



**Guvernul Republicii Moldova  
Academia de Administrare Publică**

# **ROLUL INSTITUȚIILOR DEMOCRATICE ÎN ASIGURAREA PROTECȚIEI DREPTURILOR ȘI LIBERTĂȚILOR FUNDAMENTALE ALE OMULUI**

***Materiale ale mesei rotunde dedicate  
Zilei internaționale a drepturilor omului  
8 decembrie 2020***

**Chișinău, 2021**

**GUVERNUL REPUBLICII MOLDOVA  
ACADEMIA DE ADMINISTRARE PUBLICĂ**

**ROLUL INSTITUȚIILOR DEMOCRATICE  
ÎN ASIGURAREA PROTECȚIEI  
DREPTURILOR ȘI LIBERTĂȚILOR  
FUNDAMENTALE ALE OMULUI**

***Materiale ale mesei rotunde dedicate  
Zilei internaționale a drepturilor omului  
8 decembrie 2020***

**CHIȘINĂU,  
2021**

## Comitetul organizatoric

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

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

**Mariana ODAINIC** - doctor, conferențiar universitar, Catedra 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 DIN REPUBLICA MOLDOVA

**„Rolul instituțiilor democratice în asigurarea protecției drepturilor și libertăților fundamentale ale omului”, masă rotundă (2020; Chișinău).** Rolul instituțiilor democratice în asigurarea protecției drepturilor și libertăților fundamentale ale omului: Materiale ale mesei rotunde dedicate Zilei internaționale a drepturilor omului, 8 decembrie 2020 / comitetul organizatoric: Oleg Balan [et al.]. – Chișinău: AAP, 2021. – 178 p.

Antetit.: Guvernul Republicii Moldova, Academia de Administrare Publică. – Tit. art., cuprins paral.: lb. rom., engl. – Rez.: lb. engl. – Referințe bibliogr. la sfârșitul art. – 50 ex.

ISBN 978-9975-3492-4-6.

34+351/354(082)

R 68

# CUPRINS

## **Ion GUCEAC**

Libertatea de exprimare în mediul online. Provocări și noi oportunități în legislația Republicii Moldova .....7

## **Gheorghe COSTACHI, Matei LAZAR, Iurie CERNEAN**

Rolul și valoarea democrației în exercitarea puterii de stat .....18

## **Nicolae ROMANDAȘ, Eduard BOIȘTEANU**

Unele reglementări privind statutul salariatului în calitate de subiect al dreptului muncii .....28

## **Mariana ODAINIC**

Impactul managementului finanțelor publice asupra întinderii și calității exercițiului drepturilor omului (economice și sociale în particular) .....40

## **Elena BĂDĂRĂU, Valeriu GUREU**

Eficiența managementului administrativ prin prisma planificării și dezvoltării carierei profesionale .....48

## **Sergiu CERNOMOREȚ, Anna LÎSOVA**

Unele aspecte privind reglementarea și experiența Uniunii Europene privind confiscarea bunurilor .....53

## **Tatiana MOSTOVEI**

Libertatea de exprimare a funcționarului public în contextul dezvoltării practicilor ilegale .....60

## **Virginia ZAHARIA, Ala LUCA**

Repere generale cu privire la instrumentele și mecanismele europene privind eliminarea discriminării .....66

## **Cristina CEBAN, Mihai DOLTU**

Acțiuni ale avocatului poporului din România pentru protecția drepturilor omului în timpul pandemiei de covid-19 .....80

## **Angelina TĂLĂMBUȚĂ**

Analiza contractului de leasing în contextul noilor modificări .....87

## **Irina IACUB, Octavian MARIAN**

Răspunderea patrimonială a statului și dreptul persoanei la repararea prejudiciului cauzat de autoritățile acestuia .....91

## **Mihaela-Otilia AROȘOAIE**

Actele administrative verificate de prefect prin prisma respectării drepturilor omului .....98

<b>Ana COSTIUC</b>	
Rolul instanțelor de judecată în garantarea drepturilor omului .....	102
<b>Andrei MUNTEANU</b>	
Arbitrajul ca organ de jurisdicție .....	107
<b>Teodora GORIUC</b>	
Armonizarea legislativă –mecanism de transpunere a acquis-ului comunitar .....	110
<b>Alexandru ȚĂRNĂ</b>	
Interdependența dintre serviciile digitale și drepturile fundamentale ale omului în Uniunea Europeană .....	114
<b>Angela CIBUC</b>	
Reflecții asupra problemelor ce apar la încheierea și executarea contractelor internaționale comerciale în formă electronică .....	120
<b>Ion CARMEN</b>	
Rolul funcționarului public din cadrul direcției generale de asistență socială și protecția copilului (DGASPC) .....	135
<b>Eugen BUTUCEA, Tatiana GHERGHELEGIU</b>	
Justiția constituțională - garanție fundamentală a respectării drepturilor omului .....	138
<b>Victor SANDU</b>	
Drepturile și libertățile fundamentale ale omului și cetățeanului: abordări conceptuale .....	144
<b>Nelu GHEORGHÎĂ</b>	
Câteva considerații privind libertatea religioasă în România și Republica Moldova .....	150
<b>Lenuța GIURGEA</b>	
Administrația publică și dreptul copilului de a crește într-un mediu favorabil și afectuos .....	155
<b>Dumitru GUȘAN</b>	
Unele considerații privind acordarea asistenței juridice ex officio .....	158
<b>Aurora OLARU</b>	
Analiza cadrului legal internațional și național privind reglementarea libertății religioase .....	167

# CONTENTS

## **Ion GUCEAC**

Freedom Of Expression In The Online Environment. Challenges And New Opportunities In The Republic Of Moldova Legislation .....7

## **Gheorghe COSTACHI, Matei LAZAR, Iurie CERNEAN**

The Role And Value Of Democracy In The Exercise Of State Power ..... 18

## **Nicolae ROMANDAȘ, Eduard BOIȘTEANU**

Some Regulations Regarding The Status Of The Employee As A Subject Of Labor Law .....28

## **Mariana ODAINIC**

Impact Of Public Finance Management On The Scope And Quality Of The Exercise Of Human Rights .....40

## **Elena BĂDĂRĂU, Valeriu GUREU**

Efficiency Of Administrative Management Through The Prism Of Professional Career Planning And Development .....48

## **Sergiu CERNOMOREȚ, Anna LÎSOVA**

Some Regulatory And Experience Aspects Of The European Union On The Confiscation Of Goods .....53

## **Tatiana MOSTOVEI**

Freedom Of Expression Of The Civil Servant In The Context Of Disclosure Of Illegal Practices .....60

## **Virginia ZAHARIA, Ala LUCA**

General Guidelines On European Instruments And Mechanisms On Elimination Of Discrimination .....66

## **Cristina CEBAN, Mihai DOLTU**

Actions Of The Romanian Ombudsman For The Protection Of Human Rights During The Covid-19 Pandemic .....80

## **Angelina TĂLĂMBUȚĂ**

Analysis Of The Lease Agreement In The Context Of New Changes .....87

## **Irina IACUB, Octavian MARIAN**

Patrimonial Liability Of The State And The Right Of The Person To The Repair Of The Damage Caused By Its Authorities .....91

## **Mihaela-Otilia AROȘOAIE**

Administrative Acts Verified By The Prefect Through The Prism Of Respect For Human Rights .....98

<b>Ana COSTIUC</b>	
The Role Of The Courts In Guaranteeing Human Rights .....	102
<b>Andrei MUNTEANU</b>	
Arbitration As A Jurisdiction Authority .....	107
<b>Teodora GORIUC</b>	
Legislative Harmonization - Mechanism For Transposing	
The Acquis Communautaire .....	110
<b>Alexandru ȚĂRNĂ</b>	
Interdependence Between Digital Services And Fundamental Human Rights	
In The European Union .....	114
<b>Angela CIBUC</b>	
Reflections On The Problems Arising Over The Conclusion And Execution	
Of International Commercial Contracts In Electronic Form .....	120
<b>Ion CARMEN</b>	
The Role Of The Civil Servant In The Directorate-General For Social Assistance	
And Child Protection (DGASPC) .....	135
<b>Eugen BUTUCEA, Tatiana GHERGHELEGIU</b>	
Constitutional Justice - Fundamental Guarantee Of Respect	
For Human Rights .....	138
<b>Victor SANDU</b>	
Fundamental Human And Citizen Rights And Freedoms:	
Conceptual Approaches .....	144
<b>Nelu GHEORGHÎĂ</b>	
Some Considerations On Religious Freedom In Romania	
And The Republic Of Moldova .....	150
<b>Lenuta GIURGEA</b>	
Public Administration And The Child's Right To Grow In A Favorable	
And Affective Environment .....	155
<b>Dumitru GUȘAN</b>	
Some Considerations Regarding The Provision Of Ex Officio Legal Assistance .....	158
<b>Aurora OLARU</b>	
Analysis Of The International And National Legal Framework On The Regulation	
Of Religious Freedom .....	167

# LIBERTATEA DE EXPRIMARE ÎN MEDIUL ONLINE. PROVOCĂRI ȘI NOI OPORTUNITĂȚI ÎN LEGISLAȚIA REPUBLICII MOLDOVA

## FREEDOM OF EXPRESSION IN THE ONLINE ENVIRONMENT. CHALLENGES AND NEW OPPORTUNITIES IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA LEGISLATION

**Ion GUCEAC,**  
*academician, profesor universitar,*  
*Academia de Administrare Publică*

### SUMMARY

*This scientific article reflects the author's opinion on the need to introduce new measures to protect the right to freedom of expression on the Internet. The study aims to explain several aspects related to the realization of this right through the Internet, such as the following: whether the global information network is a part of media; whether it is important that freedom of expression be restricted or not on the internet; whether it is necessary to provide in the legislation the responsibility of the owners of information resources for the information posted on these means; how to counteract the spread of extremist information, information with limited access, as well as information banned on the Internet, etc. In the author's view, if the activities of placing information on certain web-sites about an individual's private life, his personal data and qualities are not clearly regulated, it is impossible to fully achieve freedom of expression without harming the individual's rights, his honor, dignity and reputation.*

**Keywords:** *freedom of expression, media, written media, electronic media, internet, information resources, electronic communications, media service provider, new information and communication technologies, internet user, access to information, cybercrime, hyperlink.*

Odată ce noile tehnologii în sfera comunicațiilor se dezvoltă vertiginos, în special tehnologiile informatice, în prezent există numeroase aspecte privind protecția dreptului la libertatea de exprimare și protecția dreptului de a căuta, a primi, a transmite, a elabora și a distribui în mod liber informații prin orice mod permis de legislația în vigoare, inclusiv prin intermediul internetului.

Cu toate eforturile întreprinse de oamenii de știință în acest domeniu, continuă să rămână relevante și nesoluționate numeroase probleme, cum ar fi: dacă rețeaua globală de informații face parte din categoria mass-media; dacă merită ca libertatea de exprimare în rețeaua internet să fie limitată sau nu; dacă este necesar să fie prevăzută în legislație responsabilitatea proprietarilor de resurse informaționale pentru informațiile postate pe aceste mijloace; dacă postarea informațiilor pe internet este echivalată cu publicațiile în mass-media; cum să fie contracarată răspândirea informațiilor de natură extremistă, a celor cu acces limitat, precum și a informației interzise pe internet?



Legea presei, care garantează tuturor persoanelor dreptul la exprimarea liberă a opiniilor și ideilor, la informare veridică asupra evenimentelor din viața internă și cea internațională, reglementează statutul juridic al publicațiilor periodice și al agențiilor de presă și nu conține prevederi care ar confirma extinderea acțiunii sale și în sfera internetului[13]. Spre deosebire de Legea presei, Codul serviciilor media audio-vizuale [7] include internetul în categoria elementelor care fac parte din rețeaua de comunicații electronice. Totuși prevederile Codului (art. 2 alin. (3)) nu pot fi aplicate motoarelor de căutare pe internet. Codul stabilește (art. 2 alin. (6)) faptul că un furnizor de servicii media, a cărui locație nu este situată într-un alt stat-parte la Convenția europeană privind televiziunea transfrontalieră, este considerat a fi sub jurisdicția Republicii Moldova.

Un element novator în raport cu noțiunea de mass-media poate fi găsit în Legea asupra libertății de exprimare (art. 2), care face diferență între media scrisă și cea electronică ca elemente constitutive ale mass-media[14].

Deși aceste legi, care sunt de mare importanță în procesul de reglementare a mijloacelor de informare publică, nu conțin prevederi fundamentale în vederea realizării libertății de exprimare prin internet, nu putem decât să constatăm că această situație este una defavorabilă în perspectiva în care internetul devine acum un mijloc principal de căutare, primire, producere și distribuire a informațiilor de masă.

Internetul este o rețea globală unică, care face posibil transferul de informații între orice computere din toată lumea. Această rețea nu are practic restricții asupra distanței și numărului de computere conectate și unește în prezent mai mult de o sută de milioane de computere din toată lumea. Rețeaua nu generează relații juridice, aceste relații apar ca urmare a operațiunilor cu informații de pe rețeaua web.

Potrivit Declarației de la Sofia, aprobată de Seminarul european privind consolidarea mass-media independente și pluraliste, apariția noilor tehnologii informaționale și de comunicare, care pun la dispoziție noi canale pentru fluxul liber de informații, poate și trebuie să promoveze pluralismul, dezvoltarea economică și socială, democrația și pacea socială. Protecția libertății de exprimare în mass-media tradițională ar trebui să se aplice în măsură egală și accesului la noi mijloace de informare și exploatarea nondiscriminatorii a acesteia [9].

Atunci când libertatea de exprimare se realizează prin intermediul internetului, protagoniștii acestui drept fundamental adesea fie ignoră, fie lasă uitării aspectul ce ține de răspunderea pentru propriile acțiuni. În spațiul informațional și, mai ales, în cea mai însemnată parte a acestuia - internet, trebuie să se țină cont de faptul că libertatea de exprimare a unei persoane este limitată de drepturile altora. Adică, atunci când sunt exprimate anumite gânduri și opinii, drepturile și interesele legitime ale celorlalți nu trebuie încălcate.

Și anume în aceste situații apar întrebări acute referitoare la: cultura informațională a utilizatorilor de internet, a societății în ansamblu; rolul statului și situația politică atât din regiune, cât și din lume. Adesea, chiar și în comunitatea juriștilor este neglijat faptul că în relațiile informaționale sunt implicați mai mulți subiecți și că nu se admite ca libertatea unuia dintre aceștia să fie pusă mai presus de libertățile altora.

Atunci când sunt abordate probleme ce țin de răspunderea pentru încălcarea legislației în rețeaua internet, trebuie să se acorde atenție și altor circumstanțe importante.

În internet, spre deosebire de lumea materială, un rol special revine organizațiilor și persoanelor care oferă asistență tehnologică în realizarea relațiilor informaționale,

cum ar fi: diverse companii de internet, operatori de telecomunicații, proprietari de resurse și sisteme, producători de software, care permit utilizatorilor să beneficieze de serviciile și mijloacele lor, din contul cărora aceștia din urmă relaționează, creează și distribuie informații. Persoanele care oferă asistență tehnologică în realizarea relațiilor informaționale, denumite în legislația informațională ca furnizori de informații (intermediari de informații, operatori de sisteme de informații), pot influența conținutul relațiilor informaționale prin utilizarea capacităților lor tehnice și dezactivarea sau blocarea utilizatorilor și a resurselor acestora.

Limitele implementării drepturilor sau obligațiilor furnizorilor de informații în realizarea relațiilor informaționale se confruntă, pe de o parte, cu interzicerea cenzurii, iar, pe de altă parte, situația este influențată de faptul că nimeni, cu excepția acestora, nu dispune de capacități tehnice care să stopeze acțiunile ilegale comise de utilizatorii (sau clienții) lor. De asemenea, este important să se ia în considerare faptul că, în procesul de investigare a unor infracțiuni din domeniul informațional, furnizorii de informații au posibilitatea să ofere informații tehnice despre circumstanțele care au avut loc în rețeaua internet.

În jurisprudență, răspunderea furnizorilor de informații, inclusiv în legislația unor state, este soluționată în diferite moduri. În același timp, această problemă rămâne a fi una dintre pietrele de temelie a politicii de stat în domeniul informațional, deoarece anume furnizorul dispune de cele mai multe oportunități potențiale de a identifica și a combate diseminatorul de informații care este în contradicție cu normele sociale.

În plus, pe lângă răspunderea furnizorilor de informații, un factor important care influențează reglementarea relațiilor în rețeaua internet este predispoziția lor obiectivă la autoreglementare.

Nicio lege sau niciun organ de control al statului nu poate ține pasul concomitent cu evoluția tehnologiilor în curs de dezvoltare și să responsabilizeze fiecare contravenient. Cu toate acestea, filosofia care stă la baza separării drepturilor de gestionare, plasare, distribuire și acces la informații și interesul utilizatorilor de internet pentru autolimitarea locală pot asigura și, de fapt, asigură respectarea drepturilor și intereselor persoanelor care și-au exprimat consimțământul benevol să utilizeze anumite servicii și resurse din spațiul informațional.

În același timp, orice decizie luată cu privire la gestionarea și autoreglementarea relațiilor din acest domeniu nu trebuie să contravină legii, iar posibilitățile și rezultatele unei astfel de autoreglementări să ofere mai multe beneficii decât inconveniențe.

Actualmente, în Republica Moldova nu există o lege care ar asigura plenar regulile de realizare a libertății de exprimare în internet. Unele precedente legislative în acest domeniu abia încep să fie inițiate. Legea comunicațiilor electronice [15] reglementează activitatea în domeniul comunicațiilor electronice civile a tuturor furnizorilor de rețele și/sau servicii de comunicații electronice, indiferent de tipul lor de proprietate, stabilește drepturile și obligațiile utilizatorilor pe tot teritoriul Republicii Moldova, dar nu cuprinde dispoziții privind conținutul informației transmise prin rețelele de comunicații electronice, cu excepția informației care identifică utilizatorul final. În schimb, Legea (art. 25) obligă furnizorul de rețele publice, de comunicații electronice sau de servicii de comunicații electronice accesibile publicului să asigure protecția datelor cu caracter personal. În acest sens, furnizorul de rețele publice, de comunicații electronice sau de servicii de comunicații electronice este dator: să asigure, prin măsuri tehnice și organizatorice adecvate, în condițiile legii, confidențialitatea convorbirilor telefonice și a altor servicii de comunicații electronice furnizate prin rețelele publice

de comunicații electronice gestionate; să nu divulge informațiile privind serviciile de comunicații electronice furnizate și cele aferente serviciilor în cauză altor persoane decât utilizatorului final al acestor servicii și persoanelor împuternicite în mod expres, în conformitate cu legislația în vigoare, să obțină asemenea informații; să asigure, prin măsuri tehnice și organizatorice adecvate, conform cerințelor legislației în vigoare, protecția datelor cu caracter personal ale utilizatorilor cărora le furnizează servicii de comunicații electronice accesibile publicului.

Legea conține un compartiment (Capitolul IX) în care sunt formulate condițiile specifice de garantare a protecției dreptului la confidențialitate și la respectarea vieții private în domeniul prelucrării datelor cu caracter personal în sfera comunicațiilor electronice. Furnizorii de servicii de comunicații electronice accesibile publicului sunt obligați să ia măsuri tehnice și organizatorice corespunzătoare în vederea protejării securității serviciilor lor (art. 71).

Respectiv, furnizorii de servicii de comunicații electronice trebuie să respecte următoarele condiții: să garanteze faptul că datele cu caracter personal pot fi accesate doar de persoane autorizate și în scopuri prevăzute de lege; să protejeze datele cu caracter personal stocate sau transmise împotriva distrugerii accidentale ori ilicite, împotriva pierderii sau deteriorării accidentale și împotriva stocării, prelucrării, accesării ori divulgării ilicite; să asigure punerea în aplicare a politicii de securitate elaborate de furnizor cu privire la prelucrarea datelor cu caracter personal. Dacă eventual apare riscul de a încălca securitatea rețelei, furnizorii de servicii de comunicații electronice sunt obligați să informeze abonații despre acest fapt.

