe, utiliza și stoca informația este esențială pentru scopurile magistrale de supraviețuire. Utilizând informația, putem evita dezastrele, preveni catastrofele, preîntâmpina accidentele și satisface necesitățile curente. Potrivit sugestiei, formulate de D. Birkinshaw, tragedia lui Hamlet rezidă în faptul că el a fost informat foarte precis și exhaustiv, pe când marele necaz al lui Othello provine din lipsa unei informări corecte și veridice [5, 143]. Informația este necesară pentru a face o alegere înțeleaptă sau a lua o decizie rezonabilă. Estimările morale și etice depind de informațiile, sugerate de propria noastră experiență sau de exemplul predecesorilor noștri. Informația sub formă de fapte fundamentează viața fiecărui individ în cadrul societății, contribuie la previzibilitatea și stabilitatea evenimentelor, furnizează cunoștințe noi. Informația este un element esențial al



procesului de comunicare între oameni. Cu toții suntem nu doar consumatori, dar și surse vii de informație. Latura sensibilă a procesului de diseminare a informației rezidă în necesitatea instituirii unui control asupra respectivului proces, deoarece confidențialitatea și intimitatea persoanei sunt pentru aceasta din urmă valori la fel de importante.

Din antichitate persista imperativul acumulării și conservării datelor, doar astfel fiind posibilă trecerea la următorul nivel de dezvoltare. Formă predominantă de conservare a informației era întotdeauna transmiterea datelor sub formă de cunoștințe, abilități și tehnici - de la o generație la alta, de la membrii vârstnici ai societății către cei mai tineri. La etapa unor forme primitive de organizare socială a demarat și procesul de formare a nomenclaturii informaționale și de conservare a informației prin organizarea unor procese de instruire și educare a tinerei generații.

Odată cu dezvoltarea relațiilor sociale și consolidarea statalității, a evoluat, respectiv, și câmpul informațional, acesta fiind structurat pe mai multe niveluri și purtând un caracter multidimensional. S-au conturat două tipuri principale de informație socială: selectă și populară.

Din punctul de vedere al filozofiei contemporane, bazate pe postulatele științifice ponderate, însuși actul constituirii elitei politice era însoțit de reala deținere a informației de către un anumit grup social, capabil atât să acumuleze date utile în diferite scopuri cât și să pună în aplicare metodologii de generare a unor cunoștințe noi în temeiul celor deja acumulate. De fapt, asemenea criterii calitative de primă importanță care determină statutul social al individului, cum ar fi proprietatea și puterea, sunt direct dependente și condiționate de volumul și calitatea informației, deținute de individ. Informația reprezintă un mijloc de comunicare interpersonal care deschide cale dominației asupra celor „neinformați”.

Inițial, constituirea elitei politice se realiza ca urmare a monopolizării unei anumite părți din informația cu semnificație socială de către un grup restrâns de persoane. Când concentrația de cunoștințe, abilități și tehnici intelectuale a atins o masă critică, hotarul dintre membrii societății „care cunosc” și cei „ignoranți” a devenit efectiv de nedepășit. Chiar și în zilele noastre se păstrează un volum considerabil de informație cu privire la funcționarea societății și a statului de care dispune un număr foarte limitat de oameni - elita social-politică.

La faza incipientă de dezvoltare a statalității, cunoștințele care au determinat formarea elitei, au fost aplicate ulterior pentru a instrumenta procesele de luare a deciziilor și a inspira instituirea unor structuri economice, politice, juridice, religioase, acestea asigurând puterea efectivă în societate. Puterea în stat este strâns legată de monopolul asupra informației, dobândite de elitele premergătoare. Desigur, protejarea informației și a surselor acesteia devine în orice societate o misiune onorabilă.

Pentru a proteja informația valoroasă și a evita diseminarea ei pe scară largă, s-au constituit mecanisme speciale de inițiere în diferite domenii de cunoștințe: doctrine „secrete” și „strict secrete”, cărți „apocrifice” și „conceptuale”. Elita naște super-elita: în trecutul istoric, preoțimea care deținea monopolul asupra cunoștințelor și puterii

conceptuale, consfințite într-un mod sau altul de spiritul divin. În principiu, dreptul informațional a apărut deja în antichitate. În calitate de exemplu, ne referim la categoria de „ius” care la romani avea o semnificație strict socială. Dimpotrivă, categoria „fas” era raportată la divinitate. Ea semnifica originea divină, pe care romanii o utilizau ca antiteză pentru categoria „ius” (cea umană). Categoria „fas” reprezenta un drept sacru, prestabilit odată pentru totdeauna și transmis oamenilor sub formă de porunci pentru respectare necondiționată, fără a putea fi puse la îndoială sau contestate și garantate prin inevitabila pedeapsă divină; binefacerea predicțiilor și cerințelor „fas” rezultă din prezumția umanismului inevitabil. „Fas” stabilește într-un anumit mod hotarele externe de existență a comunității (sfințenia ospitalității, respectarea acordurilor intercomunitare și internaționale, statutul de conducător al neamului sau comunității); sancțiunile pentru încălcarea acestor impuneri se rezumă la izgonirea din comunitate și la aplicarea ordaliilor. „Fas lex divina, jus lex humana est”.

Ezoterismul antic nu a fost preluat de sistemul ideologic creștin. Monopolul preoției privind deținerea înaltelor cunoștințe a fost anihilat și, prin urmare, s-au devalorizat bazele ideologice ale instituțiilor politice și juridice greco-romane. Cunoștințele ezoterice păgâne au fost înlocuite de „înțelepciunea primitivă”. În locul elitei antice a venit cea medievală, strâns asociată cu ierarhia bisericii creștine. Astfel, consfințind proprietatea funciară și drepturile politice ale feudalilor, marii ierarhi bisericești au creat ierarhia laică. Ulterior, au fost elaborate numeroase pâghii de monopolizare a informației care fundamenta procesele administrative, concomitent, profilându-se tendința generală de menținere a poporului în stare de obscuritate. În afară de unele restricții banale, interdicții, mistere și ritualuri, putem raporta la aceeași categorie și utilizarea unui limbaj de elită (limba latină), limitarea procedurilor religioase de comuniune cu Dumnezeu și, ce este mai important, detașarea masivă a populației de alfabetizare.

Personalitatea, anihilată în cadrul unui grup organizatoric structurat în formă de comunitate sau tagmă, pierde capacitatea de percepție adecvată a realității, iar organizarea structurală a mulțimii sporește incapacitatea acesteia de a raționa de sine stătător și independent, facilitează manipularea omului și grupurilor de oameni.

În conformitate cu legile sinergetice, izolarea, proprie sistemului societății medievale a generat, într-un final, stagnarea și destrămarea orânduirii feudale. Mai întâi de toate, fenomene difuze s-au manifestat în spațiul informațional, când forțele sociale de opoziție au etalat cunoștințele lor secrete ca ripostă ideologiei bisericești. De exemplu, mișcarea catrenelor din sec. XII-XIII s-a soldat cu crearea unui concept religios cu viziunea lui specială asupra procesului evoluției umane. O altă viziune și, respectiv, cunoștințe au fost promovate de ideologii musulmani, dogmele acestora fiind introduse în Europa în rezultatul cruciadelor [6,98].

În plus la formele religioase, au existat și forme laice de secretizare a informației - național-statală, de gildie, negustorească, la fel, metodologia cercetării științifice și tehnologia artelor plastice. Însă în epoca iluminismului a fost lichidat monopolul Bisericii asupra procesului educațional. În câmpul

informațional au început să prevaleze „academiile libere”, acestea substituindu-le pe cele feudale, cu sistemul lor propriu de diseminare limitată a informației. Mișcările de reformare din sec. XIV-XVI, traducerea cărților sacre ale Bibliei în limbile naționale în Anglia, Cehia, Germania, Slovacia, la fel, au extins câmpul informațional.

Distrugerea instituțiilor informaționale feudale, inclusiv a celor educaționale, a căpătat forme mai radicale în secolul XVII, ca rezultat al afirmării ideologiei libertinilor. Această parte a intelectualității anihila cunoașterea de orientare transcendentă, oferea spre studiere matematica, legitățile fizico-mecanice, geometria. Cunoștințele obținute pe cale științifică erau declarate libere de restricții religioase și ecleziastice stagnante. Deosebit de importantă a fost afirmarea noii etici civice, fondatorul căreia era considerat eminentul filozof Samuel Pufendorf. Ideile sale acesta le-a expus în lucrarea „De officio hominis et civis juxta legem naturalem”. Reflecțiile asupra obligațiilor unui cetățean, formulate în acest eseu, nu doar că au răsturnat tradițiile școlilor scolastice, dar și au lansat problema moralității politice la nivelul de element standard în sistemul de învățământ pentru slujitorii cultelor și profesorii școlari. „De officio hominis...” a devenit o premisă firească pentru exercitarea funcțiilor ideologice ale preoților și pedagogilor și anume - pentru educarea spirituală a unui cerc larg de reprezentanți ai noilor generații, indiferent de statutul social al fiecăruia dintre ei. Foarte curând noile idei au fundamentat sistemul educațional politico-juridic din Europa [9, 87].

În lucrările celor mai iluștri reprezentanți ai teoriei dreptului natural - Hugo Grotius, T. Hobbes, H. Tomasius - a fost abordat aspectul magistral privind egalitatea civică a oamenilor, corelată cu demnitatea umană. Aceasta din urmă era tratată în funcție de gradul de educație a individului, deci, de posedarea informației social-semnificative cu atribuție la acțiuni practice în domeniul științelor naturii, tehnicii și jurisprudenței. Conform acestor gânditori, evoluția socială și bunăstarea societății se bazează pe implicarea unui număr cât mai mare de persoane în procesul informațional și de instruire. Respectivele idei au determinat apariția unor reviste de popularizare a științei, fondarea instituțiilor de învățământ, cu predare în limba maternă; a fost reconsiderată dezvoltarea terminologiei științifice. În multe țări europene a fost preluată ideea dezvoltării învățământului secundar. Toate aceste fenomene apropiau informația științifică de publicul larg și contribuiau la democratizarea științei propriu-zise.

În epoca Iluminismului, doctrina educațională promova ideea atragerii unui număr cât mai mare de persoane în calitate de participanți la procesele informaționale. Activitățile iluministe purtau, respectiv, semnificația unui factor major al dezvoltării sociale. Anume în această perioadă au luat naștere și au fost propagate ideile privind „libertatea presei”, formulate de John Milton în lucrarea „Areopagetica”. Evoluționează și forma de guvernare, căpătând în cele mai elevate țări caracterul „absolutismului luminat”. Principala consecință a acestei evoluții a fost faptul că monarhia absolută „admitea participarea indirectă și chiar cea directă a societății

la procesul de guvernare... Autocrația și-a schimbat înfățișarea, devenind un fel de absolutism personal-constituțional” [10, 54].

Gânditorii iluștri din această perioadă promovau prioritatea personalității umane, a libertății și demnității acesteia în raport cu structurile de stat. Ideile iluminiştilor Pufendorf, Wolff, Locke, Montesquieu, Voltaire, Rousseau și alora cu privire la egalitate, toleranță și umanism au devenit populare în diferite cercuri ale societății. Toate acestea subminau doctrina drepturilor divine ale puterii alesului lui Dumnezeu – suveranul, domnitorul, țarul. Cu toate acestea, informația de elită continua să fie manipulată de un cerc restrâns de persoane. Nu numai că acesta era regele în persoană, dar, oricum, era vorba despre implicarea unui grup de curteni, responsabili de procesul decizional. Subiecții puterii și-au păstrat și monopolul asupra activității de instruire. Această situație permitea ca o parte a societății să fie instruită și educată în spiritul ideologiei de stat. Anume a treia pătură socială, constituită din persoane instruite și educate (pregătite pe plan informațional), urma să consolideze societatea în jurul monarhului.

De-a lungul întregii istorii umane, poate fi atestată aspirația oricărui stat de a secretiza la maximum activitățile sale, limitând, pe cât e posibil, accesul publicului larg. Administrarea monopolistă a informației permitea exercitarea puterii de stat în afara oricărui control, utilizarea resurselor societății în interesul unui număr restrâns de persoane.

Însăși exercitarea atribuțiilor puterii, în special, în procesul de luare a deciziilor, întotdeauna a purtat și va purta un caracter închis. Acest fapt are o explicație de ordin psihologic. Este lipsit de sens să faci publică o decizie, până ca aceasta să fie definitivată. În caz contrar, este expusă pericolului autoritatea puterii publice. Însă, în procesul realizării funcțiilor publice, persistă spiritul corporativ care delimitează efectiv interesele guvernanților de interesele celor guvernați. Mai mult ca atât, secretizarea puterii favorizează încercările de a ascunde incompetența, neprofesionalismul unor persoane cu funcții de răspundere.

Lipsa libertății de informare este, în mod special, caracteristică pentru un sistem birocratic [9, p. 86]. Cei aflați la cârmă, de frica unor consecințe adverse, raportează la nivelurile ierarhice superioare informații distorsionate despre starea reală a lucrurilor. Indicațiile „de sus” pot fi ignorate, interpretate în mod diferit sau eronat. Birocrația, la fel, este sensibilă la informație, deoarece aceasta îi permite să-și mențină puterea în raport cu alți subiecți din cadrul sistemului social. Datele despre funcționarea internă a organismului birocratic sunt dosite, cu scopul de a nu deveni ținta unor critici severe din partea altor organe ale statului sau grupuri de lobare a intereselor. Elita birocratică, având în mâinile sale o mare parte a puterii, este predispusă spre acte de corupție. Ea controlează informația pentru a mușamaliza actele de corupție, precum și deciziile nejustificate sau chiar periculoase. În practică, „informația este o parte importantă a luptei pentru putere, bunăstrare și influență”. Birocrații care posedă informația realizează un control asupra subalternilor și clienților. Pentru a atinge dezideratul unei societăți echitabile și

democratice, este necesară inițierea unei lupte pentru libera circulație a informației în cadrul societății.

Instaurarea primelor democrații europene a condus la consolidarea principiului responsabilității autorităților publice în procesul de guvernare. La 16 iunie 1870, Alexandru al II-lea a permis publicarea în „Gubernskie vedomosti” a hotărârilor Dumelor orășenești, dar numai în temeiul deciziei guvernatorului. Publicarea acestora era preconizată în scopul de a face transparentă activitatea organelor de administrare. Situația tot mai complicată în sistemul de producție social în anii revoluției industriale din sec. al XIX-lea, războaiele mondiale și confruntările internaționale ideologice în sec. al XX-lea, alte evenimente pe scena politică au condus la intensificarea presiunii asupra aparatului de conducere. Aceasta a avut ca urmare creșterea numărului de documente în sistemul de administrare publică, tergiversarea circulației acestora și birocratizarea puterii. În cadrul unui sistem, în care domina haosul și în care la documentele de ordin public populația nu avea acces liber, nu mai prezenta importanță faptul divulgării unor date confidențiale, ci faptul oferirii cetățenilor a unor informații de importanță social esențială [3, 24].

Întreaga istorie a umanității este marcată de procesul de căutare a unui model optimal de raporturi dintre stat și persoană. În acest proces, cea mai mare dificultate o prezenta și o mai prezintă încă determinarea unui sistem și a unei ordini de așa o natură, încât sub imperiul ei persoana să se poată manifesta plenar, să-și poată dezvolta potențialul său creator, talentul, aptitudinile, intelectul, concomitent, fiind respectate principiile generale și valorile promovate de stat [5, 87].

Informația propriu-zisă servește drept bază pentru funcționarea eficientă a economiei, politicii, dreptului. De exemplu, relațiile de piață necesită un mediu informațional de reală valoare și tehnologii informaționale care îndeplinesc în organismul social funcțiile sistemului nervos. În sfera politicii, normele democratice nu-și găsesc valorificare în lipsa unui pluralism informațional și structuri comunicaționale calitativ noi care să contribuie la generarea unor soluții optime. În cele din urmă, pentru a obține posibilitatea să influențeze statul, persoana și societatea civilă în ansamblu trebuie să dispună de drepturi garantate, în special, de dreptul la informație care apare în calitate de garant al funcționalității tuturor celorlalte drepturi ale omului.

Rolul informației este în permanentă creștere, circumstanță, manifestată în intensificarea proceselor informaționale, produse în diferite domenii, apariția unui număr foarte mare de tehnologii informaționale eficiente, servicii informaționale, grație informatizării pe scară largă, unor noi discipline științifice, cum ar fi: informatica, informologia sau constituirea unei noi ramuri a științei dreptului - dreptului informațional pe baza normelor juridice de reglementare a relațiilor sociale ce apar în cadrul proceselor informaționale.

Începutul secolului al XXI-lea a fost marcat de o extindere a tehnologiei informației în cele mai diferite domenii ale activității umane. Înseși noțiunile de informație, procese informaționale au fost tot mai frecvent utilizate în științele

naturii, cele sociale, cognitive și filozofice. Astăzi aproape că nu există dubii privind rolul informației în biologia moleculară, teoria inteligenței artificiale, în științele TIC, MEC, în teoria informației științifice și în teoria administrării. Derivate de la conceptul nominalizat sunt, în linii mari, noțiunile: „epoca informatizării”, „revoluția informațională globală”, „societatea informațională”, „explozia informațională”, „criza informațională”. Aceste determinative sunt tot mai des utilizate nu doar în literatura de cercetări științifice, dar și în mass-media. Omenirea este pe punctul de a descoperi noua imagine științifică a lumii, în care începutul obiectiv și temelia nu mai sunt materia sau energia, ci informația.

Termenul „societatea informațională” reprezintă o astfel de structură și organizare a societății, în care informația, în limitele legale, este sursă dominantă, având rolul principal în procesul dezvoltării statalității în toate domeniile sociale. Societatea informațională se exteriorizează prin diferite tehnologii, cum ar fi: Guvernul electronic, medicina electronică, economia electronică etc., fără de care actuala organizare socială nu poate fi considerată una informațională [9, p.10]. Societatea informațională favorizează activitatea și interacțiunea cetățenilor, a instituțiilor publice și a organizațiilor sociale prin intermediul tehnologiilor informaționale și de comunicații. Astfel, societatea informațională și tehnologiile informaționale permit cetățenilor să se implice multiaspectual în activitatea instituțiilor politice, să participe la procesul decizional, iar guvernanților - să-și exercite mai eficient atribuțiile și să reacționeze în mod adecvat la necesitățile cetățenilor într-un proces transparent.

În acest context, o importanță deosebită capătă studiul informației sociale care reprezintă cunoștințe obiective, manifestate ca forme ideale ale sistemelor de organizare socială. Printre cele mai valoroase proprietăți ale informației sociale trebuie menționată componenta economică a acesteia ca sursă de bogății materiale, componenta politică ca sursă de cunoștințe necesare pentru dezvoltarea eficientă și autogestionarea sistemelor sociale, componenta socială și istorică ce reflectă nivelul de educație, cultură etc.

Informația socială este informație generalizată, întrucât are semnificații privitoare la toate domeniile anterioare ale existenței, nu numai la societate. Ea este, de asemenea, informație esențială, fiind rezultatul sintezelor culturale succesive. Informația socială poate fi caracterizată și ca informație practică, prin natura specifică și, în același timp, polivalentă, a elementelor conținute. Fiecare tip de informație socială (indiferent dacă este științifică, tehnică, politică, morală sau artistică), pe lângă conținutul său specific, integrează și o serie de elemente de context, care sintetizează aspecte definitorii ale unui mediu cultural, ca și o structură generativă internă, care o face fertilă în actul creației.

Economia informațională, teoria informațională a costurilor, problema puterii și accesului la informație, sociologia cunoașterii, rolul informației istorice în dezvoltarea spirituală, informația logică ca mijloc de comunicare socială, influența ideilor sociale și valorilor asupra comportamentului individului, formării gândirii

– iată lista incompletă a problemelor care necesită soluționare urgentă. Rolul său în procesele de conștientizare a misiunii și funcțiilor informației în societatea contemporană trebuie să le promoveze știința juridică.

### BIBLIOGRAFIE

1. Aramă Elena, Reconsiderarea raporturilor dintre stat, societate, persoană în cadrul tranziției spre o societate democratică. În: „Revista națională de drept” nr.12, decembrie 2006, Chișinău, pag.14-16.
2. Arseni Alexandru, Olteanu Constantin, Egalitatea și universalitatea drepturilor fundamentale ale omului - principii edificatoare ale statului de drept și democratic. Probleme teoretice și practice actuale, Chișinău, 2014.
3. Baltag Dumitru, Libertatea individuală ca fundament al responsabilității, în „Revista națională de drept” nr. 5, aprilie 2006, Chișinău, pag.14 - 18.
4. Borșevki Andrei, Proțenco Valdimir, „Dreptul de acces la informații și realizarea lui în Republica Moldova”, în „Revista națională de drept”, nr.10, octombrie 2006, pag. 78-81.
5. Birkinshaw P., Freedom of Information: The Law, the Practice and the Ideal, Cambridge, 2001.
6. Bullinger, M., Report on ‘Freedom of Expression and Information’. An essential element of democracy, Sixth International Colloquy about the European Convention on Human Rights, Sevilla 13- 16 November 1985, Council of Europe, Strasbourg, 1985.
7. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994 // Publicată: 12.08.1994 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.1. Data intrării în vigoare: 27.08.1994.
8. Convenție nr. 1950 din 04.11.1950 pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale. Adoptată la Roma la 4 noiembrie 1950. A intrat în vigoare la 3 septembrie 1953.// Publicat: 01.01.1998 în Tratatate Internationale nr. 1, art. nr. 342. Data intrării în vigoare: 01.02.1998.
9. Weeramantry C. G., Access to information: a new human right. The right to know. Asian Yearbook of International Law, Volume 4, pp. 99 - 125.
10. Voyenne B., Le droit a L’information, Aubier, Paris, 1970.



**POSIBILITATEA DECLANȘĂRII CONFLICTULUI  
COLECTIV DE MUNCĂ ÎN ROMÂNIA, PRIN  
NERESPECTAREA PREVEDERILOR LEGALE  
DIN O.U.G. NR. 82/16.XI.2017, REFERITOARE LA  
OBLIGATIVITATEA ÎNȚIERII  
NEGOCIERII COLECTIVE**

**THE POSSIBILITY OF DEPRIVING THE  
COLLECTIVE LABOR CONFLICT IN  
ROMANIA, BY FAILURE TO COMPLY WITH  
THE LEGAL PROVISIONS OF G.E.O NO. 82 /  
16.XI.2017, RELATING TO THE OBLIGATION TO  
INITIATE COLLECTIVE NEGOTIATION**

**Gioni POPA-GAVRILOVICI,**

*doctorand, Academia de Științe a Moldovei,  
asistent judecător, Tribunalul Bacău (România)*

**Cătălin FĂGHIAN,**

*doctorand, Academia de Științe a Moldovei,  
asistent judecător, Tribunalul Bacău (România)*

**SUMMARY**

*Human rights also include maintaining the purchasing power of the employee. This thing implies not lowering the employee's net salary by transferring social contributions from the employer's statutory burden to the employer, without regulation and legal protection of employees. The Government of Romania issued a normative act, GEO no. 82/2017, by which it wanted to respect these rights on the form of maintaining the same level of net salaries and after the transfer of social contributions, but in essence this issue seems to remain unresolved.*

**Keywords:** labor law, collective labor conflict, collective negotiation, salary, human rights.

## REZUMAT

*Drepturile omului includ, de asemenea, menținerea puterii de cumpărare a angajatului. Acest lucru presupune reducerea salariului net al angajatului prin transferarea către angajator a contribuțiilor sociale din sarcina statutară a angajatorului, fără reglementare și protecție juridică a angajaților. Guvernul României a emis un act normativ, OUG nr. 82/2017, prin care a dorit să respecte aceste drepturi sub forma menținerii aceluiași nivel al salariilor nete și după transferarea contribuțiilor sociale, dar, în esență, această problemă pare să rămână nerezolvată.*

**Cuvinte-cheie:** legislația muncii, conflict colectiv de muncă, negocieri colective, salariu, drepturile omului.

Într-un mod intempestiv și sub motivul armonizării legislației (pentru aplicarea ultimelor modificări ale Codului fiscal), dar și în considerarea faptului că această armonizare legislativă vizează interesul general public și constituie situații de urgență și extraordinare a căror reglementare nu poate fi amânată, la data de 8 noiembrie 2017 Guvernul României a emis Ordonanța de Urgență nr. 82/8 noiembrie 2017 (pentru modificarea și completarea unor acte normative, ce a fost publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 902/16 noiembrie 2017); iar în preambulul acestei O.U.G., printre altele, se face și următoarea expunere de motive:

- având în vedere că legislația națională obligă la inițierea negocierii colective doar la angajatorii cu peste 21 de salariați, prin prezenta ordonanță de urgență se asigură cadrul normativ necesar pentru stimularea negocierii colective la nivel de unitate pentru toate categoriile de angajatori, indiferent de numărul de salariați;

- pentru aplicarea ultimelor modificări ale Codului fiscal, se propune eliminarea restricțiilor în ceea ce privește inițierea negocierii colective în vederea încheierii contractelor colective de muncă, introducându-se, totodată, derogări de la termenele și condițiile de reprezentativitate prevăzute de actuala reglementare;

- în lipsa adoptării prezentului act normativ interesele angajatorilor cu mai puțin de 21 de salariați ar fi prejudiciate prin imposibilitatea inițierii negocierii colective la nivel de unitate, afectând, astfel, atât drepturile și obligațiile angajatorilor cât și pe cele ale salariaților;

- se creează, astfel, premisele flexibilizării condițiilor de reprezentativitate solicitate la negocierea contractelor colective de muncă prin introducerea federațiilor sindicale reprezentative la nivelul sectorului de activitate și al confederațiilor reprezentative la nivel național, împreună cu reprezentanții salariaților.

Toate aceste modificări derogatorii de la Legea nr. 62/2011 a dialogului social au fost introduse prin art. VII, alin. (1)-(5) din această O.U.G., strict pentru punerea în aplicare a prevederilor de modificare ale Codului fiscal [2]; iar aceste modificări ale Codului fiscal, privitoare la salariați, se referă la faptul că, de

la 1 ianuarie 2018, toate contribuțiile sociale, respectiv cea de asigurări sociale și cea de asigurări sociale de sănătate, nu se vor mai plăti de către angajatori, ci se vor achita strict de către salariați, și vor avea următoarele cuantumuri:

- cota de contribuție de asigurări sociale de sănătate (CASS) este de 10%;
- cotele de contribuții de asigurări sociale (CAS) sunt de 25% sau de 29% (condițiilor deosebite de muncă) sau de 33% (condițiilor speciale de muncă).

Până la 31 decembrie 2017, contribuțiile aferente unui salariu brut se împart între angajat și angajator, după cum urmează [10]:

- angajatul plătește o cotă de 10,5% - asigurări sociale (CAS) și o cotă de 5,5% - asigurări sociale de sănătate (CASS);
- angajatorul plătește o cotă de 15,8% - asigurări sociale (CAS) și o cotă de 5,2% - asigurări sociale de sănătate (CASS).

O primă derogare legală se referă la faptul că în unitățile în care nu există încheiat contract/acord colectiv de muncă, inițierea negocierii colective este obligatorie.

Această derogare reprezintă excepția de la regula instituită prin Legea dialogului social, nr. 62/2011 [3, art. 129, alin. (1)], regulă potrivit căreia negocierea colectivă este obligatorie numai la nivel de unitate, cu excepția cazului în care unitatea are mai puțin de 21 de angajați.

Altfel spus, negocierea contractului colectiv de muncă devine obligatorie și în unitățile care au sub 21 de angajați și numai pentru punerea în aplicare a modificărilor Legii nr. 227/2015 privind Codul fiscal.

O a doua derogare legală se referă la faptul că este obligatorie negocierea colectivă a actelor adiționale la contractele și acordurile colective de muncă în vigoare. Și această derogare reprezintă, în fond, două excepții de la regulile instituite tot prin prevederile Legii dialogului social, nr. 62/2011 [3, art. 129, alin. (3) și alin. (5)], respectiv:

- (3) „Angajatorul sau organizația patronală inițiază negocierea colectivă cu, cel puțin, 45 de zile calendaristice înaintea expirării contractelor colective de muncă sau a expirării perioadei de aplicabilitate a clauzelor stipulate în actele adiționale la contractele colective de muncă”;
- (5) „Durata negocierii colective nu poate depăși 60 de zile calendaristice decât prin acordul părților”.

Deoarece Legea nr. 62/2011 [3, art. 134, pct. b), lit. a)] prevede că negocierea la nivel de unitate se realizează, din partea angajaților, de către sindicatul legal constituit și reprezentativ potrivit acestei legi sau de către reprezentanții angajaților, pentru aplicarea primelor două derogări legale de mai sus, legiuitorul a fost nevoit să mai instituie alte două derogări legale, respectiv:

- în unitățile în care nu există sindicat reprezentativ afiliat la o federație reprezentativă la sectorul de activitate, la negocierea contractelor/acordurilor colective de muncă sau a actelor adiționale, după caz, pot participa reprezentanți ai federației sindicale, în baza mandatului sindicatului, împreună cu repre-

zentanții salariaților. La rândul său, și derogarea în cauză reprezintă excepția de la regula instituită tot prin Legea dialogului social, nr. 62/2011, respectiv [3, art. 135, alin. (1), lit. a)]: „În unitățile în care nu există sindicate reprezentative negocierea contractului colectiv de muncă se face de către reprezentanții federației sindicale, la solicitarea și în baza mandatului sindicatului, împreună cu reprezentanții aleși ai angajaților, dacă există un sindicat constituit la nivel de unitate, afiliat la o federație sindicală reprezentativă în sectorul de activitate din care face parte unitatea”;

- a patra derogare legală se referă la faptul că în unitățile în care nu există sindicat la negocierea contractelor/acordurilor colective de muncă sau a actelor adiționale, după caz, pot participa reprezentanții salariaților împreună cu un reprezentant al unei federații reprezentative la sectorul de activitate sau a unei confederații sindicale reprezentative la nivel național, la invitația reprezentanților salariaților.