Așadar, Legea comunicațiilor electronice se referă cu precădere la protecția datelor cu caracter personal, la dreptul la confidențialitate și la respectarea vieții intime și private, la răspunderea furnizorilor pentru postarea pe internet a informațiilor interzise de legislație, fiind insuficient reflectată în legislație. Este de datoria noastră să recunoaștem faptul că unele încercări în acest sens totuși au fost întreprinse. De exemplu, interzicând expedierea mesajelor electronice în scopuri de promovare directă de produse sau servicii cu ascunderea identității expeditorului în al cărui nume se face comunicarea sau cu indicarea unei identități false a acestuia, cu încălcarea regimului juridic al comunicărilor comerciale, reglementat de legislația din domeniul comerțului electronic, fără indicarea unei adrese valabile la care destinatarul să poată expedia o cerere de încetare a trimiterii de astfel de comunicări, sau trimiterea unor mesaje care încurajează destinatarii să viziteze site-uri care contravin regimului juridic al comunicărilor comerciale, Legea comunicațiilor electronice (art. 80 alin. (4)) acordă oricărei persoane, afectată negativ de aceste încălcări, dreptul de a iniția proceduri legale în instanțele judecătorești.

Codul penal (art. 245) [8] sancționează difuzarea și/sau răspândirea, prin intermediul mijloacelor de informare în masă, inclusiv prin internet sau prin orice alt mijloc, a informațiilor ce oferă sau pot oferi indicații false despre instrumentele financiare etc. În conformitate cu acest Cod (art. 150), este pedepsită cu închisoare determinarea sau înlesnirea intenționată a sinuciderii, inclusiv prin intermediul rețelelor de comunicații electronice, soldată cu sinuciderea. De asemenea cu închisoare sunt pedepsite propunerea, convingerea, manipularea, amenințarea și promisiunea de a oferi avantaje sub orice formă, efectuate inclusiv prin intermediul tehnologiilor informaționale sau comunicațiilor electronice, în vederea stabilirii unei întâlniri cu un minor (Cod penal, art. 175). La fel, Codul (art. 346) prevede sancțiuni și pentru acțiunile intenționate, îndemnul public, inclusiv prin intermediul mass-media, scrise și electronice, direcționate

spre atârșarea vrajbei, diferențierii sau dezbinării naționale, etnice, rasiale sau religioase, spre înjosirea onoarei și demnității naționale, precum și limitarea, directă sau indirectă, a drepturilor ori stabilirea avantajelor, directe sau indirecte, cetățenilor, în funcție de apartenența lor națională, etnică, rasială sau religioasă.

Parlamentul Republicii Moldova a adoptat o lege, al cărei obiectiv ține de prevenirea și combaterea infracțiunilor informatice; protecția și acordarea asistenței furnizorilor de servicii și utilizatorilor de sisteme informatice; colaborarea autorităților administrației publice cu organizații neguvernamentale și cu alți reprezentanți ai societății civile în activitatea de prevenire și combatere a criminalității informatice etc. [16]. Legea (art. 7) privind prevenirea și combaterea criminalității informatice obligă furnizorii de servicii să comunice autorităților competente datele despre traficul informațional, inclusiv datele despre accesul ilegal la informația din sistemul informatic, despre tentativele de introducere a unor programe ilegale, despre încălcarea de către persoane responsabile a regulilor de colectare, prelucrare, păstrare, difuzare, repartizare a informației ori a regulilor de protecție a sistemului informatic, prevăzute în conformitate cu statutul informației sau cu gradul ei de protecție, dacă acestea au contribuit la însușirea, la denaturarea sau la distrugerea informației ori au provocat alte urmări grave, perturbarea funcționării sistemelor informatice, alte delikte informatice. La fel, furnizorii sunt datori să prezinte autorităților competente date referitoare la utilizatori ... , precum și orice alte date care pot facilita identificarea utilizatorului.

Cu toate acestea, diseminarea informațiilor, care nu corespund realității, discreditaarea onoarei, demnității și/sau reputației persoanei prin intermediul internetului, cu regret, rămân un subiect neexplorat. În opinia Curții Europene a Drepturilor Omului, „ușurința cu care se divulgă informații pe internet și cantitatea semnificativă de informații de aici denotă faptul că este dificilă sarcina depistării și eliminării declarațiilor calomnioase” [12].

În asemenea circumstanțe, unele persoane, profitând de lacunele legislative din diferite țări, postează pe site-uri informații care nu corespund realității, astfel lezează onoarea, demnitatea și reputația unor persoane.

Pornind de la faptul că internetul este utilizat de miliarde de oameni din toată lumea, precum și luând în considerare orientarea informațională a majorității site-urilor, putem constata cert faptul că majoritatea site-urilor de pe internet sunt o categorie de mijloace de informare adresate unui număr nelimitat de persoane (utilizatori), inclusiv cetățenilor Republicii Moldova.

În practica judiciară din Republica Moldova, cu regret, putem depista numeroase cazuri când informațiile, care nu corespund realității, discreditează onoarea, demnitatea și (sau) reputația persoanelor, inclusiv cele difuzate prin site-urile de pe internet... rămân deocamdată o problemă ce demonstrează faptul că aceste informații, difuzate prin internet, sunt răspândite în mass-media.

În aceste circumstanțe sunt salutare hotărârile Curții Europene a Drepturilor Omului, care a lansat numeroase constatări ce țin de libertatea exprimării, pe care le-am putea numi directorii generale, în materie de libertate de exprimare, aplicabile pe internet. Drept rezultat al examinării mai multor hotărâri, am reținut următoarele constatări referitoare la acest capitol:

- articolul 10 din Convenția europeană a drepturilor și libertăților fundamentale se aplică libertății de exprimare și prin intermediul internetului, astfel încât publicarea unor fotografii pe un site internet, dedicat modei, ține de exercitarea dreptului la libertatea de exprimare;

- publicarea articolelor și comentariilor într-un portal internet echivalează cu activitatea jurnalistică și că administratorul portalului, în calitate de întreprinzător, echivalează cu un editor. În opinia Curții, aceasta se poate considera ca o aplicare a legislației privind răspunderea civilă delictuală în vigoare într-un domeniu nou, corespunzător noilor tehnologii;

- răspândirea internetului și a posibilității – ori în anumite situații a pericolului – ca informațiile, odată făcute publice, să rămână publice și în circulație, necesită precauție (Hotărârea din 10 octombrie 2013 în Cauza Delfi AS împotriva Estoniei) [3];

- în lumea în care persoanele se confruntă cu cantități vaste de informații transmise prin media tradițională și electronică și, implicând un număr tot mai mare de jucători, monitorizarea respectării eticii jurnalistice capătă o importanță sporită;

- având în vedere accesibilitatea și capacitatea sa de a stoca și a comunica volume mari de informații, internetul reprezintă un rol important în extinderea accesului publicului la știri și în facilitarea răspândirii informațiilor în general;

- ținând cont de rolul internetului în consolidarea accesului la știri și informații, scopul hyperlinkurilor este, prin direcționarea spre alte pagini și resurse web, de a permite utilizatorilor de internet să navigheze spre și dinspre materialul dintr-o rețea caracterizată de disponibilitatea unui volum imens de informații. Hyperlinkurile, ca tehnici de relateare, sunt diferite în mod esențial de activitățile de publicare tradiționale prin faptul că, de regulă, doar direcționează utilizatorii spre un conținut disponibil în alt loc pe internet. Acestea nu prezintă audienței declarațiile asociate și nici nu comunică conținutul lor, ci servesc doar pentru a atrage atenția utilizatorilor asupra existenței unui material pe un alt site web. Un alt indiciu distinctiv al hyperlinkurilor, în comparație cu acțiunile de difuzare a informațiilor, este faptul că persoana, care face trimitere la informații printr-un hyperlink, nu exercită controlul asupra conținutului site-ului web la care permite accesul prin hyperlink, conținut care poate fi modificat după crearea link-ului – cu excepția cazului când hyperlinkul trimite la un conținut controlat de aceeași persoană (Cauza Magyar Jeti ZRT împotriva Ungariei) [5];

- datorită accesibilității lor, precum și capacității lor de a stoca și a disemina cantități enorme de date, site-urile web contribuie în mare măsură la îmbunătățirea accesului publicului la evenimentele actuale și, în general, la facilitarea comunicării informațiilor;

- libertatea de exprimare se referă nu numai la conținutul informațiilor, ci și la mijloacele de diseminare a acestor informații, deoarece orice restricție aplicată asupra acestora afectează dreptul de a primi și de a transmite informații;

- judecătorul poate dispune blocarea accesului la publicațiile difuzate pe internet, pentru care există motive suficiente de a suspecta faptul că, prin conținutul lor, acestea constituie infracțiuni;

- blocarea completă a accesului la Google Sites, care oferă o cantitate imensă de informații inaccesibile, afectează considerabil drepturile utilizatorilor de internet și au un efect colateral semnificativ (Affaire Ahmet Yildirim c. Turquie) [1];

- internetul este cu certitudine un instrument de informare și de comunicare care diferă îndeosebi presa scrisă, în special în ceea ce privește capacitatea sa de a stoca și a disemina informațiile. Această rețea electronică, care deservește miliarde de utilizatori în toată lumea, nu este și nu va putea fi niciodată supusă aceluiași reguli și aceluiași control. Cu siguranță, comunicațiile online și conținutul acestora reprezintă un risc mult mai mare decât presa de a aduce atingere exercitării și respectării drepturilor și libertăților fundamentale, în special dreptului la respectarea vieții private;

- amenințarea cu prejudiciul pe care conținutul și comunicarea pe internet o reprezintă exercitarea drepturilor și libertăților omului, în special a dreptului la viață privată, este cu siguranță mai mare decât amenințarea cu un asemenea prejudiciu din partea presei tipărite;

- reproducerea materialelor plasate în internet trebuie să fie adaptate unor caracteristici tehnologice pentru a asigura protecția și susținerea drepturilor și libertăților corespunzătoare;

- subliniind rolul internetului în contextul mass-media profesionale și a importanței sale pentru exercitarea dreptului la libertatea de exprimare în general, Curtea consideră că lipsa cadrului legal necesar la nivel național pentru a permite jurnaliștilor să utilizeze informațiile obținute de pe internet fără teama de a fi sancționați stopează grav exercitarea unei funcții vitale a presei de „câine de pază al societății” (Дело редакции газеты «Правое дело» и Штекеля против Украины) [17];

- poate că ar fi fost disproporționată interdicerea asociației ca atare sau a site-ului de internet al acesteia pe baza elementelor examinate anterior. Limitarea sferei de aplicare a restricției incriminate doar la postarea de afișe pe domeniul public era, așadar, o modalitate de a reduce la minimum ingerința în drepturile reclamantei. În această privință, Curtea reamintește că, atunci când se decide să limiteze drepturile fundamentale ale persoanelor interesate, autoritățile trebuie să aleagă mijloacele care aduc cel mai puțin atingere drepturilor în cauză ... Luând în considerare faptul că reclamanta este în măsură să continue să-și difuzeze ideile atât prin intermediul site-ului său de internet, cât și prin alte mijloace pe care le are la dispoziție precum distribuirea de pliante pe stradă sau în cutiile poștale, nu se poate considera că măsura în cauză era disproporționată (Cauza Mișcarea raeliană elvețiană împotriva Elveției) [6];

- limitarea interdicției la radio și televiziune poate fi considerată illogică, având în vedere puterea comparativă a mass-media mai noi, cum ar fi internetul;

- opțiunile inerente utilizării internetului și a rețelelor sociale semnifică faptul că informațiile care apar din acesta nu au aceeași sincronitate sau impact ca cele difuzate. Fără a aduce atingere deci dezvoltării semnificative a internetului și a rețelelor sociale, în ultimii ani, nu există dovezi ale unei schimbări suficient de grave a influențelor respective ale noilor și ale mijloacelor de difuzare ... pentru a submina necesitatea unor măsuri speciale ...;

- accesul la medii alternative este esențial pentru proporționalitatea unei restricții privind accesul la alte medii potențial utile. Chiar dacă nu s-a demonstrat că internetul, inclusiv mass-media socială, este mai influent decât mass-media difuzată în statul respondent ..., acele noi mass-media rămân instrumente de comunicare puternice care pot fi de o asistență semnificativă pentru ONG-ul solicitant în realizarea propriilor obiective (Animal Defenders International împotriva Regatului Unit) [2].

- cât privește posibilitatea reclamantului de a fi despăgubit de operatorul de server, Curtea consideră că în acest caz un asemenea remediu nu este suficient, deoarece interesul public și protecția intereselor victimelor infracțiunilor săvârșite împotriva existenței lor fizice sau psihologice necesită posibilitatea unui remediu care să permită ca adevăratul făptuitor să fie identificat și adus în fața justiției, inclusiv să plătească despăgubiri în mod direct;

- un stat poate fi considerat că nu și-a îndeplinit obligația pozitivă de a lua măsuri adecvate pentru protecția drepturilor și libertăților persoanelor, în speță a victimei, în principal din cauza imposibilității de a identifica autorul care a postat pe internet anunțul prin care leza categoric reclamantul în viața sa privată, în condițiile în care

legislația proteja confidențialitatea și libertatea de exprimare prin telecomunicații. Toți echilibrul dintre protecția diferitelor valori trebuie să fie unul adecvat. Misiunea legiuitorului este să adopte măsuri corespunzătoare pentru garantarea acestora (Cauza K.U. împotriva Finlandei) [4].

Este salutar faptul că, în procesul de examinare a unor cauze, instanțele judecătorești din Republica Moldova apelează la unele principii generale în materia libertății de exprimare, aplicabile internetului. De exemplu, Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție a examinat un recurs declarat de către reclamantă pârâtului privind recunoașterea faptului că a utilizat numele și prenumele titularului, fără consimțământul acestuia, pe afișe publicitare, obligarea aducerii scuzelor publice, încasarea prejudiciului moral și a cheltuielilor de judecată.

În motivarea acțiunii, reclamanta a invocat că, în noiembrie 2014, prin intermediul rețelelor de socializare, și anume facebook.com, a constatat că pârâtii au utilizat numele ei într-un afiș similar unui de cinema, care a fost difuzat pe mai multe portaluri media pe internet. În opinia reclamantei, pârâtii au plasat prenumele și numele său de familie pe afișul respectiv, pe fundalul unor imagini indecente, 1-au difuzat pe diferite site-uri pe internet, fără a avea acordul său în acest sens, încălcând astfel dreptul său și al familiei acesteia la respectarea vieții private și de familie.

Reclamanta mai considera că, în cazul dat, pârâtii au încălcat principiile dreptului la libertatea de exprimare, plasând, contrar principiilor bunei-credințe și ale legislației în vigoare, numele și prenumele ei pe un afiș comercial pe care 1-au difuzat pe mai multe site-uri pe internet, fapt ce i-au lezat reputația și drepturile personale. Mai mult, odată ce pârâtii au dat un răspuns ironic la cererea prealabilă, aceștia manifestă în continuare aceeași atitudine defăimătoare la adresa reclamantei și a familiei acesteia.

În concluzie, reclamanta solicită obligarea pârâților de a elimina în cel mai scurt timp posibil, de pe toate site-urile din internet, afișul menționat în care sunt indicate numele și prenumele sale, aducerea scuzelor publice în cadrul unei conferințe de presă, prin intermediul mass-media, și dezmințirea detaliată a informațiilor privind implicarea reclamantei în proiecte de orice natură, efectuate de către pârât, recunoașterea faptului că numele și prenumele dânselor au fost publicate fără acordul său pe un afiș comercial difuzat în public pe rețeaua internet.

Judecătoria Centru, mun. Chișinău, printr-o hotărâre, a respins integral acțiunea, ca fiind neîntemeiată. Ulterior, și Curtea de Apel Chișinău a respins apelul declarat de reclamantă și a menținut hotărârea primei instanțe.

Reclamanta a declarat recurs împotriva deciziei instanței de apel, solicitând admiterea acestuia, casarea integrală a deciziei instanței de apel și a hotărârii primei instanțe, cu emiterea unei noi hotărâri.

Odată ce libertatea de exprimare reprezintă unul din fundamentele esențiale ale societății democratice care asigură dezvoltarea ei și autorealizarea fiecărei persoane, instanța de recurs a considerat că afișul publicat pe pagina electronică <http://www.chisinau-kishinev.com> și pe pagina electronică din rețeaua de socializare facebook a ÎCS „Est Invest” SRL, de către pârâți aduce atingere onoarei și demnității reclamantei.

În opinia instanței, pentru a stabili dacă a fost defăimată reputația persoanei în raport cu libertatea de exprimare prin prisma standardelor CEDO, este necesar de a aplica procedura triplului test și a verifica dacă ingerința în libertatea de exprimare este prevăzută de lege, dacă are un scop legitim și dacă este necesară într-o societate democratică.



Odată ce reclamanta nu și-a exprimat acordul cu privire la includerea numelui său în afișul publicitar invocat în cerere, instanța de recurs recunoaște utilizarea numelui ei, fără consimțământul acesteia pe afișul publicitar al părților. Instanța de recurs a calificat utilizarea numelui acesteia pe un asemenea afiș ca fiind un mesaj defăimător la adresa onoarei și demnității reclamantei. Drept urmare, instanța a interzis părților să utilizeze numele și prenumele reclamantei fără consimțământul acesteia în orice fel de afișe publicitare ale activității comerciale, inclusiv să elimine de pe toate site-urile de pe internet afișul menționat, în care sunt indicate numele și prenumele reclamantei. Instanța de recurs a mai obligat părțile să aducă scuze publice și să dezmințască informația prin intermediul surselor de internet, prin care a fost furnizată [10].

Examinând un alt caz [11], Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ lărgit al Curții Supreme de Justiție a reiterat faptul că libertatea opiniei și a exprimării este consfințită în art. 32 al Constituției, potrivit căruia, oricărui cetățean îi este garantată libertatea gândirii, a opiniei, precum și libertatea exprimării în public prin cuvânt, imagine sau prin alt mijloc posibil. Colegiul a invocat jurisprudența Curții Europene în conformitate cu care posibilitatea persoanelor fizice de a se exprima pe internet constituie un instrument fără precedent în exercitarea libertății de exprimare, citând mai multe cazuri examinate de Curte (Cauza Ahmet Yildirim vs Turcia, nr. 3111/10, pct. 48,

CEDO 2012; Cauza Times Newspapers Ltd (nr. 1 și 2) vs Regatul Unit, nr. 3002/03 și 23676/03, pct. 27, CEDO 2009). Colegiul împărtășește poziția Curții după care afirmațiile vădit ilicite, mai ales afirmațiile calomnioase, care instigă la ură sau la violență, se pot difuza ca niciodată până acum în toată lumea în câteva secunde și, uneori, rămân online pentru o lungă perioadă de timp. Evident, Colegiul împărtășește și poziția Curții după care publicarea de știri și comentarii pe un portal internet reprezintă, de asemenea, o activitate jurnalistică. La fel, instanța de recurs accentuează faptul că interesul publicului este deosebit de mare în cazul jurnalismului de investigație, care are ca scop dezvăluirea faptelor de corupție, modul în care poliția combate criminalitatea, situații în care presa își exercită rolul de „câine de pază” al societății (Cauza Özgür Radyo-Ses Radyo

Televizyon Yayın Yapım Ve Tanıtım A.Ş. vs Turcia, Hotărârea din 30 martie 2006). Din materialele acestei cauze aflăm că, deși informația invocată de reclamant a fost preluată și răspândită și de către mai multe portaluri de știri, acesta nu a solicitat obligarea părâtului de a elimina în cel mai scurt timp posibil, de pe toate site-urile din internet, informația denigratoare la adresa numelui său, aducerea scuzelor publice în cadrul unei conferințe de presă, prin intermediul mass-media.

În opinia noastră, în cazul în care instanța stabilește că informațiile care discreditează un cetățean, postate pe internet, sunt neadevărate, proprietarul site-ului sau o altă persoană responsabilă pentru postarea informațiilor pe acest site trebuie să fie obligată să elimine aceste informații la cererea reclamantului. Altfel, de fapt, ar însemna negarea dreptului la protecția onoarei și demnității persoanei, bunului nume și reputației acestuia. Alte măsuri de protecție, ar fi, de exemplu, păstrarea informațiilor specificate pe site și, în același timp, plasarea hotărârii judecătorești care o respinge, ceea ce reduce semnificativ impactul acestei informații, mai ales atunci când instanța constată că distribuitorul informațiilor defăimătoare este imposibil de stabilit.

Impunerea proprietarului site-ului sau a unei persoane autorizate de acesta care este responsabilă pentru postarea informațiilor pe acest site, a obligației de a elimina informațiile care discreditează o persoană anumită, nu reprezintă o măsură de responsabilitate pentru o infracțiune, ci o măsură legală de protecție a dreptului, ceea



ce implică posibilitatea ca o victimă să se adreseze justiției pentru protecția dreptului încălcat în cazul în care proprietarul site-ului sau o persoană autorizată de acesta refuză să îndeplinească această obligație în mod voluntar. În caz de eschivare de la luarea măsurilor cuvenite, instanța poate obliga proprietarul site-ului sau o persoană autorizată de acesta să le întreprindă, ceea ce nu exclude prezentarea cererilor împotriva lor, prin care solicită despăgubiri pentru prejudiciul moral cauzat de neexecutarea hotărârii judecătorești. În această ordine de idei, constatăm necesitatea introducerii în legislația Republicii Moldova a unor garanții suplimentare pentru protecția onoarei, demnității și reputației persoanei, luând în considerare reformarea semnificativă a metodelor de diseminare a informațiilor și de îndeplinire a condițiilor moderne ale circulației acesteia pe internet.