La rândul său, și cea de-a patra derogare legală reprezintă o excepție tot de la o regulă instituită prin Legea dialogului social, nr. 62/2011, respectiv [3, art. 135, alin. (1), lit. b)]: „Negocierea contractului colectiv de muncă se face numai de către reprezentanții angajaților, dacă există un sindicat neafiliat la o federație sindicală reprezentativă în sectorul de activitate din care face parte unitatea sau nu există niciun sindicat”.

Deoarece modificările operate în Codul Fiscal la capitolul ce ține de contribuții sociale datorate de către salariați, intră în vigoare de la data de 1 ianuarie 2018, legiuitorul român a fost nevoit să accelereze aceste negocieri ale contractelor/acordurilor colective de muncă, precum și ale actelor adiționale ale acestora, și a instituit a cincea derogare legală, în fond o excepție referitoare la aplicarea legii civile în timp. Astfel, legiuitorul a stabilit faptul că primele patru derogări de la Legea 62/20011 analizate mai sus, au o durată strictă, limitată de aplicabilitate, numai pe intervalul 20 noiembrie – 20 decembrie 2017 [1, art. VII, alin. (5)].

Așadar, Guvernul României obligă la negocieri „contra cronometru”, iar negocierea implică o succesiune de discuții, adică o comunicare verbală între parteneri egali în drepturile și obligațiile avute. Altfel spus, negocierea apare ca o „formă concentrată de comunicare interumană în care două sau mai multe părți aflate în dezacord urmăresc să ajungă la o înțelegere care rezolvă o problemă comună sau ating un scop comun”; „a negocia înseamnă a comunica având speranța de a ajunge la un consens, la un acord” [6, p. 85-88; 7, p. 262; 9, p. 17].

Și acest lucru, în numai 30 de zile, nu se arată a fi unul deloc ușor realizabil, plecând fie numai și de la definiția legală a contractelor și acordurilor colective de muncă.

În acest sens, contractul colectiv de muncă se definește legal [4, art. 229, alin. (1)] ca fiind convenția încheiată în formă scrisă între angajator sau organizația patronală, pe de o parte, și salariați, reprezentați prin sindicate ori în alt

mod prevăzut de lege, de cealaltă parte, prin care se stabilesc clauze privind condițiile de muncă, salarizarea, precum și alte drepturi și obligații ce decurg din raporturile de muncă.

Iar acordul colectiv se definește legal [5, art. 22] ca fiind convenția încheiată în formă scrisă între autoritatea sau instituția publică, reprezentată prin conducătorul acesteia, și funcționarii publici din cadrul autorității sau instituției publice respective, prin sindicatele reprezentative ale acestora ori prin reprezentanții aleși.

Observăm faptul că acordurile colective se aseamănă mult cu contractele colective de muncă, fiind chiar o specie a unor asemenea contracte, iar denumirea lor apartine este justificată de măcar următoarele două aspecte [9, p. 21-22]:

a) acordurile colective privesc pe funcționarii publici, o categorie distinctă de personal, care nu cade sub incidența contractelor colective de muncă, ci se află în raporturi de serviciu cu autoritățile și instituțiile publice din care fac parte;

b) este mai restrâns obiectul acordurilor colective decât cel al contractelor colective de muncă, determinat de împrejurarea că drepturile salariale se suportă de la bugetul statului.

De asemenea, practica negocierilor a mai statuat încă o particularitate a acestor acorduri colective, aceea că ele pot fi negociate numai după ce bugetele de venituri și cheltuieli ale ordonatorilor de credite au fost aprobate, și doar cu respectarea limitelor și a condițiilor determinate prin aceste bugete.

Plecând de la aceste două definiții legale, se poate observa și faptul că în acest interval de timp, 20 noiembrie – 20 decembrie 2017, pot izbucni și conflicte colective de muncă, între angajați și angajatori, având ca obiect începerea, desfășurarea sau încheierea negocierilor privind contractele ori acordurile colective de muncă, impuse prin prevederile art. VII, alin. (1)-(5) din OUG nr. 82/2017, mai ales că această Ordonanță:

- obligă doar la negocieri, nu și la finalizarea lor prin încheierea unui contract/acord colectiv de muncă sau a unor acte adiționale ale acestora;

- nu prevede sancțiuni, în caz de nerespectare a acestor obligații de negociere.

Obiectul particular al acestor conflicte colective de muncă ar putea fi reprezentat de faptul că: a) angajatorul/organizația patronală refuză să înceapă negocierea unui contract ori acord colectiv de muncă, în condițiile în care nu are încheiat un astfel de contract sau acord ori cel anterior a încetat; b) angajatorul sau organizația patronală nu acceptă revendicările formulate de angajați, în sensul că refuză creșterea salariului brut al salariaților, prin includerea în salariul brut și a contribuțiilor sociale pe care le plătea angajatorul până la 31 decembrie 2017; altfel spus, acest refuz al angajatorului, cuplat cu modificarea Codului fiscal, generează o scădere a salariului net al angajatului, de la 1 ianuarie 2018; c) părțile nu ajung la o înțelegere privind încheierea unui contract sau acord colectiv de muncă până la data stabilită legal, 20 decembrie 2017, pentru finalizarea negocierilor.

La final, putem concluziona următoarele:

a) prin aceste derogări de la Legea nr. 62/2011 a dialogului social, legiuitorul român nu garantează în niciun fel menținerea nivelului salariului net actual al salariaților, după data de 1 ianuarie 2018;

b) aceste derogări nu obligă nici la încheierea unor contracte/acorduri colective de muncă și nici a unor acte adiționale ale acestora;

c) art. VII, alin. (1)-(5) din O.U.G. nr. 82/8 noiembrie 2017 se dovedește a fi o culegere de norme juridice din categoria „formelor fără fond”, care în loc să ajute cu adevărat, au potențialul ca mai mult să încurce și să împiedice realizarea păcii sociale.

### BIBLIOGRAFIE

1. Ordonanța de Urgență a Guvernului României nr. 82/8 noiembrie 2017 pentru modificarea și completarea unor acte normative, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 902/16 noiembrie 2017.

2. Ordonanța de Urgență a Guvernului României nr. 79/2017 pentru modificarea și completarea Legii nr. 227/2015 privind Codul fiscal, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 885 din 10.11.2017.

3. Legea dialogului social, nr. 62/2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 322 din 10 mai 2011 (republicată).

4. Codul muncii al României – Legea nr. 53/2003, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 345/2011 (republicată).

5. Hotărârea Guvernului României nr. 833/2007 privind normele de organizare și funcționare a comisiilor paritare și încheierea acordurilor colective, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 565 din 16.08.2007 (republicată).

6. Moarcăș C. A., Comunicarea și comportamentul în negocierea contractelor, București: Artprint, 2005.

7. Athanasiu A., Dima L., Dreptul muncii, București: All Beck, 2005.

8. Badoi I., Negocierea colectivă în sectorul bugetar. În: „Revista Transilvană de Științe Administrative”, nr. 2(33)/2013, p. 3-17.

9. Țiclea Al., Acordurile colective de muncă. În: „Revista română de dreptul muncii”, nr. 5/2009, p. 9-23.

10. [on-line]: <http://www.calculator-salarii.ro> (accesat pe 18.10.2017).

# ROLUL PARLAMENTULUI ȘI GUVERNULUI ÎN CONTROLUL ADMINISTRĂRII FINANTELOR PUBLICE

## THE ROLE OF PARLIAMENT AND GOVERNMENT IN THE CONTROL OF PUBLIC FINANCE ADMINISTRATION

*Eugen BANUH,  
doctorand,  
Academia de Științe a Moldovei*

### SUMMARY

*The title of the article is: "The role of Parliament and Government in the control of public finance administration". As the article title suggests, scientific research will be directed to highlighting the main constituent elements of financial control. In fact, given the complexity of the financial control issue, I decided in this study to refer only to the role of the Parliament and Government in the control of public finance management. Control over the execution of the state budget and the budgets of the administrative-territorial units represents a stage of the budgetary process, the necessity of which is based on the restrictions to be taken into account when allocating to destinations and using the budgetary resources. Therefore, the efficiency of public finance management control by the Parliament and the Government will bring transparency and efficiency in terms of public revenues and expenditures.*

**Keywords:** *financial control, parliament, government, public finance management, court of auditors.*

### REZUMAT

*Așa cum sugerează titlul articolului, cercetarea științifică va fi îndreptată spre evidențierea principalelor elemente constitutive ale controlului financiar. De fapt, având în vedere complexitatea problematicii controlului financiar, am decis ca în acest studiu să mă refer doar la rolul Parlamentului și Guvernului în activitatea de control al administrării finanțelor publice. Controlul asupra executării bugetului de stat și a bugetelor unităților administrativ-teritoriale reprezintă o etapă a procesului bugetar a cărei necesitate se fundamentează pe restricțiile ce trebuie luate în considerare la alocarea pe destinații și utilizarea resurselor bugetare.*



*Prin urmare, eficiența controlului administrării finanțelor publice din partea Parlamentului și Guvernului vor asigura transparența și eficiența în ceea ce privește veniturile și cheltuielile publice.*

**Cuvinte-cheie:** *control financiar, parlament, guvern, administrarea finanțelor publice, curtea de conturi.*

Controlul asupra executării bugetului de stat și a bugetelor unităților administrativ-teritoriale reprezintă o etapă a procesului bugetar a cărei necesitate se fundamentează pe restricțiile ce trebuie luate în considerare la alocarea pe destinații și utilizarea resurselor bugetare.

În Republica Moldova, ca stat suveran și independent, controlul financiar funcționează din anul 1991, însă activitatea de restructurare, perfecționare și formare a unui sistem optim al controlului de stat a luat amploare abia în 1994, odată cu adoptarea de către Parlamentul Republicii Moldova a Noii Concepții privind Controlul de Stat în țară. Acest document prevede crearea unui sistem de control financiar de stat, adecvat noilor condiții de tranziție a Republicii Moldova la relațiile de piață. Conform concepției, controlul financiar de stat se exercită de către:

- Parlament, prin intermediul Curții de Conturi, constituită la începutul anului 1995;
- Guvern, prin intermediul Inspecției Financiare de pe lângă Ministerul Finanțelor;
- firmele de audit constituite în baza legislației respective.

Obiectul controlului financiar este modul de aplicare și de executare a legislației, a normativelor, de prevenire și de înlăturare a aspectelor negative, de consolidare și perfecționare a aspectelor pozitive, urmărindu-se scopul de a crește eficiența oricărei activități. Obiectivul controlului este de a descoperi erorile comise, abaterile, lipsurile pentru a le evita în viitor.

Ținând cont de principiul separației puterilor, controlul executării bugetului de stat se exercită de mai multe organe împuternicite de natură politică, jurisdicțională și administrativă.

Controlul politic se exercită și de către Parlament prin dezbaterile și adoptarea proiectelor de buget și a contului general anual de executare a bugetului de stat, împreună cu anexele sale. Acest control se exercită și în cursul executării bugetului aprobat, a bugetului public național, prin examinarea rapoartelor periodice, pe care Guvernul le prezintă în mod obligatoriu în fața Parlamentului, la fel și printr-un șir de controale asupra administrării și gestionării fondurilor publice. O altă formă a controlului parlamentar este reprezentată de examinarea și adoptarea eventualelor legi de rectificare a bugetului.

Controlul jurisdicțional se efectuează de către organismele specializate ale statului în scopul stabilirii răspunderii juridice a subiecților implicați în procesul executării bugetare, în cazul încălcării disciplinei financiare. Curtea de Conturi are

atribuții jurisdicționale, ea controlează activitatea tuturor ordonatorilor de credite bugetare [7, pag. 98].

Controlul administrativ include atât controlul exercitat de către organele centrale, cât și de către organele instituțiilor publice. Ca organ specializat al administrației speciale de stat, Ministerul Finanțelor are atribuții permanente de control asupra operațiunilor de executare a bugetului de stat, vizând atât încasarea veniturilor cât și efectuarea cheltuielilor înscrise în bugetul public. De asemenea, Ministerul Finanțelor are atribuția de asigurare a executării echilibrate a bugetului și cheltuirea cu eficiență a resurselor financiare alocate. În acest scop, se urmărește modul de respectare a legilor care reglementează instituirea și perceperea veniturilor bugetare, a legii bugetului de stat, precum și oportunitatea efectuării cheltuielilor bugetare.

După timpul în care se exercită, controlul financiar se exprimă în trei forme: preventiv, concomitent și postoperativ sau a-posterior.

Aceste forme sunt legate reciproc. Controlul preventiv sau apriori este atunci când se efectuează înainte de încasarea sau plata unei anumite sume de bani – cu titlu de venit bugetar și, respectiv, de cheltuieli publice.

Concomitent, atunci când se efectuează cu prilejul efectuării operațiunii bugetare supuse verificării. Postoperativ, atunci când se exercită după desfășurarea gestiunii mijloacelor bugetare și are ca obiective existența și utilizarea rațională a resurselor bugetare, aplicarea legislației cu caracter financiar, efectuarea cheltuielilor după destinație, mobilizarea veniturilor conform legislației în vigoare, analiza pagubelor aduse, a greșelilor comise etc.

La soluționarea problemelor financiare participă o mulțime de organe, care fac parte din sistemul democrației reprezentative, din autoritatea administrativă sau sunt organe specializare ale puterii executive ori compartimente financiare în întreprinderi și instituții. Din ele fac parte:

a) organele puterii reprezentative centrale și locale de stat (parlamentul, consiliile raionale, municipale, orașenești, comunale, sătești);

b) organele administrației de stat centrale și locale (guvernul, ministerele, preturile, primăriile).

Din categoria instituțiilor financiare specializate fac parte:

a) Ministerul Finanțelor și subdiviziunile sale, Banca Națională, Curtea de Conturi, instituțiile de credit, societățile de asigurări și reasigurări etc.;

b) subdiviziunile financiare din cadrul ministerelor și altor organe centrale ale administrației de stat, preturilor și primăriilor, precum și întreprinderilor și instituțiilor.

Unele dintre organele menționate sunt investite prin lege cu dreptul de a lua decizii (parlamentul, consiliile locale), altele sunt însărcinate cu executarea deciziilor organelor superioare (guvernul, primăriile etc.).

De exemplu, Parlamentul este organul suprem legislativ al statului, el aprobă legi, acceptă programul guvernului etc.

Guvernul este organul suprem executiv. El asigură realizarea politicii financia-

re a statului (politica bugetar-fiscală), elaborează anual proiectul bugetului de stat, al bugetului asigurărilor sociale de stat, al fondurilor de asigurare obligatorie de asistență medicală, iar după aprobarea lor răspunde de realizarea lor, îndeplinind, totodată, și o mulțime de alte funcții care îi revin.

În continuare, prezentăm organele de control financiar exercitat în sistemul financiar-bugetar al Republicii Moldova

Organul de control financiar	Cui se subordonează?	Obiectul controlului
Curtea de Conturi	Parlamentului	Controlul utilizării resurselor bugetare alocate organelor centrale de stat.
Serviciul Fiscal de Stat	Guvernului	Controlul asupra surselor de venit în bugetul statului și în toate componentele Bugetului Public Național.
Inspekția Financiară	Guvernului	Controlul subdiviziunilor, entităților și instituțiilor subordonate organelor centrale de stat. Controlul operativ în vederea prevenirii activităților nelegale.
Serviciile de control de lângă direcțiile raionale finanțe și alte structuri administrativ-teritoriale	Consiliului raional sau municipal, după caz	Controlul executării bugetelor administrativ-teritoriale: de nivelul doi raionale, a bugetelor municipale Chișinău și Bălți și a bugetelor locale de nivelul întâi.

În orice țară, totalitatea instituțiilor de control formează sistemul de control al acelei țări. Ca orice sistem, și sistemul de control este alcătuit din subsisteme, respectiv instituțiile sale, ordonate și grupate într-o ierarhie bine determinată. Statul are menirea să funcționeze pentru societate și în acest scop e obligat să administreze rațional resursele materiale, nemateriale și financiare naționale. Deoarece aceste resurse sunt întotdeauna limitate, în mod obiectiv a apărut funcția controlului. El poate fi realizat în două moduri: a) când organele de stat se autocontrolează, acest control fiind calificat ca „intern”, b) când este creat un organ specializat independent, cu un statut înalt, menit să evalueze corect și imparțial cât de eficient statul administrează resursele financiare și de altă natură încredințate [11, pag.303].

Esența deplină a studiului, analizei și cercetării ansamblului formelor controlului activității economice și sociale este o rezultată a existenței instituțiilor și organismelor statului la nivelul națiunii – Parlament, Guvern, organe ale administrației publice centrale și de specialitate pe domenii de control al activității economice și sociale, control structurat, organizat și desfășurat după norme legale organice și de alt rang. Prin sistemul juridic al dispozițiilor normative, statul asigură, pe de o parte, un control riguros, iar pe de altă parte, reglează, are un rol important în controlul efectuat prin sistemul normelor legale în apărarea intereselor generale ale societății. În fiecare țară, locul și rolul instituțiilor de control sunt stabilite prin constituțiile și legile fiecărei țări, reglementări care fixează atribuțiile, drepturile, obligațiile și răspunderile, precum și structurile organizatorice și de conducere ale acelor instituții. Din punctul de vedere al funcțiilor îndeplinite și obiectivelor urmărite, instituțiile de control se pot împărți în două mari categorii: cele care sunt organizate ca instituții specializate de control, de regulă, aparținând statului și care exercită controlul din afara unităților economice și bugetare, pe scurt realizează un control extern și cele care sunt organizate și funcționează în interiorul unităților economice și bugetare, pe scurt realizează un control intern sau, cum se mai spune, un control propriu al unităților economice și bugetare.

Conform legislației, sistemul controlului în Republica Moldova include: organul de control financiar extern, organele specializate de control financiar intern și firmele de audit, respectiv:

- controlul financiar extern în Republica Moldova este exercitat de către Ministerul Finanțelor prin instituțiile sale subordonate, Curtea de Conturi a Republicii Moldova;
- controlul financiar intern este exercitat de organele învestite cu funcții de control de către organele autorităților publice centrale și locale;
- controlul financiar nestatal se efectuează de către firmele de audit.

Subiecții controlului economico-financiar în Republica Moldova sunt persoanele fizice și juridice, instituțiile finanțate de la bugetul de stat și bugetele locale. Sistemul și caracteristica organelor de control din Republica Moldova. Organele și serviciile controlului se instituie în baza Constituției și legilor organice respective [11, pag. 370].

Organele controlului economico-financiar se instituie de către: Parlament, Guvern, autoritățile publice centrale și locale – organele de control economico-financiar de stat, instituții, organizații și întreprinderi, indiferent de forma lor de proprietate și genul de activitate – organele de control economico-financiar, participanții la activitatea de antreprenoriat – firmele specializate de audit.

Parlamentul, ca organ legislativ suprem și unica autoritate legislativă a țării, adoptă legi privitor la toate domeniile vieții sociale, inclusiv la cele economico-financiare și monetare. În domeniul finanțelor publice, deosebit de importantă este adoptarea legii privind finanțele publice, legile de stabilire a diverselor tipuri de impozite și taxe de la diverși contribuabili, legea privind asigurările sociale de stat,

legea bancară, legea finanțelor publice locale, legile anuale de adoptare a bugetului de stat și bugetului asigurărilor sociale de stat, a fondurilor speciale precum și legea de adoptare a execuțiilor bugetare anuale a acestora.

Este de menționat faptul că finanțele publice locale fac parte integrantă din sistemul finanțelor publice și includ bugetele unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi și bugetele unităților administrativ-teritoriale de nivelul al doilea, care reprezintă totalitatea veniturilor și cheltuielilor pentru exercitarea funcțiilor ce sunt în competența acestora conform legislației și a funcțiilor delegate de Parlament la propunerea Guvernului.

Întru executarea sarcinilor menționate, printre atribuțiile Parlamentului se enumeră: dezbaterea și aprobarea programelor de guvernare, incluzând și componenta financiară a acestor programe, legiferarea activității financiare începând cu aprobarea legii finanțelor publice. Reglementarea prin legi a diferitelor laturi ale activității financiare publice, între care cele privitoare la sistemul de impozite, taxe și contribuții, care sunt numai de competența acestuia, atunci când sunt destinate bugetului administrației central, la legiferarea asigurărilor sociale sau asigurărilor de bunuri, persoane și răspundere civilă, la legiferarea instituțiilor financiare publice, inclusiv ale celor de control financiar (Parlamentul asigură și controlul asupra bugetului de stat în faza de închidere a exercițiului bugetar).

În domeniul finanțelor publice, Parlamentul are următoarele competențe și responsabilități de bază: a) adoptă acte legislative în domeniul finanțelor publice; b) adoptă legea privind limitele macrobugetare pe termen mediu și, după caz, modificările și completările la legislația ce rezultă din politica bugetar-fiscală; c) adoptă legile bugetare anuale și legile privind modificarea bugetelor; d) examinează raportul semestrial privind executarea bugetului public național și a componentelor acestuia; e) aprobă rapoartele anuale privind executarea bugetului de stat, a bugetului asigurărilor sociale de stat și a fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală.

Parlamentul adoptă legea privind limitele macrobugetare pe termen mediu și, după caz, modificări și completări la legislație ce rezultă din politica bugetar-fiscală pe anul următor – până la 15 iulie.

Guvernul prezintă Parlamentului raportul semestrial privind executarea bugetului public național și a componentelor acestuia pe anul bugetar în curs – până la 15 august. Guvernul aprobă și prezintă Parlamentului proiectele legilor bugetare pe anul următor – până la 15 octombrie.

Parlamentul adoptă legile bugetare pe anul următor – până la 1 decembrie.

Parlamentul aprobă rapoartele anuale privind executarea bugetului de stat, a bugetului asigurărilor sociale de stat și a fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală pentru anul bugetar încheiat – până la 15 iulie.

În domeniul finanțelor publice, Guvernul are următoarele competențe și responsabilități de bază: a) exercită conducerea generală a activității executive în domeniul gestionării finanțelor publice, în conformitate cu principiile și regulile stabilite de lege; b) asigură durabilitatea programului de guvernare și a altor documente de po-

litici din punct de vedere bugetar-fiscal; c) asigură administrarea datoriei de stat și monitorizarea datoriei sectorului public; d) aprobă cadrul bugetar pe termen mediu și prezintă Parlamentului proiectul legii privind limitele macrobugetare pe termen mediu; e) aprobă și prezintă Parlamentului proiectele legilor bugetare anuale, precum și proiectele de lege privind modificarea bugetelor; f) adoptă hotărâri privind redistribuirea alocațiilor în condițiile art. 60, alin. (1), lit. a); g) asigură gestionarea eficientă și transparentă a fondului de rezervă și a fondului de intervenție ale Guvernului; h) prezintă Parlamentului rapoarte privind executarea bugetului public național și a componentelor acestuia; i) aprobă regulamentul-cadru de activitate a serviciilor financiare din cadrul autorităților publice.

În vederea realizării atribuțiilor stabilite, Guvernul: aprobă hotărâri și dispoziții în vederea executării legilor, avizează inițiativele legislative, elaborează și prezintă spre aprobare Parlamentului proiectul legii bugetului de stat, propune Parlamentului inițiative legislative pentru:

a) realizarea obligațiilor ce rezultă din conținutul legilor și dispozițiilor finale ale acestora în limita stabilită de cadrul legislativ primar;

b) asigurarea securității interne și externe a statului, menținerea stării de legalitate, a stabilității sociale, economice, financiare și politice și pentru evitarea efectelor fenomenelor naturale și ale factorilor imprevizibili care prezintă pericol public;

c) poate semna acorduri internaționale, atunci când semnarea acestora este necesară pentru executarea legilor adoptate de Parlamentul Republicii Moldova și/sau acestea sunt necesare pentru asigurarea securității interne și externe a statului, menținerea stării de legalitate, a stabilității sociale, economice, financiare, politice și pentru evitarea efectelor fenomenelor naturale și ale factorilor imprevizibili care prezintă pericol public;

d) emiterea actelor cu caracter individual privind efectuarea reanșării de cadre.

Analizând atribuțiile funcționale primordiale ale Guvernului, acesta promovează în viață și exercită controlul asupra respectării și executării legilor Republicii Moldova, hotărârilor Parlamentului, decretelor Președintelui Republicii Moldova, hotărârilor și ordonanțelor Guvernului de către organele administrației publice locale.

Îmbinând cele două organe ierarhic superioare, putem deduce că relația dintre Guvern și Parlament este extrem de complexă, această relație nu este doar de interacțiune, complementare reciprocă, ci și de control. Sensul, direcția acestui control este dinspre Parlament spre Guvern. Guvernul răspunde în fața Parlamentului pentru activitatea sa și, cel puțin, o dată pe an ține în fața Parlamentului o dare de seamă despre activitatea sa.

Acest fapt este firesc, întrucât Parlamentul exprimă voința națiunii, or, această expresie trebuie să se regăsească și asupra executivului. Organul legislativ dispune de numeroase mijloace prin care controlează, direcționează activitatea Guvernului, cum ar fi:

- votul de învestitură dat executivului la formarea acestuia, precum și al programului său de guvernare;

- moțiunile de cenzură ale Parlamentului care pot demite Guvernul;

- legile elaborate de legislativ și impuse guvernului spre aplicare și executare;
- bugetul, care, deși are ca responsabili principali în elaborare Ministerul Finanțelor și Guvernul, el este însă votat de Parlament;
- interpelările orale și scrise ale parlamentarilor la adresa membrilor Guvernului, a acestuia în ansamblu;
- comisiile de anchetă ale Parlamentului.

Cu toate acestea, astăzi în lumea politică modernă se constată un proces de creștere a rolului executivului. El nu este întâmplător sau subiectiv, ci ține de o serie de factori ca: complexitatea și dinamica vieții sociale contemporane. Acest fenomen impune luarea unor decizii rapide și pertinente, pe care Parlamentul prin mecanismul său greoi și de durată nu este în măsură să le înfăptuiască; inițiativa legislativă ca și posibilitatea de emitere de hotărâri face din Guvern un partener important și în acest domeniu de conducere. Prin aceste posibilități Guvernul este în măsură să impună, să dea o anumită orientare, tentă politicii generale a societății; prin natura activității sale, prin raportul direct cu realitatea socială, Guvernul este în măsură să sesizeze eventualele cerințe, necesități, disfuncționalități și să intervină prin măsuri, decizii rapide și pertinente în rezolvarea sau deblocarea lor.

Deși este o caracteristică a dezvoltării contemporane, creșterea rolului executivului în conducerea socială trebuie să rămână în cadrul legal, orice depășire sau încălcare a acestuia, putând genera efecte sau consecințe negative pentru viața democratică.

După părerea lui Gheorghe Avornic, organul suprem al puterii executive, Guvernul, este organul de conducere generală a activității executive pe întreg teritoriul țării. Pe plan central, Guvernului și se subordonează ministerele, precum și o serie de consilii și comitete, direcții generale și alte instituții centrale. Aceste organe au atribuții importante în vederea conducerii unei anumite ramuri sau domeniu de activitate. Guvernul elaborează hotărâri sau ordonanțe pe baza și în vederea executării legilor în vigoare, prin reglementarea în mod nemijlocit a anumitor relații sociale într-un sector sau altul de activitate ce se află în competența sa [1, p. 260.]

## BIBLIOGRAFIE

1. Avornic Gheorghe, Tratat de teoria generală a statului și dreptului, volumul I, Chișinău, 2009, 460 p.
2. Constituția Republicii Moldova din 29.04.1994, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1/506 din 12.08.1994, în vigoare din 27.08.1994.
3. Legea Curții de Conturi nr. 261 din 05.12.2008, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 237-240/864 din 31.12.2008, cu modificările și completările ulterioare.
4. Legea finanțelor publice locale nr. 397 din 16.10.2003, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 248-253/996 din 19.12.2013, cu modificările și completările ulterioare.



5. Legea finanțelor publice și responsabilității bugetare nr. 181 din 25.07.2014, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 223-230/519 din 08.08.2014, cu modificările și completările ulterioare.

6. Manole Tatiana. Finanțele publice locale și rolul lor în consolidarea autonomiei financiare la nivelul unităților administrativ-teritoriale. Chișinău, Editura: Epigraf 2003, 238 p.

7. Manole Tatiana. Managementul finanțelor publice, Chișinău, Editura Inst. Naț. de Cercetări Econom. – Chișinău, 2016, 803 p.

8. Oprea Florin, Cigu Elena. Finante publice locale. Editura C. H. Beck, 2013, 288 p.

9. Planul de acțiuni pentru implementarea Strategiei de dezvoltare a managementului finanțelor publice 2013-2020 pe anul 2017.

10. Postolache Rada. Drept financiar Ediția a II-a, Editura. All Beck, București, 2013, 424 p.

11. Secieru Angela. Finanțele publice. Instrumente și mecanisme financiare de intervenție guvernamentală. Chișinău, Editura Epigraf, 2004, 424 p.

12. Secieru Angela. Ghidul procesului bugetar al Republicii Moldova. Chișinău, Editura Epigraf, 2009, 80 p.

13. Ulian Galina, Doga-Mîrzac Mariana, Rotaru Lilia. Finanțe publice. Chișinău, 2012, 295 p.

14. Văcărel Iulian, Georgescu Florin. Finanțe publice. Editura Didactică și Pedagogică, 2007, 696 p.

**ABORDĂRI TEORETICE PRIVIND  
MANAGEMENTUL ȘI PERFORMANȚA  
GESTIUNII FLUXURILOR FINANCIARE  
PUBLICE PRIN SISTEMELE TREZORERIALE**

**THEORETICAL APPROACHES REGARDING  
THE MANAGEMENT AND PERFORMANCE OF  
PUBLIC FINANCIAL FLOWS MANAGEMENT  
THROUGH TREASURY SYSTEMS**

**Aliona COZONAC,**

*doctorandă,*

*Universitatea Academiei de Științe a Moldovei*

**SUMMARY**

*The improvement of the entire tresurial system imposes the handling of public cash flow and assurance of public financial availabilities in appropriate time for the discharge of government payment duties, at the same time alerting the accumulation of overdue debts, reducing the need of government loans and maximizing the efficiency of sold in cash.*

*Improving budget implementation belongs to the assurance of making payments and to the cashing incomes in accordance with contractual clauses. It's necessary to minimize the transaction costs and to loan at minimum rate of interest or additional cash flow to be generated through issue of securities. Also it is necessary to avoid cash advance and to follow accurately the date at which the payments are to be done.*

**Keywords:** *cash flow , tresurial system, management and finances.*

**REZUMAT**

*Perfecționarea întregului sistem trezorerial impune gestionarea fluxurilor financiare publice și asigurarea disponibilităților financiare publice la momentul oportun pentru îndeplinirea obligațiilor de plată ale guvernului, prevenind în același timp acumularea de arierate, reducând nevoia de împrumuturi guvernamentale și maximalizarea randamentului soldurilor de numerar.*

*Eficientizarea implementării bugetului ține de asigurarea efectuării plăților și încasării veniturilor în conformitate cu clauzele contractuale. Este necesar să se reducă la minimum costurile de tranzacție și să se împrumute la cea mai mică*

*rată a dobânzii sau de a genera fluxuri financiare suplimentare prin emisiunea de valori mobiliare. De asemenea, este necesară evitarea plății în avans și urmărirea cu exactitate a datei la care sunt datorate plățile.*

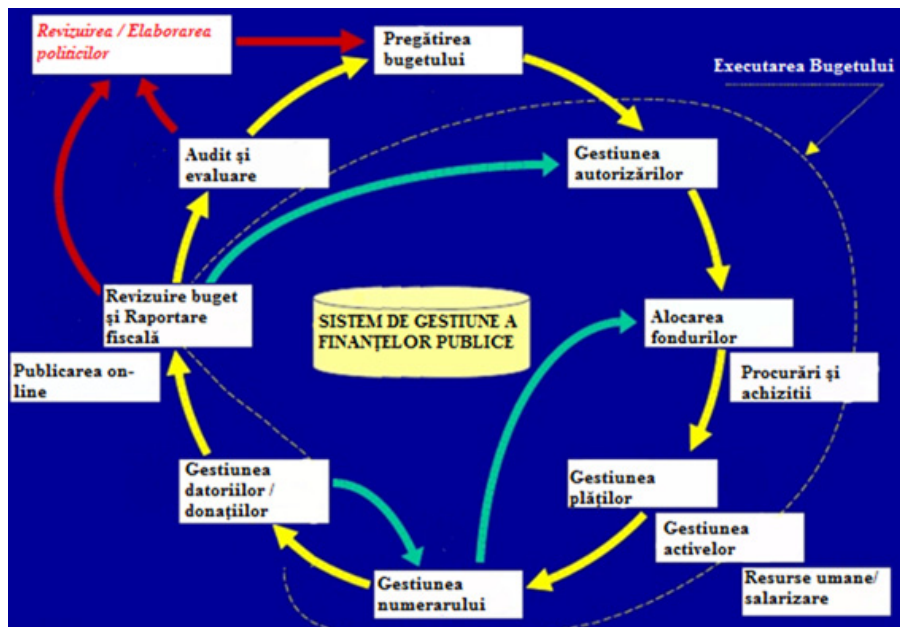
**Cuvinte-cheie:** *flux financiar, sistem trezorerial, management, finanțe.*

Provocarea majoră a întregului sistem trezorerial este modul în care sunt gestionate fluxurile financiare publice și de a asigura disponibilitatea resurselor financiare publice la momentul oportun pentru îndeplinirea obligațiilor de plată ale guvernului, prevenind, în același timp, acumularea de arierate, reducând nevoia de împrumuturi guvernamentale și maximalizarea randamentului soldurilor de numerar. Guvernele trebuie să asigure atât punerea în aplicare eficientă a bugetelor lor cât și buna gestionare a resurselor financiare ale acestora. Cheltuielile publice trebuie să fie prevăzute și acoperite cu fondurile necesare pentru punerea în aplicare a bugetului în timp util, iar costul împrumuturilor guvernamentale trebuie să fie reduse la minimum. De asemenea, este necesară o bună gestionare a activelor și pasivelor financiare. Managementul fluxurilor financiare publice în cadrul guvernului include diverse activități: formularea politicii fiscale; elaborarea bugetului; executarea bugetului; gestionarea operațiunilor financiare; contabilitate, audit și evaluare. În cadrul acestei largi funcții de gestiune a fluxurilor financiare publice sau altfel spus, funcția Trezoreriei este de a realiza un set de obiective specifice, care acoperă următoarele activități: [5]

- gestiunea numerarului;
- gestionarea conturilor bancare ale guvernului;
- planificarea financiară și prognoza fluxurilor financiare publice;
- managementul datoriei publice;
- administrarea granturilor externe și a fondurilor de contrapartidă din ajutorul internațional;
- managementul activelor financiare.

Astfel, un sistem de gestiune a finanțelor publice reprezintă o combinație între multiple componente aferente activității de gestiune a finanțelor publice, care interacționează în cadrul a mai multor etape, formând un circuit complex, care se de rulează anual. Reprezentarea schematică (figura 1.1.) reprezintă un ciclu complex, circuitul debutând cu pregătirea și aprobarea bugetului, gestiunea autorizărilor, alocarea fondurilor, gestiunea plăților, gestiunea numerarului, gestiunea datoriilor/donațiilor, revizuirea bugetului și raportarea fiscală, auditul tranzacțiilor.

Importanța acestor etape din ciclu diferă de la o țară la alta, dar toate sunt importante pentru compilarea sistemului de trezorerie integrat. Toate acestea se desfășoară într-un cadru normativ stipulat în politici, care, la rândul lor, trebuie adaptate și revizuite. Adiacent circuitului de bază a gestiunii finanțelor publice, există câteva etape interconectate, care țin de gestiunea sistemului în general, precum efectuarea procurărilor și achizițiilor, gestiunea activelor, salarizarea personalului implicat, publicarea și diseminarea informației.



**Figura 1.1. Circuitul gestiunii finanțelor publice.**

Sursa: Tradus și adaptat din materialele ECSPE [1] și World Bank [2].

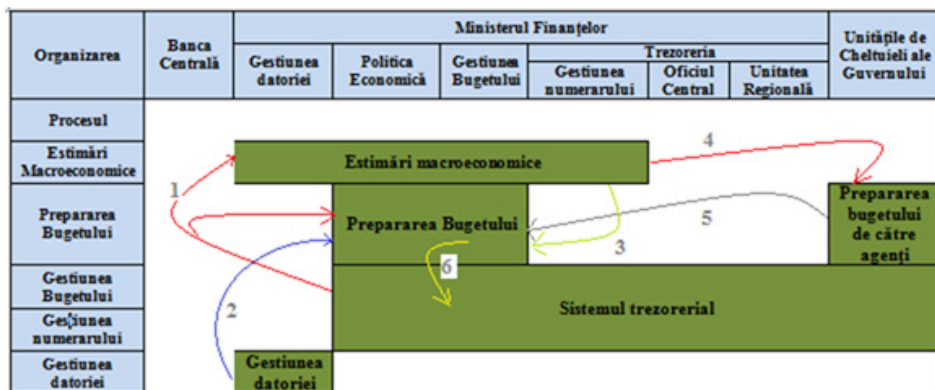
Strategia guvernului de a gestiona fluxurile financiare publice pentru a maximiza rentabilitatea financiară e o parte esențială a managementului de numerar. Pentru a realiza aceste activități, aranjamentele organizatorice și distribuirea responsabilităților variază în mod considerabil în funcție de țări. În unele țări, Departamentul de Trezorerie se concentrează numai pe funcțiile de numerar și de gestionare a datoriei. În câteva țări, gestionarea datoriei este realizată de către o agenție autonomă. În alte țări, Departamentul de Trezorerie efectuează controale de execuție a bugetului și/sau activitățile de raportare contabilă și de execuție a bugetului. [4]

În accepțiunea sa generică, procesul bugetar se definește prin ansamblul lucrărilor și operațiunilor cu privire la proiectarea (elaborarea), aprobarea, execuția, încheierea bugetului, inclusiv exercitarea și realizarea controlului bugetar asupra acestora, precum și aprobarea execuției bugetului.

În majoritatea țărilor inițiativa în materie bugetară aparține puterii executive (Guvernului) care trebuie să elaboreze proiectul de buget și să-l depună la Parlament. În cadrul Guvernului, nemijlocit de această problemă se ocupă Ministerul Finanțelor Publice sau Ministerul Bugetului (în unele țări), ca organ de specialitate în domeniul financiar.

La elaborarea proiectului de buget se iau în vedere obiectivele programului

de guvernământ ale partidului (coalitiei de partide) aflat la putere și analizele efectuate de Ministerul Finanțelor Publice privind evoluția economiei (reunite în Strategia fiscal-bugetară), rezultatele execuției bugetului în perioadele precedente, factorii conjuncturali care pot genera influențe asupra indicatorilor bugetari în viitor.



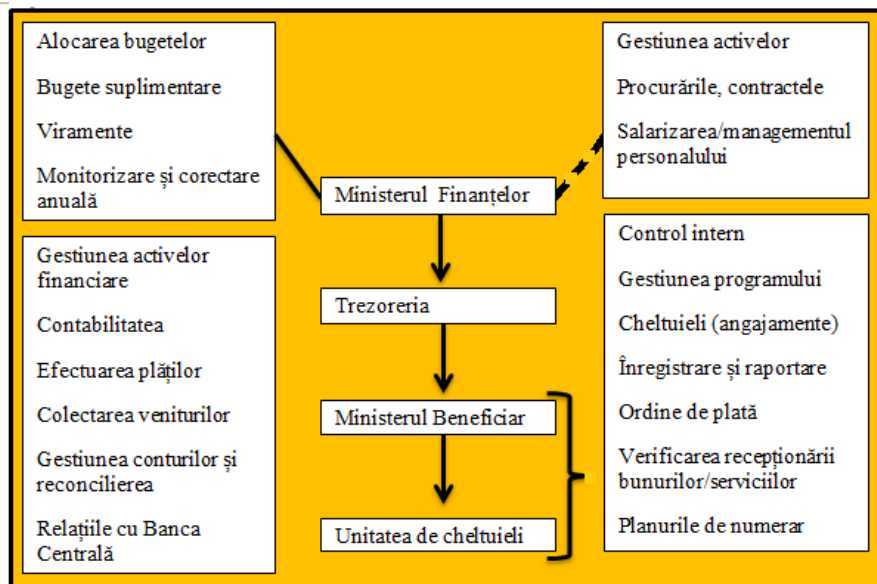
**Figura 1.2. Circuitul de elaborare a bugetului conform Modelului de Referință al Băncii Mondiale.**

Sursa: Tradus și adaptat de autor în baza materialelor disponibile [http://www.slideshare.net/ideacatalyst/2013-0507-af-db-lessons-learned-on-the-pfm-front-lines?next\\_slideshow=1](http://www.slideshare.net/ideacatalyst/2013-0507-af-db-lessons-learned-on-the-pfm-front-lines?next_slideshow=1)

Planificarea bugetului de către guvern debutează la începutul anului fiscal și combină informația istorică cu privire la venituri și cheltuieli. Planificarea bugetului se aliniază, în modelul de referință al Băncii Mondiale (World Bank Treasury Reference Model), cu estimarea economică, gestiunea datoriilor și a sistemelor de trezorerie. Lichiditatea și gestiunea numerarului este un aspect critic care contribuie la înțelegerea variației veniturilor și a cheltuielilor în guvern. Modelul de referință al Băncii Mondiale sugerează faptul că întocmirea bugetului se inițiază prin:

- preluarea informației din anul precedent;
- urmată de estimarea ratei dobânzii a împrumuturilor și a datoriei publice;
- ca mai apoi să fie luat în calcul contextul macroeconomic;
- sunt întocmite și respectate recomandările care servesc la întocmirea bugetului;
- fiind înaintate propunerile de buget;
- procesul se finalizează cu aprobarea bugetului.

În practică, gestiunea financiară a resurselor publice este responsabilitatea tuturor, iar în diagrama de mai jos sunt distribuite procesele de bază integrate în sistemul de trezorerie, atribuite fiecărui actor implicat în proces.



**Figura 1.3. Procesele de bază din sistemul de trezorerie.**

Sursa: Tradus de autor [http://www.slideshare.net/ideacatalyst/2013-0507-af-db-lessons-learned-on-the-pfm-front-lines?next\\_slideshow=1](http://www.slideshare.net/ideacatalyst/2013-0507-af-db-lessons-learned-on-the-pfm-front-lines?next_slideshow=1)

În cadrul managementului fluxurilor financiare publice prin sistemul trezorerial, controlul ieșirilor de numerar, care este direct legat de modalitățile de organizare și de executare a bugetului, se pot identifica mai multe dificultăți decât în cadrul controlului intrărilor de numerar. Cu toate acestea, problemele legate de gestionarea numerarului nu trebuie confundate cu problemele aferente repartizării responsabilităților pentru controlul contabil și de administrare a sistemului de plăți. Scopul principal de a controla ieșirile de numerar este de a se asigura că nu va fi insuficiență de lichidități până la data scadenței și pentru a minimaliza costurile tranzacțiilor, păstrând, în același timp, ieșirile de numerar compatibile cu intrările și constrângerile fiscale. Prima condiție pentru a se asigura că ieșirile de numerar coincid cu constrângerile fiscale este buna elaborare a bugetului și executarea eficientă a acestuia, care acoperă atât lichiditățile cât și obligațiile financiare. Cu toate acestea, în timpul execuției bugetului, ieșirile de numerar trebuie să fie reglementate prin intermediul unor planuri de numerar.

În cazul în care conturile de avans sunt deținute la o bancă comercială, soldurile neutilizate pot ajuta la slăbirea constrângerilor, prin acordarea de către sectorul bancar a unor resurse suplimentare pentru împrumuturi. Compensarea zilnică a conturilor cu diferite bănci ar putea fi mai dificilă în unele țări, decât decontarea zilnică în cadrul unui set de conturi la o bancă (în general, Banca Centrală). Cu toate acestea, în multe țări Trezoreria nu efectuează compensarea zilnică a soldurilor conturilor din ministerele de resort cu Banca Centrală. Prin urmare, în ciuda unui sold pozitiv

cu Banca Centrală, guvernul trebuie să se împrumute de pe piețele financiare. De asemenea, este necesară consolidarea zilnică a soldurilor de numerar atunci când conturile ministerelor de resort sunt deținute prin Banca Centrală. Pentru a se asigura un control central asupra numerarului, se recomandă guvernelor să opereze cu un cont unic de trezorerie. Acesta poate fi un cont unic sau un set de conturi legate, în cazul în care sunt depozitate toate veniturile guvernamentale înainte de a fi alocate în scopuri de cheltuieli. Există diferite metode de gestiune a tranzacțiilor aferente acestui cont: țările pot centraliza toate operațiunile de plată prin contul unic, precum și să centralizeze soldurile de numerar, dar numai pentru conturile agențiilor de cheltuieli în scopuri de plată.

Pentru a obține o înțelegere a modului în care fondurile publice au fost utilizate, precum și modul în care acestea contribuie la politicile guvernamentale, este important să se monitorizeze rezultatele cheltuielilor. Acest fapt a condus la stabilirea unor sisteme de evaluare și de monitorizare a instituțiilor guvernului. O trăsătură comună a unor astfel de sisteme implică Ministerul Finanțelor să întreprindă controale la agențiile de cheltuieli și să solicite obligatoriu rapoarte privind performanța financiară și nonfinanciară.

Performanța sistemului trezorerial poate fi dependentă de rezultatele cheltuielilor guvernamentale, care pot fi măsurate prin nivelul de realizări, rezultate și impacturi, ceea ce presupune definirea unor indicatori de performanță. [6] Este important ca guvernele să definească și să țină evidența indicatorilor de performanță, să ia în considerare ceea ce se încearcă să atingă prin intermediul politicilor lor și cât de departe progresează, și să utilizeze ulterior informațiile pentru o planificare în mod corespunzător. Din acest motiv, există o legătură indispensabilă între monitorizarea bugetului și întocmirea bugetului pe bază de performanță.

Soldurile de numerar sunt centralizate în mod eficient printr-un cont unic al Trezoreriei. Acesta este un cont sau un set de conturi, prin care guvernul tranzacționează toate plățile. Un cont de trezorerie standard unic este organizat în felul următor: ministerele de resort dețin conturi la Banca Centrală, care sunt și conturile subsidiare ale acestui cont unic de trezorerie, iar agențiile de cheltuieli din cadrul ministerelor de resort dețin conturi, fie la Banca Centrală sau, pentru servicii bancare comodate, la băncile comerciale, în ambele cazuri, conturile trebuie să fie autorizate de către Trezorerie. Conturile agențiilor de cheltuieli sunt conturi cu sold zero, banii fiind transferați în aceste conturi ca fiind plăți cu o anumită destinație specială, acestea odată ce sunt aprobate, sunt efectuate. În acest context, conturile agențiilor de cheltuieli sunt în mod automat golate, la sfârșitul fiecărei zile (în cazul în care infrastructura bancară permite compensarea zilnică). Banca centrală consolidează poziția guvernului, la sfârșitul fiecărei zile, inclusiv soldurile din toate conturile guvernamentale.

În practică, în conformitate cu noțiunea de cont unic al Trezoreriei, există o varietate de metode de centralizare a tranzacțiilor și a fluxurilor financiare publice. Acestea pot fi grupate în general în două categorii:



- Contul Unic de Trezorerie și controale centralizate ale rapoartelor contabile. Solicitățile de plată sunt trimise la Trezorerie, unde se controlează și, ulterior, se planifică executarea lor.

- Contul Unic de Trezorerie pasiv. Plățile sunt efectuate în mod direct de către agențiile de cheltuieli, prin contul unic al Trezoreriei.

Trezoreria, conform planului de implementare a bugetului, stabilește limite de numerar pentru suma totală de tranzacții, dar nu supune controlului tranzacțiile individuale. În practică, contul unic Trezorerial este format din mai multe conturi bancare. Aceste conturi sunt închise la sfârșitul fiecărei zile, iar soldul acestora este transferat în contul central al Trezoreriei. Acest sistem trezorerial permite, dar nu impune aranjamente bancare diversificate.

Plățile pot fi efectuate prin intermediul băncilor selectate pe bază de concurs. Băncile acceptă ordinele de plată transmise de către agențiile de cheltuieli până la o anumită limită definită de Trezorerie sau de planul de implementare a bugetului. Decontarea este realizată de Banca Centrală, care deține contul central al Trezoreriei până la sfârșitul fiecărei zile lucrătoare.

În conformitate cu studiile de caz efectuate pe un eșantion semnificativ de țări, experții Fondului Monetar Internațional au sintetizat circuitul de procesare centralizată a plăților, care presupune centralizarea autorității în cadrul Trezoreriei (sau o unitate centralizată) pentru a procesa tranzacțiile monetare și a gestiona contul unic trezorerial. În acest caz, unitatea centrală, care după necesitate poate fi susținută în activitatea sa de o rețea de unități regionale), oferă servicii de plată unităților care cheltuiesc mijloacele și are autoritate exclusivă de a gestiona contul unic trezorerial, inclusiv conturile pentru tranzacții gestionate la nivel regional. Unitățile care cheltuiesc mijloacele înaintează cererile de plată către unitatea centrală. Pot exista și subconturi separate pentru fiecare unitate regională a trezoreriei și/sau unitate individuală. Un astfel de model de procesare a tranzacțiilor poate fi asociat fie cu o structură centralizată a conturilor bancare, fie cu o structură segmentată.

Oricare ar fi aranjamentele instituționale, centralizarea soldurilor de numerar ar trebui să acopere toate conturile guvernamentale utilizate pentru operațiunile de plată, inclusiv conturile administrate de fonduri. Din punctul de vedere al gestiunii fluxurilor financiare publice, aceste moduri de centralizare a soldurilor de numerar dau rezultate identice. Fezabilitatea punerii în aplicare a acestora depinde de nivelul de dezvoltare tehnologică și informațională a sectorului bancar și a guvernului. Tehnologia modernă permite operațiuni electronice între agențiile de cheltuieli, Banca Centrală, precum și oficiile Trezoreriei. De fapt, conceptul unui Sistem general de evidență contabilă, care este un sistem în care sunt înregistrate toate operațiunile, pot fi efectuate controale descentralizate sau controale contabile centralizate, inclusiv ale sistemelor de procesare a plăților. Țările cu controale centralizate, de exemplu, Brazilia, precum și țările fără control central, cum ar fi S.U.A., au înființat un registru de sistem general în care nu numai operațiunile de plată, dar și angajamentele financiare sunt înregistrate.

În unele țări în curs de dezvoltare, sistemul bancar sărac și infrastructura tehnologică, sunt un obstacol în combinarea centralizării soldurilor de numerar cu descentralizarea procesării plăților. Dar cele mai multe țări utilizează cea mai mare parte a lor în numerar, fie pentru tranzacții la nivel central, de exemplu, plata datoriei și a cheltuielilor gestionate de către departamentele centrale ale ministerelor de resort sau pentru plăți care sunt scadente la o dată fixă, de exemplu, plățile salariale. În țările cu o infrastructură bancară slab dezvoltată, compensarea zilnică de conturi cu diferite bănci este mai dificilă decât decontarea zilnică a unui set de conturi la Banca Centrală. Păstrarea unui număr mare de conturi ar putea, prin urmare, împiedica punerea în aplicare a procedurilor de compensare și de consolidare corespunzătoare.

Pentru analiza și managementul implementării politicilor, este important să se înregistreze fiecare tranzacție și să fie clasificată la nivelul categoriilor funcționale și economice.

Aranjamentele realizate pentru gestiunea fluxurilor financiare publice în mai multe țări urmăresc în mod implicit sprijinirea băncilor aflate în dificultate. Restructurarea sistemului bancar din aceste țări, în general, este necesară. Cu toate acestea, reforma bancară este o problemă de politică, care ar trebui să fie abordată ca atare. Înainte de a lua în considerare orice reformă a gestiunii fluxurilor financiare publice, efectul său asupra sistemului bancar trebuie să fie evaluat. Pe de altă parte, încredințarea conturilor guvernamentale băncilor comerciale ar putea pune în povara băncilor problemele de lichiditate a guvernelor, în special în cazul în care Trezoreria nu este în măsură să-și îndeplinească obligațiile sale. De multe ori, țările în curs de dezvoltare au diferite aranjamente în cadrul sistemului lor de plată în funcție de localizarea agenților de cheltuieli. Acest lucru poate fi văzut ca o fragmentare a sistemului, dar care, de altfel, este necesar. Centralizarea soldurilor de numerar într-un cont unic trezorerial este menită să optimizeze managementul fluxurilor financiare publice.

În cazul în care valoarea banilor este un principiu de lucru al guvernului, un punct semnificativ de pornire ar consta în stabilirea unor aranjamente businesslike între guvern și sistemul bancar. Principiul conform căruia guvernul ar trebui să câștige dobânzi la toate depozitele sale și că acesta ar trebui, la rândul său, să plătească pentru toate serviciile bancare pe care le primește, ar trebui să fie în mod serios revizuit. [3 ].

Oricare ar fi organizarea de colectare a taxelor sau de plată a cheltuielilor, Trezoreria trebuie să fie responsabilă de supravegherea tuturor conturilor bancare guvernamentale centrale, inclusiv fondurile extrabugetare. Atunci când băncile comerciale sunt implicate în colectarea veniturilor sau plata cheltuielilor, aranjamentele bancare trebuie să fie negociate și contractate de către Trezorerie. Acest lucru va permite guvernului să negocieze mai bine și să se asigure că cerințele privind gestiunea fluxurilor financiare publice sunt luate în considerare în mod corespunzător. În afară de utilizarea conturilor bancare pentru gestionarea bugetului, Trezoreria poate avea și conturi de depozite cu băncile comerciale, care ar trebui să fie selectate pe criterii competitive pentru a obține randament mai mare.

În multe țări, băncile centrale furnizează guvernelor anumite facilități. Cu toate acestea, pentru a se evita atribuirea responsabilităților Băncii Centrale, care ar putea intra în conflict cu mandatul său de a stabili prețurile, tot mai multe țări stabilesc limite stricte pentru guvern de a împrumuta de la Banca Centrală. Prevederile gestiunii numerarului interzic împrumuturile de la Banca Centrală și insistă asupra necesității unei politici active de emitere a valorilor mobiliare pe piața de capital și, de asemenea, să se intervină pe piața secundară. Interdicția poate fi nerealistă pe termen scurt pentru țările cu piețe subdezvoltate, dar trebuie să fie strict reglementate în conformitate cu politica monetară și cea fiscală. În principiu, profiturile sau pierderile Băncii Centrale sunt, în majoritatea țărilor, transferate guvernului, cu toate că practicile actuale variază. De multe ori, pierderile Băncii Centrale nu sunt incluse în conturile guvernamentale. Pentru a încuraja guvernul să optimizeze managementul numerarului și să limiteze cheltuielile netransparente, ar trebui să se utilizeze conturile overdraft acordate Guvernului de către Banca Centrală. Pentru transparență, profiturile sau pierderile Băncii Centrale ar trebui să fie tratate ca venituri sau cheltuieli în buget. Pe de altă parte, adoptarea acestor norme impune Banca Centrală să ramburseze depozitele Trezoreriei în condiții comerciale.

### BIBLIOGRAFIE

1. Dener, Cem. Integrated Public Financial Management Systems. ECSPE, 2006. [online]. [citat 30 Martie]. Disponibil: <http://www.slideshare.net/MRicky/integrated-public-financial-management-systems-pfms>
2. Hasim A., Allan B. Treasury Reference Model. World Bank, 2001. [online]. [citat 30 Martie]. Disponibil: <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/trm.pdf>
3. OCDE, Budgeting in Sweden, 1998.
4. Steaven M. Bragg, The Practicioners guide, Treasury Management.
5. Teresa Ter-Minassian, Pedro P. Parente, and Pedro Martinez-Mendez, „Setting up a Treasury in economies in transition”, IMF, 1995.
6. Treasury management manual, London Borough of Southark, 2010.