Fără recunoașterea site-urilor de internet de orientare informațională a calității mass-media, fără reglementarea activităților acestora prin intermediul actelor normative privind plasarea pe site-urile respective a informațiilor despre viața privată a indivizilor, a datelor și calităților lor personale, precum și fără eliminarea contradicțiilor în acest sens care mai persistă în legislația Republicii Moldova și practica judiciară, va fi imposibilă realizarea în deplină măsură a libertății de exprimare fără a fi lezate drepturile persoanei, onoarea, demnitatea și reputația acesteia, deoarece, din cauza reglementării normative incomplete a relațiilor și a lacunelor din legislație, în procesul de examinare a unor cazuri de acest gen în instanțele de judecată, cu regret, vor mai fi atestate hotărâri controversate, cazuri nesoluționate.

#### BIBLIOGRAFIE

1. Cauza *Affaire Ahmet Yildirim c. Turcie*. În: <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%22itemid%22:%22001-115401%22>, accesat la 23.12.2020.
2. *Case of Animal Defenders International v. the United Kingdom*. În: <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%22itemid%22:%22001-119244%22>}, accesat la 11.01.2021.
3. Cauza *Delfi AS împotriva Estoniei*. În: <http://ier.gov.ro/wp-content/uploads/cedo/Delfi-AS-impotriva-Estoniei.pdf>, accesat la 23.11.2020.
4. Cauza *K.U. împotriva Finlandei* (Hotărârea Cedo din 2 decembrie 2008). În: <http://iusiuventutis.blogspot.com/2008/12/cauza-ku-mpotriva-finlandei-hotrrea.html>, accesat la 30.12.2020.
5. Cauza *Magyar Jeti ZRT împotriva Ungariei*. În: <http://ier.gov.ro/wp-content/uploads/2019/09/Magyar-Jeti-ZRT-impotriva-Ungariei.pdf>, accesat la 07.11.2021.
6. Cauza *Mișcarea raëliană elvețiană împotriva Elveției*. În: <https://muhaz.org/cauza-miscarea-ralian-elveian-mpotriva-elveiei.html?page=2>, accesat la 12.01.2021.
7. Codul serviciilor media audiovizuale al Republicii Moldova. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 462-466 din 12.12.2018.
8. Codul penal al Republicii Moldova. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 72-74 din 14.04.2009.
9. Declarația de la Sofia (adoptată la 13.07.1997, la Seminarul european privind consolidarea mass-media independente și pluraliste). Софийская Декларация. În: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/sofiadecl.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/sofiadecl.shtml), accesat la 30.11.2020.
10. Dosarul nr. 2ra-437/17.
11. Dosarul nr. 2ra-1735/19.

12. Hotărârea din 10 octombrie 2013 În Cauza Delfi AS împotriva Estoniei (Cererea nr. 64569/09) Strasbourg. În : <http://ier.gov.ro/wp-content/uploads/cedo/Delfi-AS-impotriva-Estoniei.pdf>, accesat la 04.02.2021.

13. Legea presei, nr. 243 din 26-10-1994. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 2 din 12.01.1995.

14. Legea asupra libertății de exprimare. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 117-118 din 09.07.2010.

15. Legea comunicațiilor electronice, nr. 241 din 15-11-2007. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 51-54 din 14.03.2008.

16. Legea privind prevenirea și combaterea criminalității informatice. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 11-12 din 26.01.2010.

17. Дело редакции газеты «Правое дело» и Штекеля против Украины. În: <https://precedent.in.ua/2015/12/16/redaktsyya-gazety-pravoe-delo-y-shtekel/>, accesat la 10.01.2021.

# ROLUL ȘI VALOAREA DEMOCRAȚIEI ÎN EXERCITAREA PUTERII DE STAT

## THE ROLE AND VALUE OF DEMOCRACY IN THE EXERCISE OF STATE POWER

**Gheorghe COSTACHI,**  
*doctor habilitat în drept, profesor universitar,  
cercetător științific principal la Institutul de Cercetări Juridice,  
Politice și Sociologice, Universitatea de Stat din Moldova*

**Matei LAZAR,**  
*doctorand, Școala doctorală Științe Juridice, Politice și Sociologice,  
Consortiu Universitar administrat de Universitatea de Stat din Moldova*

**Iurie CERNEAN,**  
*doctorand, Școala doctorală Științe Juridice, Politice și Sociologice,  
Consortiu Universitar administrat de Universitatea de Stat din Moldova*

### SUMMARY

*By its essence, democracy is a rather complex and multilateral phenomenon. This fact determines its different definitions and interpretations. In specialized literature, democracy is treated as a notion that refers to: the political order and the functioning of the political system, in which the right of the people to govern themselves is realized; a political regime, in which the sovereignty of the people, the freedom and equality of the citizens, enshrined in law, are recognized and put into practice; a system of self-administration with the involvement of citizens in the adoption of decisions of general interest.*

**Keywords:** *democracy, political regime, sovereignty of the people, state power, rule of law.*

În prezent, practic unanim este recunoscut faptul că statul de drept este de neconceput în afara democrației, aceasta fiind o condiție inerentă edificării, consolidării și manifestării practice a statului de drept [1].

Prin esența sa, democrația reprezintă un fenomen destul de complex și multilateral, fapt ce determină o definiție și interpretare diferită. Dicționarul enciclopedic juridic oferă următoarea explicație a noțiunii „democrație” (în limba grecească *demokratia* – suveranitatea poporului, de la *demos* – popor și *kratos* – putere): formă a puterii publice, a statului, bazată pe recunoașterea poporului în calitate de unică sursă a puterii [2]. Cel mai frecvent, democrația desemnează „puterea poporului” sau „suveranitatea”. În același timp, ea este înțeleasă ca fiind „guvernarea poporului de către popor și pentru popor”.

În general, prin democrație se desemnează: ordinea politică și modul de funcționare a sistemului politic în care se realizează dreptul poporului de a se guverna pe sine însuși [3]; un regim politic, în cadrul căruia este recunoscută și realizată în practică

suveranitatea poporului, libertatea și egalitatea cetățenilor consfințită în legi; un sistem de autoadministrare cu implicarea cetățenilor în adoptarea deciziilor de interes general [4].

În viața cotidiană, democrația reprezintă un sistem de instituții și relații, prin care membrii societății acționează fie direct, ca autoritate elaboratoare a deciziilor cu caracter obligatoriu, fie prin intermediul unor reprezentanți, care elaborează aceste decizii în numele celor care i-au ales. Prin urmare, democrația se poate manifesta fie ca o democrație directă, fie ca una indirectă [5].

Democrația directă presupune un sistem de guvernare în care deciziile de interes public sunt luate direct de către popor. Pe lângă faptul că în cadrul unui astfel de regim poporul se autoadministrează/autoconduce, acesta controlează și executarea normelor de drept (în practică realizându-se în mod excepțional, doar dacă sunt întrunite condițiile corespunzătoare) [6].

Pe de altă parte, este de menționat că democrația directă este o formă de guvernare care poate exista doar în anumite condiții ce privește populația și teritoriul statului. Astfel, populația nu trebuie să fie numeroasă, întrucât milioane de oameni nu se pot aduna împreună într-un anumit moment pentru a lua anumite decizii. În același timp, și teritoriul trebuie să nu fie prea mare, întrucât în caz contrar ar fi prea dificil a organiza adunarea poporului.

Prin esență, democrația directă este apreciată a fi mai mult un model teoretic, decât o practică reală, dat fiind faptul că nu poate fi asigurată participarea reală a întregului popor la adoptarea deciziilor și la conducerea societății. Mai mult, în literatura de drept constituțional, s-a atestat opinia conform căreia democrația directă, cuprinzând cea mai mare parte a societății, nu poate determina și armonia în cadrul acesteia, ci poate să condiționeze chiar o anarhie la nivel politic [7]. În perioada contemporană, democrația directă este practică extrem de restrâns, doar în comunitățile din unele cantoane elvețiene și în adunările urbane din Noua Anglie, fiind posibilă în general doar la nivelul colectivităților locale de dimensiuni mici.

Sub acest aspect, se consideră că democrația, ca regim politic, în condițiile căreia puterea este exercitată direct de către popor, a rămas în trecutul îndepărtat. Polisul grecesc antic, în care puterea legislativă aparținea adunării tuturor cetățenilor statului-cetate, iar majoritatea funcționarilor puterii executive și judecătorești erau aleși prin tragere la sorți, a servit ca o importantă sursă de inspirație pentru criticii monarhiei și adepții republicii din Occident în secolul al XVIII-lea. Astfel, cu toate că unii filosofi priveau democrația directă a polisului grecesc antic ca cel mai preferabil model de organizare socială, oamenii politici care au condus lupta americană pentru independență și Revoluția Franceză au preferat să aleagă regimul reprezentativității [8].

În contextul dat, democrația reprezentativă, desemnând faptul că sursa puterii este poporul, iar mecanismul de exercitare a acestei puteri constă în delegarea de către cetățeni a prerogativelor lor de putere persoanelor alese, s-a dovedit a fi o invenție deosebit de importantă. Democrația directă, posibilă doar în limitele orașelor-state relativ mici ale Greciei Antice, pur și simplu a devenit irealizabilă din punct de vedere tehnic ținând cont de mărimea statelor din secolele XVIII-XXI, cu teritorii deosebit de extinse și cu un număr enorm al populației [9]. Respectiv, democrația reprezentativă a înregistrat în timp o largă răspândire, devenind baza organizării politice nu doar a republicilor, ci și a monarhiilor.

În general, ideea reprezentării a avut o semnificație deosebită pentru formarea unor astfel de principii ale democrației contemporane precum: pluralismul politic, se-

parația puterilor în stat, parlamentarismul, eligibilitatea demnitarilor de stat etc. Totodată, asemenea instituții politico-juridice, precum sunt partidele politice și scrutinele, au apărut anume ca instrumente de realizare a principiului reprezentativității [10].

Așadar, societăților moderne le este caracteristică democrația reprezentativă, ca regim politic în care poporul își manifestă voința prin intermediul reprezentanților săi [11]. În condițiile unei asemenea democrații, poporul este recunoscut drept sursă a puterii, aceasta fiind exercitată printr-un sistem de organe, inclusiv electiv, cărora poporul le deleghează dreptul de a realiza conducerea societății. În mod special, puterea supremă în stat este exercitată prin intermediul unui parlament ales pentru o anumită perioadă de timp.

Nucleul democrației reprezentative îl formează principiul suveranității poporului, ceea ce înseamnă că guvernarea poate fi legitimată doar prin voința celor guvernați. Din aceste considerente, componentul vital al acestei democrații îl constituie alegerile, prin intermediul cărora cetățenii au posibilitatea de a participa la desemnarea reprezentanților în structurile puterii [12].

Destul de mult timp democrația reprezentativă a păstrat o poziție dominantă în competiția regimurilor politice, dar în ultima vreme, potrivit cercetătorilor, ea cedează considerabil din terenul său [13]. Tot mai frecvent specialiștii atestă că democrația reprezentativă trece printr-o criză profundă, exprimată prin faptul că ea a încetat să mai asigure legătura dintre cetățeni și putere [14]. Pe cale de consecință, încă la sfârșitul sec. al XX-lea, simpla delegare a prerogativelor de putere prin intermediul sistemului electiv a încetat să mai satisfacă cetățenii din numeroase state democratice. Ridicarea nivelului de educație și instruire a populației, dezamăgirea în politica promovată de către guverne, sporirea nemulțumirii asociată cu posibilitatea limitată de a influența direct activitatea autorităților puterii au devenit unele dintre principalele cauze ale mișcărilor democratice din anii '60-'70 ai secolului trecut. Ca rezultat a început să se dezvolte un nou sistem de relații între cetățeni și reprezentanții aleși ai acestora, fiind denumit democrație participativă (democrația participării), care a apărut ca un răspuns la imperfecțiunea sistemului reprezentării și la caracterul irealizabil al democrației directe în cadrul statelor contemporane. O consecință directă a răspândirii principiilor democrației participative a fost dezvoltarea treptată în statele occidentale și nu numai, a practicii coordonării politicii promovate de putere cu populația, a implicării cetățenilor în procesul de luare a deciziilor și de realizare a soluțiilor, mai ales la nivel local [15].

În condițiile înstrăinării cetățenilor față de procesele politice de conducere a societății [16] (văzută ca o manifestare negativă a însuși fenomenului reprezentativității [17]), o semnificație deosebită a căpătat participarea civică și implicarea cetățenilor, ca proces și rezultat. Importanța participării cetățenilor s-a conturat mai ales pe fondul crizei de legitimitate a guvernelor democratice. În acest context, formele democrației reprezentative (guvernarea prin reprezentanți) au evoluat în forme ale democrației participative. Partea comună a celor două forme de guvernare este delegarea deciziei către un număr de reprezentanți selectați de populație (de obicei prin vot). În schimb, distincția dintre democrația participativă și cea reprezentativă este că luarea deciziei de către acești reprezentanți se face numai după prealabila consultare a factorilor interesați de respectiva decizie [18].

În context, cercetătorii vorbesc și despre concepția democrației deliberative (de la termenul englez *deliberate* – a discuta, a consulta, a dezbate), care presupune că procesul democratic trebuie privit ca un proces de formare a opiniei sau a voinței publice în cadrul unor dezbateri publice, libere și argumentate. Democrația deliberativă este

văzută ca o instituție a democrației participative (de la termenul englez *participate* – a lua parte, a participa), la baza căreia se află participarea activă a populației la realizarea funcțiilor publice și posibilitatea cetățenilor de a influența procesul decizional al puterii [19].

În acest sens, se consideră că însuși Aristotel (în secolul IV î.e.n.) a elaborat o concepție potrivit căreia politica trebuie să fie o interacțiune a cetățenilor egali, care influențându-se reciproc, dobândesc cunoștințe ce le permit să identifice cea mai optimă soluție referitor la viața în comunitate [20]. Ideile propuse de către Aristotel și de alți gânditori ai timpului au fost implementate în viața politică a Greciei Antice și a Romei Antice [21]. Astfel, instituții asemănătoare după conținut instituțiilor contemporane ale democrației participării, au existat din momentul apariției primelor forme ale democrației directe și reprezentative. Atât în cadrul polis-ului grecesc, a curiei romane, cât și în orașele italiene, populația participa activ la luarea deciziilor laice și religioase [22]. Mai mult, funcțiile publice erau exercitate atât prin implicarea cetățenilor în adoptarea deciziilor, cât și cu implicarea lor în dezbaterile prealabile luării deciziilor.

Mai târziu, elementele democrației directe și a democrației deliberative au fost excluse din concepția filosofică a „politicii reale”, când puterea a început să fie concepută ca o posibilitate de impunere a intereselor proprii. Începând cu evul mediu și până la începuturile perioadei moderne instituțiile democratice și-au pierdut însemnătatea în legătură cu instaurarea în majoritatea statelor a puterii autoritare unipersonale a monarhilor. Începând cu mijlocul secolului XVII-lea, când s-au declanșat revoluțiile burgheze în statele europene, instituțiile democrației directe treptat au revenit în procesul de luare a deciziilor de guvernare [23].

Anume în sec. al XX-lea instituțiile democrației participative au început să se dezvolte, devenind în unele state o parte inerentă a procesului legislativ și normativ. Majoritatea adeptilor guvernării democratice [24], consideră drept axiomă ideea conform căreia statul contemporan trebuie să aibă posibilitatea de a-și exprima atitudinea față de problemele actuale pentru societate, de a determina varianta optimă de soluționare a celor mai importante probleme ale statului și de a face alegerea pe care o doresc. Anume asemenea decizii colective trebuie să formeze fundamentul politicii statului de drept democratic.

În acest sens, e deosebit de important ca într-un stat bazat pe drept, democrația reprezentativă să conlucreze cu democrația directă, deoarece numai pe această cale se va asigura un sistem optim de guvernare [25]. Doar conlucrarea acestor forme ale democrației vor determina dezvoltarea și consolidarea unei democrații participative, care presupune implicarea directă și activă a cetățenilor în procesul decizional al autorităților publice, la nivel central și local (în special, prin: dezbateri publice, audieri în fața comisiilor parlamentare, consultarea cetățenilor pe plan local, controlul activității serviciilor publice etc.) [26].

Reiterăm în context că esența democrației presupune un sistem de guvernare cu și pentru oameni. Aceste cuvinte sunt la fel de adevărate și actuale acum ca și atunci când au fost rostite pentru prima dată în anul 1863 de către Președintele american, Abraham Lincoln. Evident, acest concept al democrației este valabil și pentru Republica Moldova [27], la fel ca și pentru Statele Unite ale Americii, Franța, Anglia sau pentru orice altă democrație contemporană.

Afirmția ascunde un sens profund, potrivit căruia democrația reprezintă mult mai mult decât alegeri libere, deși acestea sunt punctul de început. Guvernarea cu și pentru oameni trebuie să devină și să rămână un parteneriat – un parteneriat între

cetățeni și aleșii lor, în care și-au investit încrederea (cu extensia contemporană către funcționarii publici și instituțiile administrative ale statului [28]). Mai mult, guvernarea poporului de către popor înseamnă că cetățenii unei societăți democratice beneficiază împreună de avantajele ei și poartă cu toții poverile acesteia [29].

Așadar, democrația înseamnă alegeri libere și corecte, dar și un mediu politic în care cetățenii participă în mod activ în procesul de luare a deciziilor. Democrația este sistemul de guvernământ în cadrul căruia puterea aparține cetățenilor [30].

Privit în ansamblu, modul de luare a deciziilor publice este o reflectare a sistemului de guvernământ. În autocrație, deciziile publice sunt luate de unul sau câțiva decidenți. În democrație, deciziile se iau direct de către cetățeni (democrație directă) sau de către reprezentanții aleși ai acestora (democrație reprezentativă). În sistemele moderne, reprezentanții aleși ai cetățenilor au, evident, drept de decizie publică. Ei pot lua această decizie singuri, pe baza discuțiilor dintre ei sau dintre ei și experți, sau dintre ei, experți și public. Implicarea cetățenilor sau a unor grupuri de interese în luarea deciziilor face ca democrația să fie participativă [31]. În același timp, este important a conștientiza că implicarea publicului nu înseamnă că decizia este luată de public, dar înseamnă că opiniile și sugestiile publicului cu privire la o anumită decizie publică sunt luate în considerare de către administrație [32].

Totodată, este de precizat că democrația participativă nu poate fi confundată cu democrația directă, întrucât coordonarea politicii promovate nu presupune transmiterea prerogativelor cetățenilor, delegate persoanelor alese. Atrăgând oamenii spre participare, reprezentanții puterii își asumă obligația de a elabora soluții în corespundere cu părerile și doleanțele cetățenilor [33].

Participarea prezintă importanță prin faptul că contribuie la dezvoltarea democrației, la consolidarea capitalului social, la sporirea eficienței, egalității și echității sociale [34]. Dreptul cetățenilor de a iniția proiecte de legi sau a organiza referendumuri, de a fi consultați pe diverse proiecte de decizii constituie elemente ale democrației participative, care vine astfel să compenseze anumite carențe ale democrației reprezentative. Altfel spus, democrația participativă este relația continuă dintre ales și alegător, dintre funcționarul public și cetățean. Este practic „dialogul permanent cu cetățeanul” [35].

Pornind de la cele menționate, putem deduce că statul de drept poate fi doar democratic, în care suveranitatea poporului este reală și nu formală. Aceasta înseamnă că principul suveranității poporului nu este doar inserat în Constituție sau în alte legi, dar se transpune consecvent în viață prin asigurarea participării de facto a membrilor societății în activitatea statului.

În calitatea sa de formă de funcționare a statului, democrația se deosebește, astfel, de alte forme ale acestuia (despotism, autocrație, totalitarism) printr-o serie de particularități fundamentale, dintre care: recunoașterea oficială a principiului subordonării minorității majorității; egalitatea tuturor cetățenilor, garantarea legală a drepturilor și libertăților politice și sociale; dreptul tuturor cetățenilor de a participa la conducerea societății și statului. Din aceste particularități derivă altele: eligibilitatea principalelor organe de stat și a funcționarilor publici, supunerea acestora controlului din partea electoratului și răspunderea lor față de alegători, transparența în activitatea statului [36].