## CADRUL NORMATIV INTERNAȚIONAL ÎN DOMENIUL PROPRIETĂȚII

### THE INTERNATIONAL LEGAL FRAMEWORK IN THE FIELD OF PROPERTY

**Petru LOGHINESCU,**  
*avocat, doctorand, USEM*

#### RÉSUMÉ

*La consécration internationale du droit de propriété a été rendue difficile, donc, les premières réglementations internationales dans ce domaine sont apparues au XXe siècle. La propriété est pour l'homme l'état de bien-être, qui offre une stabilité et une satisfaction personnelle, tant que du point de vu économique ou juridique. La protection du droit de propriété est un point fort pour la communauté internationale, et lorsque ce droit est violé en interne, les mécanismes internationaux de protection des droits de l'homme et des libertés humaines offrent des solutions et une satisfaction équitables.*

*Cet article est consacré au cadre juridique international de la protection des droits de propriété, qui décrit également les mécanismes permettant de réaliser ce droit fondamental.*

**Mots clés:** *propriété, droit de propriété, protection, international.*

#### REZUMAT

*Consacrarea internațională a dreptului la proprietate s-a realizat anevoios, astfel că abia în sec. al XX-lea se conturează primele reglementări internaționale în domeniu. Proprietatea reprezintă pentru om acea stare de bunăstare, care atât din punct de vedere economic cât și juridic îi oferă acestuia o stabilitate și o satisfacție personală. Ocrotirea dreptului de proprietate constituie un punct forte pentru comunitatea internațională, iar atunci când acest drept este încălcat la nivel intern, vin să ofere soluții și o satisfacție echitabilă mecanismele internaționale de protecție a drepturilor și libertăților omului.*

*Prezentul articol este dedicat cadrului normativ în materie de protecție internațională a dreptului de proprietate, conturând, în acest sens, și mecanismele de realizare a acestui drept fundamental.*

**Cuvinte-cheie:** *proprietate, drept de proprietate, protecție, internațional.*

Considerată a fi apărută odată cu individul, proprietatea stă la baza dezvoltării societății omenești și reprezintă una dintre problemele fundamentale ale existenței individuale, în special, și ale societății umane, în general. [4, p. 27]

Primele conflicte în legătură cu repartiția bunurilor materiale, atunci când modul primitiv de repartiție a bunurilor a încetat să mai fie acceptabil în deplină măsură pentru relațiile în grupul social, determină apariția dreptului de proprietate. [40, p. 251] În opinia profesorului U. Mattei, normele dreptului de proprietate sunt mai vechi decât însăși ideea de stat, iar dreptul de proprietate privată își denotă caracterul „firesc”. [27, p. 13]

Bunăstarea individului prin prisma fenomenului proprietății era examinată și studiată încă din antichitate prin așa-numitele Constituții ale lui Solon din Atena (circa 650 î.e.n.) ce consacrau dreptul de proprietate al proprietarilor mici și mijlocii. [38, p. 58]

Dreptul privat roman, care reușește să pună bazele dreptului civil în țările cu sistem de drept continental, definește proprietatea în două sensuri:

- în sens obiectiv, dreptul de proprietate desemnează totalitatea normelor juridice care reglementează repartizarea bunurilor între persoane;
- în sens subiectiv, dreptul de proprietate desemnează posibilitatea unei persoane de a stăpâni un bun prin putere proprie și în interes propriu.

Astfel, în epoca prestatală, au fost cunoscute două forme ale proprietății:

- proprietatea colectivă a ginții;
- proprietatea familială.

În epoca veche apar:

- proprietatea privată, sub forma proprietății quiritare;
- proprietatea colectivă a statului roman.

În dreptul clasic, pe lângă proprietatea quiritară care supraviețuiește, apar:

- proprietatea pretoriană;
- proprietatea provincială;
- proprietatea peregrină.

În dreptul postclasic, asistăm la un proces de unificare a proprietății, finalizat prin apariția unei forme de proprietate unice, numită dominium. [28, p.109] Este important să menționăm că proprietatea la romani era ridicată la cel mai înalt rang, astfel încât comiterea unei fapte care să aducă atingere proprietății era pedepsită mai aspru decât încălcarea drepturilor unei persoane. Legea celor XII Table a definit concret dreptul proprietății. Astfel că, în această lege, s-a consacrat dreptul de dispoziție asupra proprietății, unul dintre principalele sale atribute, s-au prevăzut modalitățile exacte de achiziționare a proprietății prin posesie și proprietatea individuală a devenit inviolabilă [37, p. 5].

În primul act constituțional scris - Magna Charta-Libertatum (1215), din Anglia - la fel, se reglementează dreptul de proprietate, interzicând regelui depozitarea. În epoca modernă, Declarația drepturilor omului și ale cetățeanului (1789) din Franța revoluționară a exprimat temeiurile juridice ale concepției liberale despre

proprietate. Articolul 17 al Declarației drepturilor omului și ale cetățeanului prevede că „proprietatea fiind un drept inviolabil și sfânt, nimeni nu poate fi lipsit de ea, afară numai de cazul în care necesitatea publică, constatată conform legii, o cere în mod evident, cu condiția unei juste și prealabile despăgubiri” (*La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité*) [21].

Creșterea numărului de indivizi, apariția diferitelor modalități de organizare a acestora, sub forma societăților comerciale, care intră într-o concurență continuă, implică dezvoltarea unor conținuturi diferite ale dreptului de proprietate. De exemplu, în unele țări, conținutul dreptului de proprietate privată atribuia proprietarului cele trei elemente: posesia, folosirea și dispoziția. În alte țări, dreptul de proprietate privată apărea ca un șir de drepturi, depășind cu mult clasică triadă, prevăzând împuternicirile specifice ale proprietarului, care se deosebeau în funcție de obiectul dreptului de proprietate (hârtiile de valoare, proprietatea intelectuală, dreptul de creanță ș. a.). Deosebiri în abordare sunt, de regulă, explicate prin diferența dintre sistemul de drept continental și cel anglo-saxon [19, p. 26].

Prin urmare, sistemele de drept urmează să asigure un anumit nivel de obiectivitate, previzibilitate, legitimitate, prin intermediul unei serii de mecanisme instituționale. Revoluțiile politice au influențat conținutul dreptului de proprietate, astfel încât revoluția franceză a abrogat drepturile de proprietate ale nobililor în favoarea burgheziei, revoluția din Rusia țaristă a anulat constituția anterioară a proprietății prin naționalizarea masivă, acest proces fiind anulat ulterior prin destrămarea U.R.S.S., iar statele ex-sovietice prin constituții noi au proclamat libertatea proprietății prin privatizări și redistribuirea bunăstării [27, p. 29].

Termenul de proprietate provine din latinescul „*proprietas, proprietatis*” și semnifică propriu, neîmpărțit [23, p. 1578]. În literatura de specialitate nu există o poziție unică privind definirea dreptului de proprietate, unii autorii raliindu-se ideii că acesta este un atribut indispensabil personalității umane - libertatea [25, p. 14]. Esența dreptului de proprietate privată o regăsim în atitudinea față de obiectul proprietății ca față de ceva „al său”, proprietarul exercitând acest drept în putere proprie și în interes propriu [39, p. 154].

Analizând definițiile privind dreptul de proprietate, aderăm opiniei autorului român C. Bîrsan, care consideră că dreptul de proprietate privată poate fi definit ca fiind acel drept subiectiv care aparține persoanelor fizice, persoanelor juridice, statului și unităților administrativ-teritoriale, asupra oricărui bun, cu excepția celor aflate exclusiv în proprietate publică, bunuri asupra cărora titularul exercită posesiunea, folosința și dispoziția, în putere proprie și în interes propriu, însă în limitele determinate de lege [3, p. 52].

Cert este că proprietatea include principiile de bază ale concepției liberale, completate cu necesitatea respectării principiului echilibrului dintre interesele publice și cele particulare.

Comunitatea internațională, de-a lungul timpului, conștientizează asupra necesității creării unui sistem care să poată proteja drepturile omului, fiind concepute, în acest sens, mecanisme, altele decât reglementările interne ale țărilor. În acest sens, se creează un mecanism internațional de ordine publică, apariția căruia este cauzată de violările sistematice ale drepturilor omului. Astfel, un rol hotărâtor în încercarea de a formula un text internațional în materia drepturilor omului îi revine Adunării Generale a Organizației Națiunilor Unite care, la 10 decembrie 1948, adoptă Declarația Universală a Drepturilor Omului (în continuare Declarația). Declarația este primul document cu vocație de universalitate și își propune stabilirea unei concepții unitare a comunității internaționale despre drepturile și libertățile omului [33, p. 44]. Având în vedere faptul că Declarația Universală a Drepturilor Omului proclamă un șir de drepturi și libertăți, studiul în cauză va face referire doar la dreptul de proprietate, subiect supus analizei și în cele ce urmează.

Astfel, Declarația Universală a Drepturilor Omului proclamă în art. 17 că „*orice persoană are dreptul la proprietate, atât singură cât și în asociere cu alții. Nimeni nu poate fi lipsit, în mod arbitrar, de proprietatea sa*”. [22] Conținutul acestor prevederi este de ordin foarte general, dar este o reacție venită din partea comunității internaționale asupra ilegalităților care se comiteau asupra proprietății. Este plauzibilă reglementarea ce ține de posibilitatea asocierii, fiind deci recunoscut acest drept la nivel internațional. Autorul Gassin R., citat de către Charvin R., menționează că în contextul eliberării, în care curentele socialiste sunt determinante, proprietatea colectivă nu este considerată un risc pentru drepturile omului, dimpotrivă, constituie un drept fundamental, astfel încât „legea fiecărei țări guvernează dreptul de a deține întreprinderi individuale sau colective”, ceea ce presupune că dreptul internațional nu trebuia să dedice exclusiv asupra unei sau altei forme de proprietate [15]. Această poziție a fost dur criticată de către juriștii americani, care consideră că Declarația Universală a Drepturilor Omului, în mare parte, este „un eșec al universalismului de compromis”. Se menționează că „Declarația Universală a Drepturilor Omului pretinde a reconcilia dreptul de proprietate privată al societăților occidentale și proprietatea colectivă a societăților marxiste, în timp ce ambele tipuri de proprietate reies din concepții filozofice radical opuse și exclusive una alteia” [26, p. 18]. Analizând conținutul acestor declarații, într-adevăr putem fi parțial de acord cu această poziție, or, în spațiul sovietic, proprietatea privată era un concept, practic, inexistent, căci baza economică a sistemului socialist o constituia proprietatea socialistă asupra mijloacelor de producție sub formă de proprietate de stat (a întregului popor) și cooperatist-colhoznică. Lipsa proprietății private era declarată factor social-economic de bază al dezvoltării societății sovietice, care nu admite exploatarea omului de către om [19, p. 22-23]. În această perioadă socialistă, în spațiul sovietic, aplicarea prevederilor Declarației Universale a Drepturilor Omului era, practic, imposibilă, însă nu putem nega importanța acesteia cu desăvârșire, deoarece Declarația Universală a Drepturilor Omului reprezintă primul standard, acceptat de către popoare, în așa fel încât aceste drepturi să fie re-



cunoscute și acceptate de către toate statele, conferindu-i o forță juridică deosebită.

Dreptul de proprietate nu este prevăzut în cele două Pacte internaționale ale O. N. U. din 1966: Pactul cu privire la drepturile economice, sociale și culturale [30] și Pactul cu privire la drepturile civile și politice [29]. Totuși într-o formulare proclamatrice, art. 47 din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice dispune că nicio dispoziție a sa nu poate fi interpretată ca aducând atingere „*dreptului inerent al tuturor popoarelor de a beneficia și de se a folosi pe deplin și în mod liber de bogățiile și resursele lor naturale*” [29]. De asemenea, tot în sistemul onusian de protecție a drepturilor omului, dreptul de proprietate este recunoscut prin art. 5, lit. d), pct. y) din Convenția internațională O. N. U. privind eliminarea tuturor formelor de discriminare rasială, care stipulează că „*statele-părți se angajează să interzică și să elimine discriminarea rasială sub toate formele și să garanteze dreptul fiecăruia la egalitate în fața legii fără deosebire de rasă, culoare, origine națională sau etnică, în folosința drepturilor următoare: (...) dreptul de proprietate al oricărei persoane, atât singură cât și în asociere (...)*” [18].

Drepturile și libertățile fundamentale ale omului continuă a fi consacrate și dezvoltate la nivel regional, astfel încât sistemul european de protecție a drepturilor omului adoptă, la 4 noiembrie 1950, Convenția Europeană a Drepturilor Omului și Libertăților Fundamentale (în continuare CEDO) [17]. 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 [2, p.18].

Convenția Europeană a Drepturilor Omului și Libertăților Fundamentale a reușit să creeze un sistem, 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. Din punct de vedere tehnic, Convenția Europeană a Drepturilor Omului reprezintă un tratat internațional în virtutea căruia statele își asumă anumite obligațiuni juridice [2, p. 18]. 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, astfel încât dreptul de proprietate și-a găsit o reglementare expresă la art. 1, care stipulează că „*orice persoană fizică sau juridică are dreptul să i se respecte bunurile sale. Nimeni nu poate fi privat de proprietatea sa decât din motive de utilitate publică și în condițiile prevăzute de lege și de principiile generale ale dreptului internațional*” [35]. Putem determina conținutul dreptului la respectarea proprietății bunurilor care este format din trei norme:

- principiul general de respectare a proprietății;
- condițiile privării de proprietate;
- reglementarea folosinței bunurilor conform interesului general.

Dreptul de proprietate este atribuit categoriei de drepturi economice, care era considerat ca un drept absolut și necontestat. Totuși conviețuirea într-o societate

implică și stabilirea unor limite, or, proprietatea creează și obligații, prin identificarea rolului interesului general, creează un termen mediu între excesele individualiste și cele socializante privind proprietatea. Aceasta presupune acceptarea aspectului de drept public al relațiilor de proprietate și a rolului intervenționist al statului, însă strâns atașat de latura de drept privat a acestor relații, ceea ce necesită acordarea unor garanții ferme pentru particulari. Deci, după cum s-a menționat mai sus, dreptul de proprietate este absolut și inviolabil în raporturile dintre particulari, dar devine relativ în raport cu puterea publică [1, p. 98]. Această teză își găsește reglementarea în alin. 2 al art. 1 al Protocolului nr. 1 adițional: „*Dispozițiile precedente nu aduc atingere dreptului statelor de a adopta legile pe care le consideră necesare reglementării folosirii bunurilor conform interesului general sau pentru a asigura plata impozitelor ori a altor contribuții, sau a amenzilor*” [35].

Exproprierile în masă care au avut loc în sec. al XX-lea, au generat urmări dezastruoase pentru mii de familii. Țările ex-sovietice, odată cu declararea independenței, au semnat Convenția Europeană a Drepturilor Omului, reafirmând atașamentul lor profund față de aceste libertăți fundamentale care constituie însăși temelia justiției și a păcii în lume și a căror menținere se bazează în mod esențial, pe de o parte, pe un regim politic cu adevărat democratic, iar, pe de altă parte, pe o concepție comună și un respect comun al drepturilor omului din care acestea decurg. [17] Cadrul normativ intern a suferit un proces anevoios de adaptare la realitățile social-economice pe parcursul ajustării lacunelor, fiind încălcate drepturile omului în general, iar dreptul la proprietate, în mod special. Curtea reiterează, în special, că Convenția nu impune statelor contractante nicio obligație specifică de despăgubiri sau daune cauzate înainte de ratificarea Convenției. În mod similar, articolul 1 din Protocolul nr. 1 nu poate fi interpretat ca restricționând libertatea statelor contractante de a alege condițiile în care acestea sunt de acord să restituie proprietatea transferată acestora înainte de a ratifica Convenția [9].

Adresările numeroase la Curtea Europeană a Drepturilor Omului au făcut ca acest mecanism de asigurare a drepturilor și libertăților fundamentale ale omului să devină „blocat”, iar pentru examinarea cererilor să fie necesar mult timp. În acest sens, au fost elaborate condiții bine determinate de admisibilitate, care se regăsesc în art. 35 al Convenției. [24] Una dintre primele condiții de admisibilitate o reprezintă epuizarea căilor de recurs interne, așa cum se înțelege din principiile de drept internațional general recunoscute. A doua condiție este respectarea termenului de adresare - 6 luni, începând cu data deciziei interne definitive. O altă condiție ar fi ca cererea individuală introdusă să nu fie anonimă; sau dacă cererea, în mod esențial, este aceeași cu o cerere examinată anterior de către Curte sau deja supusă unei alte instanțe internaționale de anchetă sau de reglementare și dacă nu conține fapte noi, aceasta va fi declarată inadmisibilă. Curtea va declara inadmisibilă orice cerere individuală introdusă, atunci când ea consideră că: a) ea este incompatibilă cu dispozițiile Convenției sau ale Protoalelor sale, în mod vădit nefondată sau abuzivă; sau b) reclamantul nu a suferit niciun prejudiciu important, cu excepția

cazului în care respectarea drepturilor omului, garantate prin Convenție și Proto-coalele sale, impune o examinare a fondului cererii, și cu condiția de a nu respinge din acest motiv nicio cauză care nu a fost examinată corespunzător de o instanță națională [17].

Practica Curții Europene a Drepturilor Omului privind aplicarea Convenției de-notă că noțiunile utilizate în textul art. 1, Protocolul nr. 1 adițional au o semnificație autonomă, în special noțiunea de „bun” are o interpretare vastă, cuprinzând atât bunurile mobile cât și bunurile imobile, drepturile reale, cât și cele de creanță, drepturile proprietății intelectuale, succesiuni, dreptul la salariu, pensie, asigurări sociale [14] ș. a. Curtea Europeană a Drepturilor Omului, în interpretările făcute la art. 1 al Protocolului nr. 1 adițional, menționează că o pretenție poate reprezenta un „bun” în sensul Articolului 1, dacă reclamantul poate argumenta că avea, cel puțin, o „speranță legitimă” [7] că va obține un drept de proprietate. Pentru a stabili dacă așteptarea este „legitimă”, Curtea trebuie să stabilească dacă pretenția reclamantului se baza pe un fundament legal suficient și „să examineze dacă a existat o bază legală suficientă care ar permite ca pretenția reclamantului să fie considerată un bun”[9]. Curtea Europeană a Drepturilor Omului, făcând referire la noțiunea de „bun”, precizează că prevederile art. 1 al Protocolului adițional nr. 1 nu se vor aplica asupra dreptului de a dobândi un bun viitor [11]. Speranța de a vedea un drept de proprietate care este imposibil de exercitat efectiv nu poate fi considerat „bun” în sensul articolului 1 din Protocolul nr. 1 [9].

Din practica Curții rezultă că art. 1 din Protocolul nr. 1 cuprinde trei reguli distincte:

- principiul respectării bunurilor;
- privarea de proprietate cu respectarea anumitor condiții;
- statele au dreptul să controleze utilizarea proprietății în conformitate cu interesul general, prin aplicarea unor astfel de legi pe care le consideră necesare în acest scop [32, p. 329].

În cele ce urmează, propunem spre analiză alte sisteme regionale de protecție a drepturilor omului. Declarația Americană a Drepturilor și Îndatoririlor Omului, adoptată în anul 1948 la Bogota, a constituit un debut în domeniul drepturilor omului, iar art. XXIII prevede că „*toate persoanele au dreptul la proprietate privată pentru a satisface necesitățile esențiale unei vieți decente, care contribuie la menținerea demnității și căminului său*”. (*Toute personne a droit à la propriété privée pour satisfaire aux nécessités essentielles d'une vie décente, qui contribue à maintenir sa dignité et celle de son foyer*) [20].

Sistemul interamerican de protecție a drepturilor omului este alcătuit din două subsisteme, corespunzătoare evoluției particulare a acestor preocupări pe continentele americane. Primul subsistem este cel bazat pe Carta Organizației Statelor Americane, care se aplică tuturor statelor-membre ale organizației și are ca mecanism de control doar Comisia Interamericană a Drepturilor Omului. Cel de-al doilea subsistem se bazează pe Convenția Americană a Drepturilor Omului, având

ca mecanism de control atât Comisia Interamericană a Drepturilor Omului cât și Curtea Interamericană a Drepturilor Omului. Astfel, sistemul interamerican pentru protecția drepturilor omului are câteva trăsături care îl deosebesc de omologii săi din Africa și Europa. Două organisme specializate ale Organizației Statelor Americane - Comisia și Curtea - sunt pilonii sistemului. Comisia are misiunea de a primi și de a analiza plângeri din partea persoanelor care cred că au fost victime ale încălcărilor drepturilor omului în temeiul Convenției Americane privind Drepturile Omului, iar Curtea emite avize consultative, în general, cu privire la interpretarea Convenției, examinează plângerile care i-au fost prezentate de către Comisie și dispune ordonanțele pe care le consideră adecvate. Din acest motiv, sistemul se evidențiază, reparațiile ordonate de Curte depășesc cu mult o compensație monetară simplă. Dinamismul sistemului se reflectă și în diferitele schimbări care au avut loc în ultimii ani, care urmăresc îmbunătățirea funcționării acestuia.

Convenția Americană privind Drepturile Omului consacră la art. 21 dreptul de proprietate privată: *„1. Toate persoanele au dreptul de folosință și de posesie a bunurilor sale. Legea poate subordona această folosință și posesie interesului social. 2. Nimeni nu poate fi privat de bunurile sale, cu excepția plății unei despăgubiri juste, pentru motive de interes public sau de interes social și în cazurile și în formele prevăzute de lege. 3. Uzura și toate celelalte forme de exploatare a omului de către om sunt interzise prin lege [16]. (1. Toute personne a droit à l'usage et à la jouissance de ses biens. La loi peut subordonner cet usage et cette jouissance à l'intérêt social. 2. Nul ne peut être privé de ses biens, sauf sur paiement d'une juste indemnité, pour raisons d'intérêt public ou d'intérêt social, et dans les cas et selon les formes prévues par la loi. 3. L'usure ainsi que toute autre forme d'exploitation de l'homme par l'homme sont interdites par la loi.)*

Este important să menționăm că problemele de ordin juridic care se referă la proprietate diferă de la un sistem regional de protecție la altul. Curtea a dezvoltat în jurisprudența sa un concept relativ larg privind dreptul de proprietate, care a încorporat posesia de bunuri; dreptul la pensie [6] (dreptul de proprietate implică dreptul la pensie), a proprietății intelectuale și a libertății de gândire [36, p. 218], dar se constată și o necesitate de protecție sporită a populației indigene (autohtone). Primul caz care a pus baza teoretico-practică a dreptului de proprietate colectivă a popoarelor indigene asupra terenurilor și a resurselor naturale, este cazul Comunitatea Mayagna (Sumo) Awas Tingni împotriva Nicaragua [12]. Curtea a reiterat, că terenurile pe care este stabilită populația indigenă, fac parte din identitatea acestora și sunt transmise din generație în generație și sunt în strânsă legătură cu viața culturală și spirituală a acestor popoare. În raport cu examinarea acestora cauze se aplică, în special, dreptul cutumiar [13]. Curtea menționează în cazul Populația Kichwa of Sarayaku și membrii săi c Ecuador [8] că „relația dintre popor și pământul său nu se limitează la una de subzistență, ea își integrează propria viziune asupra identității culturale și spirituale”.

Într-un alt caz, examinat de Curtea Interamericană a Drepturilor Omului, aceas-

ta a constatat încălcarea dreptului de proprietate colectivă a populației indigene pentru că statul Panama nu a delimitat sau acordat titluri popoarelor indigene pentru perioade de 6 până la 24 de ani și pentru că nu a revocat titluri acordate persoanelor fizice. Speța face referire la faptul că, în rezultatul construcției unui baraj hidroelectric în Panama în 1972, o mare parte a unei rezervații indigene a fost inundată. În această rezervație au trăit populațiile indigene Kunda din Madungandí și Emberá de Bayano. Ca urmare a acestor incidente, statul le-a acordat noi terenuri și le-a plătit compensații financiare. Datorită conflictului din ce în ce mai mare între popoarele indigene și populațiile învecinate, acestea întreprind mai întâi diferite măsuri de remediere pentru ca statul să le acorde drepturi asupra terenului acordat sub forma unei proprietăți colective. În acest sens, în 2008, a fost promulgată o lege care reglementează procedurile de acordare a proprietății colective a terenurilor popoarelor indigene. Totuși Curtea consideră că statul a încălcat dreptul la proprietate colectivă. În opinia sa, lipsa de demarcare și delimitare permanentă a terenurilor a creat un sentiment de incertitudine pentru membrii popoarelor indigene. Prin urmare, statul era obligat să delimiteze terenul. De asemenea, Curtea reamintește jurisprudența, potrivit căreia, posesia tradițională a terenurilor de către localnici are efecte echivalente cu titlul de drept [10].

Cât privește alte sisteme regionale de protecție a drepturilor omului, Carta Africană a Drepturilor Omului și Popoarelor [5], care reprezintă primul document al sistemului african al drepturilor omului, a intrat în vigoare la 21 noiembrie 1986. Aceasta conține atât drepturi civile și politice cât și drepturi economice, sociale și culturale, dar și drepturi colective, precum și îndatoriri ale individului. De asemenea, acest document creează un mecanism de control, concretizat într-o Comisie africană a drepturilor omului și ale popoarelor, ale cărei competențe și proceduri sunt asemănătoare celor din sistemul american.

Reținem că dreptul de proprietate este recunoscut de art. 14 din Carta Africană a Drepturilor Omului și Popoarelor, care prevede că: *„Dreptul de proprietate este garantat. El nu poate fi atins decât pentru necesitate publică sau în interesul general al colectivității, în conformitate cu dispozițiile legale”*. (*Le droit de propriété est garanti. Il ne peut y être porté atteinte que par nécessité publique ou dans l'intérêt général de la collectivité, ce, conformément aux dispositions des lois appropriées*) [5]. Mecanismul de control în aplicarea prevederilor Cartei Africane a Drepturilor Omului o constituie Curtea Africană a Drepturilor Omului, creată prin Protocolul relativ la Carta Africană a Drepturilor Omului și ale Popoarelor din 1988 [34].

Comisia Africană, care este organismul responsabil de monitorizarea și punerea în aplicare a Cartei, a dat interpretare art. 14, subliniind că dreptul de proprietate se referă atât la proprietatea individuală cât și la cea colectivă și a specificat că posesia pământurilor de către popoarele indigene au aceleași efecte juridice ca și în cazul deținerii unui drept de proprietate. În cazul plângerii depuse în numele Comunității Endorois din Kenya [31], Comisia a ajuns la următoarele constatări:

- posesia tradițională a terenurilor sale de către indigeni are efecte echivalente

celor ale unui act de proprietate acordat de către stat;

- posesia tradițională implică faptul că popoarele indigene au dreptul de a cere recunoașterea și înregistrarea oficială a actului de titlu;

- membrii comunității indigene care au părăsit involuntar terenul strămoșilor lor sau care și-au pierdut posesia, își păstrează dreptul de posesie și proprietate, chiar dacă acestea nu au un titlu legal, cu excepția cazului în care aceste terenuri au fost transferate legal către terțe persoane cu bună-credință;

- membrii unei comunități indigene care au pierdut involuntar posesia asupra terenurilor lor, când aceste terenuri au fost transferate legal către terți care nu poartă nicio vină, au dreptul la restituirea terenurilor în cauză sau la obținerea altora cu aceeași suprafață și de aceeași calitate.

În conformitate cu articolul 14 din Carta africană, este posibil să se limiteze dreptul la proprietate în circumstanțe speciale. Orice limitare sau restricție a unui drept de proprietate va fi contrară Cărții Africane a Drepturilor Omului și Popoarelor, cu excepția cazului în care sunt respectate următoarele măsuri de protecție. Limitarea sau restricționarea trebuie:

- a) să fie stabilită prin lege;

- b) urmărește atingerea unui obiectiv legitim într-o societate democratică;

- c) este necesară;

- d) să fie proporțională cu scopul limitării sau restricției.

Mai mult decât atât, pentru a se asigura că restricțiile impuse cu autorizarea statului asupra teritoriilor popoarelor indigene nu amenință chiar supraviețuirea lor ca popoare, ar trebui respectate și următoarele elemente: elaborarea unui studiu de impact asupra mediului social și cultural, respectarea dreptului popoarelor indigene la consimțământul liber, prealabil și în cunoștință de cauză, respectarea și dreptului popoarelor indigene la o partajare rezonabilă a beneficiilor generate de proiectul pentru care dreptul de proprietate a fost limitat [31].

Analizând mecanismele internaționale de protecție a drepturilor omului, în general, și a dreptului de proprietate, în special, ajungem la concluzia că scopul comun al acestora este de a oferi o protecție justificată intereselor patrimoniale ale persoanei, privită individual sau prin asociere, de a sancționa statele care au făcut abuz, neasigurând respectarea acestui drept fundamental.

## BIBLIOGRAFIE

1. Baeșu V., Drepturile economice ale omului — drepturi subiective sau libertăți publice. În: Revista „Studii Juridice”, anul VIII, nr. 1-2, 2015, ULIM, pp. 89-100.

2. Balan O., Sârcu D., Aplicarea directă a reglementărilor internaționale în materia drepturilor omului, În: Materiale ale mesei rotunde cu participare internațională consacrată aniversării a 65-a de la adoptarea Declarației Universale a Drepturilor Omului, Editura Universității de Medicină și Farmacie „I. M. Poni”, Iași, 2015, pp. 1-10.

turilor Omului, 11 decembrie 2013, Academia de Administrare Publică, Chișinău, 2014, pp. 11-24. În: <http://aap.gov.md/files/conferinte/11.12.13.pdf>, vizitat la 28.11.2017.

3. Bîrsan C. Drept civil. Drepturile reale principale în reglementarea noului Cod civil, Ed. Hamangiu, București, 2013, 486 p.

4. Bîrsan C., Drept civil. Drepturile reale principale, Ed. a II-a revăzută și adăugită, Editura Hamangiu, București, 2007, 486 p.

5. Carta Africană a Drepturilor Omului și Popoarelor, Kenya, 1981. În: [http://www.achpr.org/files/instruments/achpr/achpr\\_instr\\_charter\\_fra.pdf](http://www.achpr.org/files/instruments/achpr/achpr_instr_charter_fra.pdf), vizitat la 01.12.2017.

6. Cauza „Cinci pensionari” vs Peru. În: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_98\\_ing.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_98_ing.pdf), vizitat la 29.11.2017.

7. Cauza Cazacu vs Moldova, p. 8. În: [http://www.justice.gov.md/public/files/cedo/judgements/CAZACU\\_ro.pdf](http://www.justice.gov.md/public/files/cedo/judgements/CAZACU_ro.pdf), vizitat la 30.11.2017.

8. Cauza Kichwa People of Sarayaku and its members vs Ecuador. În: <https://www.cidh.oas.org/demandas/12.465%20Sarayaku%20Ecuador%2026abr2010%20ENG.pdf>, vizitat la 02.12.2017.

9. Cauza Kopecký c. Slovaciei. În: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"itemid":\["001-66760"\]](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{), vizitat la 30.11.2017.

10. Cauza Kunda din Madungandî și Emberá de Bayano și membrii săi contra Panama, Online: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_284\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_284_esp.pdf), vizitat la 01.12.2017

11. Cauza Marckx vs Belgia. În: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"fulltext":\["marckx"\],"documentcollectionid2":\["GRANDCHAMBER","CHAMBER"\],"itemid":\["001-62092"\]](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{), vizitat la 30.11.2017.

12. Cauza Mayagna (Sumo) Awas Tingni Community v. Nicaragua. În: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_79\\_ing.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_79_ing.pdf)

13. Cauza Saramaka People c. Surinam. În: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_172\\_ing.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_172_ing.pdf), vizitat la 29.11.2017.

14. Cauza Stec ș.a c Regatului Unit. În: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"fulltext":\["stec"\],"documentcollectionid2":\["GRANDCHAMBER","CHAMBER"\],"itemid":\["001-73204"\]](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{), vizitat la 01.12.2017.

15. Charvin R., R. Gassin et la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme. În: revue Belge de droit international 1998/2 — Éditions Bruylant, Bruxelles, Online: <http://rbdi.bruylant.be/public/modele/rbdi/content/files/RBDI%201998/RBDI%201998-2/Etudes/RBDI%201998.2%20-%20pp.%20321%20%C3%A0%20337%20-%20Robert%20Charvin.pdf>, vizitat la 29.11.2017.

16. Convenția Americană privind Drepturile Omului din 1969, Online: <https://www.cidh.oas.org/basicos/french/c.convention.htm>, vizitat la 01.12.2017.

17. Convenția Europeană a Drepturilor Omului, Online: [http://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_ROM.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ROM.pdf), vizitat la 27.11.2017.



18. Convenția internațională ONU. privind eliminarea tuturor formelor de discriminare rasială, Online: <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=356346>, vizitat la 29.11.2017.

19. Cîtor N., Aspecte teoretice și dimensiuni istorice privind evoluția dreptului de proprietate privată, În: „Legea și viața”, 2011, nr. 5, pp. 25-31.

20. Declarația Americană a Drepturilor și îndatoririlor Omului, 1948, Bogota. Online: <https://www.cidh.oas.org/basicos/french/b.declaration.htm>, vizitat la 01.12.2017.

21. Declarația drepturilor omului și ale cetățeanului din 1789. Online: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/la-constitution-du-4-octobre-1958/declaration-des-droits-de-l-homme-et-du-citoyen-de-1789.5076.html>, vizitată la 26.11.2017.

22. Declarația Universală a Drepturilor Omului. În: [http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/rum.pdf](http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/rum.pdf), vizitat la 29.11.2017.

23. Dima E., Cobeț D. ș.a. Dicționar Explicativ ilustrat al limbii române, Editura Arc&Gunivas, 2007, 2280 p.

24. Ghid practic privind condițiile de admisibilitate, Online: [http://www.echr.coe.int/Documents/Admissibility\\_guide\\_ROM.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Admissibility_guide_ROM.pdf), vizitat la 28.11.2017.

25. Iliescu A-P. Liberalismul. Între succese și iluzii. București: Editura: ALL, 1998, 271 p.

26. Lebreton G, Critique de la Declaration Universelle des Droits de l'homme, CRDF, nr. 7, 2009, Online: <https://www.unicaen.fr/puc/images/crdf0702lebreton.pdf>, vizitat la 29.11.2017.

27. Mattei U., Baieș S., Roșca N. Principiile fundamentale ale dreptului de proprietate privată, Editura ARC, București, 2000, 346 p.

28. Molcuț E., Drept privat roman, Universul Juridic, București, 2011, 168 p.

29. Pactul cu privire a drepturile civile și politice. Online: <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=356337>, vizitat la 29.11.2017.

30. Pactul cu privire la drepturile economice, sociale și culturale, Online: <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=356369>, vizitat la 29.11.2017.

31. Plângerea în numele Comunității Endroits vs Kenya, Online: [http://www.achpr.org/files/sessions/46th/comunications/276.03/achpr46\\_276\\_03\\_fra.pdf](http://www.achpr.org/files/sessions/46th/comunications/276.03/achpr46_276_03_fra.pdf), vizitat la 02.12.2017.

32. Poalelungi M, Grimalschi L, ș. a. Convenția Europeană a Drepturilor Omului. Comentariu asupra hotărârilor Curții Europene a Drepturilor Omului versus Republica Moldova. Concluzii și Recomandări. Online: <https://www.inj.md/sites/default/files/Conventia%20Europeana.pdf>, vizitat la 01.12.2017.

33. Potînga A., Costachi Gh., Asigurarea drepturilor omului în lume, ed. Epigraf, Chișinău, 2003, 608 p.

34. Protocolul relativ la Carta Africană a drepturilor Omului. Online: [http://www.achpr.org/files/instruments/court-establishment/achpr\\_instr\\_proto\\_court\\_fra.pdf](http://www.achpr.org/files/instruments/court-establishment/achpr_instr_proto_court_fra.pdf), vizitat la 02.12.2017.

35. Protocolul Adițional la Convenția pentru apărarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului. Online: [http://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_ROM.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ROM.pdf), vizitat la 29.11.2017.

36. Rinaldi K., Le droit des populations autochtones et tribales a la propriete dans le systeme interamericain de protection des droits de l'homme (p.215-221). Online: <http://pedone.info/cadh/RINALDI-CADH.pdf>, vizitat la 29.11.2017.

37. Roxana S. Z., Profil istoric privind dreptul de proprietate privată, p. 5, Online(<https://drept.uvt.ro/administrare/files/1481046727-drd.-roxana-severina-zamfir.pdf>), vizitat la 27.11.2017.

38. Smochină A. Istoria universală a statului și dreptului, Epoca Antică și Medievală. Chișinău: F.E.P. „Tipografia Centrală“, 2002, 224 p.

39. Венедиктов А. В. „Избранные труды по гражданскому праву. В 2 томах. Том 2“, Статут, 2004, 557 с.

40. Хартли Т. К. Основы права Европейского Сообщества: Пер. с англ. – М.: „Закон и право“, ЮНИТИ, 1998, 703 с.

# UNELE ASPECTE PRIVIND CONTROLUL ACTIVITĂȚII ADMINISTRATORILOR SOCIETĂȚII COMERCIALE

## SOME ASPECTS ON THE CONTROL OF ADMINISTRATORS

*Natalia BACALU,*

*doctorandă,*

*Universitatea de Stat din Moldova*

### SUMMARY

*This article "Some aspects on the control of administrators' activity in commercial society" attempts to analyze the phenomenon of the right of scrutiny that is represented by the shareholders' prerogative to censure the acts of the management and representation bodies of the company if these acts damage its rights or interests protected by law, to obtain the annulment of unlawful or non-statutory legal acts and to hold accountable members management and representation bodies in case they bring harm to the company. Its exercise is carried out in the form of manifestations of will of the shareholders, the content of which is recognized and specified by the legal provisions.*

*However, the institution of the right of shareholders control does not find an explicit legislative dedication. The specialized doctrine implicitly speaks of the existence of a controlling right of the shareholders, although the prerogatives conferred by the exercise of this right have not been considered as such. Respectively, the present study aims to clarify certain aspects regarding the control of the activity of the managers of the commercial company.*

**Keywords:** *administrators, commercial companies, control.*

### REZUMAT

*Dreptul de control este reprezentat de prerogativa acționarilor de a cenzura actele organelor de conducere și reprezentare ale societății în cazul în care aceste acte îi lezează drepturile sau interesele ocrotite de lege, de a obține anularea actelor juridice nelegale sau nestatutare și de a trage la răspundere membrii organelor de conducere și reprezentare în cazul în care aceștia aduc prejudicii societății. Exercițarea sa este realizată sub forma unor manifestări de voință ale acționarilor a căror conținut este recunoscut și precizat de dispozițiile legale.*

*Cu toate acestea, instituția dreptului de control al acționarilor nu-și găsește o consacrare legislativă expresă. Doctrina de specialitate vorbește în mod implicit de existența unui drept de control al acționarilor; deși până în prezent nu au fost analizate ca atare prerogativele conferite de exercitarea acestui drept. Respectiv, studiul de față are drept scop clarificarea unor aspecte privind controlul activității administratorilor societății comerciale.*

**Cuvinte-cheie:** *administratori, societăți comerciale, control.*

Datorită rolului pe care administratorii îl au în viața unei societăți, ei au fost denumiți un alter ego al companiei [32, p.147]. În principiu, acest lucru este valabil nu doar pentru România, ci și pentru Republica Moldova

Administratorii, respectiv, directorii și, în unele situații, membrii consiliului de supraveghere în sistemul dualist sunt persoanele care aduc la îndeplinire voia socială, fiind persoanele care reprezintă societatea în relațiile cu terții.

Potrivit art. 1432, alin. (1) din Legea nr. 31/1990 privind societățile comerciale din România, consiliul de administrație reprezintă societatea în raport cu terții și în justiție. Legea nr. 441/2006 a României a introdus noțiunile de administrator neexecutiv și administrator independent, stipulând și posibilitatea sau obligativitatea în unele cazuri de înființare a unor comitete consultative în cadrul consiliului de administrație. Nicio altă persoană în afara administratorilor (membrii consiliului de supraveghere sau directoratul în sistem dualist) și a persoanelor cărora li s-au delegat atribuții nu va putea să angajeze din punct de vedere juridic societatea. Există anumite excepții, limitativ prevăzute de lege, când, din cauza neîndeplinirii atribuțiilor legale de către administratori, alte categorii de persoane - acționarii care au anumite dețineri, cenzorii - capătă, în virtutea legii sau statutelor, dreptul de a angaja din punct de vedere juridic societatea.

În lipsa unei stipulații contrare în actul constitutiv, consiliul de administrație reprezintă societatea prin președintele său. Prin actul constitutiv, președintele și unul sau mai mulți administratori pot fi împuterniciți să reprezinte societatea, acționând împreună sau separat, o astfel de clauză fiind opozabilă terților. Conform art. 72 din Legea nr. 31/1990, obligațiile și răspunderea administratorilor sunt reglementate de dispozițiile referitoare la mandate.

Prin acordul lor unanim, administratorii care reprezintă societatea doar acționând împreună pot împuternici pe unul dintre ei să încheie anumite operațiuni sau tipuri de operațiuni.

Prevederile art. 1441, alin. (1) din Legea nr. 31/1990 indică obligativitatea membrilor consiliului de administrație de a-și exercita mandatul cu prudență și diligența unui bun administrator, iar alin. (4), cu loialitate și în interesul societății. Această obligație nu se consideră a fi încălcată dacă, în momentul luării unei decizii de afaceri, administratorul este în mod rezonabil îndreptățit să considere că acționează în interesul societății și pe baza unor informații adecvate.

Potrivit art. 143 din Legea nr. 31/1990, consiliul de administrație poate dele-

ga conducerea societății unuia sau mai multor directori, numind pe unul dintre ei director general. De asemenea, potrivit art. 143, alin (5), directorul societății, în acțiunea Legii nr. 31/1990 a societăților, este numai acea persoană căreia i-au fost delegate atribuții de conducere a societății, în conformitate cu alin. (1): „Orice altă persoană, indiferent de denumirea tehnică a postului ocupat în cadrul societății, este exclusă de la aplicarea normelor prezentei legi cu privire la directorii societății pe acțiuni”. Directorii pot fi numiți dintre administratori sau din afara consiliului de administrație. Dacă prin actul constitutiv sau printr-o hotărâre a adunării generale a acționarilor se prevede acest lucru, președintele consiliului de administrație al societății poate fi numit și director general. În cazul societăților pe acțiuni ale căror situații financiare anuale fac obiectul unei obligații legale de auditare financiară, delegarea conducerii societății este obligatorie. În conformitate cu dispozițiile art. 1432, alin. (4) din Legea nr. 31/1990, în cazul în care consiliul de administrație delegă directorilor atribuțiile de conducere a societății, puterea de a reprezenta societatea aparține directorului general. În conformitate cu dispozițiile art. 1431, directorii sunt responsabili cu luarea tuturor măsurilor aferente conducerii societății, în limitele obiectului de activitate al societății și cu respectarea competențelor exclusive rezervate de lege sau de actul constitutiv consiliului de administrație și adunării generale a acționarilor.

Consiliul de administrație păstrează anumite competențe de bază, care nu pot fi delegate directorilor, conform art. 142, alin. (2) din Legea nr. 31/1990:

- a) stabilirea direcțiilor principale de activitate și de dezvoltare ale societății;
- b) stabilirea sistemului contabil și de control financiar și aprobarea planificării financiare;
- c) numirea și revocarea directorilor și stabilirea remunerației lor;
- d) supravegherea activității directorilor;
- e) pregătirea raportului anual, organizarea adunării generale a acționarilor și implementarea hotărârilor acesteia;
- f) introducerea cererii pentru deschiderea procedurii insolvenței societății, potrivit Legii nr. 85/2006 privind procedura insolvenței.

În sistemul dualist, consiliul de supraveghere are următoarele atribuții principale:

- a) exercită controlul permanent asupra conducerii societății de către directorat;
- b) numește și revocă membrii directoratului;
- c) verifică conformitatea cu legea, cu actul constitutiv și cu hotărârile adunării generale a operațiunilor de conducere a societății;
- d) raportează, cel puțin, o dată pe an adunării generale a acționarilor cu privire la activitatea de supraveghere desfășurată.

Potrivit dispozițiilor art. 1539, alin. (2) din Legea nr. 31/1990, în cazuri excepționale, când interesul societății o cere, consiliul de supraveghere poate convoca adunarea generală a acționarilor.

Consiliului de supraveghere nu-i pot fi transferate atribuții de conducere a societății, conform art. 1539, alin. (3) din Legea nr. 31/1990.

Cu toate acestea, în actul constitutiv se poate prevedea că anumite tipuri de operațiuni nu pot fi efectuate decât cu acordul consiliului de supraveghere.

În esență, dreptul de control este reprezentat de prerogativa acționarilor de a cenzura actele organelor de conducere și reprezentare ale societății în cazul în care aceste acte îi lezează drepturile sau interesele ocrotite de lege, de a obține anularea actelor juridice nelegale sau nestatutare și de a trage la răspundere membrii organelor de conducere și reprezentare în cazul în care aceștia aduc prejudicii societății.

Suntem în prezența unei prerogative recunoscute în mod indubitabil de dispozițiile legale, întrucât art. 8, lit. i) din Legea nr. 31/1990 impune printre clauzele obligatorii ale actului constitutiv și cele referitoare la controlul gestiunii societății de către organele statutare.

Exercitarea sa este realizată sub forma unor manifestări de voință ale acționarilor a căror conținut este recunoscut și precizat de dispozițiile legale.

Cu toate acestea, instituția dreptului de control al acționarilor nu-și găsește o consacrare legislativă expresă.

Doctrina de specialitate [6, p.157] vorbește în mod implicit de existența unui drept de control al acționarilor (participarea asociațiilor la viața societății se manifestă prin exercitarea, în condițiile legii, a dreptului de a participa la luarea deciziilor și la controlul asupra activității societății), deși până în prezent nu au fost analizate ca atare prerogativele conferite de exercitarea acestui drept.

*Prerogativele acționarilor cu privire la actele încheiate de administrator.* Este în spiritul guvernării corporatiste participarea tuturor acționarilor la actele de gestiune ale societății. Prin recunoașterea legală a acestui drept de control, care nu trebuie sub nicio formă confundat cu controlul gestiunii efectuat de cenzori/auditori, este îndeplinită cerința participării implicate a acționarilor la organizarea afacerilor societății.

Dreptul de control al acționarilor asupra societății își găsește pe deplin justificarea în teoria coproprietarilor, formulată în sistemul de drept anglo-saxon, potrivit căreia toți acționarii societății au calitatea de coproprietari ai acesteia, de aici rezultând dreptul lor de a verifica și a acționa împotriva oricărui act care le afectează drepturile sau interesele legitime. În doctrina economică americană [1, p. 8-14] s-a susținut teza precum că proprietatea înseamnă control, de aici derivând toate prerogativele care sunt presupuse de exercitarea efectivă a dreptului de control.

Se poate vorbi de exercitarea unui control în mod direct de către acționari, printr-o serie de mecanisme juridice puse la dispoziția lor de anumite norme legale - alegerea și revocarea administratorilor, încuviințarea expresă a unor operațiuni în gestiunea societății, promovarea unei acțiuni în anularea hotărârii adunării generale, recursul împotriva înregistrărilor în registrul comerțului, acți-

unea în răspundere împotriva administratorilor și directorilor societății, precum și de un control indirect, exercitat prin intermediul auditorilor sau cenzorilor societății.

În legislația română există în momentul de față o serie de situații în care orice acționar poate să cenzureze actele organelor de conducere sau de reprezentare ale societății.

În cazul societăților admise la tranzacționare, actele de dobândire, înstrăinare, schimb sau de constituire în garanție a unor active din categoria activelor imobilizate ale societății, a căror valoare depășește, individual sau cumulativ, pe durata unui exercițiu financiar, 20% din totalul activelor imobilizate, mai puțin creanțele, vor fi încheiate de către administratorii sau directorii societății numai după aprobarea prealabilă de către adunarea generală extraordinară a acționarilor [art. 241, alin. (1) din Legea pieței de capital nr. 297/2004].

În cazul dobândirii de către societate a unui bun de la un fondator sau acționar, în primii doi ani după constituirea sau autorizarea începerii activității societății și contra unei sume sau altor contravalori reprezentând, cel puțin, 10% din capitalul social subscris, este necesară aprobarea prealabilă a adunării generale extraordinare a acționarilor (art. 441 din Legea nr. 31/1990).

Administratorul va putea înstrăina, respectiv, dobândi bunuri către sau de la societate având o valoare de peste 10% din valoarea activelor nete ale societății, numai după obținerea aprobării adunării generale extraordinare [art. 150, alin. (1) din Legea nr. 31/1990].

Controlul societății prin intermediul auditorului financiar – situații ce atrag obligativitatea întocmirii raportului de audit financiar. Raportul de audit financiar este obligatoriu, potrivit art. 34, alin. (2) din Legea nr. 82/1991 în cazul situațiilor financiare anuale întocmite de instituțiile de credit; instituțiile financiare nebankare, definite potrivit reglementărilor legale, înscrise în Registrul general; societățile de asigurare, asigurare-reasigurare și de reasigurare; entitățile autorizate, reglementate și supravegheate de Comisia de Supraveghere a Sistemului de Pensii Private; societățile de servicii de investiții financiare, societățile de administrare a investițiilor și organismelor de plasament colectiv, autorizate/avizate de Comisia Națională a Valorilor Mobiliare; societățile ale căror valori mobiliare sunt admise la tranzacționare pe o piață reglementată; companiile și societățile naționale; persoanele juridice care aparțin unui grup de societăți și intră în perimetrul de consolidare de către o societate-mamă care aplică Standardele internaționale de raportare financiară.

Auditul trebuie întocmit în conformitate cu standardele de audit emise de Camera Auditorilor Financiari din România.

Sunt supuse, de asemenea, auditului financiar situațiile financiare întocmite în vederea efectuării operațiunilor de fuziune, divizare sau a încetării activității persoanelor care au obligația auditării situațiilor financiare anuale, potrivit art. 34, alin. (4) din Legea contabilității.



De asemenea, auditorul financiar va întocmi un raport suplimentar în cazul în care acționarii deținând minimum 5% din totalul drepturilor de vot solicită acest lucru. Procentul de 5% se calculează în funcție de totalul drepturilor de vot ale acțiunilor ordinare, neîntrând cele preferențiale cu dividend prioritar, care au suspendat dreptul de vot în adunările generale obișnuite, ce se pronunță în temeiul art. 111 din Legea nr. 31/1990 asupra situațiilor financiare.

Consecințele juridice ale obligației legale de auditare. Adunarea generală poate aproba situațiile financiare anuale numai dacă acestea sunt însoțite de raportul auditorilor financiari, conform art. 163, alin. (3) din Legea nr. 31/1990.

În cazul în care acționarii ce dețin minimum 5% din capitalul social solicită auditorului întocmirea unui raport de audit suplimentar și dacă administratorii și auditorii nu dau curs solicitării în termenul prevăzut sau dacă raportul publicat nu cuprinde informațiile din cadrul de raportare, acționarii se vor putea adresa instanței din raza teritorială unde își are sediul societatea, în vederea numirii unui alt auditor financiar sau expert pentru reluarea procedurii de întocmire și prezentare a unui raport suplimentar, urmând ca raportul să fie înaintat instanței și comunicat părților, iar opinia auditorului financiar sau a expertului să fie publicată în Buletinul C.N.V.M.

Conform art. 260, alin. (1) din Legea nr. 297/2004, auditorii financiari sunt obligați să raporteze, fără să vină în contradicție cu prevederile din Codul privind conduita etică și profesională și Standardele de Audit Financiar, în termen de 10 zile, orice fapt sau act în legătură cu activitatea entităților reglementate de care au luat cunoștință în exercitarea atribuțiilor lor specifice și care:

- a) constituie o încălcare semnificativă a actelor normative ce reglementează condițiile de autorizare și funcționare a entității reglementate auditate;
- b) este de natură să afecteze continuitatea activității entității reglementate auditate;
- c) poate conduce la o opinie de audit cu rezerve, imposibilitatea exprimării unei opinii sau a unei opinii contrare.

Conform art. 262 din Legea nr. 297/2004, C.N.V.M. poate cere în scris auditorilor financiari ai societăților admise la tranzacționare pe o piață reglementată, sau ai societăților ce oferă valori mobiliare publicului sau care solicită admiterea la tranzacționare să furnizeze toate informațiile necesare.

Pentru deficiențele semnificative constatate în activitatea profesională desfășurată de un auditor financiar, în legătură cu entități supuse autorizării, controlului și supravegherii C.N.V.M., aceasta va sesiza Camera Auditorilor Financiari din România (C.A.F.R.) și va solicita adoptarea măsurilor corespunzătoare, potrivit reglementărilor în vigoare.

Auditorul financiar va trebui să elaboreze un raport semestrial privind toate tranzacțiile raportate de către emitent în temeiul art. 225 din Legea nr. 297/2004 a pieței de capital (orice act juridic încheiat de către societate cu administratorii, angajații, acționarii care dețin controlul, precum și cu persoanele implicate cu aceștia, a cărui valoare cumulată reprezintă, cel puțin, echivalentul în lei a 50.000 euro.

În urma analizei literaturii de specialitate, examinării reglementărilor din România, în ceea ce privește regimul juridic al controlului activității administratorilor societății comerciale, pot fi formulate următoarele concluzii:

1. Se atestă o reglementare specifică și sofisticată privind regimul juridic al controlului activității administratorului societății comerciale.

2. În comparație cu Republica Moldova, doctrina și legislația din România, cu referire la regimul juridic al administratorilor societăților comerciale din domeniul pieței de capital au cunoscut o dezvoltare și armonizare cu cele mai avansate practici din spațiul Uniunii Europene.

În baza rezultatelor prezentului studiu și în scopul identificării unor căi de eficientizare a activității administratorului societății comerciale, se propun următoarele recomandări (pentru doctrinari și legiuitorii din Republica Moldova):

1. A dezvolta cadrul legal, dar și fundamentele doctrinare cu referire la regimul juridic al controlului activității administratorilor societății comerciale.

2. A efectua o trecere în revistă a tuturor reglementărilor Uniunii Europene în vigoare, cu referire la regimul juridic al controlului activității administratorilor societăților comerciale, ca ulterior legislația și practicile Republicii Moldova să fie armonizate cu prevederile acestora.

## BIBLIOGRAFIE

1. Bartman S. M., *European company law in accelerated progress*, Centre for European Company Law, Ed. Kluwer Law International, 2006.

2. Beleiu Gh., *Drept civil român. Introducere în dreptul civil. Subiectele dreptului civil*, ed. a V-a, Casa de editură și presă Șansa, București, 1998.

3. Boroi G., *Drept civil. Partea generală. Persoanele*, Ed. Hamangiu, București, 2008.

4. Cârcei E., *Societățile comerciale pe acțiuni*, Ed. All Beck, București, 1999.

5. Cărpenaru St. D., David S., Predoiu C., Piperea Gh., *Legea societăților comerciale, comentariu pe articole*, ed. 3, Ed. C.H. Beck, București, 2006.

6. Cărpenaru St. D., *Drept comercial român*, ed. a 5-a, Ed. All Beck, București, 2004.

7. Cărpenaru St. D., Predoiu C., David S., Piperea Gh., *Societăți comerciale. Reglementare, doctrină, jurisprudență*, Ed. All Beck, București, 2002.

8. Cozian M., Viandier A., *Droit des sociétés*, 5ième ed., Ed. Litec, Paris, 1992.

9. Cucu C., Gavriș M.-V., Bădoiu C.-G., C. Haraga, *Legea societăților comerciale nr. 31/1990. Repere bibliografice, practică judiciară, decizii ale Curții Constituționale, adnotări*, Ed. Hamangiu, 2007.

10. Didier P., *Droit commercial, tome 3, Le marché financière, les groupes de sociétés*, PUF, 1993.

11. Dușescu C., *Drepturile acționarilor*, ed. a II-a, Ed. C. H. Beck, București, 2007.

12. Easterbrook F. H., Fischel D. R., *The economic structure of corporate law*, Harvard University Press, 1996.
13. Fahlertbrach R., *Shareholders rights and CEO Compensation*, University of Pennsylvania, 2004.
14. Farrar J. H., *Company Law*, Butterworths, London, 1985.
15. Florescu E., *Regimul juridic al titlurilor de credit și al valorilor mobiliare*, Ed. Rosetti, București, 2005.
16. Gârbaci F., *Societăți comerciale deținute public*, Ed. Rosetti, București, 2003.
17. Georgescu I. L., *Drept comercial român*, vol. II, Ed. All Beck, București, 2002.
18. Gheorghe C., *Dreptul pieței de capital*, Ed. C. H. Beck, București, 2009.
19. Gheorghe C., *Adunări generale ale societăților comerciale. Competențe și principii*, în „*Revista de drept comercial*”, nr. 2/2003.
20. Gheorghiu Gh., Țuțuianu A., Istrătescu E., *Drept comercial român*, Ed. Biblioteca Târgoviște, 2004.
21. Granotier J., *Le transfert de propriete des valeurs mobilières*, Ed. Economica, Paris, 2010.
22. Guyon Y., *Droit des affaires*, Tome I, *Droit commercial general et socie-tes*, 10 ed., Ed. Economica, Paris, 1998.
23. Guyon Y., *Traite des contrats. Les sociétés*, 4ème éd., *Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence*, EJA, 1999.
24. La Porta R., Lopez de Silanes F., Shleifer A., Vishny R., *Investor Protec-tion: Origin, Consequences, Reform*, Harvard Institute for Economic Research Discussion paper, 1999.
25. La Porta R., Lopez-de-Silanes F., Shleifer A., *What Works In Securities Laws?*, National Bureau of Economic Reaserch, 2003.
26. Martin D., *De la nature corporelle des valeurs mobilièrs*, *Recueil Dalloz*, 1996.
27. Merle Ph., *Droit commercial. Societes commerciales*, 11 ed., Ed. Dalloz, Paris, 2007.
28. Merle Ph., *Droit commerciale*, 2ème éd., Ed. Dalloz, 1990.
29. Mestre J., S. Faye, *Lamy sociétés commerciales. Droits de société*, Paris, 1992.
30. Morse G., *Charlesworth's Company Law*, 13th ed., Ed. Stevens & Sons, Londra, 1987
31. Palmiter A. R., *Securities Regulation: examples and explanations*, Aspen Publishers, 2008.
32. Pettet B., *Company law*, 2nd edition, Pearson Longman, Edinburgh, 2005.
33. Piperea Gh., *Societăți comerciale, piața de capital, acquis comunitar*, Ed. All Beck, București, 2005.
34. Pop L., *Tratat de drept civil. Obligațiile. Volumul II. Contractul*, Ed. Uni-versul Juridic, București, 2009.

35. Ripert G., Roblot R.. *Trăite de droit commercial*, tome 2, 16e ed., LGDJ, Paris, 2000.

36. Scheaua M., *Legea societăților comerciale nr. 31/1990*, comentată și adnotată, Ed. All Beck, București, 2000.

37. Stătescu C., Bîrsan C., *Drept civil. Teoria generală a obligațiilor*, ed. a VIII-a, Ed. All Beck, București, 2002.

38. Țuțuianu A., *Piața de capital. Regimul juridic aplicabil participanților*, Ed. Hamangiu, București, 2007.