Statul de drept reprezintă, deci, o formă a regimului democratic de conducere, de realizare a suveranității poporului, de organizare politică a cetățenilor prin asigurarea supremației legii, drepturilor și libertăților fundamentale ale omului în exercitarea puterii [37].

Prin urmare, după cum susține И. А. Исмаилов (I. A. Ismailov) [38], în statul de

drept, esența democrației trebuie căutată în drept, în putere și în supremația legii. Principalele elemente ale acesteia sunt drepturile omului, mecanismul democratic de luare a deciziilor și supremația dreptului, toate fiind în raport de intercondiționare [39].

În același timp, democrația presupune existența unui mecanism complex ce ar permite societății de a reprimă orice încercare a statului, a organelor de stat de a uzurpa puterea de stat. În condițiile unei veritabile democrații, membrii societății dispun de dreptul de a critica în mod public politica statului, acțiunile și deciziile acestuia, de a se organiza în partide politice și alte asociații obștești, de a dizolva organele de stat și a demite funcționarii publici care nu transpun integral și consecvent interesele societății în practica socială.

Democrația în viața reală se manifestă ca un fenomen complex și multidimensional în diferite sfere ale vieții sociale prin diferite căi și mijloace. Ea nu poate fi redusă doar la sfera politică a vieții sociale sau a statului, cum adesea se susține în doctrină, ea se manifestă și în sfera economică, socială, culturală, științifică și ideologică [40].

Astfel, ea nu poate să se manifeste doar în calitate de regim politic al statului, adică ca totalitate a metodelor de exercitare a puterii sau formă de organizare a statului. Respectiv:

- în raport cu subiectul puterii de stat – poporul – democrația presupune expresia voinței, intereselor și tendințelor acestuia.

- în raport cu subiecții ce exercită nemijlocit puterea de stat – organele statului, partidele politice – democrația se prezintă a fi principiul de organizare a acestora.

- în raport cu procesul de realizare a puterii de stat, democrația se manifestă ca totalitate de metode și mijloace de guvernare, adică ca regim politic.

- în raport cu obiectul puterii de stat – cetățenii, păturile sociale, grupurile și asociațiile de cetățeni, democrația presupune un anumit statut al acestora, regim de viață, un cerc larg de drepturi consacrate la nivel constituțional.

Prin urmare, pluralismul politic și ideologic, multipartidismul, recunoașterea principiului separației puterii în stat, metoda majoritară de luare a deciziilor, alegerile periodice, succesiunea în organele statului – reprezintă căi și metode de manifestare a democrației [41].

Referindu-ne la valoarea socială a democrației notăm că în orice stat și societate ea își are valoarea sa. Aceasta este de necontestat mai ales în societățile în care se mențin tradițiile de participare a păturilor sociale la procesul de conducere a statului, unde ideile și principiile democratice nu sunt doar recunoscute și consfințite, dar și realizate în practică.

Astfel, valoarea socială a democrației poate fi văzută sub diferite aspecte:

- în condițiile unor veritabile raporturi democratice desfășurate în cadrul societății este garantată realizarea practică mai completă a drepturilor și libertăților omului și cetățeanului.

- extinzându-se la un număr impunător de relații și instituții sociale și antrenând în viața social-politică a statului diferite categorii sociale, democrația contribuie la extinderea bazei sociale a sistemului politic al societății, la consolidarea rezistenței sociale și stabilizarea vieții societății și a statului în ansamblu.

- democrația contribuie la perfecționarea și continuitatea sistemului politic și dezvoltarea social-politică a societății.

- extinzându-se la toate sferile vieții social-politice și completând cu un conținut democratic activitatea principalelor instituții de stat și sociale, democrația creează



condiții pentru dezvoltarea continuă a personalității, sporirea activismului social-politic al maselor, la identificarea și mobilizarea potențialului intelectual și organizatoric al societății, la participarea activă a diferitor pătri sociale la conducerea statului și a societății.

- ordinea democratică de organizare a vieții statului și societății contribuie în mod direct la sporirea eficienței sociale a întregului sistem social-politic, la acumularea și însușirea de către societate a valorilor materiale, culturale și de altă natură, la consolidarea legalității și constituționalității.

- democrația se prezintă a fi unicul mijloc posibil de manifestare a voinței poporului și de promovare a celor mai destoinici candidați în posturile cheie din aparatul de stat.

Desigur, rolul și semnificația socială a democrației nu se reduce doar la momentele enunțate, fiind posibile și alte căi și forme de manifestare. Important este ca realizarea lor și utilizarea întregului potențial social al democrației să nu se reducă doar la recunoașterea și consfințirea juridică a principiilor și ideilor democratice, dar și implementarea consecventă a acestora în practica vieții sociale [42]. Prin urmare, este evidentă necesitatea asigurării caracterului real al democrației. În acest sens, în studiile de specialitate sunt atestați următorii factori: obiectivi – determinați de condițiile vieții reale; subiectivi – ce depind de voința, dorința și tendințele subiective ale cetățenilor și funcționarilor publici [43].

Esența factorilor subiectivi chemați să asigure caracterul real al democrației, constă mai întâi de toate în asumarea de către demnitarii și funcționarii de stat a obligațiilor morale și juridice ca prin activitatea lor să transpună în viață, să păstreze și să protejeze principiile, ideile și tradițiile democratice.

În calitate de factori obiectivi – garanții ale democrației reale, în doctrină sunt studiate: factorii materiali, sociali, juridici, politici, ideologici etc. [44]

În special, o atenție deosebită merită garanțiile materiale, deoarece acestea, în sens larg, presupun: condițiile economice de viață a societății și a diferitor pătri sociale, între care se stabilesc raporturi în baza principiilor democratice; nivelul de viață al populației, care permite sau nu participarea la procesul de conducere a statului și societății; posibilitățile economice și financiare ale statului care asigură sau nu o funcționare normală a instituțiilor politice democratice, realizarea drepturilor și libertăților cetățenilor etc.

Posibilitățile materiale și financiare constituie un atribut important al democrației reale nu numai pentru stat și societate, dar și pentru cetățean în particular. Acestea permit o realizare deplină a dreptului la inițiativă, a dreptului de a fi ales și de a participa la administrarea societății, a dreptului la asigurarea medicală, la locuință, la odihnă etc.

De rând cu factorii materiali, sunt deosebiți de importanți și factorii juridici ce determină caracterul real al democrației. Aceștia presupun totalitatea mijloacelor și condițiilor juridice ce asigură realizarea principiilor, ideilor democratice, drepturilor și libertăților omului formal declarate. Garanțiile juridice în acest sens, sunt destul de numeroase și diverse, fiind consemnate atât în textele constituționale, cât și în actele legislative și normative.

Dezvoltarea democrației și edificarea statului de drept necesită activități care să contribuie la prezența masivă a instituțiilor sociale în toate domeniile de activitate ale statului. Respectiv, dacă un stat se dorește a fi democratic, atunci îl trebuie să creeze mijloacele necesare care ar permite cetățeanului să participe la gestionarea afacerilor publice și la luarea deciziilor care îl privesc, iar acest lucru se poate realiza, în mare parte, prin încurajarea sectorului asociativ din cadrul statului [45].

Astfel, o democrație autentică depinde de sprijinul cetățenilor. Participarea acestora la viața politică și cooperarea lor în cadrul instituțiilor politice este un factor determinant pentru buna funcționare a instituțiilor democratice în statul de drept. De aici, se poate spune că societatea civilă marchează spiritul democratic de organizare a corpului social. Ea e starea supremă a democrației, or, societatea democratică doar civilă poate fi [46].

Generalizând, ne expunem ferma convingere că edificarea statului de drept este imposibilă numai prin recunoașterea și proclamarea principiilor democratice de organizare a statului. Este strict necesar ca, mai întâi de toate, să conștientizăm esența acestui fenomen, să ne interiorizăm valorile acestuia și să ne formăm o voință fermă în promovarea lui.

### BIBLIOGRAFIE

1. Costachi Gh. Direcții prioritare ale edificării statului de drept în Republica Moldova. Tipografia Centrală, Chișinău, 2009, p. 33.
2. Юридический энциклопедический словарь. Под ред. А. Я. Сухарева. Москва: Юридическая энциклопедия, 1984, p. 82.
3. Costachi Gh., Cușmir V. Probleme ale statului de drept și administrării democratice. Chișinău, 2001, p. 8.
4. Боршевский А. П. Обучение демократии: Учебно-методическое пособие. Chișinău: Pontos, 2008 (Топografia „Reclama” S.A.), p. 74.
5. Guceac I. Curs elementar de drept constituțional. Chișinău: Reclama, 2001, p. 122-124.
6. Костаки Г., Султанов Р. Демократия и способы участия граждан в осуществлении государственной власти. Закон и Жизнь, 2013, № 3, p. 5.
7. Drăganu T. Introducere în teoria și practica statului de drept. Cluj-Napoca: Dacia, 1992, p. 7.
8. Костаки Г., Пынзару Т. Вовлечение граждан в процессе принятия решений: сущность, необходимость и способы реализации. В: Право и Политология, 2012, nr. 19, p. 25.
9. Пынзару Т., Султанов Р. Участие граждан в представительной демократии. В: Право и Политология, 2013, № 22, p. 15.
10. Пынзару Т., Султанов Р. Участие граждан в представительной демократии. В: Право и Политология, 2013, № 22, p. 15.
11. Costachi Gh. Statul de drept și democrația în Republica Moldova. Probleme ale edificării statului de drept în Republica Moldova. vol. II. Chișinău: I.S. F.E.-P. „Tipografia Centrală”, 2006, p. 32.
12. Costachi Gh. Democrația – condiție inerentă formării societății civile și edificării statului de drept. Legea și Viața, 2010, nr. 9, p. 5; Costachi Gh. Democrația – condiție indispensabilă afirmării societății civile și a cetățeanului în statul de drept. Международный Научный Журнал Верховенство Права, 2016, Украина, nr. 2, p. 6.
13. Кроль М. Партиципативная демократия и инструменты вовлечения граждан в процесс принятия решений в рамках местного самоуправления. В: <http://www.cloudwatcher.ru/what-we-think/14/>.
14. Кустарев А. После представительной демократии. В: Неприкосновенный запас: дебаты о политике и культуре, 2011, № 3 (77), p. 3.
15. Кроль М. Партиципативная демократия и инструменты вовлечения

граждан в процесс принятия решений в рамках местного самоуправления. В: <http://www.cloudwatcher.ru/what-we-think/14/>.

16. Îndrumător pentru participarea civilă la procesul de luare a deciziilor, adoptat de Conferința ONG-urilor Internaționale în sesiunea din 1 octombrie 2009. CONF/PLE(2009)CODE1. În: [http://www.coe.int/t/ngo/Source/Code\\_Romanian\\_final.pdf](http://www.coe.int/t/ngo/Source/Code_Romanian_final.pdf).

17. Пынзару Т., Султанов Р. Участие граждан в представительной демократии. В: Право и Политология, 2013, № 22, p. 15-16.

18. Scripnic V., Pînzaru T. Participarea civico-politică și responsabilizarea socială pentru o guvernare democratică. Cetățenia activă în perspectiva integrării europene. Contribuții științifice la edificarea și consolidarea statului de drept, conferință științifică internațională (3 mai 2011, mun. Chișinău). Chișinău: 2011, p. 179.

19. Очеретина М. А. Становление и развитие института публичных слушаний. Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук, 2009, вып. 9, p. 433-434.

20. Бусова Н. А. Делиберативная демократия и политика интересов. Вопросы философии, 2002, № 5, с. 45.

21. Руденко В.Н. Прямая демократия: модели правления, конституционно-правовые институты. Екатеринбург. УрО РАН, 2003, p. 20.

22. Омельченко О. А. Всеобщая история государства и права. Учебник. Москва, 1998, т. I, p. 350-357.

23. Очеретина М. А. Становление и развитие института публичных слушаний. Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук, 2009, вып. 9, p. 434.

24. Султанов Р. Политическое участие как выражение демократии. Contribuții științifice la edificarea și consolidarea statului de drept, conferință științifică internațională (3 mai 2011, mun. Chișinău). Chișinău, 2011, p. 710.

25. Costachi Gh. Statul de drept și democrația în Republica Moldova. Probleme ale edificării statului de drept în Republica Moldova. vol. II. Chișinău: Î.S. F.E.-P., Tipografia Centrală, 2006, p. 27; Costachi Gh., Cușmir V. Probleme ale statului de drept și administrării democratice. Chișinău, 2001, p. 26; Костаки Г., Султанов Р. Участие граждан в осуществлении государственной власти. Кишинэу: Б. и., 2018 (Tipogr. „Print Caro”), p. 243.

26. Costachi Gh. Forme ale democrației și eficiența mecanismului de guvernare. Legea și Viața, 2000, nr. 4, p. 3.

27. Pînzaru T. Participarea cetățenească: esență, beneficii, costuri. Contribuții științifice la edificarea și consolidarea statului de drept, materialele conferinței științifice internaționale (3 mai 2011, mun. Chișinău). Chișinău, 2011, p. 719.

28. Stănescu L.-S., Slusarciuc M. Advocacy sau reinventarea contemporană a democrației participative. O abordare din perspectiva eficienței Constituției. Acta Universitatis George Bacovia. Juridica, volume I, issue I/2012, p. 71.

29. Enciu N. Politologie: curs universitar. Chișinău, Civitas, 2005, p. 214.

30. Dinga A. Participare publică: îndrumare pentru un trai mai bun. Iași: Asociația Mai Bine, 2014, p. 4.

31. Implicarea cetățenilor – pe scurt. Ghid de participare publică pentru autoritățile publice locale / autori: O. Preda, S. Olteanu. București: CeRe – Centrul de Resurse pentru participare publică, 2008, p. 6.

32. Implicarea cetățenilor – pe scurt. Ghid de participare publică pentru autoritățile publice locale / autori: O. Preda, S. Olteanu. București: CeRe – Centrul de Resurse pentru participare publică, 2008, p. 6.

33. Pinzaru T. Asigurarea juridică a implicării cetățeanului în procesul decizional al autorităților de guvernare și reprezentative. Teză de doctor în drept. Chișinău, 2015, p. 35.

34. Пынзару Т. Гражданское участие: формы, принципы и условия эффективности. В: Право и Политология, 2014, № 25, p. 38.

35. Ce este participarea? În: <http://www.particip.gov.md/pageview.php?l=ro&idc=474>.

36. Никита С. Функционирование демократических институтов в правовом государстве. Определение демократии и правового государства. Aspecte juridice ale societății civile: realități și perspective, materiale ale conferinței teoretico-științifice internaționale (Chișinău, 26-27 februarie 2003). Chișinău: F.E.-P. „Tipografia Centrală”, 2003, p. 676-677.

37. Бородак А. Основы государства и права РМ. Кишинэу: Штиинца, 1998, p. 20.

38. Исмаилов И. А. Правовое государство: суждения и предложения. Санкт-Петербург: Издательство «Юридический центр Пресс», 2003, p. 40.

39. Крецу Е. Формирование правового государства в условиях глобализации. Aspecte juridice ale societății civile: realități și perspective, Materiale ale conferinței teoretico-științifice internaționale (Chișinău, 26-27 februarie 2003). Chișinău: F.E.-P. „Tipografia Centrală”, 2003, p. 509.

40. Costachi Gh. Direcții prioritare ale edificării statului de drept în Republica Moldova. Tipografia Centrală, Chișinău, 2009, p. 37.

41. Проблемы теории государства и права: Учебное пособие. Под ред. М. Н. Марченко. Москва: Юрист, 2001, p. 289-290.

42. Проблемы теории государства и права: Учебное пособие. Под ред. М. Н. Марченко. Москва: Юрист, 2001, p. 295-296.

43. Воеводин Л. Д. Юридический статус личности в России: Учебное пособие. Москва: 1997, p. 221-237.

44. Боброва Н. А. Гарантии реализации государственно-правовых норм. Воронеж, 1994; Матузов Н. И. Личность. Право. Демократия. Саратов, 1992.

45. Bantuș A. Rolul sectorului asociativ în dezvoltarea democrației. Probleme ale edificării statului de drept în Republica Moldova, vol. II. Chișinău: F.E.-P. „Tipografia Centrală”, 2006, p. 82.

46. Costachi Gh. Cetățeanul și puterea în statul de drept. Monografie. Chișinău: S.n., 2019, p. 484.

# UNELE REGLEMENTĂRI PRIVIND STATUTUL SALARIATULUI ÎN CALITATE DE SUBIECT AL DREPTULUI MUNCII

## SOME REGULATIONS REGARDING THE STATUS OF THE EMPLOYEE AS A SUBJECT OF LABOR LAW

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

**Eduard BOIȘTEANU,**  
*doctor habilitat, conferențiar universitar,*  
*Universitatea de Stat Alecu Russo*

### SUMMARY

*The article presents an extensive research of the legal status of the employee as a subject of labor law. In this context, we refer to the national legislation, the legislation of other countries, the legal doctrine and the European legal practice. The notion of employee is commented and the interference between civil capacity and work capacity, the common sides and delimitations are highlighted. Other authors' opinions are exposed vis-à-vis the discussed topic. The legal effects, which arise as consequence of recognition of limited or reduced legal capacities, are touched upon.*

**Keywords:** *natural person, legal capacity to work, atypical working relations, intellectual disability, dignity in work, equal opportunities.*

Conform legislației în vigoare, prin noțiunea de salariat se subînțelege o persoană fizică (bărbat sau femeie) care prestează o muncă conform unei anumite specialități, calificări sau într-o anumită funcție, în schimbul unui salariu, în baza contractului individual de muncă (art. 1 din CM al RM). Așadar, calitatea de salariat poate fi atribuită unei persoane în baza unor trăsături specifice raportului juridic de muncă, în forma sa tipică (întemeiată pe contractul individual de muncă). În condițiile de aplicare a unor noi forme de organizare a muncii, de apariție a unor raporturi de muncă de nivel transnațional, precum și a unor raporturi de muncă de natură „deghizată”, apare necesitatea de a formula o altă definiție legală a noțiunii de salariat, care ar lua în considerare și cazurile privind raporturile atipice de muncă. Pot fi preluate, în acest sens, unele construcții juridice, statornicite în practica judiciară a Uniunii Europene.

În ciuda multitudinii de legislație comunitară secundară, sensul termenului „lucrător” a fost reliefat de Curtea Europeană de Justiție. Astfel, termenul „lucrător” cuprinde persoanele angajate în țara gazdă, cele care se află în căutarea unui loc de muncă, șomerii apti de muncă și care, anterior, au fost angajați (cazul Hoekstra, nr. 75/63), persoanele incapabile de muncă din cauza bolii sau accidentării suferite în timpul angajării în țara gazdă, persoanele care au atins vârsta normală de pensionare în timpul desfășurării activității în țara gazdă [1]. S-a acordat, așadar, o semnifi-

cație mai largă noțiunii de lucrător. Totodată, observăm că urmează a fi recunoscută ca lucrător, în înțelesul dreptului comunitar, acea persoană care prestează doar o activitate ocazională sau cu timp de muncă parțial. Este suficient ca activitatea să fie efectivă, să nu fie pur și simplu una benevolă (cazul Levin nr. 53/81)[2].

Așadar, Curtea Europeană de Justiție a statuat (la soluționarea cazului Levin) că lucrătorii cu normă parțială intră sub incidența prevederilor Tratatului privind libera circulație și că este lipsit de importanță dacă lucrătorii aleg să-și completeze venitul din alte surse private.

În cazul Lawrie-Blum nr. 66/85, referindu-se la chestiunea dacă un profesor stagiar ar putea fi considerat „lucrător” în sensul prevederilor Tratatului privind libera circulație, Curtea Europeană de Justiție a oferit o definiție, alcătuită din trei părți: „Această noțiune trebuie definită în conformitate cu criteriile obiective, care disting relația de muncă prin referire la drepturile și îndatoririle persoanelor vizate. Trăsătura esențială a unei relații de muncă, însă, este aceea că pentru o anumită perioadă de timp, o persoană prestează o activitate pentru și sub conducerea unei alte persoane, în schimbul căreia primește o remunerație”[3]. Din aceste considerente, Curtea Europeană de Justiție a decis că un profesor stagiar poate fi considerat ca fiind lucrător, întrucât, pe durata serviciilor pregătitoare, au fost îndeplinite acele trei condiții enunțate mai sus, și anume: persoana în cauză a îndeplinit servicii cu valoare economică, sub conducerea școlii respective și a primit o anumită remunerație în schimb.