39. Vonica R., *Dreptul societăților comerciale*, ed. a 2-a, Ed. Lumina Lex, 2000.

# APLICAREA ACTELOR NORMATIVE ADOPTATE LA NIVEL DE UNITATE ASUPRA RAPORTURILOR JURIDICE DE MUNCĂ ALE SALARIAȚILOR

## APPLYING THE NORMATIVE ACTS ADOPTED AT THE UNIT LEVEL ON THE LEGAL LABOR RELATIONS OF EMPLOYEES

*Alexandru GAMUREAC,*

*doctorand, Universitatea de Studii Politice și  
Economice Europene „Constantin Stere”*

### SUMMARY

*The applicability of the normative acts adopted at the level of the unit, we consider it to be practical in every institution of labor law. The elaboration of rules on the management of labor relations makes it possible not only to establish the connection with other institutions of labor law but also to respond to the practical challenges of labor relations.*

**Keywords:** *employment relationships, economic agent, employer, labor code, employee, employee representative.*

### REZUMAT

*Aplicabilitatea actelor normative adoptate la nivelul unității, considerăm că este practică în orice instituție a dreptului muncii. Elaborarea regulilor de gestionare a relațiilor de muncă face posibilă nu numai stabilirea legăturii cu alte instituții ale dreptului muncii, ci și reacționarea la provocările practice ale relațiilor de muncă.*

**Cuvinte-cheie:** *raporturi de muncă, agent economic, angajator, codul muncii, salariat, reprezentantul salariaților.*

Reglementarea relațiilor de muncă în cadrul unității prezintă un segment deosebit de dinamic al procesului administrativ desfășurat de către fiecare agent economic, influențat fiind de tendințele complexului de prevederi al legislației muncii. Anume prevederile legislației muncii, în opinia noastră, se prezintă a fi principalul domeniu, reglementarea căruia se realizează, de regulă, prin măsurile stabilite de cadrul normativ al muncii de ordin general, precum și prin intermediul unor reglementări cu caracter normativ de ordin privat, adoptate de către angajator, în scopul acoperirii tuturor efectelor și respectării întregului volum

de drepturi și obligațiuni, stabilite părților raportului de muncă. În temeiul celor relatate, menționăm că instituția actelor normative adoptate la nivelul unității este superficial reglementată de prevederile legislației muncii, dar considerăm că prevederea stipulată în conținutul art. 10, alin. 1, lit. e) din Codul Muncii al RM [1] face suficientă împuternicirea acordată angajatorului de legiuitor, întru completarea cadrului normativ în cadrul unității gestionate cu reglementări proprii, în scopul stabilirii unui cadru de reglementare adecvată a relațiilor de muncă în cadrul unității.

Întru prezentarea ariei de aplicabilitate a instituției actelor normative adoptate la nivelul unității, menționăm că aceasta izvorăște în mod exclusiv din volumul de drepturi stabilite angajatorului de către legiuitor, ce, prin urmare, în termeni juridici se consideră a fi o prerogativă a celui din urmă. Potrivit DEX [2], prerogativă înseamnă împuternicire, privilegiu acordat în exclusivitate șefului unui stat sau unui demnitar. Astfel, potrivit definiției menționate, rezultă că legiuitorul a comparat persoana angajatorului cu cea a șefului unui stat, în sens restrâns, deoarece angajatorul este principalul subiect al raportului juridic de muncă, în atribuțiile căruia este inclusă obligația de a asigura, gestiona și monitoriza întregul proces al muncii salariale.

După cum am afirmat deja, considerăm că, conform împuternicirii delegate, angajatorul, fiind implicat într-un anumit domeniu al economiei naționale, acesta, în temeiul generalității prevederilor legislației muncii, poate fi pus în situația unei confruntări cu privire la reglementarea unui anumit compartiment al unității, în mod special - cel al reglementării relațiilor de muncă în unitate. Așa - dar, cu titlu de exemplu, putem menționa, că în cazul instituției cumulului în cadrul relațiilor de muncă, reglementarea legală a căreia este cuprinsă în art. 267-274 din Codul Muncii al RM, aceasta fiind, practic, neexplicată de către legiuitor ca instituție a dreptului muncii și, întru evitarea eventualelor încălcări din partea angajatorului, urmările cărora vor putea pune în pericol prin insuficiență de timp și surse, procesele unității, considerăm că soluția salvatoare în această situație ar constitui o reglementare internă, de natura unui regulament, elaborat și adoptat în acest sens de către angajator. Întru susținerea opiniei noastre, menționăm că prestigioșii autori moldoveni Eduard Boișteanu și Nicolae Romandaș au apreciat la justa valoare importanța regulamentelor în cadrul relațiilor sociale de muncă, anume prin faptul că regulamentele interne ale unităților constituie izvoare specifice ale dreptului muncii, având o importanță deosebită pentru activitatea oricărei unități [3].

Astfel, prin intermediul emiterii unui astfel de regulament, angajatorul va stabili principalele condiții și volumul de prestare a muncii prin cumul de către salariații unității, diferențiind și stabilind un anumit mecanism, fiind bazat pe condiții și cerințe specifice, în dependență de ocupațiunea declarată a fi vacantă, condiționată de regulă, prin volumul coeficientului de salarizare sau și duratei timpului de muncă stabilite de către angajator. Fiind drept insuficiență de regle-

mentare pe plan legislativ de ordin general, constatăm că o abordare individuală a problemicii muncii prin cumul în cadrul fiecărei unități s-ar găsi a fi benefică pentru ambele părți ale raportului de muncă și, totodată, ar facilita activitatea unității, asigurând salariații cu muncă, iar angajatorul va fi scutit de nevoia angajării noilor resurse umane. În temeiul celor relatate, menționăm că prin intermediul unui astfel de regulament, nu doar se stabilesc condițiile de prestare al muncii prin cumul, ci și se promovează cultura juridică în cadrul relațiilor de muncă. Mai mult ca atât, în temeiul prevederilor art. 269 din Codul Muncii a RM, angajatorii, de comun acord cu reprezentanții salariaților, pot prevedea anumite restricții la prestarea muncii prin cumul numai pentru salariații cu anumite profesii, specialități și funcții, cu condiții și regim de muncă deosebite, a căror muncă prin cumul ar putea pune în pericol sănătatea sau securitatea procesului de producție.

După cum observăm din textul legal, iarăși considerăm că se face utilă stabilirea unor condiții, inclusiv a celor cu caracter special, printre care se enumeră a fi condițiile calificării salariatului, care solicită prestarea muncii prin cumul, regimul de muncă și, inevitabil, condițiile de muncă. Cele menționate supra, considerăm că întru a fi întărite și unanim recunoscute la nivel de unitate, necesită a fi elaborate minuțios de către serviciile angajatorului, care pot fi: serviciile resurse umane și cel juridic al unității, în sarcina cărora vor fi puse obligațiunile cu privire la stabilirea și elaborarea mecanismului juridic, precum și al celui procesual, acesta bazat fiind în mod preponderent pe prevederile Codului Muncii al RM, la compartimentul muncii prin cumul, precum și decizia finală luată de către angajator în urma discuțiilor purtate cu reprezentanții colectivului de muncă, pe marginea subiectului prestării muncii prin cumul în cadrul unității.

Un alt subiect, necesar a fi ajustat în mod particular de către fiecare angajator în cadrul unității conduse, îl găsim a fi instituția disciplinei de muncă și răspunderii disciplinare în cadrul relațiilor de muncă, reglementarea legală a căreia rezidă în prevederile art. 201-2111 din Codul Muncii al RM. Întru argumentarea, poziției tratării individuale a instituției disciplinei de muncă și, preponderent, a măsurilor de redresare, în cazul nerespectării regulilor de disciplină a muncii de către salariați, considerăm că angajatorul, dorind a avea un proces de muncă bine planificat, este obligat de a completa cadrul normativ de ordin intern, necesar a fi adus la cunoștința salariaților unității, pentru a avea rezultatele așteptate din partea colectivului de muncă.

Problematica disciplinei de muncă și, respectiv, a răspunderii disciplinare a salariaților în cadrul unității, întru a fi rezolvată și stabilită a fi adecvată cerințelor procesului de muncă desfășurat în cadrul unității, necesită a fi abordată cu respectarea specificului domeniului de activitate a unității. Caracterul activităților desfășurate de unitate considerăm că se găsește a fi un element de importanță majoră, deoarece în baza aprecierii și luării în considerație a specificului activității desfășurate de către unitate, va fi posibilă crearea unui mecanism



de reglementare a instituției disciplinei de muncă și, respectiv, al modului de aplicare a sancțiunilor de ordin disciplinar salariaților culpabili, de încălcarea prevederilor acestui compartiment al spectrului de obligațiuni izvorâte din contractul individual de muncă.

Întru susținerea tezei noastre, autorul Alexandru Țiclea consideră că în afară de contractele colective de muncă, de asemenea, nu a scăzut nicidecum importanța acelor acte specifice, cum sunt statutele de personal, regulamentele interne [4]. Într-adevăr, actele normative interne adoptate la nivelul unității au caracter nu doar completator, ci și unul progresiv din punctul de vedere al prevederilor normative adoptate la nivelul unității în scopul reglementării tot mai complete a raporturilor juridice de muncă. Astfel, cu referire la instituția disciplinei de muncă și a răspunderii disciplinare a salariaților menționăm că angajatorul, din punct de vedere legal, este liber de a crea un așa-numit regulament cu privire la conduita disciplinară a salariaților în cadrul unității. Suplimentar celor menționate, constatăm că legislația muncii autohtonă nu face nicio precizare, care anume abateri se sancționează în cadrul unității, cu pedeapsă de ordin disciplinar. Așadar, întru prezentarea și crearea unei imagini adecvate la salariat cu privire la subiectul disciplinei de muncă și răspunderii disciplinare, recomandăm angajatorilor să creeze un cadru normativ intern cu privire la subiectul disciplinar.

Fiind o prevedere de ordin general, având caracter permisiv, considerăm că prerogativa elaborării și aprobării actelor normative la nivelul unității de către angajator va servi drept instrument universal întru organizarea activităților necesare a fi realizate de către serviciul resurse umane al unității și nu numai, deoarece insuficiența cadrului legal al muncii nu este proprie relațiilor de muncă, această soartă povărand mai multe ramuri din cadrul sistemului de drept. În ceea ce privește activitățile, desfășurate de serviciul resurse umane, menționăm că complexitatea circuitului documentar în cadrul acestui compartiment al unității este unul decisiv ca prezență a formalităților necesare a fi întocmite de către angajator, ca rezultat al efectelor produse ca urmare a acțiunii în timp a contractelor individuale de muncă încheiate cu salariații unității. Îndeplinirea formalităților aferente relațiilor de muncă în cadrul unității, este un proces deosebit de complex și anevoios, dictat fiind, în primul rând, de insuficiența documentației tipizate, precum și, în al doilea rând, ca efect al modificărilor legislative, ce se află într-o dinamică crescândă în ultima perioadă.

Având în considerare cele menționate, reiterăm că legislația moldovenească autohtonă a muncii nu oferă un răspuns complet cu referirile modelele de acte necesare a fi utilizate de către angajatori în activitatea serviciilor resurse umane. Astfel, ca soluție, întru rezolvarea situației descrise, considerăm că s-ar găsi util un regulament, elaborat și aprobat de angajator de comun acord cu specialiștii serviciului resurse umane, precum și cel juridic, finalitatea căruia se va solda cu stabilirea formularelor tipizate necesare a fi utilizate în activitatea serviciului resurse umane, întru documentarea întregului spectru de efecte al relațiilor

de muncă și nu numai. Crearea și implementarea unui astfel de regulament va izbăvi angajatorul de multiplicitatea variantelor de perfectare a documentației aplicabile raporturilor de muncă în unitate, precum și a variațiunilor propuse de către specialiști cu privire la conținutul actului de reglementare și dispoziție, ca urmare a încheierii contractului individual de muncă.

Contractul colectiv de muncă, prin natura sa este nimic altceva decât un act normativ intern, adoptat la nivelul unității. Reglementarea acestui document este stabilită în cadrul prevederilor art. 30-41 din Codul Muncii al RM. Doctrina de specialitate, în privința naturii și definiției acestui act, este împărțită astfel întru argumentarea opiniei noastre. Menționăm ideea doctrinară, conform căreia „contractul colectiv de muncă este un regulament care stabilește între două grupuri sociale un fel de lege în conformitate cu care vor trebui să fie încheiate pe viitor contractele individuale de muncă” [5]. Fiind exprimată în anul 1919, considerăm că prin esența sa, contractul colectiv de muncă și, luând în considerare prevederile legislației muncii actuale, constatăm, că acestei instituții nu i s-au adus careva modificări sau completări majore, cu referire la scopul și influențele urmărite de către parteneri, în urma încheierii acestui act. În temeiul celor menționate, considerăm că, exprimând voința internă a colectivului de muncă, contractul colectiv de muncă este unicul act adoptat la nivelul unității, premergător regulamentului intern al unității, prin intermediul căruia s-au pus temeliile teoriei actului normativ cu caracter intern. În privința aplicabilității contractului colectiv de muncă, menționăm că acțiunea acestui act se răsfrânge asupra întregului colectiv de salariați ai unității, reglementând relațiile de muncă ale salariaților unității în cauză, conform normelor incluse în conținutul acestuia, negociate și aprobate de către partenerii sociali.

Și, în final, principalul și notoriul document necesar a fi întocmit de fiecare angajator ca instrument de gestionare a relațiilor de muncă în cadrul unității este regulamentul intern al unității, reglementat fiind de prevederile art. 198-199 din Codul Muncii al RM. În doctrina rusă de specialitate este expusă o idee cu privire la definiția regulamentului intern, considerat fiind a fi „act normativ al unității, care reglementează de rând cu Codul muncii, și alte legi federale - procedura de angajare și concediere a salariaților, drepturile de bază, obligațiunile și răspunderea părților contractului individual de muncă, regimul de muncă, regimul de odihnă, măsurile de stimulare și sancționare a salariaților, precum și alte întrebări de ordin regulator ale relațiilor de muncă în cadrul unității” [6]. După cum s-a menționat în noțiunea oferită de doctrinari, aria aplicabilității documentului în cauză este una globală, deoarece în temeiul acestui document se stabilesc principalele condiții de ordin organizațional, necesare a fi aprobate de angajator întru organizarea și crearea întregului spectru de condiții pentru desfășurarea muncii în unitate. Se cere a fi menționat faptul că anume prin intermediul actului normativ intern se organizează principalele sarcini ale unității, necesare a fi respectate și urmate de către toți membrii colectivului de muncă din acea unitate.

În concluzie, menționăm că importanța actelor normative adoptate la nivel de unitate este una decisivă în activitatea fiecărui angajator, deoarece doar în temeiul unui act juridic intern angajatorul va fi în stare să ofere colectivului de muncă condiții mai favorabile, care vor contribui la consolidarea salariaților și la menținerea lor în câmpul muncii o perioadă mai îndelungată.

### BIBLIOGRAFIE

1. Codul Muncii al RM. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 159-162 din 29.07.2003.
2. În: <https://dexonline.ro/definitie/prerogativ%C4%83>, accesat la 19.12.2017.
3. Eduard Boișteanu, Nicolae Romandaș, Dreptul muncii, Manual, Editura „Tipografia Centrală”, Chișinău, 2015, p. 648.
4. Alexandru Țiclea, Tratat de dreptul muncii. Legislație. Doctrină. Jurisprudență. Ediția a VI-a, revizuită și adăugită. București, Universul Juridic, 2012, p. 776.
5. G. Plastara, Contractul colectiv de muncă, Revista „Democrația” nr.10/1919, p. 3. În: Alexandru Țiclea, Tratat de dreptul muncii. Legislație. Doctrină. Jurisprudență. Ediția a VI-a, revizuită și adăugită. București, Universul Juridic, 2012, p. 233.
6. М. В. Молодцов, С. Ю. Головина, Трудовое право России. Учебник для вузов. Москва.: Издательство НОРМА, 2003, p. 373.

## EVOLUȚIA ACCESULUI LA INFORMAȚIE ÎN ROMÂNIA

### THE EVOLUTION OF ACCESS TO INFORMATION IN ROMANIA

**Oleg CHIRIL,**

*doctorand, Academia „Ștefan cel Mare”  
a MAI al Republicii Moldova*

#### SUMMARY

*The author analyzes the right to information in the light of the European Convention for the the defense of human rights and the main freedoms, the evolution of access to information in Romanian law.*

*Having said that this right is one of the two main elements of the right to freedom of expression, together with the right of the freedom of opinion, the author states, on the one hand, that freedom of information implies a responsibility and, on the other on the other hand, it should be respected by public authorities, as well as any natural or legal person*

**Keywords:** *he right to information, expression freedom, opinion freedom, European Court of Human Rights.*

#### REZUMAT

*Autorul analizează în acest articol dreptul la informații în lumina Convenției Europene a Drepturilor Omului și a principalelor libertăți, a evoluției accesului la informații în Dreptul românesc.*

*După ce a afirmat că acest drept este unul dintre cele două principale elemente ale dreptului la libertatea de exprimare, alături de dreptul libertății de opinie, autorul arată, pe de o parte, că libertatea de informare presupune o responsabilitate și, pe de altă parte, aceasta ar trebui să fie respectată de autoritățile publice, precum și de orice persoană fizică sau juridică.*

**Cuvinte-cheie:** *dreptul la informație, libertatea de exprimare, libertatea de opinie, Curtea Europeană a Drepturilor Omului.*

*„Democrația este puterea poporului bine informat”  
Alexis de Tocqueville*

Convenția Europeană a Drepturilor Omului (în continuare Convenția Europeană) este cea mai importantă formă de exprimare a atașamentului profund al statelor-membre ale Consiliului Europei față de valorile democrației, păcii și justiției, iar prin intermediul lor - față de respectarea drepturilor și libertăților fundamentale ale indivizilor aflați sub jurisdicția lor [1].

Aproape toate statele-părți la Convenția Europeană au integrat Convenția în legislația lor națională. Astfel, Convenția Europeană este parte a sistemului de drept al statelor-părți și aplicarea prevederilor acesteia este obligatorie pentru instanțele judecătorești și autoritățile publice naționale. Respectiv, orice individ, aflat sub jurisdicția statelor vizate, se bucură de drepturile și obligațiunile care decurg din Convenția Europeană și, prin urmare, poate, în cadrul intern, invoca direct textul Convenției Europene și jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului (în continuare CtEDO), care trebuie să fie aplicate de instanțele judecătorești naționale. Mai mult decât atât, autoritățile naționale, inclusiv instanțele judecătorești, trebuie să acorde Convenției europene prioritate asupra oricărei legi naționale ce contravine ei sau jurisprudenței CtEDO.

Potrivit art. 10, 1 din Convenția Europeană, dreptul la libertatea de exprimare a persoanei conține două elemente principale, și anume: libertatea de opinie și libertatea de informare de care trebuie să se bucure orice cetățean.

Această libertate de comunicare a informațiilor trebuie să poată fi exercitată în mod liber, și ea nu poate fi supusă niciunei forme de cenzură. Desigur, așa cum nicio libertate nu este absolută (ea sfârșind acolo unde începe libertatea altuia), pentru a preveni arbitrarul, sunt prevăzute și anumite limite ale exercițiului libertății de exprimare, limite ce decurg din necesara asumare a unei responsabilități pentru orice activitate care ar avea potențialul de a aduce atingere drepturilor altora. Depășirea acestor limite poate conduce la angajarea răspunderii disciplinare, civile ori chiar penale pentru cel vinovat.

Statele semnatare ale Convenției Europene au nu doar obligația negativă de a nu împiedica în niciun fel exercițiul liber al acestui drept fundamental, dar ele trebuie, totodată, în cadrul obligațiilor pozitive ce le revin, să ia toate măsurile pentru a se asigura de existența efectivă a pluralismului de opinii și idei, multitudinea de surse acționând precum o garanție a unei informări obiective [2, pag. 354 -355].

După cum am menționat mai sus, dezvoltarea democratică a unei societăți presupune pluralismul ideilor și concepțiilor despre organizarea socială, despre raporturile dintre membrii societății. Ca ființe sociale, oamenii au nevoie să primească idei și informații și să-și exprime în orice formă propriile lor idei și concepții [3, pag. 9].

Dar, pentru că secolul al XX-lea a fost marcat de o luptă permanentă pentru menținerea drepturilor fundamentale ale omului în fața ofensivei regimurilor totalitare, constatăm, cu regret, că dreptul la informare a fost printre primele suprimate și apoi monopolizate de ideologii agresive. Uniunea Sovietică a împins ideea dreptului la informare la extreme, satele având difuzoare unde nu se difuza decât ceea ce dorea conducerea de partid.

România, după semnarea Convenției de armistițiu din 12 septembrie 1944, se afla, practic, la discreția invadatorilor „eliberatori” și modelul sovietic trebuia impus acolo unde ajunsese Armata Roșie prin orice mijloace. Sub presiuni străine, s-a emis ordonanța nr. 18 semnată de generalul Dumitru Carlaonț care prevedea că aparatele de radio urmau să fie predate la posturile de poliție până la data de 10 decembrie 1944. Erau exceptate următoarele categorii de posesori: ofițerii, funcționarii de stat și persoane de încredere verificate. Abaterea de la prevederile actului putea să aducă o pedeapsă cu închisoarea de la 6 luni la 4 ani. Măsura ar fi fost orientată împotriva elementelor fasciste și pentru asigurarea spatelui frontului. Era însă evident scopul deciziei din moment ce nu exista definiție clară pentru fascist. România intra în forță în epoca supravegherii undelor electromagnetice. Mulți proprietari nu aveau cum să utilizeze aparatele de radio din moment ce bateriile necesare funcționării au dispărut de pe piață. Nici ziarele nu erau ocolite de represiune, cenzura funcționând din plin. Hârtia era distribuită după cum doreau conducătorii comuniști de la București [4].

După decembrie 1989 au intervenit în viața publică modificări radicale în ceea ce privește libertățile cetățenești, democratizarea vieții politice și funcționarea autorităților publice, a crescut rolul, importanța și posibilitățile de influențare a vieții cetățenilor de către aleșii societății civile, dar și ai mass-mediei. În noul context apărut s-a impus regândirea accesului cetățenilor la informație în general, și în mod special la cea de interes public pentru realizarea neîngrădită a acestuia.

Alinierea României la standardele statutului de drept și reforma instituțiilor statului presupun existența reglementărilor legale referitoare la accesul și circulația informației publice. De aici decurg toate elementele legate de transparență, corectitudinea și răspunderea autorităților publice în raport cu cetățenii.

Lipsa transparenței pune în dezavantaj pe cei deja defavorizați, săraci, lipsiți de educație, care obțin cu mare dificultate documentele ce li se cuvin, precum și duce la creșterea corupției, a costurilor de tranzacție aferente, împiedică investițiile străine și este o barieră în calea creșterii economice.

Deci, transparența trebuie înțeleasă ca un instrument politic pentru realizarea unei administrații performante, a creșterii economice, a protejării cetățenilor celor mai defavorizați din punct de vedere social.

Crearea unui cadru potrivit libertății la informație este prima condiție pentru reproprierea autorităților publice și instituțiilor publice de cetățeni. Se impune educarea cetățenilor pentru a fi capabili să monitorizeze activitățile autorităților publice, iar structurile formale și informale să se implice pentru construirea unui regim democratic autentic. Numai în acest fel poate fi depășită una dintre principalele consecințe ale fostului regim totalitar și anume „pasivitatea civică”. Până în 1989 România a fost o țară caracterizată printr-un regim politic închis pentru ca după decembrie 1989 cetățenii români să se vadă puși în fața unui nou mod de guvernare democratică care presupune existența unor drepturi și libertăți fundamentale garantate, printre care se numără și dreptul la informație.

Reieșind din cele menționate, constatăm că evoluția dreptului la informare a fost și este afectată până în prezent, indiferent că acest drept este consfințit deja în constituție, legi și acte internaționale.

Dreptul la informație este un drept fundamental preluat de Constituția României din anul 1991, revizuită în anul 2003 [5, art. 31] (în continuare Constituția) din instrumentele juridice internaționale, printre care se numără și Convenția Europeană. Aceasta din urmă, atunci când se referă la libertatea de informare, utilizează noțiuni cum ar fi „primire” ori „comunicare”. Este vorba, desigur, atât de libertatea de a primi informații în mod liber și din diverse surse, cât și de a difuza informații, fără nicio ingerință din partea autorităților publice.

Menționez că Constituția României aducea, prin articolul 31, o formulare surprinzătoare de liberală a dreptului de acces la informație. Totuși, din debaterile Adunării Constituante nu putem reține niciun argument semnificativ legat de adoptarea acestui articol, acesta fiind mai curând indiciul unui import constituțional într-o arie considerată secundară, decât semnul unui consens generalizat asupra importanței transparenței instituțiilor publice.

În anii 90 legislativul era mai preocupat de legiferarea secretului de stat decât de concretizarea dreptului constituțional de acces la informația de interes public. În 1993 patru senatori ai coaliției majoritare inițiau un proiect de lege privind protejarea secretului de stat, care urma să înlocuiască vechea Lege nr. 23 din 1971 privind apărarea secretului de stat în Republica Socialistă România, dar în pofida reacției extrem de critice a organizațiilor de apărare a drepturilor omului, acest proiect de lege a primit avizul favorabil al Comisiei Juridice și era transmis Comisiei pentru Apărare a Senatului. În raportul său anual din 1993, Asociația pentru Apărarea Drepturilor Omului în România – Comitetul Helsinki (APADOR-CH) caracteriza acest proiect de lege drept „cea mai gravă amenințare la adresa drepturilor și libertăților fundamentale ale omului de după căderea regimului comunist,” [6, pag. 8 - 9].

Potrivit legii fundamentale, dreptul persoanei de a avea acces liber la orice informație de interes public nu poate fi îngrădit. Corelativ acestui drept, autoritățile publice, potrivit competențelor ce le revin, sunt obligate să asigure informarea corectă a cetățenilor asupra treburilor publice și asupra problemelor de interes personal.

Totodată, este necesar de reținut că libertatea de informare presupune responsabilitate, deoarece în viața socială nu poate exista libertate dincolo de orice limite. Aceste limite se referă la apărarea unor valori sociale, a drepturilor și reputației altor persoane. Dacă aceste limite sunt depășite, acest lucru poate atrage răspunderea civilă, administrativă sau chiar penală a celor vinovați de comiterea unor fapte ce se circumscriu într-o asemenea sferă [7, art. 31].

În acest sens, autoritățile publice din România au obligația să vegheze asupra respectării dreptului la opinie și la informare, ceea ce înseamnă că statul, pe de o parte, nu trebuie să stânjenească în niciun fel exercițiul liber al acestor drepturi (obligație negativă), iar, pe de alta, el trebuie să asigure exercițiul lor în scopul îndeplinirii pluralismului de opinii și de idei (obligație pozitivă).



În literatura juridică de specialitate s-a arătat că „libertatea de exprimare este garanția unei informări obiective și a pluralității de opinii și idei, oricare i-ar fi forma, suportul sau finalitatea. Ea se aplică nu numai la mass-media, ci și tuturor domeniilor: politic, social, mediu, sănătate, științific, literar sau artistic” [8, pag. 370].

CtEDO s-a pronunțat în mod constant referitor la importanța libertății de exprimare într-o societate democratică, iar aceasta presupune dreptul de a primi și de a recepționa toate informațiile transmise prin mass-media, mai ales cele de interes general.

În acest sens, art. 31, alin. (1) din Constituția României precizează că: „Dreptul persoanei de a avea acces la orice informație de interes public nu poate fi îngrădit”.

Dreptul la informație cuprinde: dreptul persoanei de a fi informată la timp și corect despre măsurile luate de autoritățile publice; accesul liber la sursele de informare politică, științifică și tehnică, socială, culturală, sportivă etc.; posibilitatea de a recepționa personal și în mod normal emisiunile de radio și televiziune; obligația autorităților publice de a crea condițiile juridice pentru difuzarea liberă și amplă a informației de orice natură [9, pag. 81].

Totodată, CtEDO a decis că art. 10 din Convenția Europeană privește nu numai conținutul informațiilor, dar și mijloacele prin care acestea sunt transmise sau capitate, deoarece orice restricție adusă acestora atinge însuși dreptul de a primi și de a comunica informații [10, pag. 47, 50 și 63].

În art. 31, alin. (4) al Constituției României se prevede că mijloacele de informare în masă sunt publice și private. Ele fiind obligate să asigure informarea corectă a opiniei publice.

De asemenea, trebuie menționat dreptul la antenă, care apare ca o garanție că serviciile publice de radio și de televiziune sunt autonome și că acestea trebuie să asigure principalelor grupuri sociale și politice exercitarea dreptului la antenă [11, art. 31].

În același timp, potrivit art. 11 și art. 20 din Constituție, precum și jurisprudenței Curții Constituționale și Înaltei Curți de Casație și Justiție, în dreptul intern român sunt direct aplicabile, cu valoare interpretativă constituțională și cu forță supralegislativă, normele internaționale, convenționale și jurisprudențiale în materia drepturilor omului care sunt obligatorii pentru statul român.

Pentru garantarea dreptului la exprimare, a liberului acces la informație ca și a celorlalte drepturi și libertăți fundamentale, Constituția prevede instituirea unei noi instituții - Avocatul Poporului, care este reglementată de Legea Organică nr. 35 din 1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, republicată în Monitorul Oficial, Partea I nr. 844 din 15 septembrie 2004.

Instituția are scopul de a apăra drepturile și libertățile persoanelor în raporturile acestora cu autoritățile publice, dar totuși atribuțiile acestei instituții se rezumă numai la „încălcarea drepturilor sau libertăților cetățenești de către autoritățile administrației publice” [12, art. 13, lit. b)]. De asemenea, se precizează expres că „nu fac obiectul activității Avocatului Poporului și vor fi respinse fără motivare

cererile privind actele emise de Camera Deputaților, de Senat sau de Parlament, actele și faptele deputaților și senatorilor, ale Președintelui României și ale Guvernului, precum și ale Curții Constituționale, ale Președintelui Consiliului Legislativ și ale autorităților judecătorești”. Prin urmare, măsurile adoptate pentru exercitarea atribuțiilor se rezumă la solicitări de soluționare adresate autorităților administrative reclamate de cetățeni. Astfel, Avocatul Poporului „cere autorităților sau funcționarilor administrației publice în cauză încetarea încălcării drepturilor și libertăților cetățenești, repunerea în drepturi a petiționarului și repararea pagubelor” [13, art. 13, lit. c)].

Această instituție nu dispune de „posibilitatea de a lua măsuri directe și executorii de reparare a ilegalităților comise”. Totuși ea are un rol foarte important de sensibilizare a autorităților publice și a opiniei publice cu privire la situațiile în care are loc încălcarea drepturilor și libertăților cetățenești.

În acest sens, în exercitarea atribuțiilor sale, Avocatul Poporului emite recomandări care nu pot fi supuse controlului parlamentar și nici controlului judecătoresc, are dreptul să facă anchete proprii, să ceară autorităților administrației publice orice informații sau documente necesare anchetei. De asemenea, poate să ceară informații cu privire la măsurile care s-au luat pentru restabilirea drepturilor.

Această instituție își exercită atribuțiile la cererea persoanelor lezate sau din oficiu. Cererile pot fi adresate de orice persoană fizică, fără deosebire de cetățenie, vârstă, sex, apartenență politică sau convingeri religioase.

Pentru a înlesni accesul și a stimula solicitările cetățenilor, legiuitorul a stabilit că cererile adresate Avocatului Poporului sunt scutite de taxa de timbru.

Realizarea rolului Avocatului Poporului este foarte importantă pentru societate. Eficacitatea acestei instituții depinde și de alte reglementări legislative, printre care și responsabilitatea funcționarului public, dar depinde și de mentalitatea și cultura democratică a cetățenilor.

Țin să menționez că până în anul 2000 în afara prevederilor constituționale în cazul României nu exista o lege cadru care să asigure accesul liber la informație. În absența acesteia, accesul la informațiile deținute de diferite instituții și organe ale statului a fost reglementat neunitar, fie prin legi organice specifice (Legea nr. 47 din 1994 privind organizarea și funcționarea Președinției României; Legea nr. 73 din 1993 pentru înființarea, organizarea și funcționarea Consiliului Legislativ; Legea nr. 47 din 1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale; Legea nr. 69 din 1991 privind administrația publică locală; Legea nr. 92 din 1992 pentru organizarea judecătorească și art. 121 din Codul de procedură civilă și art. 290, 307, 310, 485 din Codul de procedură penală), fie prin acte normative (Guvernul României/HG 377/1992, Regulamentele Camerei Deputaților și Senatului, alte regulamente ale organelor autorităților publice centrale și locale). Iar lipsa de coerență în instituirea unui regim al accesului liber la informații a generat decizii arbitrare sau, în cel mai fericit caz, lipsite de eficiență, astfel încât statul și-a păstrat monopolul asupra informației publice în raport cu cetățenii.

Din aceste considerente în România lipsea transparența instituțională și responsabilitatea guvernanților și a instituțiilor publice, cultura respectării drepturilor individuale, inclusiv a dreptului de acces la informații, iar libertatea presei fiind îngrădită în diverse feluri și controlul public asupra instituțiilor statului extrem de redus.

În aceste condiții, accesul real și constant la informațiile de interes public a fost un element-cheie în procesul de democratizare a României, deoarece accesul la informații permite publicului să aibă o imagine adecvată și să-și formeze o opinie critică cu privire la societatea în care trăiește și la autoritățile care îl guvernează; încurajează participarea informată a persoanelor, grupurilor și comunităților la chestiunile de interes public; ajută la creșterea eficienței administrației, legislativului și justiției și la menținerea integrității acestora prin reducerea riscului corupției; contribuie la legitimitatea administrației ca serviciu public și la creșterea încrederii în instituțiile și autoritățile publice. Accesul la informații are capacitatea să conducă la transparență instituțională, transparență în gestionarea banului public, responsabilitatea funcționarilor publici, expunerea corupției și, nu în ultimul rând, satisfacerea intereselor individuale ale persoanelor care doresc informații de interes public. Practic, accesul real al persoanelor și presei la informațiile de interes public determină în mod esențial evoluția statului spre o democrație stabilă [14].

Schimbarea de atitudine a clasei politice s-a produs abia în anul 2000, când deputatul Eugen Vasiliu a inițiat și a promovat, prin intermediul presei, un proiect de lege privind accesul la informația de interes public. Deși criticat în mod justificat de analiști ai politicilor publice [15], proiectul Vasiliu (asumat după alegerile din 2000 de deputata Mona Muscă, membrul al Partidului Național Liberal) a marcat în premieră un angajament politic public și explicit față de principiul conform căruia accesul la informație trebuie să devină regulă. Astfel, în anul 2001, ambele Camere ale Parlamentului au adoptat un proiect de lege privind liberul acces la informațiile publice care sintetizează compromisul între proiectul guvernamental, inițiat de Ministrul Informațiilor Publice, Vasile Dâncu, și vechiul proiect liberal, încorporând în același timp observațiile organizațiilor neguvernamentale și ale reprezentanților presei. Legea a fost promulgată și a intrat în vigoare în luna octombrie a aceluiași an.

Adoptarea Legii nr. 544 din 2001 privind liberul acces la informațiile de interes public – chiar dacă a venit după 11 ani de la schimbarea regimului politic – este, neîndoielnic, primul act legislativ important în asigurarea accesului la informații.

## BIBLIOGRAFIE

1. Introducerea în Convenția Europeană pentru Drepturile Omului – colecție de texte, Consiliul Europei, 1994.
2. Frederic Sudre, Drept internațional și european al drepturilor omului, Ed. Polirom, 2006, București, p. 354 – 355.
3. Dănuț Cornoiu, Dana Tită, Dreptul la informație, în realități juridice românești în

context european, a XVI-a sesiune de comunicări științifice a cadrelor didactice și studenților, Universitatea Spiru Haret, Rmn. Vâlcea. Editura SIECH, Craiova, 2008, p. 396.

4. <https://www.historia.ro/sectiune/general/articol/suprimarea-dreptului-la-informare-in-anul-1944>

5. Art. 31. Constituția României, din 29 octombrie 2003.

6. Raport privind liberul acces la informațiile de interes public în România, analiză comparativă 2003-2007, pag. 8 – 9.

7. Ovidiu Predescu, Dreptul la informație – element principal al libertății de exprimare. Standarde europene și românești, Analele Universității „Constantin Brâncuși” din Târgu Jiu, Seria Științe Juridice, nr. 1/2010.

8. G. Cohen-Jonathan, La problématique de l’adhésion des Communautés européennes à la Convention européenne des droits de l’homme. Etudes de droit des Communautés européennes. Mélanges offerts a P.H. Teitgen, Ed .Pedone, Paris, 1984, p. 370.

9. M. Constantinescu ș. a., Constituția României comentată și adnotată, Regia autonomă „Monitorul Oficial”, București, 1992, p. 81.

10. A se vedea C.E.D.O., hotărârea din 22 mai 1990, în cauza Autronic contra Elveției, parag. 47, 50 și 63. Menționez că hotărârea la care facem referire în această lucrare este accesibilă pe site-ul C.E.D.O., <http://www.echr.coe.int>.

11. Art. 31, alin (5) Constituția României, din 29 octombrie 2003, data publicării în Monitorul Oficial al României

12. Art. 13, lit. b) Legea nr. 35 din 1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, republicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 844 din 15 septembrie 2004.

13. Art. 13, lit. c) Legea nr. 35 din 1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, republicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 844 din 15 septembrie 2004.

14. <http://www.apador.org/access/studiu.htm>

15. Ciprian Fartușnic, Romanița Elena Iordache, Liberalizarea accesului la informație. Comentarii și propuneri pe marginea proiectului liberal privind liberul acces al cetățenilor la informația publică. Societatea Academică din România, 2001.

# ROLUL IMPOZITELOR DIRECTE ÎN FORTIFICAREA AUTONOMIEI FINANCIAR-FISCALE A UNITĂȚILOR ADMINISTRATIV-TERITORIALE

## THE ROLE OF DIRECT TAXES IN THE FORTIFICATION OF FINANCIAL-FISCAL AUTONOMY OF THE ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL UNITS

**Ana GUBENCO,**

*doctorandă, Academia de Științe a Moldovei*

### SUMMARY

*Financial and fiscal autonomy has always awakened the interest of scholars and practitioners, primarily with regard to local public administration. This article with title „The role of direct taxes in the fortification of financial-fiscal autonomy of the administrative-territorial units” analyzes aspects that are fundamental for the financial and fiscal autonomy - direct taxes. It is argued that a greater autonomy of the administrative-territorial units in the field of fiscal administration and especially of the income tax would benefit the community and would create the premises of a genuine and viable financial and tax decentralization.*

**Keywords:** *financial and fiscal autonomy, direct taxes, local public authorities, decentralization, administrative-territorial units.*

### REZUMAT

*Autonomia financiar-fiscală a trezit mereu interesul savanților și practicienilor, în primul rând, având în vedere administrația publică locală. În articolul de față se face o analiză a unor aspecte pe care se fundamentează autonomia financiar-fiscală – impozitele directe. Se argumentează ideea că o mai mare autonomie a unităților administrativ-teritoriale în materia administrării fiscale și, în special, a impozitului pe venit ar aduce beneficii comunității și ar crea premisele unei descentralizări financiar-fiscale autentice și viabile.*

**Cuvinte-cheie:** *autonomie financiar-fiscală, impozite directe, autorități publice locale, descentralizare, unități administrativ-teritoriale.*

Republica Moldova este divizată în unități administrativ-teritoriale [13], iar această divizare are drept scop asigurarea realizării principiilor autonomiei locale, descentralizării serviciilor publice, eligibilității autorităților administrației publice locale, asigurării accesului cetățenilor la organele puterii și consultării lor în problemele locale de interes deosebit.

Resursele financiare din cadrul bugetelor unităților administrativ-teritoriale (UAT) au un rol primordial în satisfacerea necesităților vitale ale comunităților locale. Sursele de venituri sunt formate din venituri colectate în teritoriu și transferuri de la bugetul de stat. Lipsa unei politici bugetar-fiscale coerente privind dezvoltarea durabilă a UAT generează o stare de incertitudine, reduce autonomia locală și face imposibilă descentralizarea financiară și fiscală. Procesul birocratizat de bugetare limitează participarea comunităților în planificarea veniturilor locale; în consecință, este limitată implicarea autorităților locale în utilizarea eficientă a resurselor publice. În acest domeniu s-au desfășurat un șir de reforme, însă nu s-a reușit formarea unui tip nou de relații între autoritățile publice centrale și cele locale bazate pe valorile participării democratice și pe furnizarea eficientă a serviciilor locale [6, p. 103].

În considerațiile dr. hab., prof. univ. Tatiana Manole, descentralizarea este concepută ca un transfer de competență administrativă și financiară de la nivelul administrației publice centrale la nivelul administrației publice locale sau către sectorul privat [17, p. 5]. Aceste transferuri pot viza unele privilegii administrative (transferul de funcționari și funcții publice la nivel local), bugetare (delegare de resurse și capacitatea de a se angaja în activități generatoare de venit), politice (delegare de putere de decizie) sau de o combinație între aceste puteri [21].

Descentralizarea fiscală se referă la mărirea controlului autorităților locale asupra resurselor financiare un aspect al căreia este axat pe repartizarea cheltuielilor [6].

Dimensionarea și structurarea cheltuielilor bugetare reprezintă nu doar o operațiune tehnică prin care se găsesc necesarul de resurse disponibile și modalități de acoperire ale acestora. Structura și dimensionarea cheltuielilor publice reprezintă un element-cheie asupra agregării principalilor indicatori ai stabilității și dezvoltării economice pe ansamblu. De asemenea, important este rolul acestora în cadrul politicii economice promovate de stat, precum și în cadrul politicilor fiscale la nivel macro- și microeconomic. Aceste elemente țin de concepția și teoria generală promovată de autoritatea publică, ce încearcă să transpună în practică prin intermediul programului de guvernare. Sub aspect teoretic și practic dimensionarea și structurarea cheltuielilor publice sunt în dependență directă de rolul statului în economie.

Teoriile economice de abordare neoclasică insistă asupra primordialității deciziei private asupra direcționării resurselor în economie și asupra unui volum redus de cheltuieli publice.

Teoria economică neokey nesistă [7] atribuie statului un rol mult mai impor-

tant în reglarea proceselor economice și sociale și, prin urmare, insistă asupra unui volum mai mare de cheltuieli publice, direcționate, în special, asupra funcției redistributive și celei economice. Modul în care se dimensionează și se structurează cheltuielile publice depinde în mare măsură de starea reală a economiei, creându-se condiții de extindere a ariei deciziilor guvernamentale sub aspectul dimensionării sau de structură a cheltuielilor publice.

Teoria finanțelor publice susține că deciziile trebuie să fie luate la cele mai joase niveluri de guvernare și să reflecte scopurile eficienței locale. Procesul decizional descentralizat extinde posibilitățile de participare a administrației locale la dezvoltare. Gama largă de responsabilități antrenată spre realizare de organele administrative implică un nivel înalt venitului public.

Aprecierea efectelor intervenției statului în viața socială și economie presupune cunoașterea volumului cheltuielilor publice efectuate de organul central și cel local în vederea aprecierii și identificării surselor de acoperire. Indicatorul care caracterizează nivelul cheltuielilor și al dinamicii acestora în fiecare stat pe parcursul unei perioade este ponderea cheltuielilor publice în PIB, care permite de a estima volumul cheltuielilor publice în raport cu nivelul de dezvoltare economică și socială a fiecărui stat la diferite etape de dezvoltare.

Un indicator care caracterizează gradul de descentralizare fiscală este ponderea cheltuielilor administrațiilor publice locale în PIB. Astfel, țările-membre ale Uniunii Europene, în funcție de partea cheltuielilor locale în PIB, pot fi împărțite în trei grupe (tabelul 1).

Tabelul 1

### Gruparea țărilor UE potrivit ponderii cheltuielilor publice locale în PIB

Mai puțin de 10% din PIB	Între 10 și 20% din PIB	Mai mult de 20% din PIB
Grecia (2,2%)	Irlanda (11,7%)	Suedia (23,9%)
Luxemburg (5,7%)	Italia (13,5%)	Danemarca (30,6%)
Portugalia (5,7%)	Spania (14,3%)	
Belgia (6,6%)	Olanda (15,2%)	
Germania (7,4%)	Finlanda (17,3%)	
Austria (9,4%)	Regatul Unit al Marii Britanii (9,5%)	
Franța (9,8%)		

Se consideră că descentralizarea financiară până la nivelul celor mai mici colectivități locale prezintă cea mai mare eficiență a cheltuirii fondurilor publice și o mobilizare mult mai bună a veniturilor bugetelor locale [24, p. 28]. Este demonstrat că unele impozite și taxe locale sunt percepute mult mai ușor



și cu o disciplină fiscală impunătoare, când populația consideră că respectivele venituri locale finanțează unele servicii publice, de care ea beneficiază direct. De asemenea, o descentralizare financiară, sub aspectul unei mai bune mobilizări a surselor proprii de finanțare a bugetelor locale, se exercită cu ajutorul nemijlocit al administrației publice locale, în sfera identificării veniturilor nedecarate ale persoanelor fizice și impozitarea corespunzătoare a acestora, pe care aparatul fiscal central nu le poate depista.

Descentralizarea financiară în Republica Moldova a luat amploare la mijlocul anului 2012, odată cu aprobarea Legii cu privire la Strategia națională de descentralizare și a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012–2015. Aprobarea acestui document a cuprins acțiuni concrete care s-au raliat la planurile de activitate a Guvernului în exercițiu. Intenția a continuat prin aprobarea de către Guvern a Strategiei de dezvoltare a managementului finanțelor publice 2013-2020 [11]. Problema rezidă în faptul că transferarea responsabilităților/competențelor către nivelurile administrațiilor publice locale nu ține cont de resursele economice reale ale acestora și de capacitatea lor de a genera venituri proprii semnificative, astfel încât să acopere o parte importantă din necesitățile de cheltuieli publice. Majoritatea impozitelor cu o rată sporită de colectare sunt vărsate în bugetul de stat, iar pentru administrațiile publice locale sunt stabilite impozite și taxe care presupun randamente fiscale scăzute. Nu există mecanisme de stimulare reală a administrațiilor publice locale, de încurajare a dezvoltării economiei locale și, implicit, de extindere a bazei fiscale a unităților administrației publice locale [17, p. 6].

Autonomia fiscală limitată în ceea ce privește impozitele și taxele locale denotă un potențial fiscal insuficient, lipsa stimulentele de extindere a bazei fiscale. Unitățile administrativ-teritoriale din Republica Moldova dispun de o bază fiscală insuficientă, economiile locale confruntându-se cu incapacitatea de a genera venituri în cantitatea necesară.

Acestea sunt limitate și nu permit responsabilizarea autorităților APL în fața colectivității locale de contribuitori. Autoritățile publice locale nu dispun de surse proprii de venit importante și, ca urmare, nu pot decide și rezolva în mod independent multe dintre problemele apărute. Actualele impozite și taxe locale generează sume mici, care reprezintă un procent redus din bugetele locale – mai puțin de 15% din bugetul local. În plus, autoritățile publice locale au o capacitate limitată de a modifica nivelurile sau baza taxelor și impozitelor locale prevăzute în Codul fiscal, reevalua periodic proprietatea imobiliară, de a stabili facilitățile fiscale proprii pentru taxele și impozitele locale. Este de remarcat că încasările din impozitul pe venit și sursele proprii sunt la fel limitate, ceea ce reprezintă o erodare a autonomiei locale.

În contextul capacităților limitate de generare a veniturilor se constată o dependență bugetară a fiecărui nivel al administrației publice față de cel ime-

diat superior. Dependența respectivă provine din insuficiența veniturilor locale proprii, dezechilibrul vertical generat de discrepanța dintre distribuția de responsabilități și sursele de venit între nivelurile administrației. Aceasta are ca efect intervenția excesivă a autorității centrale și, de multe ori, a nivelului raional, în gestionarea resurselor financiare locale proprii.

Astfel, actualmente, se observă un fenomen prin care bugetele autorităților publice locale sunt suplinite prin transferuri conform principiului echității. Astfel, APL care sporesc veniturile bugetare prin inițiative locale proprii pot fi puse în situația de a fi penalizate indirect prin reducerea sumelor de transfer la bugetul local. O altă deficiență a sistemului este realizarea nejustificată a transferului în doi pași – întâi către bugetul raioanelor și apoi către bugetele autorităților publice locale de nivelul întâi. Aceasta ține de diverse obiective de politică națională care au o logică diferită și, prin urmare, ar trebui realizate prin instrumente diferite: de exemplu, pe de o parte, echilibrarea bugetelor locale prin transferuri de uz general, care se face după principiul „cei săraci primesc mai mult”; iar, pe de altă parte, finanțarea unor servicii sociale cruciale, precum educația, care trebuie să se facă după principiul echitabil per capita de elev. Acest amestec de mecanisme și obiective face sistemul de transferuri mai complicat, lipsit de transparență și mai imprevizibil decât ar fi cazul, fără să garanteze obiectivitatea acestuia.

Astfel, se constată centralismul fiscal, care poate fi caracterizat prin îmbinarea unei autonomii financiare locale reduse și a unei dependențe a administrației publice locale de transferurile de la bugetul de stat. În acest caz, resursele transferate de la centru administrațiilor publice locale sunt destul de însemnate și puține, surse locale de venituri sunt transmise jurisdicțiilor locale. În condițiile în care gradul de descentralizare fiscală cunoaște o reducere pronunțată, autoritățile publice centrale, în colaborare cu autoritățile APL, trebuie să pună la punct măsuri corective care să extindă descentralizarea fiscală.

Alocarea resurselor bugetare se exprimă în cheltuieli bugetare, care în teoria și practica economică sunt prezentate distinct față de cheltuielile publice [28, p. 129], astfel:

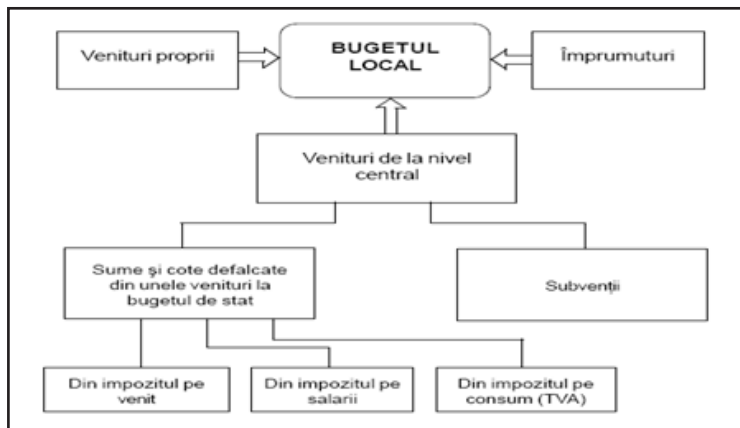
- cheltuielile publice reprezintă totalitatea cheltuielilor efectuate în sectorul public de administrațiile și instituțiile publice, din fonduri bugetare, venituri proprii și fonduri extrabugetare;

- cheltuielile bugetare sunt reprezentate numai de acele cheltuieli finanțate din bugetul de stat, bugetele locale și bugetul asigurărilor sociale de stat, având deci o sferă de cuprindere mai redusă, și care sunt incluse în cheltuielile publice.

Cheltuielile unităților administrativ – teritoriale reprezintă o parte componentă a volumului integral de cheltuieli publice. Cheltuielile autorităților publice locale exprimă relațiile economico - sociale în formă pecuniară, care se stabilesc, pe de o parte, între autoritățile publice locale și persoanele fizice și juridice locale, pe de altă parte, în calitate de instrumente utilizate la reparti-

zarea și utilizarea eficientă a resurselor financiare aflate la dispoziția acestora.

Cheltuielile publice locale se materializează în plăți efectuate de către autoritățile publice locale din volumul resurselor mobilizate pe diferite căi: venituri proprii (impozite și taxe locale), defalcări din veniturile generale de stat, transferul din bugetul de stat și alte bugete, împrumuturi de la alte niveluri și de la sistemul bancar.



**Figura 1. Structura bugetului local.**

Pentru realizarea practică a deciziilor publice, statul utilizează resursele financiare mobilizate de la agenții economici și cetățenii lui, adică ocazionează anumite costuri financiare, cunoscute drept cheltuieli publice. Astfel, cheltuielile publice reflectă opțiunile politice ale statului și reprezintă costurile realizării politicilor publice [10, p. 131].

Astfel, descentralizarea fiscală stabilește cine și ce impozite instituie și colectează, cine și ce cheltuieli efectuează și în ce mod este rectificat orice dezechilibru pe verticală.

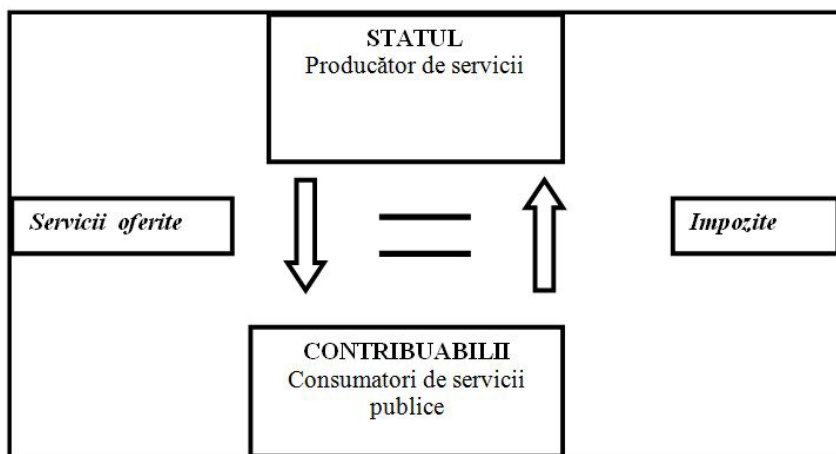
Descentralizarea fiscală este una dintre cerințele fundamentale pentru ca administrațiile locale să poată fi independente și viabile. Dependența de administrația centrală, prin fiscalitate, transferuri și finanțare a infrastructurii elimină capacitatea administrațiilor locale și a cetățenilor lor de a lua decizii referitoare la serviciile publice pe care ei le-ar fi dorit și modul în care doresc ca aceste servicii să fie prestate.

Acordând un număr mare de responsabilități autorităților locale, bazându-se pe principiile democratice și ale supremației legii, statul poate contribui la implementarea unui proces real de consolidare financiară prin descentralizare. Constituția Republicii Moldova [5] stabilește cadrul juridic general al administrației publice locale, prin care se prevede că administrația publică locală în unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile autonomiei locale, ale descentralizării serviciilor publice, ale eligibilității autorităților administrației publice locale și ale consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit.

Procesul de consolidare a finanțelor publice locale este foarte complex, incluzând descentralizarea și autonomia financiară și terminând cu dezvoltarea profesională continuă a managerilor financiari.

Consolidarea finanțelor publice locale, care urmează să acopere necesitățile societății, este legată mai întâi de procesul de constituire a finanțelor publice și, în special, a celor locale.

Întrucât serviciile furnizate de către autoritățile publice consumatorilor, în cea mai mare parte, nu sunt plătite, administrațiile publice trebuie să-și procure (prin constrângere (prelevări obligatorii)) resursele financiare de care au nevoie pentru a asigura aceste servicii. Totodată, statul își asumă responsabilitate pentru gestionarea eficientă a banului public și cheltuielilor publice. Pentru statul cu un nivel scăzut al administrației, în cadrul procesului de impozitare are loc o încălcare a balanței economice de cooperare dintre stat și contribuabili.



**Figura 2. Schema de cooperare dintre stat și contribuabili.**

Neglijarea de către stat a volumului prestabilit de regulă în direcția de majorare a sarcinilor fiscale duce la faptul că acestea nu corespund calității și volumului sarcinilor publice. În aceste condiții contribuabilul, la rândul său, de a menține echilibrul prin minimalizarea obiectului impozabil. În caz de nerespectare apar premisele de dezvoltare a economiei tenebre.

Deciziile Guvernului cu privire la nivelul resurselor financiare publice sunt influențate și de condițiile conjuncturale. Dacă cheltuielile publice cresc în limite rezonabile, atunci poate să nu apară necesitatea luării unor măsuri de apelare la noi resurse publice sau de sporire a fiscalității. Este adevărat că principala categorie de resurse financiare publice o constituie impozitele și taxele. Și deci în perioadele de expansiune economică, randamentul impozitelor crește fără a fi necesară sporirea cotelor de impunere sau introducerea unor noi impozite. La un venit mai mare și venitul fiscal

va fi mai mare. Pe de altă parte, în perioadele inflaționiste veniturile fiscale cresc, de asemenea, în mod automat.

Finanțele publice locale grupează „ansamblul procedeeleor de constituire și întreținere a fondurilor bănești de interes local, atât bugetare, cât și speciale” [22, p. 255]. În literatura de specialitate, finanțele publice locale mai sunt denumite și finanțe publice infranaționale [27, p. 372].

Potrivit principiilor generale din Carta Europeană a Autonomiei Locale:

- autoritățile administrației publice locale au dreptul la resurse proprii, suficiente, de care pot dispune în mod liber în exercitarea atribuțiilor lor;
- resursele financiare ale autorităților administrației publice locale trebuie să fie proporționale cu competențele prevăzute de Constituție sau de lege;
- cel puțin, o parte dintre resursele financiare ale autorităților administrației publice locale trebuie să provină din taxele și impozitele locale.

Există și situații când sporirea resurselor publice nu este determinată de creșterea cheltuielilor, ci de alte scopuri cu caracter economic. Astfel, dacă guvernul duce o politică economică de reducere a consumului, el va lua măsuri de majorare a impozitelor. Moldova a parcurs o parte importantă din calea spre tranziție și totuși continuă să se confrunte cu o mulțime de probleme. Una dintre aceste probleme este capacitatea statului de a oferi cetățenilor săi bunuri și servicii publice într-un volum suficient și de o calitate adecvată, în limita restricțiilor financiare existente.

Un rol important în atingerea unui înalt grad de autonomie locală revine capacității unităților administrativ-teritoriale de a se autofinanța. În cadrul țărilor cu o economie dezvoltată autoritățile locale își asigură dezvoltarea pe sursele proprii de venituri.

Analiza evoluției bugetelor UAT denotă că baza fiscală a acestora (cu excepția municipiilor Chișinău și Bălți) rămâne a fi insuficientă pentru acoperirea cheltuielilor ce trebuie suportate din contul bugetelor UAT. Totodată, această situație este una alarmantă, în condițiile în care veniturile au tendința de diminuare, iar transferurile sunt în creștere [9, p. 87].