Pentru recunoașterea statutului de lucrător, munca prestată trebuie să îndeplinească sau să derive dintr-un scop economic (cazul Bettray nr. 344/87). În plus, orice persoană care îndeplinește activități de serviciu reale și efective, cu excluderea activităților atât de neînsemnate încât ar putea fi considerate ca fiind marginale și accesorii, este tratată ca lucrător (cazul Meeusen nr. 337/97). Preluând numeroasele interpretări jurisprudențiale, Directiva Consiliului 2004/38/CE „Privind dreptul la liberă circulație și sedere pe teritoriul statelor membre pentru cetățenii Uniunii și membrii familiilor acestora” prevede, în art. 7 alin. (3), că un cetățean al Uniunii, care nu mai desfășoară o activitate salariată sau o activitate independentă, își menține statutul de lucrător salariat sau al unui accident; b) este înregistrat în modul corespunzător ca fiind în șomaj involuntar după ce a fost angajat pe o perioadă de peste un an și s-a înregistrat ca persoană care caută de lucru la serviciul competent de ocupare a forței de muncă; c) este înregistrat în modul corespunzător ca fiind în șomaj involuntar după ce a îndeplinit un contract de muncă pe termen limitat, cu durata de sub un an, sau după ce a devenit șomer în mod involuntar în timpul primelor douăsprezece luni și s-a înregistrat ca persoană care caută de lucru la serviciul competent de ocupare a forței de muncă. În acest caz, statutul de lucrător se menține pentru o perioadă de cel puțin șase luni; d) începe un stagiul de formare profesională. Cu excepția cazului în care se află în șomaj involuntar, menținerea statutului de lucrător presupune ca pregătirea să aibă legătură cu activitatea profesională anterioară.

Din caracterul intuitu personae al contractului individual de muncă rezultă legătura indisolubilă dintre capacitatea de folosință și cea de exercițiu ale persoanei care urmează să se încadreze în muncă. Munca, prin definiție, este personală și, deci, nu poate fi efectuată prin intermediul altuia. Sub acest aspect, „capacitatea juridică, în ceea ce privește raportul juridic de muncă, poate fi considerată drept unică”[4].

Așadar, spre deosebire de capacitatea civilă în a cărei structură se regăsesc două

elemente – capacitatea de folosință și capacitatea de exercițiu, în cazul capacității juridice de muncă urmează a fi evidențiat caracterul unitar (inseparabil) al acesteia. Este limpede faptul că nici o normă juridică a dreptului muncii nu creează vreun temei suficient pentru o autonomie (chiar și relativă) a elementelor componente ale capacității juridice de muncă – a capacității de folosință și a celei de exercițiu.

O altă viziune a avut autorul rus B. K. Beghicev (Б. К. Бегичев), care, în lucrarea sa [5], consacră cercetării problematicei privind capacitatea juridică de muncă, a pledat pentru distingerea capacității de exercițiu. O astfel de distincție, în opinia autorului, poate fi operată în cazul unor categorii de drepturi a căror exercitare nu necesită participarea personală a salariatului și care, așadar, pot fi realizate printr-un reprezentant, cum ar fi: dreptul de a primi salariul, dreptul de a compensa prejudiciul cauzat vieții și sănătății salariaților ș. a.

O astfel de viziune a fost supusă unor critici serioase în doctrina rusă. Așadar, autorul rus L. I. Ghințburg (Л. Я. Гинцбург) a menționat că exemplele invocate mai sus sunt preluate din dreptul civil și dreptul procesual civil, și nu din dreptul muncii. „Este admisă achitarea salariului prin intermediul reprezentantului (în temeiul procurii) sau înaintarea, prin intermediul reprezentantului, a acțiunii civile în instanță de judecată cu privire la încasarea salariului. Dar, în acest caz, apare un raport juridic de o altă natură decât cea care vizează apariția dreptului la salariu, care se obține în urma prestării muncii în mod personal” [6].

În doctrina contemporană, autorul rus M. V. Lebedev (М. В. Лебедев) a împărtășit punctul de vedere al lui L. I. Ghințburg. Mai mult, M. V. Lebedev consideră că în dreptul muncii nu sunt temeiuri pentru formarea și dezvoltarea instituției juridice a reprezentării, întrucât raportul juridic de muncă nu admite modificarea componenței subiective. Caracterul personal al muncii constituie o temelie a raporturilor juridice de muncă [7].

Totodată, remarcăm faptul că autorii ruși M. V. Lușnikova și A. M. Lușnikov sunt susținătorii teoriei privind admisibilitatea instituției reprezentării în cadrul raporturilor individuale de muncă [8]. În plus, autorii menționați consideră că instituției reprezentării în dreptul muncii urmează să-i fie rezervat un loc special în cadrul părții generale a dreptului muncii și, totodată, în cuprinsul Codului muncii al Federației Ruse. Această instituție juridică ar urma, după M. V. Lușnikova și A. M. Lușnikov, să întrunească două tipuri de reprezentări juridice de muncă: reprezentarea salariaților și a angajatorilor în raporturi individuale de muncă și reprezentarea în cadrul raporturilor colective de muncă (de parteneriat social) [9].

Considerăm că instituția juridică a reprezentării poate fi regăsită doar în segmentul raporturilor colective de muncă, când, presupunem, sunt inițiate negocieri colective în vederea încheierii contractului colectiv de muncă sau a convenției colective. După cum am menționat, la desfășurarea unor astfel de raporturi sunt implicați subiecții colectivi, și anume: reprezentanții salariaților și ai angajatorilor.

În opinia noastră, instituția juridică a reprezentării nu-și găsește nici un sprijin normativ în cadrul raporturilor individuale de muncă, întrucât munca prestată în temeiul contractului individual de muncă are întotdeauna o natură personală. În asemenea circumstanțe și doar cu referire la raporturile individuale de muncă, ne raliem la opinia autorului rus M. V. Lebedev, care a respins, în mod categoric, ideea formării unei noi instituții juridice a reprezentării în dreptul muncii.

Caracterul personal al contractului individual de muncă se referă nu numai la persoana angajată, ci și la angajator, întrucât salariatul a căzut de acord să încheie



contractul individual de muncă cu o anumită persoană juridică sau fizică. Grație caracterului personal al contractului individual de muncă, un astfel de contract încetează în circumstanțe ce nu depind de voința părților în cazul decesului salariatului (declaratii acestuia decedat sau dispărut fără urmă în temeiul hotărârii judecătorești) sau al angajatorului persoană fizică (art. 82 lit. a) -b) din CM al RM).

Revenind la problematica capacității juridice de muncă, vom menționa că în calitate de condiții ale acesteia sunt recunoscute: criteriul de vârstă și criteriul volitiv. Ultimul criteriu vizează starea psihică a persoanei. În viziunea majorității autorilor, capacitatea juridică de muncă nu depinde de starea psihică a acesteia. Astfel, autorul rus N. G. Alexandrov (H. Г. Александров) a afirmat că „recunoașterea capacității juridice de muncă la o persoană declarată incapabilă conform dreptului civil nu se prezintă ca un paradox” [10]. O astfel de poziție a fost parțial susținută de către M. V. Lușnikova și A. M. Lușnikov, care afirmă că starea psihică și fizică a persoanei influențează doar asupra volumului capacității juridice de muncă.

O opinie diametral opusă expune O. V. Smirnov (O. B. Смирнов) [11], care consideră că persoana fizică declarată incapabilă nu poate fi titular al dreptului la muncă, întrucât, ca urmare a lipsirii prin hotărârea judecătorească de capacitate de exercițiu, aceasta nu poate dispune de capacitate juridică de muncă. În doctrina română s-a menționat că nu pot încheia contract individual de muncă persoanele puse sub interdicție din cauza alienației sau debilității mintale, întrucât acestea nu dispun de capacitate de exercițiu și le lipsește deci discernământul [12].

În opinia noastră, persoanele cu dizabilități dispun de capacitate juridică de muncă, dar volumul acesteia este redus. (În sensul Legii RM nr. 60/2012 privind incluziunea socială a persoanelor cu dizabilități, prin noțiunea de „persoană cu dizabilități” se înțelege o persoană cu deficiențe fizice, mintale, intelectuale sau senzoriale, deficiențe care, în interacțiune cu diverse bariere/obstacole, pot îngreuna participarea ei deplină și eficientă la viața societății în condiții de egalitate cu celelalte persoane). O astfel de afirmație se întemeiază pe considerentul că persoanele în cauză pot fi încadrate în muncă conform pregătirii lor profesionale și a capacității lor de muncă, atestate prin certificatul de încadrare în grad de dizabilitate și conform recomandărilor conținute în programul individual de reabilitare și incluziune socială, emis de Consiliul Național pentru Determinarea Dizabilității și Capacității de Muncă sau structurile sale teritoriale.

Menționăm, în acest sens, că, potrivit dispozițiilor Ordinului Ministerului Sănătății și Ministerului Protecției Sociale, Familiei și Copilului al RM nr. 30/99 din 15 aprilie 2009-M cu privire la aprobarea Recomandărilor de muncă în diverse limitări funcționale la persoanele cu dizabilități (nu a fost publicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova), persoanelor cu dereglări funcționale în afecțiuni mintale și de comportament li se recomandă activitate de muncă cu: a) evitarea ritmului de activitate fix, fără pauze, cu responsabilități; b) evitarea profesiunilor cu risc de acutizare a tulburărilor; c) activitate adaptivă cu efect psihoterapeutic benefic; d) prestarea muncii statice cu solicitări fizice și psihice limitate în condițiile zonei de confort; e) activități energetice ocupaționale cu acțiune psihoterapeutică benefică. În plus, legislația în vigoare instituie un regim facilitat de muncă în privința persoanelor cu dizabilități.

De-a lungul mai multor ani, ONG-uri ca DPI (Internaționala Persoanelor cu Dizabilități) și Inclusion International se luptă în vederea egalizării șanselor pentru persoanele cu dizabilități intelectuale și eliminarea oricăror forme de discriminare a



acestei categorii de persoane, inclusiv în segmentul angajării în muncă. În viziunea mai multor organisme internaționale, dizabilitatea intelectuală se deosebește radical de bolile mintale.

Dizabilitatea intelectuală este o stare caracterizată prin dificultăți de învățare și înțelegere, cauzată de o dezvoltare incompletă a inteligenței. Această stare este permanentă și nu poate fi ameliorată cu ajutorul medicamentelor. Dizabilitatea intelectuală poate fi determinată de factori genetici sau de mediu, însă nu de factori psihologici sau sociali. Deși persoanele cu dizabilități intelectuale întâmpină anumite dificultăți de învățare, ele pot avea un anumit grad de independență sau chiar pot deveni independente.

În conformitate cu art. 33, alin. (4) din Legea RM nr. 60/2012 „Privind incluziunea socială a persoanelor cu dizabilități”, în vederea realizării dreptului la muncă, persoanelor cu dizabilități li se oferă posibilitatea de a activa în cadrul oricărei întreprinderi, instituții, organizații, inclusiv în cadrul întreprinderilor specializate, secțiilor și sectoarelor specializate, dacă sunt întrunite condițiile stabilite de lege.

Totodată, atragem atenția asupra faptului că muncii îi revine un rol deosebit de important în procesul reabilitării socioprofesionale a persoanelor suferinde de tulburări psihice. Astfel, în privința acestor persoane se aplică uneori ergoterapia (terapia prin muncă) [13], prin care se subînțelege o tehnică medicală care contribuie la reabilitarea socioprofesională a persoanei suferinde de tulburări psihice, oferind terapie prin muncă adaptată, reprofesionalizare, activitate profesională protejată (art. 1 din Legea RM nr. 1402/1997 „Privind sănătatea mentală” [14].

În opinia autorilor Valentina Pritcan, Larisa Boderscova, Jana Chihai, valoarea economică a ergoterapiei are o importanță secundară prin faptul că: scurtează perioada incapacității de muncă; este un mijloc de instruire a deficiențelor pentru obținerea unor câștiguri prin muncă, economisind ajutoarele medicale și pensiile. Totodată, autorii menționați subliniază că principala sarcină a ergoterapiei nu este de a crea valori, ci de a ajuta beneficiarul să redobândească relațiile cu societatea și viața. Nu interesează cantitatea producției, ci ceea ce simte beneficiarul, posibilitatea de a fi din nou activ, de a crea ceva nou, fenomen ce are valoare și pentru societate [15].

Autorii Alexandru Nacu și Anatol Nacu au elucidat modalitățile concrete de aplicare a ergoterapiei în privința bolnavilor psihici. Astfel, pornind de la rolul esențial ce revine muncii în formarea și menținerea stării de echilibru a personalității umane, acești autori au reliefat mai multe structuri (unități) în cadrul cărora activitatea de muncă se prezintă ca factorul terapeutic principal, și anume [16]:

- atelierele protejate, deschise atât în cadrul cooperativelor de producție (cu gestiune proprie), cât și în cadrul întreprinderilor industriale. În asemenea ateliere pot activa bolnavii psihici cu deficiențe mai ușoare. În cazul dat, nu se pune problema îndeplinirii normelor de producție, atenția fiind concentrată asupra integrării lor de muncă, și nu asupra calității sau volumului prestației;

- centrele de ajutor prin muncă, având o organizare mai laxă și dispunând de mijloace de muncă de o mai mare mobilitate, sunt rezervate bolnavilor cu deficiențe mai accentuate și cu randament mai scăzut comparativ cu cei care desfășoară activități în cadrul atelierelor protejate;

- centrele de distribuire a muncii la domiciliu, care pot fi organizate pentru bolnavii care nu-și pot părăsi locuința, dar care sunt apti de a efectua o parte din operațiile inerente unei activități utile.

Legislația Republicii Moldova cuprinde unele reglementări ce vizează limitarea

temporară a practicării unor activități profesionale și a activităților cu pericol sporit în cazul persoanelor suferinde de tulburări psihice. Astfel, în conformitate cu prevederile art. 6 din Legea RM nr. 1402/1997 „Privind sănătatea mentală”, în caz de tulburări psihice, persoana poate fi declarată incapabilă de a desfășura anumite activități profesionale și activități cu pericol sporit pentru un termen de cel mult 5 ani, cu dreptul de reexaminare ulterioară. Hotărârea restrictivă este emisă de o comisie medicală, împuternicită de organul de ocrotire a sănătății, în temeiul concluziei asupra sănătății psihice a persoanei, și poate fi contestată în instanță judecătorească. Dacă până la expirarea termenului de 5 ani persoana nu este reexaminată de un consiliu (o comisie) de expertiză medicală a vitalității, ea devine, în mod automat, capabilă să desfășoare activitățile menționate.

Potrivit prevederilor art. 34, alin. (4) din Legea RM nr. 60/2012 „Privind incluziunea socială a persoanelor cu dizabilități”, angajatorii, indiferent de forma de organizare juridică, care conform schemei de încadrare a personalului au 20 de angajați și mai mult, creează sau rezervă locuri de muncă și angajează în muncă persoane cu dizabilități într-un procent de cel puțin 5 la sută din numărul total de salariați. Totodată, angajatorii vor asigura evidența cererilor (a documentelor anexate la acestea) ale persoanelor cu dizabilități care s-au adresat pentru a fi angajate în muncă într-un registru separat de strictă evidență, care va conține înregistrări privind deciziile de angajare sau refuz, cauzele refuzului, contestațiile etc.

Angajarea persoanei cu dizabilități în muncă se realizează în următoarele forme:

- la întreprinderi, instituții și organizații în condiții obișnuite;
- la domiciliu. În conformitate cu art. 35, alin. (2) din Legea RM nr. 60/2012 „Privind incluziunea socială a persoanelor cu dizabilități”, persoanele cu dizabilități angajate la domiciliu beneficiază din partea angajatorului de transportul la și de la domiciliu al materiilor prime și materialelor necesare în activitate și al produselor finite, precum și de adaptare rezonabilă, după caz;

- la întreprinderile specializate, fondate de societățile și asociațiile obștești ale persoanelor cu dizabilități. În art. 36, alin. (2) din Legea RM nr. 60/2012 „Privind incluziunea socială a persoanelor cu dizabilități” se prevede că statul va subvenționa parțial procurarea utilajului și a materiei prime, crearea locurilor de muncă; de asemenea, va compensa parțial contribuțiile de asigurări sociale de stat achitate de către întreprinderile specializate ale Societății Invalizilor din Republica Moldova, Societății Orbilor din Republica Moldova și Asociației Surzilor din Republica Moldova. Mijloacele financiare respective vor fi aprobate anual prin legea bugetului de stat. În plus, întreprinderile specializate se scutesc de impozite și taxe conform legislației în vigoare.

Problema constatării existenței sau inexistenței capacității juridice de muncă prezintă o serie de dificultăți în cazul persoanelor fizice a căror capacitate de exercițiu a fost limitată. Facem în acest sens referire la prevederile art. 25, alin. (1) din CC al RM, potrivit căruia persoana care, în urma consumului abuziv de alcool sau de droguri și de alte substanțe psihotrope, înrăutățește starea materială a familiei sale poate fi limitată de către instanța de judecată în capacitatea de exercițiu.

Persoana limitată în capacitatea de exercițiu are dreptul să încheie acte juridice cu privire la dispunerea de patrimoniu, să primească și să dispună de salariu, de pensie sau de alte tipuri de venituri doar cu acordul curatorului.

Așadar, observăm că limitarea persoanei fizice (a salariatului) în capacitatea de exercițiu nu implică nemijlocit lipsirea acesteia (acestuia) de capacitatea juridică de muncă. Însă trebuie să facem o remarcă: legislația în vigoare înaintează cerințe

privind dispunerea de capacitate deplină de exercițiu la ocuparea anumitor funcții (funcții de răspundere), și anume: funcționar public (art. 27, alin. (1) lit. c) din Legea RM nr. 158/2008 „Cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public” [17]; procuror (art. 36 alin. (1) lit. b) din Legea RM nr. 294/2008 „Cu privire la Procuratură” [18]; ofițer de informații și securitate (art. 7 alin. (1) lit. a) din Legea RM nr. 170/2007 „Privind statutul ofițerului de informații și securitate” [19]; administrator al societății cu răspundere limitată (art. 69 alin. (2) din Legea RM nr. 135/2007 „Privind societățile cu răspundere limitată” [20]; grefier (art. 11 lit. c) din Legea RM nr. 59/2007 „Privind statutul și organizarea activității grefierilor din instanțele judecătorești” [21]; angajat al Curții de Conturi (art. 24 alin. (1) lit. a) din Legea Curții de Conturi, nr. 261/2008 [22] ș.a. În aceste circumstanțe, se pune întrebarea dacă limitarea în capacitatea de exercițiu, operată în privința persoanei care ocupă una dintre funcțiile menționate mai sus, va avea sau nu consecințe negative pentru aceasta pe tărâmul profesional?

După cum rezultă din prevederile CC al RM, persoana limitată în capacitatea de exercițiu nu suferă de tulburări psihice și, deci, își poate conștientiza sau dirija acțiunile sale. În privința acestei persoane sunt instituite anumite limitări în ceea ce privește încheierea actelor juridice cu privire la dispunerea de patrimoniu, primirea și dispunerea de salariu, de pensie sau de alte tipuri de venituri. Ca urmare, legislația civilă nu consacră urmări negative pe linia profesională pentru persoana fizică care a fost limitată în capacitatea de exercițiu.

Însă, în opinia noastră, faptul că legiuitorul a statuat în actele legislative menționate mai sus o cerință specială privind dispunerea de capacitate deplină de exercițiu la ocuparea funcțiilor de răspundere, conduce la ideea că limitarea salariului în capacitatea de exercițiu va antrena necorespunderea acestuia condițiilor pentru numirea în funcția respectivă sau pentru aflarea în exercițiul acesteia. În plus, putem invoca, în acest sens, un argument suficient, citând prevederile art. 15 alin. (2) lit. b) din Legea RM nr. 333/2006 „Privind statutul ofițerului de urmărire penală” [23], potrivit căruia, nu poate fi numită în funcția de ofițer de urmărire penală persoana care a fost declarată, în modul stabilit de legislație, incapabilă sau limitată în capacitatea de exercițiu, precum și dispozițiile art. 6 din Legea serviciului în organele vamale (nr. 1150/2000) [24], care instituie restricții atât la angajarea în organul vamal, cât și în perioada exercițiului funcțiunii în cadrul acestuia pentru persoana recunoscută, prin hotărâre judecătorească definitivă, incapabilă sau cu capacitate de exercițiu limitată. Observăm că cerința legală privind dispunerea de capacitate deplină de exercițiu, grație faptului că a fost formulată puțin altfel în ultimele două pasaje legislative, face dovada unui grad mai mare de concretizare.

Spre deosebire de criteriul volitiv, cel al vârstei este consfințit expres în legislația muncii a RM. Astfel, art. 46, alin. (2) din CM al RM prevede că persoana fizică dobândește capacitatea de muncă la împlinirea vârstei de 16 ani. Cu titlu de excepție, persoana fizică poate încheia un contract individual de muncă și la împlinirea vârstei de 15 ani, cu acordul scris al părinților sau al reprezentanților legali, dacă, în consecință, nu îi vor fi periclitate sănătatea, dezvoltarea, instruirea și pregătirea profesională. Acordul părinților sau al reprezentanților legali pentru tânărul între 15-16 ani trebuie să fie prealabil sau cel puțin concomitent încheierii contractului individual de muncă, special (să vizeze un anumit contract) și expres (să fie exprimat în formă scrisă). Lipsa acordului din partea părinților sau a reprezentanților legali antrenează nulitatea absolută a contractului individual de muncă.

Considerăm că părinții sau reprezentanții legali au posibilitatea de a revoca acordul lor în cazurile în care condițiile de muncă, existente în momentul încheierii contractului individual de muncă, se modifică și pot periclita sănătatea, dezvoltarea, instruirea și pregătirea profesională a minorului. În aceste condiții, concluzionăm, că art. 82 din CM al RM, care enumeră temeiurile de încetare a contractului individual de muncă în circumstanțe ce nu depind de voința părților, urmează să fie completat cu următorul temei: revocarea de către părinți sau reprezentanți legali a acordului dat pentru încheierea contractului individual de muncă, în cazul salariatului minor cu vârsta cuprinsă între 15-16 ani.

În temeiul art. 46, alin. (4) din CM al RM, se interzice încadrarea în muncă a persoanelor în vârstă de până la 15 ani, precum și angajarea persoanelor private de instanța de judecată de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate în funcțiile și activitățile respective.

Reglementările naționale privind vârsta minimă de încadrare în muncă corespund întru totul instrumentelor internaționale din domeniu. Astfel, Convenția OIM nr. 138/1973 „Privind vârsta minimă de încadrare în muncă” [25], prin reglementările sale, instituie interdicția încadrării în muncă a persoanelor sub vârsta de 15 ani. De asemenea, acest instrument internațional relevă faptul că vârsta încadrării în muncă nu poate fi, în nici un caz, inferioară vârstei la care încetează școlarizarea obligatorie.

Cu toate acestea, articolul 7 din Convenția nr. 138/1973 acordă legislației naționale posibilitatea autorizării încadrării în muncă ușoară a persoanelor între 13 și 15 ani sau a executării de către aceste persoane a unor astfel de munci, cu condiția că muncile respective: a) să nu fie susceptibile de a le prejudicia sănătatea sau dezvoltarea; b) să nu fie de natură a le prejudicia: interesul pentru școală, participarea la programele de orientare sau formare profesională aprobate de autoritatea competentă, posibilitatea de a beneficia de instruirea obținută. Codul muncii al RM interzice utilizarea muncii persoanelor în vârstă de până la 18 ani la lucrările cu condiții de muncă grele, vătămătoare și (sau) periculoase, la lucrări subterane, precum și la lucrări care pot să aducă prejudicii sănătății sau integrității morale a minorilor (jocurile de noroc, lucrul în localurile de noapte, producerea, transportarea și comercializarea băuturilor alcoolice, a articolelor din tutun, a preparatelor narcotice și toxice). De asemenea, persoanele în vârstă de până la 18 ani nu pot efectua lucrări și ocupa funcții materialmente responsabile, cum ar fi cele de casieri, controlori, vânzători, șefi de depozite și alte funcții specificate în Hotărârea Guvernului RM nr. 449/2004 „Despre aprobarea Nomenclatoarelor funcțiilor deținute și lucrărilor executate de către salariații cu care angajatorul poate încheia contracte scrise cu privire la răspunderea materială individuală sau colectivă (de brigadă) deplină, precum și a contractelor-tip cu privire la răspunderea materială deplină” [26].

Prevederile CM al RM referitor la interdicția antrenării minorilor la anumite tipuri de lucrări sunt dezvoltate și concretizate în Hotărârea Guvernului RM nr. 541/2014 „Cu privire la aprobarea Nomenclatorului lucrărilor cu condiții de muncă grele, vătămătoare și/ sau periculoase la care este interzisă aplicarea muncii persoanelor în vârstă de până la 18 ani și a Normelor de solicitare maximă admise pentru persoanele în vârstă de până la 18 ani la ridicarea și transportarea manuală a greutăților” din 07.07.2014 [27]. Astfel, potrivit Anexei nr. 2 al Hotărârii menționate sunt stabilite norme de solicitare maximă admise pentru persoanele în vârstă de până la 18 ani la ridicarea și transportarea manuală a greutăților:

- persoanelor mai tinere de 18 ani le sunt proscrie lucrările: a) care țin de ridicarea și transportarea manuală a greutăților: pentru persoanele de ambele sexe în

vârstă de la 15 până la 16 ani – orice greutate; pentru persoanele de ambele sexe în vârstă de la 16 până la 18 ani – greutate de 2 kg (masa totală a greutăților transportate în timpul unui schimb de lucru nu trebuie să depășească 700 kg); b) la executarea cărora, de rând cu lucrul de bază, sunt ridicate și transportate manual greutăți: pentru persoanele de ambele sexe în vârstă de la 15 până la 16 ani – greutăți mai mari de 2 kg; pentru persoanele de ambele sexe în vârstă de la 16 până la 18 ani – greutăți mai mari de 4 kg;

- durata lucrărilor de transportare manuală a greutăților nu trebuie să depășească o treime din durata schimbului de lucru, iar masa totală a greutăților transportate în timpul schimbului nu trebuie să depășească: pentru persoanele de ambele sexe în vârstă de la 15 până la 16 ani – 175 kg; pentru persoanele de ambele sexe în vârstă de la 16 până la 18 ani – 350 kg.

Reținem că legislația în vigoare poate institui o vârstă minimă majorată pentru apariția capacității juridice de muncă. De exemplu, în funcția de ofițer de informații și securitate poate fi angajată doar persoana care a atins vârsta de cel puțin 21 de ani (art. 7, alin. (1) din Legea RM nr. 170/2007 „Privind statutul ofițerului de informații și securitate”). O cerință similară este prevăzută de art. 20, alin. (1) lit. a) și art. 27, alin. (2) lit. a) din Legea RM nr. 283/2003 „Privind activitatea particulară de detectiv și de pază” [28] în privința persoanelor care vor să fie încadrate în activitatea particulară de detectiv și de pază. Desigur că astfel de reglementări țin de problematica diferențierii capacității juridice de muncă.

Limita maximă de vârstă până la care se menține capacitatea juridică de muncă poate fi statuată în acte normative doar pentru ocuparea anumitor funcții. Astfel, conform art. 82, lit. i) din CM al RM, conducătorul unității de stat, inclusiv municipale, sau al unității cu capital majoritar de stat urmează să fie eliberat din serviciu la atingerea vârstei de 65 de ani. În situația analizată, atingerea limitei maxime de vârstă micșorează volumul capacității juridice de muncă a persoanei vizate, dar nu împiedică ocuparea oricărei alte funcții a cărei exercitare nu implică asemenea restricții de vârstă. Ca o confirmare la cele spuse, menționăm că notă la art. 82 din Codul muncii al RM statuează: persoanele eliberate din serviciu în temeiul art. 82, lit. i) din CM al RM pot fi angajate pe o durată determinată conform art. 55, lit. f) din CM al RM în orice funcție, alta decât cea de conducător de unitate de stat, inclusiv municipală, sau de unitate cu capital majoritar de stat.

Potrivit legislației în vigoare, capacitatea juridică de muncă a persoanei poate fi supusă unor limitări. Așadar, limitarea capacității juridice de muncă se admite în cazurile prevăzute de lege în privința persoanei care a săvârșit o infracțiune sau o contravenție. De exemplu, în temeiul sentinței de condamnare, persoana poate fi privată de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate pe un termen de la 1 la 5 ani. În sensul Codului penal al Republicii Moldova (în continuare – CP al RM) [31], privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate constă în interzicerea de a ocupa o funcție sau de a exercita o activitate de natura aceleia de care s-a folosit condamnatul la săvârșirea infracțiunii (art. 65 alin. (1) din CP al RM).

Limitarea capacității juridice de muncă poate fi operată doar cu respectarea strictă a următoarelor condiții [32]: a) o astfel de limitare poate surveni doar în cazurile prevăzute de lege; b) poate fi dispusă în mod individual, în temeiul hotărârii judecătorești; c) poate fi operată doar în privința anumitor tipuri de activități de muncă; d) este limitată în timp.

La încheierea contractului individual de muncă pot apărea situații de incompatibilitate legală. În acest sens, împărtășim opinia autorului român Constantin Bratu, care consideră că incompatibilitățile sunt „acele limitări sau restrângeri ale capacității juridice, reglementate în mod expres și restrictiv de lege, în scopul ocrotirii persoanei sau al apărării unor interese generale ale societății” [33]. De exemplu, art. 296, alin. (2) din CM al RM stabilește incompatibilități pentru desfășurarea activității pedagogice (didactice). Astfel, în virtutea reglementărilor invocate mai înainte, nu se admit în activitatea pedagogică (didactică) persoanele private de acest drept prin hotărârea instanței de judecată sau în baza certificatului medical corespunzător, precum și persoanele cu antecedente penale pentru anumite infracțiuni. Lista contraindicațiilor medicale și a infracțiunilor care nu permit practicarea activității pedagogice (didactice) se stabilesc prin lege.

Situațiile de incompatibilitate pot fi statuate nu doar în cuprinsul CM al RM, dar și în dispozițiile altor acte normative. Astfel, în Hotărârea Guvernului RM nr. 743 din 11.06.2002 „Cu privire la salarizarea angajaților din unitățile cu autonomie financiară” [34] sunt consacrate situații de incompatibilitate sub formă de restrângeri ale cumulului de funcții, și anume: nu se permite cumularea de funcții în orele de program conducătorilor unităților, locțiitorilor și ajutorilor lor, inginerului-șef, contabilului-șef, altor specialiști șefi, directorilor de compartimente și conducătorilor (managerilor, șefilor) de subdiviziuni structurale specializate în activități de producție, iar altor persoane cu funcții de conducere nu li se permite cumularea a două funcții de conducere (anexa nr. 6 la Hotărârea Guvernului RM nr. 743/2002). Conținutul incompatibilităților este legat de anumite cerințe.

Astfel, este întemeiată opinia lui Constantin Bratu (viziune la care aderăm) potrivit căreia unele dintre incompatibilități „vizează ocrotirea sănătății (spre exemplu, interzicerea angajării femeilor gravide la locuri de muncă grele, vătămătoare sau periculoase), altele sunt referitoare la vârstă (urmăresc asigurarea unei posibilități reale de a se exercita anumite obligații de serviciu), altele au în vedere eficiența unor sancțiuni penale (cum ar fi, de exemplu, pedeapsa complementară a exercitării unor drepturi) ori asigurarea apărării sau siguranței naționale (în cazul angajării străinilor)” [35].

Statutul juridic al salariatului este caracterizat printr-un număr impunător de drepturi și obligații ce-i revin acestuia în procesul de înfăptuire a activității de muncă. Menționăm, în acest sens, că drepturile de bază ale salariatului în sfera muncii sunt consfințite în art. 42-45 din Constituție și în art. 9, alin. (1) din Codul muncii al RM. Astfel, din categoria drepturilor de bază ale salariaților fac parte: a) dreptul la încheierea, modificarea, suspendarea și desfacerea contractului individual de muncă, în modul stabilit de CM al RM; b) dreptul la muncă, conform clauzelor contractului individual de muncă; c) dreptul la un loc de muncă, în condițiile prevăzute de standardele de stat privind organizarea, securitatea și sănătatea în muncă, de contractul colectiv de muncă și de convențiile colective; d) dreptul la achitarea la timp și integrală a salariului, în corespundere cu calificarea sa, cu complexitatea, cantitatea și calitatea lucrului efectuat; e) dreptul la odihnă, asigurată prin stabilirea duratei normale a timpului de muncă, prin reducerea timpului de muncă pentru unele profesii și categorii de salariați, prin acordarea zilelor de repaus și de sărbătoare nelucrătoare, a concediilor anuale plătite; f) dreptul la informare deplină și veridică despre condițiile de muncă și cerințele față de securitatea și sănătatea în muncă la locul de muncă; g) dreptul la adresare către angajator, patronate, sindicate, organele administrației publice centrale și locale, organele de jurisdicție a muncii; h) dreptul la formare profesională, re-



ciclare și perfecționare, în conformitate cu CM al RM și cu alte acte normative; i) dreptul la libera asociere în sindicate, inclusiv la constituirea de organizații sindicale și aderarea la acestea pentru apărarea drepturilor sale de muncă, a libertăților și intereselor sale legitime; j) dreptul la participare în administrarea unității, în conformitate cu CM al RM și cu contractul colectiv de muncă; k) dreptul la purtare de negocieri colective și încheiere a contractului colectiv de muncă și a convențiilor colective, prin reprezentanții săi, la informare privind executarea contractelor și convențiilor respective; l) dreptul la apărare, prin metode neinterzise de lege, a drepturilor sale de muncă, a libertăților și intereselor sale legitime; m) dreptul la soluționarea litigiilor individuale de muncă și a conflictelor colective de muncă, inclusiv dreptul la grevă, în modul stabilit de CM al RM și de alte acte normative; n) dreptul la repararea prejudiciului material și a celui moral cauzate în legătură cu îndeplinirea obligațiilor de muncă, în modul stabilit de CM al RM și de alte acte normative; o) dreptul la asigurarea socială și medicală obligatorie, în modul prevăzut de legislația în vigoare.

Așadar, drepturile de bază ale salariatului pot fi clasificate în două mari categorii:

- drepturile individuale ale salariatului, care pot fi realizate, în mod independent, de către fiecare salariat. Astfel, din această categorie fac parte următoarele drepturi: dreptul la încheierea, modificarea, suspendarea și desfacerea contractului individual de muncă, în modul stabilit de CM al RM; dreptul la muncă, conform clauzelor contractului individual de muncă; dreptul la achitarea la timp și integrală a salariului, în corespundere cu calificarea sa, cu complexitatea, cantitatea și calitatea lucrului efectuat; dreptul la odihnă ș. a.;

- drepturile colective ale salariaților (care pot fi realizate doar prin reprezentare).

La această categorie de drepturi pot fi raportate: dreptul la administrarea unității; dreptul la purtare de negocieri colective și încheiere a contractului colectiv de muncă și a convențiilor colective; dreptul la informare privind executarea contractelor colective de muncă și convențiilor colective; dreptul la grevă.

În doctrina rusă [36], drepturile statutare (de bază) ale salariatului sunt divizate în două categorii: drepturile de muncă a căror realizare asigură satisfacerea unui interes material (ex. dreptul la achitarea la timp și integrală a salariului; dreptul la odihnă, asigurată prin acordarea concediilor anuale plătite etc.) și drepturile de muncă cu caracter personal nepatrimonial (ex. la demnitate în muncă; dreptul la egalitatea de șanse și de tratament la angajare potrivit profesiei, la perfecționare profesională, la promovare în serviciu etc.).

În acest context, referindu-ne la legislația națională menționăm, că obligațiile de bază ale salariaților sunt expuse în art. 9, alin. (2) din CM al RM, în Regulamentul intern al unității, în alte acte normative locale, în fișele de post, precum și în contractul individual de muncă.

## BIBLIOGRAFIE

1. Nicolae Voiculescu. Drept comunitar al muncii. București, Rosetti, 2005, p. 85.
2. Ibidem, p. 86.
3. A se vedea, pentru dezvoltări: Paul Craig, Gráinne de Búrca, Dreptul Uniunii Europene: comentarii, jurisprudență și doctrină. București, Hamangiu, 2009, p. 929-942.
4. Ion Traian Ștefănescu. Dreptul muncii. București, Lumina Lex, 1997, p. 75.
5. Бегичев Б. К. Трудовая правоспособность советских граждан. Москва, 1972, с. 72-73.

6. Гинцбург Л. Я. Социалистическое трудовое правоотношение. Москва, Наука, 1977, с. 200.
7. Лебедев В. М. Лекции по трудовому праву России, выпуск 3, томск, 2002, с. 51.
8. А. М. Лушников, М. В. Лушникова. Курс трудового права: учебник., том 1. Москва, Статут, 2009, с. 769.
9. Ibidem, p. 770.
10. Ibidem, p. 771.
11. Смирнов О. В. Природа и сущность права на труд в СССР. Москва, Юридическая литература, 1964, с. 25.
12. Alexandru Țiclea, op. cit., 2011, p. 28.
13. Etimologic ergoterapia provine de la cuvîntul grecesc ergon=muncă și the-rapia= tratament.
14. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 44-46 din 21.05.1998.
15. Valentina Pritcan, Larisa Boderscova, Jana Chihai. Terapie ocupațională și reabilitare psihosocială. Bălți, 2008, p. 135.
16. A se vedea pentru dezvoltări: Alexandru Nacu, Anatol Nacu. Psihiatrie judiciară. Chișinău, F.E.P. „Tipografia Centrală”, 1997, p. 345-352.
17. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 230-232 din 23.12. 2008.
18. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 55-56 din 17.03.2009.
19. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 171-174 din 02.11.2007.
20. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 127-130 din 17.08.2007.
21. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 64-66 din 11.05.2007
22. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 237-240 din 31.12.2008.
23. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 195-198 din 22.12.2006.
24. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 106-108 din 24.08.2000.
25. Ratificată prin Hotărârea Parlamentului RM nr. 519-XIV din 15.07.1999.
26. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 73 din 07.05.2004.
27. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 185-199 din 18.07.2014.
28. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 200-203 din 19.09.2003.
29. Hotărârea Curții Constituționale a RM nr. 30 din 23.12.2010 „Pentru controlul constituționalității art. 16, alin. (1) lit. g) din Legea nr. 1453-XV din 08.11.2002 „Cu privire la notariat”, cu modificările și completările ulterioare”. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1-4 din 07.01.2011.
30. Hotărârea Curții Constituționale a RM nr. 6 din 22.03.2011 „Privind excepția de neconstituționalitate a art. 62, alin. (1) lit. d) din Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158-XVI din 4 iulie 2008”. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 46-52 din 01.04.2011.
31. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 128-129 din 13.09.2002.
32. А. М. Лушников, М. В. Лушникова. Указ. Соч., 2009, с. 780.
33. Constantin Bratu. Capacitatea juridică a persoanelor la încheierea contractului de muncă. Revista română de dreptul muncii nr. 4/2008, p. 60.
34. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 79-81 din 20.06.2002.
35. Constantin Bratu, op. cit., 2008, p. 61.
36. А. М. Лушников, М. В. Лушникова. Указ. Соч., 2009, с. 782-794.



# **IMPACTUL MANAGEMENTULUI FINANTELOR PUBLICE ASUPRA ÎNTINDERII ȘI CALITĂȚII EXERCIȚIULUI DREPTURILOR OMULUI (ECONOMICE ȘI SOCIALE ÎN PARTICULAR)**

## **IMPACT OF PUBLIC FINANCE MANAGEMENT ON THE SCOPE AND QUALITY OF THE EXERCISE OF HUMAN RIGHTS (ECONOMIC AND SOCIAL IN PARTICULAR)**

**Mariana ODAINIC,**  
*doctor, conferențiar universitar,*  
*Academia de Administrare Publică*

### **SUMMARY**

*All human rights potentially have implications for budgetary allocations and public finance management. We highlight here the linkage between public finance management, particularly budget decisions, and the realization (or not) of human rights [2] (especially economic and social rights). In the end, we conclude that the existing legislation and standards of public finance management may have to be revised to support an effective rights-based administration of public finances. Good financial management is one of the main conditions, which can really influence the way members of all communities do exercise their rights.*

**Keywords:** *public finance management, human rights, economic and social rights, rights-based administration of public finances.*

Conform Ministerului Finanțelor al Republicii Moldova, Managementul Finanțelor Publice (MFP) reprezintă sistemul prin care resursele financiare sunt planificate, direcționate și controlate, pentru a permite și a influența îndeplinirea eficientă și efecace a obiectivelor serviciilor publice. Calitatea sistemelor de MFP este esențială în gestionarea economică și furnizarea de servicii publice eficiente și durabile. În sensul asigurării celui mai înalt nivel al MFP, Ministerul Finanțelor depune eforturi continue spre îmbunătățirea sistemelor acestuia, prin intermediul următoarelor componente: îmbunătățirea planificării, bugetării, contabilității și responsabilității și îmbunătățirea prestării serviciilor publice [8]. Toate aceste componente vor trebui adaptate tuturor rigorilor de atingere a celor mai înalte standarde în toate domeniile finanțate din resurse financiare publice.