Structura veniturilor unităților administrativ-teritoriale indică existența unui anumit nivel de fiscalitate care confirmă principiul autonomiei locale. Autoritățile locale nu pot stabili pe baze proprii anumite măsuri fiscale [3, art. 297(1)], fiind obligate de a se încadra în anumite limite, restricții, nu numai la aplicarea ratelor fiscale, și cu atât mai mult să influențeze liber și operativ mijloacele bănești colectate din teritoriul administrat conform legislației fiscale. Adesea primăriile care respectă disciplina financiară, colectând impozitele la timp și integral, sunt puse în aceleași condiții de efectuare a cheltuielilor prin sistemul trezoreriilor teritoriale, ca și acele primării care nu colectează integral impozitele. Considerăm oportun de a se optimiza mecanismul de încasare a veniturilor și de efectuare a cheltuielilor în favoarea plătitorilor disciplinați, stimulând, astfel, respectarea disciplinei fiscale.

Procesul de descentralizare financiară în Republica Moldova contribuie esențial la accentuarea rolului deosebit al mecanismelor de impozitare, nu numai a celor de

stat, ci, în mod preferențial, al impozitelor și taxelor locale, cărora le revine un rol important în formarea veniturilor bugetelor unităților administrativ-teritoriale.

În contextul descentralizării financiare, începând cu anul 2011, în țara noastră autorităților locale le-a fost delegat dreptul exclusiv de stabilire a cotelor taxelor locale. Astfel, fiecare APL este împuternicită să decidă de sine stătător cotele taxelor locale, în funcție de caracteristicile obiectelor impunerii și propriile necesități de finanțare. Analiza practicii internaționale în această privință relevă faptul că în majoritatea țărilor studiate (73%, Belarus, Cehia, Estonia, Letonia, Lituania, Macedonia, Polonia, România) responsabilitatea pentru stabilirea taxelor locale aparține autorităților locale.

Impozitele locale sunt o sursă importantă pentru constituirea veniturilor proprii ale bugetelor unităților administrativ-teritoriale, în anul 2000 având o pondere de aproape 70% din acestea.

În pofida reabilitării economice continue, în Republica Moldova persistă importante disparități regionale care împiedică dezvoltarea social-economică echilibrată pe întreg teritoriul țării. Deși aceste disparități existau și înainte de demararea procesului de tranziție la economia de piață, în ultimii ani ele au crescut și s-au intensificat. Decalaje semnificative există, în primul rând, între municipiul Chișinău (urmat îndeaproape de municipiul Bălți) și restul țării, dar se evidențiază tot mai mult și decalajele între regiunile și localitățile țării.

Municipiile Chișinău și Bălți dispun într-o măsură mai mare decât alte localități ale țării de factorii de producție și elementele de infrastructură necesare pentru atragerea investițiilor și dezvoltarea social-economică.

Diminuarea veniturilor proprii depinde de mobilitatea scăzută a bazei impozabile și lipsa unor administrative reale asupra acesteia.

Sub aspectul conținutului economic, principalele categorii de resurse financiare publice sunt: a) prelevările cu caracter obligatoriu (impozitele, taxele și alte venituri nefiscale); b) resursele de trezorerie; c) resursele provenite din împrumuturi; d) finanțarea prin emisiunea monetară fără acoperire.

În cazul unităților administrativ-teritoriale din Republica Moldova aceste venituri proprii nu ajung. Ponderea veniturilor proprii în totalul veniturilor unităților administrativ-teritoriale la noi alcătuiește cca 40-50%, iar în unele teritorii acest procent este și mai mic. Investigațiile efectuate de Ministerul Finanțelor au arătat că dacă ar rămâne în teritoriu toate impozitele și taxele colectate, veniturile proprii ar constitui în unele localități circa 70% din necesitățile acestora. În această situație de dezvoltare economică neuniformă a teritoriilor este necesară aplicarea mecanismului defalcărilor și transferurilor.

Defalcările sunt o sursă garantată de venituri. Efectuarea lor permite repartizarea efectivă a încasărilor fiscale pe nivelurile bugetare, fără a complica sistemul fiscal prin introducerea unor taxe sau impozite suplimentare aferente fiecărui nivel bugetar.

Defalcările între bugete se fac după principiul ierarhic: de la cel superior la cel

inferior. Există însă în Republica Moldova deosebiri și în ceea ce privește tipurile de venituri generale de stat din care se fac defalcări. Astfel, conform Legii privind finanțele publice locale, defalcările la bugetele de nivelul doi se efectuează din următoarele tipuri de venituri generale de stat: a) impozitul pe venitul provenit din activitatea de întreprinzător a persoanelor juridice din teritoriul respectiv - cel puțin 50%; b) taxa pe valoarea adăugată la mărfurile produse și la serviciile prestate pe teritoriul respectiv - cel puțin 10%; c) taxa pentru folosirea drumurilor, percepută de la posesorii mijloacelor de transport înmatriculate în Republica Moldova - cel puțin 50%.

Pornind de la acest deziderat, putem constata că în Republica Moldova în unele privințe aceste principii nu se respectă. Prevederile Legii finanțelor publice locale chiar de la bun început condiționează folosirea transferurilor, ele pierzându-și, astfel, rolul de mecanism de echilibrare bugetară.

Eludarea fiscală, gratie multiplelor facilități și înlesniri fiscale nejustificate, conduce la restrângerea bazei fiscale, micșorarea veniturilor locale proprii și la erodarea echității fiscale prin favorizarea nemotivată a unor agenți economici în impunere. În aceeași ordine de idei, APL nu dispun de drepturi legale și pârgii reale pentru influențarea contribuabililor în vederea asigurării oportunității și plenitudinii achitării impozitelor și taxelor locale.

Pentru evaluarea potențialului economic al UAT este necesară elaborarea unei metodologii unice pentru determinarea resurselor și capacităților financiare ale UAT printr-un proces de participare a comunității de afaceri, a cetățenilor în planificarea strategică a bugetelor locale [6, p. 109].

Pentru stimularea creșterii și consolidării bazei fiscale a UAT sunt necesare: elaborarea strategiilor/planurilor de acțiuni care vor permite determinarea problemelor importante ce influențează dezvoltarea economică locală și definirea obiectivelor și priorităților clare; introducerea cu succes a Cadrului de Cheltuieli pe Termen Mediu în procesul bugetar de planificare strategică ce ar servi drept mecanism de stimulare a dezvoltării economiei locale și de consolidare a bazei fiscale, realizând obiectivele stabilite; facilitarea și sprijinirea constituirii asociațiilor de business mic și mijlociu [6, p. 109].

Rolul finanțelor publice locale este de a furniza cetățenilor, prin intermediul autorităților locale, acele bunuri și servicii pe care aceștia nu și le pot procura de pe piața concurențială în cantitatea și calitatea corespunzătoare satisfacerii nevoilor lor. Deci finanțele locale au o importanță deosebită care le conferă posibilitatea manifestării unei influențe reale în viața locală, în special, pe plan economic și social.

Efectele descentralizării în domeniul finanțelor publice se concretizează într-o mobilizare mai bună a resurselor fiscale locale, o alocare și utilizare eficientă a resurselor economico-financiare, precum și în furnizarea serviciilor publice locale către cetățeni într-un mod echitabil și mai eficient din punctul de vedere al costurilor.



Sporirea potențialului de venituri publice locale care să asigure autonomia financiară reală, rezidă în veniturile fiscale ale organelor APL, care pot fi sporite pe următoarele căi:

- introducerea prevederilor în Codul Fiscal, care ar permite colectarea impozitelor în funcție de localizarea subiectului activității economice, inclusiv a filialelor și reprezentanțelor întreprinderilor. La colectarea impozitului pe venit de la persoane fizice urmează a fi utilizat principiul impunerii în conformitate cu locul de reședință a subiectului impozabil;

- optimizarea cotelor impozitelor și taxelor existente colectate de APL prin elaborarea unui mecanism stimulator pentru majorarea colectărilor la nivel local și, pe această bază, eliminarea lipsei de motivație în planificarea fiscală a organelor APL;

- trecerea la sistemul de transferuri directe cu APL de nivelul I;

- creșterea autonomiei organelor APL de nivelul I în direcția atribuirii dreptului de stabilire, pe termen lung, a bazei fiscale pentru impozitele și taxele locale;

- elaborarea mecanismului de repartizare eficientă a impozitelor regularizatorii în avantajul APL de nivelul I.

Principiul de bază care ar trebui să fie aplicat este „banii urmează funcția”. Competențele proprii ar putea fi finanțate din veniturile acumulate din impozite și taxe locale, precum și din transferuri generale necondiționate. Competențele delegate către APL vor trebui să fie finanțate prin transferuri condiționate. Extinderea și consolidarea competențelor fiscale la nivel local, stimularea efortului fiscal local, identificarea de noi potențiale resurse pentru dezvoltarea locală sunt acțiuni necesare pentru creșterea bugetelor locale. Aceasta ar permite consolidarea autonomiei financiare a APL și ar susține încrederea reciprocă a factorilor implicați. Moldova ar trebui să-și reconsidere principiul de plată a impozitului pe venitul persoanelor fizice la locul de reședință a angajaților, ceea ce va permite acumularea mai multor venituri în teritoriile din afara orașelor principale, Chișinău și Bălți. Relațiile financiare interguvernamentale ar trebui să fie bazate pe o formulă simplă, clară și predictibilă, renunțându-se la mecanismul existent, bazat pe planificarea normativelor de cheltuieli. Aceasta va spori calitatea planificării resurselor bugetare, va stimula sporirea veniturilor proprii și eficientizarea cheltuielilor publice. Guvernul va acorda stimulente pentru furnizarea eficientă a serviciilor publice și va elabora un sistem de ajutor pentru finanțarea proiectelor de investiții, inclusiv a celor cu finanțare externă.

## BIBLIOGRAFIE

1. Chicu Nadejda. Impactul impozitelor directe asupra anumitor procese social-economice: teză de doctor în științe economice. Chișinău, 2003.

2. Chivriga A., V. Furdul. „Organizarea și funcționarea APL în Republica Moldova: competențe, structură și resurse .”

3. Codul Fiscal al Republicii Moldova. Legea Republicii Moldova nr. 1163-XII din 24.04.97, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 62/522 din 18.09.1997, republicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 08.02.2007, ediție specială. Legea pentru punerea în aplicare a Titlului VI al Codului fiscal nr. 1056-XIV din 16 iunie 2000.

4. Cojuhari A. „Particularitățile finanțelor publice ale Republicii Moldova în contextul cerințelor „Cartei Europene”. „Racordarea sistemului financiar la exigențele integrării europene: conferință internațională, ASEM, 2004, p. 20-27.

5. Constituția Republicii Moldova, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1 din 12.08.1994.

6. Descentralizarea fiscală. Provocări pentru Republica Moldova. / grupul ed.: Tatiana Manole; coord.: Svetalana Arionescu; consultant șt.: Oleg Stratulat. - Chișinău: Epigraf, 2006.

7. Glenwright Juarg. Finanțe publice: teorie și practică în tranziție economică centrală. București: Editura Arslonga, 2000, 250 p.

8. Hîncu Rodica. Metode și tehnici fiscale. „Editura ASEM”, 2005.

9. Hîncu Vasile. Fundamentele evaluării performanței bugetare la nivelul administrației publice centrale. Teză de doctor în finanțe. ASEM. Chișinău, 2016, 212 p.

10. Hoanță Nicolae. Economie și finanțe publice. București: Ed. Polirom, 2000.

11. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova privind aprobarea Strategiei de dezvoltare a managementului finanțelor publice 2013-2020, nr. 573 din 6 august 2013.

12. Hotărârea Curții Constituționale nr. 2 din 28.01.2014 pentru controlul constituționalității unor prevederi fiscale referitoare la taxele locale (sesizarea nr. 2a/2014).

13. Legea Republicii Moldova privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 764-XV din 27.12.2001, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2002, nr. 16, 29 ianuarie.

14. Legea Republicii Moldova privind finanțele publice locale nr. 491-XIV din 09.07.99, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1999, nr. 101–102, 16 septembrie.

15. Legea Republicii Moldova privind administrația publică locală nr. 186-XIV din 06.11.98. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1999, nr. 14-15, 12 februarie.

16. Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale, nr. 181 din 25.07.2014.

17. Manole Tatiana. Descentralizarea și autonomia financiară locală – oportunitate pentru unitățile administrativ-teritoriale ale Republicii Moldova. INCE, 2014.

18. Manole Tatiana. Principiile impunerii și problemele presiunii fiscale în Republica Moldova, „Administrarea publică”, Chișinău, 2002, p. 29-40.

19. Manole T., Stratan A. Managementul finanțelor publice locale: probleme și oportunități. Monografie. Ed. INCE – Institutul Național de Cercetări Economice. Chișinău, 2014, 161 p.

20. Marand A., Frizon R., Renard S., Scarbonchi F. Local Public Finance in Europe.
21. Moindze M. „La décentralisation dans les pays en développement.” International Journal of Governmental Financial Management Volume XI (2011).
22. Popa C., Bufan R., Fanu-Moca A. Dreptul finanțelor publice. Ed. „Alma Mater”, Ed. Mirton, Timișoara, 2000.
23. Șaguna D. D. Drept financiar și fiscal. Vol. II, București: Edit. „Oscar Print”, 1997.
24. Stoica E. Descentralizarea financiară a serviciilor publice locale. București: Dareco, 2004.
25. Stratulat Oleg. Impozite: abordare teoretică. Chișinău: Ed., „Evrca”, Chișinău, 2004.
26. Televca Oleg. Administrarea finanțelor publice locale. Teză de doctor în drept. Universitatea de Stat din Moldova. Chișinău, 2017, 178 p.
27. Ungureanu M. A. Finanțe publice. Ed. Independența Economică, Universitatea „Constantin Brâncoveanu”, 2000.
28. Văcărel Iulian și alții. Finanțe Publice. Ediția a IV-a, Editura Didactică și Pedagogică, R.A., București, 2004.

# ACTIVITĂȚI ALE ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE DIN ROMÂNIA ȘI REPUBLICA MOLDOVA PRIVIND ORGANIZAREA PREVENIRII CORUPȚIEI

## ACTIVITIES OF THE LOCAL PUBLIC ADMINISTRATION IN ROMANIA AND THE REPUBLIC OF MOLDOVA IN THE ORGANIZATION OF THE PREVENTION OF CORRUPTION

*Sulaiman MAHMOUD,*

*doctorand, Universitatea Liberă Internațională din Moldova*

### SUMMARY

*Local governments adopt, on the basis of the competencies invested, different strategies or development plans over specific periods of time in different areas of socio-economic anchorages at local level, including on combating and preventing corruption.*

**Keywords:** *public administration, fight, prevention, constitutional principles, decentralization, corruption.*

### REZUMAT

*Autoritățile publice locale adoptă, în baza competențelor cu care sunt învestite, diferite strategii sau planuri de dezvoltare pe anumite perioade de timp, în diferite domenii ale vieții social-economice ancorate la nivel local, inclusiv privind combaterea și prevenirea corupției.*

**Cuvinte-cheie:** *administrație publică, combatere, prevenire, principii constituționale, descentralizare, corupție.*

Administrația publică locală din România și Republica Moldova este organizată în baza principiilor constituționale ale autonomiei locale, descentralizării serviciilor publice, consultării cetățenilor în problemele deosebite de interes local și eligibilității autorităților publice locale. Normele constituționale sunt dezvoltate de un set întreg de acte legislative, cum ar fi: privind administrația publică locală, privind descentralizarea administrativă, privind finanțele publice locale, privind statutul alesului local și altele. Deoarece setul de acte legislative are ca obiect de reglementare organizarea și funcționarea administrației publice

locale, este necesar să menționăm că ele nu conțin reglementări exprese privind acțiunile anticorupție care ar trebui să le întreprindă autoritățile publice locale. Oricum, actele normative menționate conțin reglementări concrete privind evitarea conflictului de interese, precum și incompatibilitățile deoarece, prin intermediul acestor situații, se poate ajunge și la acte coruptibile.

Indiferent de configurația politică a celor de la guvernarea centrală sau a celor din administrația locală, autoritățile publice locale sunt obligate să respecte legislația în vigoare, inclusiv documentele de politici publice adoptate de către Parlament sau Guvern. Este adevărat, principiul autonomiei locale scoate autoritățile publice locale din subordinea Guvernului făcându-le responsabile numai în fața legii și din aceste considerente hotărârile de Guvern sau Parlament pot avea doar caracter de recomandare. Din aceste considerente, autoritățile publice locale adoptă și ele, la rândul lor, în baza competențelor cu care sunt învestite, diferite strategii sau planuri de dezvoltare pe anumite perioade de timp, în diferite domenii ale vieții social-economice ancorate la nivel local.

Dacă ne referim la combaterea și prevenirea corupției, atunci vom menționa că toate demersurile ce vizează prevenirea fenomenului corupției la nivelul administrației publice locale trebuie să țină cont de specificul situației și să se realizeze într-o manieră diferită în comparație cu administrația publică centrală, ținând seama de principiul fundamental al autonomiei locale care guvernează administrația publică locală și activitatea autorităților de la acest nivel.

În România, deoarece există Ministerul Administrației și Internelor (MAI), care reprezintă principala instituție ce asigură legătura dintre guvern și autoritățile administrației publice locale, acesta dispune și de o strategie proprie privind combaterea corupției. În domeniul prevenirii corupției, MAI își propune să contribuie la prevenirea fenomenului corupției la nivelul administrației publice locale, prin dezvoltarea unor direcții de acțiune prioritare care să susțină eforturile autorităților pe această linie, din perspectiva stabilirii și asigurării măsurilor necesare de susținere și aplicare a activităților de prevenire a corupției.

Strategia ministerului reprezintă un sistem eficient de combatere a corupției, care să reducă predispoziția pentru săvârșirea de fapte de corupție, bazându-se pe o serie de mijloace administrative cum ar fi: testele de integritate, monitorizarea situațiilor de incompatibilitate și conflict de interese, declararea averii ori alte instrumente care să evalueze o serie de situații în care funcționarii ar putea fi vulnerabili. Prin conceptul de mijloace administrative înțelegem o serie de mecanisme și proceduri prin intermediul cărora activitățile unei instituții și comportamentele funcționarilor sunt fie monitorizate și verificate, fie restrânse și orientate strict prin intermediul unor proceduri.

Trebuie să menționăm că, prevederile acestei Strategii au un caracter obligatoriu doar pentru funcționarii și angajații în serviciile desconcentrate conduse de către prefect, iar pentru autoritățile publice supuse regulilor autonomiei locale au un caracter mai mult de recomandare. Pentru a nu fi dependente

de administrația publică centrală, inclusiv în domeniul combaterii și prevenirii corupției, autoritățile publice locale adoptă propriile strategii.

Ca exemplu vom evidenția Planul Strategic din comuna Balșa, județul Hunedoara, pe perioada 2016-2020. Este adevărat, în motivarea adoptării Planului strategic al comunei se face trimitere la un șir de acte legislative, hotărâri de Guvern, ale Ministerului Administrației și Internelor care au servit ca bază în aprobarea Planului.

Oricum, important este faptul că autoritățile publice locale deliberative și executive dispun sau trebuie să dispună de Planuri strategice anticorupție care trebuie racordate la exigențele și standardele naționale.

În Republica Moldova, Parlamentul a aprobat Hotărârea nr. 56 din 30.03.2017 privind aprobarea Strategiei naționale de integritate și anticorupție pentru anii 2017–2020.

Primăria municipiului Chișinău a aprobat, la rândul său, Planul de Integritate al municipiului pentru anii 2017-2018.

Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare în Republica Moldova a lansat Programul „Transparență și Strategii anticorupție la nivel local” care a venit să sprijine liderii și managerii publici în procesul de intervenție în instituțiile pe care le reprezintă în scopul profilaxiei, prevenirii și combaterii corupției și furnizează instrumente practice care ajută la atingerea acestor scopuri: o strategie inovatoare pentru combaterea corupției la nivel local. Această strategie a fost pe larg reflectată în cartea „Orașe corupte” și manualul „Refaceți sănătatea organizației – un ghid practic pentru combaterea și prevenirea corupției în administrația publică”.

Comisia Europeană, în cadrul Programului Parteneriatului Estic, cu privire la „Buna Guvernare și Lupta împotriva Corupției”, a lansat proiectul „Strategii anticorupție pentru autorități publice locale”, implementat de Consiliul Europei.

Vom menționa că legile care reglementează organizarea și funcționarea administrației publice locale nu conțin dispoziții speciale care au ca scop prevenirea actelor de corupție și protecționism în domeniul lor de activitate. O serie de reglementări au tangență directă cu prevenirea actelor de corupție și protecționism. De exemplu, Legea României privind administrația publică locală, precum și Legea administrației publice locale din Republica Moldova prevăd limitarea cumulului de funcții și, totodată, stabilirea unor incompatibilități cu funcția de consilier, iar rațiunea existenței acestor dispoziții este aceea ca în exercitarea atribuțiilor lor autoritățile locale trebuie să respecte unele principii de bază, cum ar fi acela al integrității și evitarea conflictului de interese.

Dacă în cazul „conflictului de interese” oficialii au obligația, în principal, de a se abține de la a realiza un act sau a participa la luarea unei decizii care este sau poate fi influențată de interesul personal al acestora, în cazul „incompatibilităților”, legea instituie o interdicție necondiționată de a deține o anumită poziție publică concomitent cu o alta, publică sau privată. Drept exemple de incompatibilitate, potrivit actualilor reglementări din legislația națională sunt: mandatul

alesului local este incompatibil cu calitatea de funcționar public în cadrul oficiului teritorial al Cancelariei de Stat, în același timp, președintele și vicepreședintele raionului nu au dreptul să dețină sau să cumuleze o alta funcție prin contract sau acord, în întreprinderi străine sau întreprinderi și organizații mixte, în întreprinderi, instituții și organizații cu orice formă de organizare juridică.

Lacunele care există în acest domeniu, susțin experții de la IDIS „Viitorul”, modelează comportamentul actorilor implicați, în mod special, a celor din APL de nivelul II și APL de nivelul I, astfel încât pentru ca să obțină anumite beneficii și avantaje, nu obligatoriu personale, în favoarea raionului ori comunității ce o reprezintă, în primul rând, sunt necesare conexiuni puternice pe linie de partid ori relații personale deosebite cu decidenții politici. Să nu uităm că obținerea anumitor funcții ori poziții în APL de nivelul II ori APL de nivelul I se face, de cele mai multe ori, în funcție de apartenența partinică și relațiile cu liderii de partid.

Una dintre ideile vehiculate ca soluție pentru prevenirea și limitarea efectelor corupției este aceea că autoritățile locale, precum și asociațiile care le reprezintă, să promoveze integritatea și onestitatea prin adoptarea unor coduri de conduită, bazate pe modelul celor europene, în scopul de a servi ca ghid în exercitarea atribuțiilor și stabilirea unui climat etic. Până în prezent nu exista un astfel de cod de conduită pentru autoritățile locale din România, consideră grupul de autori ai studiului „Corupția în administrația publică locală”.

La nivel central, bineînțeles, nu există o lege sau un act normativ care ar reglementa conduita aleșilor locali, deoarece autoritățile publice locale sunt organizate și activează în baza principiului autonomiei locale și a descentralizării administrative. Există o Recomandare a CPRL al Consiliului Europei. La cea de-a 6-a sesiune a sa din 1999 Congresul Puterilor Locale și Regionale din Europa (CPRLE) a adoptat la Strasbourg „Proiectul de recomandare asupra integrității politice a aleșilor locali și regionali”. Proiectul adoptat a devenit Recomandarea 60 (1999) a CPRLE. Vom menționa că integritatea politică reprezintă un concept dificil de definit și, în general, el se referă la normele de comportament pe care deținătorii unor mandate încredințate de către alegători trebuie să le îndeplinească în exercitarea atribuțiilor acestora. În cazul de față, prin integritate politică trebuie să înțelegem mai degrabă o atitudine față de electorat decât o conotație partinică.

În baza acestei recomandări autoritățile publice locale adoptă Coduri de conduită pentru aleșii locali, care sunt mai degrabă coduri deontologice decât coduri de conduită. Oricum, aceste inițiative sunt salutare, deoarece la nivel local sunt întreprinse acțiuni concrete privind diminuarea, prevenirea acțiunilor coruptibile. În acest sens exprimăm opinia că autoritățile centrale, Parlamentul sau Guvernul ar trebui să adopte un model de cod deontologic pentru aleșii locali ca să se obțină o unificare în comportamentul acestora pe întreaga țară.



## NOTE

1. A se vedea: Strategia Ministerului Administrației și Internelor de prevenire și combatere a corupției pentru perioada 2011-2013. Aprobată prin Ordinul Ministrului MAI nr. 64 din 30.03.2011. <http://www.mai-dga.ro/index.php?l=ro&t=68>

2. Planul de integritate, la nivelul Primăriei Comunei Balșa, pentru implementarea Strategiei Naționale Anticorupție pe perioada 2016-2020. <http://www.balsa.ro/index.php/transparenta/sna2016-2020>.

3. Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 56 din 30.03.2017. <http://lex.justice.md/md/370789>.

4. Aprobare prin dispoziția primarului general, nr. 300-d din 05 aprilie 2017 „Cu privire la aprobarea Planului de integritate al Primăriei municipiului Chișinău pentru anii 2017-2018”. În: <https://www.chisinau.md/doc.php?l=ro&idc=678&id=18338&t=/Informatii/Documente-i-Politici/Politica-Antifrauda-si-Anticoruptie-a-Primariei-municipiului-Chisinau/PLANUL-DE-INTEGRITATE-al-Primariei-municipiului-Chisinau-pentru-anii-2017-2018>.

5. România. Legea administrației publice locale nr. 215 din 23 aprilie 2001. Publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 204/23 aprilie 2001. Legea nr.436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală. Publicată: 09.03.2007 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 32-35, art. nr. 116.

6. Liubomir Chiriac, Victor Mocanu, Angela Secrieru, Gheorghe Gladchi, Conflictul de interese și regimul de incompatibilități în instituțiile administrației publice locale din Republica Moldova, Chișinău, 2012, p. 5.

7. Ibidem.

8. Anca Daniela Giurgiu, Adrian Baboi-Stroe, Simona Luca. Corupția în administrația publică locală. Cadrul legal existent. Măsurile întreprinse pentru combaterea corupției. Observații și recomandări. În: [www.fdsc.ro/documente/26.pdf](http://www.fdsc.ro/documente/26.pdf)

## BIBLIOGRAFIE

1. Strategia Ministerului Administrației și Internelor de prevenire și combatere a corupției pentru perioada 2011-2013. Aprobată prin Ordinul Ministrului MAI nr. 64 din 30.03.2011. În: <http://www.mai-dga.ro/index.php?l=ro&t=68>

2. Planul de integritate, la nivelul Primăriei Comunei Balșa, pentru implementarea Strategiei Naționale Anticorupție pe perioada 2016-2020. În: <http://www.balsa.ro/index.php/transparenta/sna2016-2020>

3. Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 56 din 30.03.2017. În: <http://lex.justice.md/md/370789/>

4. Dispoziția primarului general al municipiului Chișinău, nr. 300-d din 05 aprilie 2017 „Cu privire la aprobarea Planului de integritate al Primăriei municipiului Chișinău pentru anii 2017-2018”. În: <https://www.chisinau.md/doc.php?l=ro&idc=678&id=18338&t=/Informatii/Documente-i-Politici/Politica->

Antifrauda-si-Anticoruptie-a-Primariei-municipiului-Chisinau/PLANUL-DE-INTEGRITATE-al-Primariei-municipiului-Chiinau-pentru-anii-2017-2018

5. România. Legea administrației publice locale nr. 215 din 23 aprilie 2001. Publicată în Monitorul Oficial al României nr. 204/23 aprilie 2001.

6. Republica Moldova. Legea nr. 436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală. Publicată: 09.03.2007 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 32-35, art. nr. 116.

7. Liubomir Chiriac, Victor Mocanu, Angela Secrieru, Gheorghe Gladchi, Conflictul de interese și regimul de incompatibilități în instituțiile administrației publice locale din Republica Moldova, Chișinău, 2012.

8. Anca Daniela Giurgiu, Adrian Baboi-Stroe, Simona Luca. Corupția în administrația publică locală. Cadrul legal existent. Măsuri întreprinse pentru combaterea corupției. Observații și recomandări. În: [www.fdsc.ro/documente/26.pdf](http://www.fdsc.ro/documente/26.pdf)

# **MECANISME DE PROTECȚIE A DREPTURILOR OMULUI**

Materiale ale mesei rotunde cu participare internațională,  
consacrată **Zilei internaționale a drepturilor omului**  
**6 decembrie 2017**

## **Secția activitate editorială**

**Mihai MANEA** - șef secție

**Ion AXENTI** - secretar responsabil

**Marina PASTUH** - redactor - designer

**Indice poștal:** 76957

**Adresa redacției:**

MD-2070, mun. Chișinău, str. Ialoveni, 100

**Tel.:** (0-22) 28-40-78, fax: (0-22) 28-48-71

**E-mail:** aap.editura@yahoo.com

**Data la cules:** 04.01.2018

**Bun de tipar:** 26.02.2018

Tipar executat la Centrul Editorial-Poligrafic al USM

Tiraj: **50 ex.** Hârtie offset.

Preț contractual.