Atunci când examinăm totalitatea abordărilor doctrinare ale conceptului de management al finanțelor publice, inevitabil apare în vizor beneficiarul final al unui management financiar public calitativ/necalitativ – destinatarul serviciilor publice (persoane fizice și juridice). Iar abordarea beneficiilor unui sistem eficient de management financiar public implică, indiscutabil, conținutul acestor beneficii, conținut ce derivă din raporturile juridice în care aceste subiecte își vor valorifica drepturile și își vor executa obligațiile inerente. Aici cu siguranță trebuie menționat faptul că, categoria de drepturi ale beneficiarilor de servicii publice își are sorgintea anume în instituția drepturilor omului, în toate categoriile și generațiile de drepturi ale omului.

Anume de aici derivă conexiunea și se evidențiază o multitudine de interacțiuni și efecte reciproce generate de totul ce implică administrarea finanțelor publice și eficiența exercițiului drepturilor omului (în particular al celor economice și sociale).

Alt aspect ce duce la ideea conexiunii drepturilor omului cu instituția MFP derivă din faptul că resursele financiare publice se constituie cu un esențial aport al subiecților de drept – beneficiare ale serviciilor publice. Este vorba de aportul ce își are expresia în contribuțiile de natură fiscală, vamală etc. Bineînțeles că având o contribuție activă la crearea resurselor financiare publice, fiecare contribuabil (mai cu seamă cei cu moralitate fiscală exemplară) are anumite așteptări justificate de la instituțiile publice, de la calitatea serviciilor publice. Iar acest feed-back așteptat, cu expresie în servicii publice, este un rezultat al unei administrări a finanțelor publice (inclusiv) bazate pe cele mai bune practici și cu centrarea pe interesul public urmărit în activitatea fiecărei instituții implicate în acest proces.

Interesul public trebuie să fie în centrul obiectivelor tuturor politicilor publice, inclusiv cele ce țin de generarea, acumularea, distribuirea, redistribuirea finanțelor publice.

În acest sens vom invoca chiar stipulațiunile Constituției Republicii Moldova, din art. 58 - Participarea la cheltuieli financiare, care consfințește următoarele: Cetățenii sunt obligați să participe la cheltuielile publice prin plata impozitelor și taxelor. Sistemul fiscal prevăzut de lege trebuie să asigure o distribuție echitabilă a sarcinii fiscale. Orice alte impozite decât cele stabilite prin lege sunt interzise. Un sistem ordonat, transparent și eficient de colectare a impozitelor și utilizarea conformă a acestor mijloace este de fapt lucrul care stă la baza însăși a statului (...) [9]. În context fiscal, fiecare contribuabil este legat de executarea obligațiilor de natură fiscală în strictă conformitate cu reglementările de domeniu și, deși statul nu este obligat la careva contraprestații în mod direct și în context strict fiscal, atunci satisfacerea interesului general, inclusiv prin cea mai eficientă administrare a finanțelor publice, ar fi una dintre manifestările pe care contribuabilul (persoane fizice și juridice) le așteaptă în consecință. Acest lucru este absolut firesc și derivă însăși din natura juridică a statului și a menirii instituțiilor publice.

Când abordăm administrarea finanțelor publice ca aspect al administrării publice în general, cu siguranță cel mai mare impact vizibil și foarte ușor sesizabil va fi reprezentat de drepturi din categoria drepturilor economice și sociale. Așa cum abordează mulți autori, drepturile economice în calitate de libertăți publice fac inerentă existența statului. Or, ele sunt abordate ca și libertăți publice, întrucât creează individului și colectivităților spațiu de manifestare a unor interese și drepturi specifice. De menționat este și faptul că drepturile economice ale omului ca libertăți publice nu se confundă cu drepturi subiective, care sunt niște drepturi ce aparțin unui subiect, în timp ce libertatea publică aparține tuturor subiecților de drept, în mod egal, din punct de vedere juridic, o libertate juridică universală. Astfel, drepturile economice ale omului sunt niște drepturi subiective în sensul că titularul lor are posibilitatea de a se bucura singur de privilegiile concrete stabilite și asigurate de stat [3, p. 90].

Raportarea drepturilor economice la puterea publică și, nemijlocit la actul administrării publice a finanțelor publice, rezultă din pledoariile cunoscutului filosof englez Thomas Hobbes care afirma că în afara puterii publice nu se poate vorbi despre un drept subiectiv, dat fiind că el este creația acestei puteri, ca și dreptul obiectiv, în general [11, p. 162].

Or, drepturile economice ale omului, ca și celelalte categorii de drepturi ale omului, sunt indisolubil legate de puterea publică. Existența lor, constatarea, consfințirea

juridică a acestora este conexă existenței statului și puterii publice. Ulteriorul beneficiu deplin de aceste drepturi depinde atât de subiectul titular și de felul în care acesta alege să își exercite drepturile sale (în condiția în care cadrul juridic este prielnic unui exercițiu plenipotențiar) dar, și de felul în care condițiile de exercitare a drepturilor economice sunt create și adaptate la noile realități în permanență de către puterea publică.

În cele ce urmează vom invoca selectiv anumite competențe ale autorităților publice și anumite drepturi fundamentale, întru evidențierea interferenței acestor instituții importante ale dreptului.

Astfel, conform art. 25 al Legii finanțelor publice și a responsabilității bugetar-fiscale, în domeniul finanțelor publice, instituțiile bugetare au următoarele competențe și responsabilități de bază:

- a) elaborează și prezintă propuneri de buget;
- b) repartizează limitele de alocații bugetare conform clasificăției bugetare;
- c) colectează venituri;
- d) își asumă angajamente bugetare și efectuează cheltuieli în scopurile și în limitele alocațiilor bugetare;
- e) implementează și raportează programele în conformitate cu obiectivele și indicatorii de performanță asumați;
- f) asigură gestionarea alocațiilor bugetare și administrarea patrimoniului public, în conformitate cu principiile bunei guvernări;
- g) publică bugetele și rapoartele privind executarea acestora, inclusiv privind performanța în cadrul programelor;
- h) exercită alte competențe și responsabilități prevăzute de legislație [4, art. 25].

Or, pe lângă importante atribuții ale autorităților publice implicate în procesul bugetar, fiecare instituție bugetară (activitatea căreia este finanțată în principal de la bugetul public), dispune de un șir de atribuții bugetare care, prin felul în care sunt realizate, exercită un important impact asupra plenitudinii exercițiului unor categorii de drepturi ale cetățenilor statului.

În aceste condiții, este extrem de important să menționăm că, în primul rând, Constituția Republicii Moldova prevede importante atribuții fundamentale ce au un impact determinant asupra climatului de exercitare a drepturilor fundamentale și a drepturilor derivate de la această categorie. Astfel, conform art. 107 CRM, ministerele sunt organele sectoriale centrale ale statului, care implementează politica Guvernului, decretele și ordinele acestuia, exercită conducerea în domeniile încredințate lor și sunt responsabili pentru activitățile lor. Pentru exercitarea conducerii, coordonării și controlului în domeniul organizării economice și în alte domenii care nu sunt direct sub jurisdicția ministerelor [1, art. 107], se creează alte autorități ce completează cadrul instituțional în cel mai eficient mod. Ceea ce este important să adăugăm aici se referă la faptul că pentru încadrarea exactă în dispozițiile constituționale, este nevoie de finanțarea corespunzătoare a tuturor acestor instituții, ceea ce constituie o parte a unui management financiar public eficient. Dar, să nu uităm de cealaltă parte a MFP, cea care se referă deja de administrarea finanțelor distribuite fiecărei autorități publice, instituții bugetare. Astfel, ca prim pas în mecanismele ce pun în acțiune MFP eficient apare bugetarea corespunzătoare scopului și dimensiunilor fiecărei autorități și instituții publice. Ulterior însă, este important ca următorii gestionari de buget să asigure continuitatea MFP eficient, astfel încât în final să se ajungă la condiții suficiente de eficiente pentru satisfacerea interesului general, și în mod particular, la condiții optime de exercițiu al drepturilor fundamentale ale tuturor subiectelor de drept. Toa-

tă această consecutivitate de operațiuni manageriale urmează a fi transparentizate proporțional intereselor protejate și promovate prin lege. Iar aici desigur că este incidentă transparența bugetară, care este concepută și reglementată anume în scopul eficientizării maxime a utilizării resurselor financiare publice. Transparența bugetară este un factor de veto și de responsabilizare a tuturor instituțiilor publice dintr-un stat democratic, precum și o garanție a creșterii încrederii cetățenilor și partenerilor externi în procesul decizional. Prin urmare, amplificarea mecanismelor de participare a cetățenilor în cadrul acestui proces pluralist reprezintă o condiție de vitalitate a sistemului politic și de legitimizare a procesului democratic [9].

Conform normelor ce reglementează transparența bugetară, în art. 12 al Legii privind finanțele publice și responsabilitatea bugetar-fiscală, proiectele de acte normative în domeniul finanțelor publice se supun consultării publice, iar bugetele se elaborează, se aprobă și se administrează în mod transparent, având la bază:

- a) procesul bugetar, bazat pe un calendar bugetar și pe proceduri transparente;
- b) roluri și responsabilități bine definite în procesul bugetar;
- c) informație bugetară cuprinzătoare, elaborată și prezentată publicului într-o manieră clară și accesibilă.

Iar pentru asigurarea transparenței întregului proces bugetar, bugetele aprobate și rapoartele privind executarea lor se fac publice [4, art. 12].

Conform art. 130 CRM, formarea, gestionarea, utilizarea și controlul resurselor financiare ale statului, ale unităților administrativ-teritoriale și ale instituțiilor publice sunt reglementate prin lege [1, art. 130]. În consecință, cadrul legal adecvat va crea condiții suficiente și chiar optime pentru transpunerea în realitate a celor relatate mai sus. Și ca o completare aici, vine textul art. 109 al CRM, care stipulează că administrația publică în unitățile administrativ-teritoriale se bazează pe principiile autonomiei locale, descentralizarea serviciilor publice, alegerea autorităților administrației publice locale și consultarea cetățenilor cu privire la cele mai importante probleme de importanță locală [1, art. 109]. Iar art. 3 al Legii privind finanțele publice locale, stipulează în acest context că bugetele locale sunt elemente independente care sunt elaborate, aprobate și implementate pe baza autonomiei financiare... Autoritățile administrației publice locale vor fi consultate în conformitate cu procedura stabilită cu privire la procedura de redistribuire a resurselor financiare alocate acestora, precum și cu privire la modificările legislației privind funcționarea sistemului de finanțe publice locale [6, art. 3, al. 1 și 5]. Aceste reglementări vin să asigure continuitatea pe care o promovăm în identificarea necesităților și finanțarea lor strategică în ordinea priorităților, stabilite concret în baza raporturilor administrative de colaborare dintre autorități publice de nivel diferit. Astfel, deja ține de organizarea la nivel local a consultării publice cu comunitatea pentru stabilirea priorităților de finanțare la nivelul bugetului APL. Or, anume fiecare titular de drepturi își cunoaște cel mai bine problemele întâlnite la exercițiul lor. Tocmai aici, pentru o eficientă asigurare a condițiilor de exercițiu optim al drepturilor fundamentale și a celor pe care le generează ele, intervine conceptul teoretic și deja devenit practic – de bugetare participativă. Astfel bugetul participativ trebuie să urmărească în primul rând îmbunătățirea calității vieții din comunitate, prin încurajarea cetățenilor să se implice în definirea priorităților și a obiectivelor de investiții din bugetul local. Acesta trebuie să fie un proces deschis, transparent și incluziv prin care membrii comunității să se implice direct în formularea deciziilor privind prioritățile de cheltuire a banilor din bugetul local [9]. În acest context, mulți specialiști susțin că este foarte important ca cetățenii să fie consultați în

problemele de importanță deosebită pentru comunitate, cele de interes local, precum îmbunătățirea infrastructurii drumurilor, a serviciilor medicale, instalarea sistemelor de apeduct etc., precum și implicații la elaborarea proiectelor de decizii. Încrederea cetățenilor în administrația publică este unul din aspectele fundamentale ale democrației, iar nivelul implicării cetățenilor în procesele decizionale este în strânsă corelație cu calitatea administrației publice și capacitatea acesteia de a se angaja în mod constructiv cu cetățenii. Calitatea vieții și confortul cetățeanului într-un stat democratic depinde de calitatea actului guvernării [9].

Tot în contextul bugetării participative, menționăm că crearea coalițiilor locale cu orientarea spre diferite domenii este un fenomen pozitiv ce poate cu adevărat influența în cel mai bun mod exercițiul unor drepturi fundamentale. Astfel, spre exemplu coalițiile ce ar susține și coopera cu APL proiectele de finanțare și dezvoltare a instituțiilor de învățământ de orice nivel ar veni în sprijinul asigurării unuia dintre drepturile fundamentale – dreptul la educație, reglementat de art. 35 al CRM. Astfel, dreptul la educație este asigurat prin învățământul general obligatoriu, liceal și învățământul profesional, învățământul superior, precum și alte forme ale acestuia [1, art. 35]. Or, comunitatea fiind cea care resimte cele mai acute necesități, dispune în egală măsură de un instrument, exact ca și autoritățile bugetare, pentru a acționa pârghiile relevante și a influența condițiile de exercitare a drepturilor fundamentale.

Așa cum menționam anterior, drepturile tuturor subiectelor de drept, dar și condițiile de exercitare a acestora, sunt condiționate de reglementări eficiente și de mecanisme la fel de eficiente de aplicare a lor. În contextul reglementărilor ce vizează MFP, vom menționa că unul dintre criteriile fundamentale ce trebuie să primeze atunci când evaluăm eficiența utilizării resurselor financiare publice este cel al performanței. Astfel, anume performanța trebuie pusă în fața fiecărei instituții bugetare, astfel încât orientarea acesteia la capitolul acumularea veniturilor și efectuarea cheltuielilor publice să se înscrie în indici de performanță cât mai ridicați. Conform art. 11 al Legii privind finanțele publice și responsabilitatea bugetar-fiscală resursele bugetare se alocă și se utilizează în mod econom, eficient și eficace, în concordanță cu principiile bunei guvernări, iar bugetele se elaborează și se raportează pe programe fundamentate pe performanță [4, art. 11]. Chiar dacă prezintă anumite dificultăți, la momentul actual este foarte importantă și planificarea strategică a bugetului, care delimitează simpla planificare financiară de o planificare strategică, ce are drept obiectiv satisfacerea strategică a tuturor necesităților de cheltuieli publice. Astfel, foarte aproape de conceptul de cheltuieli publice se află dreptul la securitate și protecție socială, reglementat de art. 47 al Constituției statului nostru. Astfel, statul, în acest context, este obligat să ia măsuri pentru a se asigura că orice persoană are un nivel de viață decent necesar pentru menținerea sănătății și bunăstării sale și a familiei sale, inclusiv alimente, îmbrăcăminte, locuințe, îngrijiri medicale și serviciile sociale necesare. Iar în consecință, cetățenii au dreptul la securitate socială în caz de șomaj, boală, dizabilitate, văduvie, bătrânețe sau în alte cazuri de pierdere a mijloacelor de trai din circumstanțe care nu le pot controla [1, art. 47]. Toate aceste situații și conjuncturi de natură socială presupun cheltuieli din partea statului drept efect al garanțiilor instituite prin lege pentru categorii sociale concrete. Aceste garanții derivă din drepturile fundamentale ale cetățeanului. Or, planificarea strategică a bugetului, ca o componentă a unui management eficient al finanțelor publice, reprezintă o condiție obligatorie de realizare a drepturilor enunțate mai sus.

Împletirea dintre managementul eficient al resurselor financiare publice și exercițiul eficient al drepturilor subiectelor participante la viața socială, poate fi identificată în di-

ferite sfere ale vieții sociale și ale serviciilor publice. Spre exemplu, dacă extindem cele menționate mai sus, putem evidenția conexiunea dintre managementul resurselor financiare publice și exercițiul dreptului la protecția sănătății, mai cu seamă că în context pandemic acesta a devenit unul dintre cele mai vulnerabile drepturi. Conform art. 36 al CRM, dreptul la protecția sănătății se exprimă prin garantarea dreptului la asistență medicală și prin gratuitatea nivelului minim de îngrijire a sănătății publice. Întru realizarea acestor garanții instituite prin legea fundamentală, statul prin intermediul autorităților competente specializate, are nevoie de resurse financiare și de o corectă administrare a acestor resurse. Aici invocăm existența fondului de rezervă al Guvernului destinat pentru finanțarea cheltuielilor urgente care survin pe parcursul anului bugetar și care nu au fost posibil de anticipat și, respectiv, de prevăzut în bugetul aprobat, dar și a fondului de intervenție a Guvernului, reglementat și instituit pentru finanțarea cheltuielilor urgente legate de înlăturarea consecințelor calamităților naturale, în caz de epidemii, precum și în alte situații excepționale [4, art. 36]. Iar la nivelul APL, la fel se instituie și reglementează fondul de rezervă al autorității administrației publice locale. Astfel, prin decizia bugetară anuală în cadrul bugetului local poate fi creat fondul de rezervă pentru finanțarea cheltuielilor urgente care survin pe parcursul anului bugetar și care nu au fost posibil de anticipat și, respectiv, de prevăzut în bugetul aprobat. Fondul de rezervă al autorității administrației publice locale se administrează în baza unui regulament aprobat de consiliul local [4, art. 37]. O administrare deficitară a resurselor financiare publice alocate sistemului sanitar va îngreuna dreptul fundamental la protecția sănătății și va afecta cu siguranță și calitatea serviciilor medicale ce intră în minimul garantat gratuit de stat. Indisolubilitatea acestei conexiuni, dintre administrarea resurselor financiare publice și sănătatea publică este acum mai vizibilă ca oricând. Nașterea de dificultăți la acumularea veniturilor publice planificate, va duce în mod incontestabil la dificultăți în alocarea de resurse bugetare domeniilor planificate sau în cotele planificate. Iar atunci când contextul pandemic este cel ce re-dictează categoriile de cheltuieli din domeniul sănătății, obligă la re-gândirea felului în care sunt administrate resursele financiare publice în domeniul sănătății, impactul general al administrării finanțelor publice asupra exercițiului dreptului fundamental la protecția sănătății, dar și al altor drepturi fundamentale devine foarte expresiv.

În contextul actual mai devine imperativă reorientarea către eficiența respectării dreptului la un mediu sănătos, reglementat de art. 37 al CRM. Sănătatea publică poate fi protejată inclusiv prin asigurarea condițiilor de mediu optime. Astfel, indirect, dar foarte evident, și exercițiul acestui drept fundamental în cele mai bune condiții, va contribui la depășirea situației de criză sanitară în care se află întreaga planetă. La nivelul statului nostru, legea fundamentală stipulează că orice persoană are dreptul la un mediu ecologic sigur pentru viață și sănătate, precum și la alimente și obiecte de uz casnic sigure, iar statul garantează fiecărei persoane dreptul de acces liber la informații fiabile despre starea mediului natural, condițiile de viață și de muncă, calitatea alimentelor și a articolelor de uz casnic și de a le difuza. Alt act normativ conex administrării finanțelor publice ce îl invocăm aici este Legea cu privire la achizițiile publice, care la art. 7, lit. d) statuează în calitate de principiu ce fundamentează achizițiile publice din Republica Moldova - protecția mediului și promovarea unei dezvoltări durabile prin intermediul achizițiilor publice [5, art. 7, lit. d)]. Or, achizițiile publice reprezintă un domeniu care reflectă foarte clar pe cât de eficient se administrează resursele financiare publice, iar instituirea acestui principiu, care vine să asigure dreptul fundamental la un mediu sănătos, drept principiu ce ghidează, de rând cu celelalte

principii, activitatea de achiziții publice derulate de autoritățile contractante, este din nou o expresie a interferenței instituției drepturilor omului și a celei a administrării finanțelor publice.

În mod absolut sigur șirul drepturilor fundamentale și conexiunea exercitării lor eficiente cu managementul finanțelor publice poate continua, întrucât lista drepturilor fundamentale continuă, cu atât mai mult lista drepturilor conexe, celor generate de drepturile fundamentale, la fel continuă și va continua, în virtutea evoluției continue a relațiilor sociale și a raporturilor juridice aferente. Noi nu vom face referire la alte drepturi, considerăm că sunt suficiente conexiunile ce le-am listat mai sus, relevante comunicării în contextul evenimentului consacrat Zilei internaționale a Drepturilor Omului și în contextul intenției de a pune în lumină relația dintre cele două instituții juridice analizate.

Vom finaliza prin accentuarea ideii că și controlul asupra managementului finanțelor publice este unul dintre elementele extrem de importante ce produce efecte asupra eficienței acestuia. Conform art. 77 al Legii privind finanțele publice și responsabilitatea bugetar-fiscală, activitățile efectuate în cadrul procesului bugetar și operațiunile legate de gestionarea finanțelor publice de către autoritățile/instituțiile bugetare sunt obiect al controlului financiar public intern. Principiile și modul de organizare a sistemului de control intern managerial, a activității de audit intern, precum și a funcției de coordonare și armonizare centralizată în domeniul controlului financiar public intern, se reglementează prin legislația privind controlul financiar public intern [4, art. 77]. Astfel, vom menționa rolul important al Ministerului Finanțelor în acest context, rolul Curții de Conturi și a tuturor actorilor sectorului. Este importantă și raportarea la care obligă legea pe toți actorii sectorului bugetar. Astfel, autoritățile/instituțiile bugetare, inclusiv Casa Națională de Asigurări Sociale și Compania Națională de Asigurări în Medicină, întocmesc și prezintă rapoarte financiare în baza Legii contabilității și în conformitate cu termenele și cerințele stabilite de Ministerul Finanțelor [4, art. 74]. Relevantă aici este și mențiunea cu referire la Comisia Parlamentară Control Finanțe Publice, în competența căreia intră:

- asigurarea cadrului legal privind auditul public extern;
- asigurarea organizării și funcționării instituției supreme de audit;
- examinarea și audierea rapoartelor anuale și de audit ale Curții de Conturi și ale entităților auditate;
- audierea raportului anual asupra administrării și întrebuițării resurselor financiare publice și patrimoniului public;
- examinarea rapoartelor anuale ale Guvernului privind executarea bugetului de stat, a bugetului asigurărilor sociale de stat și a fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală;
- examinarea raportului anual al Consiliului Concurenței privind ajutoarele de stat acordate în Republica Moldova în partea ce ține de eficiența utilizării banului public;
- organizarea și controlul examinării petițiilor și audienței cetățenilor cu privire la auditul public extern și modul de formare și utilizare a patrimoniului public;
- controlul parlamentar asupra activității sectorului bugetar;
- controlul parlamentar asupra activității autorităților administrației publice centrale, locale și a altor entități supuse auditului public extern în vederea aplicării legislației privind modul de formare și întrebuițare a finanțelor publice și patrimoniului public etc. [10].

Rolul acestei comisii este de a completa cadrul instituțional de control al manage-



mentului finanțelor publice, ceea ce este extrem de binevenit în contextul accentului pe care ne dorim să îl evidențiem în acest articol.

După cum se poate vedea, cadrul legal și instituțional ce vizează atât drepturile omului, cât și managementul finanțelor publice sunt fundamentate pe cele mai înalte standarde, deși la nivel practic deficiențele continuă să existe. Autoritățile și instituțiile publice abilitate își centrează atenția pe activitatea lor specializată, iar o suprapunere a conceptului de drepturi ale omului cu cel de finanțe publice și administrare a lor devine tot mai necesară și în plan normativ [7]. Astfel, recomandăm integrarea conceptului de administrare a finanțelor publice fundamentată pe asigurarea exercițiului optim al drepturilor omului (în special economice și sociale) în cadrul legal existent. Existența și reglementarea separată a acestor două instituții este o condiție premergătoare și necesară care deja de mult timp este satisfăcută. Însă adaptarea tuturor deciziilor bugetare la standarde înalte de respectare a drepturilor omului este o necesitate curentă a societății.

### BIBLIOGRAFIE

1. Constituția Republicii Moldova din 29.04.1994. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.1/506 din 12.08.1994, în vigoare din 27.08.1994.
2. Aoife Nolan, Rory O'Connell. Human Rights and Public Finance, 2013, 274 p. În: [https://www.researchgate.net/publication/256047278\\_Human\\_Rights\\_and\\_Public\\_Finance](https://www.researchgate.net/publication/256047278_Human_Rights_and_Public_Finance)
3. Baieșu Valeriu. Drepturile economice ale omului – drepturi subiective sau libertăți publice. RSJU nr. 1-2, 2015, p. 89-100.
4. Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181 din 25.07.2014. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 223-230/519 din 08.08.2014, cu modificări și completările ulterioare.
5. Legea cu privire la achizițiile publice nr. 131 din 03-07-2015. Monitorul Oficial nr. 197-205 din 31-07-2015.
6. Legii privind finanțele publice locale nr. 397 din 16-10-2003. Monitorul Oficial nr. 248-253 din 19-12-2003.
7. Marcel Holder Robinson. Accountability Matters: The Importance of a Rights-based Approach in Public Financial Management. În: <https://www.ifac.org/knowledge-gateway/contributing-global-economy/discussion/accountability-matters-importance-rights-based-approach-public-financial-management>
8. În: <https://mf.gov.md/ro/managementul-finan%C8%9Belor-publice>
9. În: <https://www.expert-grup.org/ro/activitate/comunicate-de-presa/item/2070-pri-mul-forum-anual-pentru-bugetare-participativa-oportunit%C4%83%C8%9Bi-si-prioritati-pentru-o-mai-buna-eficienta-si-transparenta-bugetara-la-nivel-central-si-local?fbclid=IwAR2yOCtU2hnmh6PliQPofu7lQkrnNGzcryll62bhqYCRGwbwYcb07ueptZM>
10. În: <http://www.parlament.md/StructuraParlamentului/Comisiipermanente/ta-bid/84/CommissionId/35/language/ro-RO/Default.aspx>
11. Teodoroiu, Iulian. Drept constituțional și instituții politice contemporane. vol. 2. București: Editura Sylvi, 2002, p.162



## EFICIENȚA MANAGEMENTULUI ADMINISTRATIV PRIN PRISMA PLANIFICĂRII ȘI DEZVOLTĂRII CARIEREI PROFESIONALE

### EFFICIENCY OF ADMINISTRATIVE MANAGEMENT THROUGH THE PRISM OF PROFESSIONAL CAREER PLANNING AND DEVELOPMENT

**Elena BĂDĂRĂU,**  
*doctor, conferențiar universitar,*  
*Academia de Administrare Publică*

**Valeriu GUREU,**  
*master în drept,*  
*Academia de Administrare Publică*

#### SUMMARY

*Predecessor over time, organizational career planning focuses on the short- and long-term positions and needs of the organization, institution, or enterprise, while individual career planning focuses primarily on the employee's abilities, skills, qualifications, needs and aspirations. As stated in previous papers, planning an activity in the management sector is primarily focused on certain priority elements, which ultimately leads indisputably and inevitably to the achievement of a major objective: good organization and management of an administrative subdivision that would record over a period of time certain positive and effective results.*

**Keywords:** *administrative management, managerial activity, human resources management, decision-making process, managerial planning.*

Introducere. Perspectiva individuală a planificării și dezvoltării carierei profesionale este deosebit de importantă, deoarece este o problemă care este cointereseată comunitatea umană și care trebuie să răspundă la unele întrebări de genul: „Ce vrem să facem?”, „Ce putem să facem?”, „Care sunt punctele noastre forte și cele slabe?”, „Cine i-a deciziile cu privire la cariera noastră?”, „Cât suntem de mulțumiți de noi înșine?”, „Poate că a-r trebui să facem o schimbare în propria carieră?”, „Cum ar trebui să acționăm în mod concret?” etc.

Oamenii cunosc că, de cele mai multe ori, dacă vor să reușească în carieră, este necesar să se pregătească din timp. Întrebarea principală, la care ar trebui să răspundem cu toți este: „Ce doresc eu să fiu și ce trebuie să fac pentru a deveni ceea ce vreau să fiu?”.

Potrivit opiniei T. Gribincea, planificarea carierei este parte integrantă a planificării resurselor umane, iar evaluarea performanței este una din condițiile necesare pentru dezvoltarea carierei profesionale. Planificarea resurselor umane are în vedere nu atât previziunea posturilor vacante, cât identificarea potențialului condițiilor și a calificării necesare acestora pentru ocuparea posturilor respective, iar evaluarea performan-

țelor se realizează nu atât pentru fundamentarea deciziilor privind remunerarea, cât pentru identificarea necesităților de dezvoltare a angajaților [2].

Metode aplicate. Direcțiile prioritare ale organizării unui management administrativ funcțional care ar aduce rezultate eficiente la planificarea și dezvoltarea carierei profesionale a funcționarului public s-au axat în prim plan pe metoda comparativă, fiind utilizată la abordarea acestui subiect pentru analiza comparativă, fiind puse punctele forte pe unele doctrine de specialitate care au tratat multilateral problemele aparente în cauză, determinând totodată și soluțiile optime în vederea gestionării și organizării corecte a managementului administrativ, printre care accentuăm unii reprezentanți care s-au identificat cu lucrările sale: A. Manolescu, T. Zorlentean, E. Burdus, T. Caprarescu, I. Stancioiu, Gh. Militaru, M. Dumitrescu (România), T. Gribincea, A. Nastas, V. Gureu (Republica Moldova).

Datorită metodei de constatare, s-a stabilit unele criterii de constatare a factorilor și direcțiilor relevante menite de a asigura corectitudinea planificării și dezvoltării carierei profesionale continue pentru toți funcționarii publici, intenția cărora într-un anumit interval de timp să ajungă la un anumit nivel al carierei sale, obținând totodată și anumite calificative.

Rezultatele investigației. În cele din urmă eventual apare întrebarea: Cum pot organizațiile să-și ajute membrii, ca aceștia să-și dirijeze carierele astfel încât să contribuie la eficiența organizației?

În situația în care, programele pentru resurse umane se vor concentra nemijlocit pe dezvoltarea „capitalului uman” pe termen lung și se va anticipa pe viitoarele tranzacții profesionale prin care va trece angajatul, eforturile vor răsplăti osteneala.

Astfel încât, direcțiile relevante ar fi: [5]

- stabilirea legăturii dezvoltării individuale de strategia organizației. De obicei aceasta se echivalează cu anticiparea schimbărilor tehnologice și cultivarea abilităților importante, înainte de a fi nevoie de ele;

- conexiunea acțiunilor vizând dezvoltarea carierei de alte practici din sectorul resurselor umane. Instruirea și selecția, de exemplu, sunt două alte practici ale sectorului resurse umane care ar trebui conectate;

- implicarea managerilor cu atribuirea unor responsabilități privind acțiunile menite să dezvolte carierele subordonaților săi;

- relevarea vizibilă a acțiunilor întreprinse pentru dezvoltarea carierelor angajaților.

În cele din urmă apar o serie de factori care influențează la planificarea, dezvoltarea și alegerea carierei profesionale și anume: [1]

- auto-identitatea;
- interesele;
- personalitatea
- mediul social.

Auto – identitatea. Cuprinde cariera care reflectă modul în care ne înțelegem pe noi înșine și imaginea noastră despre sine. În special cariera subiectivă, transpunerea subiectivă a propriilor abilități, deprinderi ce are o legătură importantă cu auto-identificarea. Am putea spune că, datorită implicațiilor pe care le are cariera, că la un moment dat, individul se auto-identifică prin cariera sa.

Interesele. Orice comportament este determinat de un interes imediat. Omul nu face nimic de dragul de a face. În spatele acțiunilor noastre se ascunde un anumit interes. Nu contează dacă este nobil sau meschin, oarecum există. Reflectarea asupra propriilor interese este o problemă destul de grea, dar de ea depinde succesul.

**Personalitatea.** Ansamblul de trăsături constante, temperamentale, aptitudinale și caracteriale, care ne diferențiază și individualizează în raport cu o altă persoană reprezintă personalitatea. Este normal ca ea să influențeze cariera. Personalitatea dă naștere la mai multe tipuri de comportamente: artistice, realiste, convenționale, etc. În organizații se folosesc, cu succes: profile psihologice, tablouri psiho-comportamentale sau psiho-profesiograme, care într-un fel sau altul pun în relație profesiunea cu personalitatea.

**Mediul social.** Se are în vedere tehnica și tehnologia, educația sau pregătirea, nivelul ocupațional, situația socială și economică a părinților, elemente care pot influența cariera. Alegerea carierei este influențată, de asemenea, de gradul în care, pe lângă valorile, așteptările, năzuințele sau perspectivele noastre, acceptăm sau nu sprijinul prin consiliere. Aceasta cu atât mai mult cu cât, cercetări în domeniul resurselor umane au dovedit că, în general, oamenii sunt pasivi și reacționează față de mediu, îndeosebi, când apar probleme privind cariera sa.

Din cele afirmate anterior, autorul A. Manolescu, consideră că, managementul carierei cuprinde integrarea planificării și dezvoltării carierei, iar, într-o accepțiune mai largă, implică multiplele interdependențe funcționale ale planificării carierei individuale, planificării carierei organizaționale și dezvoltării carierei [3].

Un element nu mai puțin important în corectitudinea planificării și dezvoltării carierei profesionale ține nemijlocit și de modelarea unei cariere elastice, astfel încât oamenii își definesc adesea carierele în termeni de punct final, ca promovarea într-un post înalt. O înțelegere mai adâncă, subliniază însă numeroase puncte de tranziție dintr-o carieră.

Nu putem uita și de faptul că aspectul modelării este frecvent întrunit în cadrul instituțiilor administrative ale statului, pe măsura în care individul face progrese mai întâi de toate pe arena politică apoi și cea profesională – în final realizând un anumit scop benefic doar pentru el. Aici nu se exclude nici potențialele riscuri ale individului, urmare la faptul că practic conform constatărilor actuale 40% din personalul administrativ din instituțiile statului nu-și realizează pe deplin tendințele și năzuințele sale de a atinge apogeul în cariera sa profesională.

În ultimii ani au crescut dramatic mărimea și frecvența schimbărilor și redirecționărilor la care te poți aștepta chiar și după o carieră îndelungată. Aceste schimbări organizaționale au și anumite oportunități, cum ar fi șansa reenergizării carierei prin noi interese ocupaționale.

Există strategii de carieră care-i pot ajuta pe oameni să anticipeze problemele, să țină sub control inevitabilele cotituri și răsturnări, menținând cariera pe linia de plutire. Elementele unei asemenea strategii elastice sunt:

- cunoaște-te pe tine însuși. Care este identitatea ocupațională și orientarea în carieră? Care sunt punctele mele tari și cele slabe? Nu sunt întrebări simple, dar dacă oameni nu înțeleg cum propriul lor barometru le orientează deciziile și preferințele, mai devreme sau mai târziu, vor pierde controlul asupra evenimentelor din carieră;
- cunoașteți mediul profesional. Ocaziile și obstrucțiile din cariere sunt dirijate de forțe cu care se confruntă organizația. Dacă înțelegeți aceste realități, aveți mai multe șanse să pregătiți o strategie eficientă pentru a le înfrunta;
- mențineți reputația profesională. Dați-le ocazia celorlalți, în special celor cu putere de decizie, să afle despre realizările dumneavoastră. Trebuie întreținută o rețea socială, care poate fi o sursă importantă de informații și sprijin, ca și o rețea de publicitate pentru realizările dumneavoastră;

- rămâneți mobil și mereu în evoluție. Dezvoltați-vă abilitățile foarte căutate în organizație. Menținerea abilităților curente și dezvoltarea unor noi, ar trebui să fie un obiectiv constant;

- fi atât specialist cât și generalist. Faceți investiții în dezvoltarea unei competențe solide și bine definite în domeniu, pentru a fi considerat expert. Considerați-vă abilitățile ca acțiuni într-un portofoliu. Suma abilităților, capacităților și cunoștințelor ocupaționale reprezintă un portofoliu de abilități ale carierei;

- documentează reușitele proprii. Căutați posturi și proiecte care dau indicatori obiectivi ai competenței dumneavoastră. Capacitatea de a preciza convingător modul în care munca dumneavoastră aduce valoare și satisface beneficiarii din interior și din exterior vă va ajuta în negocierile cu șeful actual sau virtual;

- pregătește întotdeauna un plan de rezervă și fii gata să acționezi. Planul de rezervă ar trebui schimbat în raport cu propria evoluție prin dezvoltarea de noi competențe și lărgirea portofoliului de abilități;

- menținere în formă fizică și psihică. Carierele în vremuri agitate sunt stresante și cuprind perioada de venituri reduse. Nivelul de stres trebuie ținut explicit sub control [4].

După cum observăm din cele enunțate mai sus planificarea carierei profesionale este un proces destul de complex și de lungă durată, astfel autoarea T. Gribincea consideră că, managementul carierei profesionale reprezintă o activitate dificilă, dar extrem de importantă pentru realizarea performanței, fapt pentru care este necesară conceperea unui model față de care angajații să-și poată raporta așteptările și să-și direcționeze eforturile, dacă se dorește ca organizația să poată face față tuturor presiunilor la care este supusă atât din interior, cât și din exteriorul acesteia [2].

Concluzii. După cum se constată anterior, bunele practici ce asigură tronsonul planificării și dezvoltării carierei profesionale pentru orice persoană care este plasată în câmpul muncii ca debutant rezidă în careva direcții strategice, care permit din perspectivele viitoare realizarea unui anumit succes într-o instituție publică sau privată, totodată luându-se în considerare că personalul debutant își va alege corect organizația care se bazează pe o anumită strategie în domeniul resurselor sale umane.

Totodată, nu uităm și de faptul că atingerea apogeeului potrivit treptelor profesionale în cariera debutantului ține nemijlocit și de implicarea activă a managerului care ghidează pe toată perioada activității sale rezultatele obținute și calificativele acordate acestui debutant, această conexiune în paralel fiind asigurată și de bunele practici care ni le oferă mentorii experimentați ce dețin abilități speciale în vederea promovării și dezvoltării carierei profesionale a individului.

În cele din urmă, cunoașterea mediului profesional, menținerea reputației profesionale, mobilitatea, reușitele proprii a debutantului în cariera sa profesională, sunt factori majori în planificarea carierei profesionale. Doar numai în așa condiții și împrejurări ar fi posibilă reușita sau succesul unui funcționar public debutant ca pentru tot parcursul dezvoltării carierei profesionale să obțină maxime rezultate în atingerea obiectivelor sale majore.

## BIBLIOGRAFIE

1. Dumitrescu M. Introducere în management și management general, Ed. Eurounion, Oradea: 1995, p. 58.

2. Gribincea T. Conceptul de management al carierei profesionale în asistența socială. Administrația publică nr. 4, Chișinău, 2010, p. 138-145.

3. Manolescu A. Managementul resurselor umane, Ed. Economică, București, 2001.
4. Stancioiu I., Militaru Gh. Management – elemente fundamentale, Ed. Teora, București, 1998, p. 433.
5. Zorlentean T., Burdu E. Caprarescu T. Managementul organizației, vol. II, Ed. Holding reporter, București, 1996, p. 327.
6. A. Nastas, V. Gureu. Managementul securității și ordinii publice. Note de curs. Chișinău, 2019, 82 p.
7. A. Nastas, V. Gureu. Controlul - element prioritar al procesului managerial în domeniul securității și ordinii publice. Spațiul european de securitate: provocări, oportunități, perspective de integrare. Materialele Conferinței științifico-practice internaționale, Chișinău, 11 octombrie 2019, p. 182-189.

# UNELE ASPECTE PRIVIND REGLEMENTAREA ȘI EXPERIENȚA UNIUNII EUROPENE PRIVIND CONFISCAREA BUNURILOR

## SOME REGULATORY AND EXPERIENCE ASPECTS OF THE EUROPEAN UNION ON THE CONFISCATION OF GOODS

**Sergiu CERNOMOREȚ,**  
*doctor în drept, conferențiar universitar,*  
*Academia de Administrare Publică*

**Anna LIȘOVA,**  
*licențiat în drept, consultant al Direcției Cooperare Juridică Internațională*  
*a Ministerul Justiției al Republicii Moldova*

### SUMMARY

*The article is dedicated to the study of the mechanisms, at Community and international levels, of the institution of confiscation of property, as an instrument of legal and criminal protection. Or else, the diversity of the types of crime, at the current stage, determines the elaboration of some instruments at international / community level destined to the orientation of the national penal policy of the states regarding the security measures.*

**Keywords:** *confiscation, seizure, recovery of property, special confiscation.*

În contextul introducerii, pentru a reliefa importanța și actualitatea problematicii analizate, considerăm necesar de a face referire la constatăările fostului consilier principal al Băncii Mondiale, Theodore S. Greenberg în lucrarea sa denumită „Returnarea activelor furate”, care afirma că potrivit experților, mărimea mitelor pe care funcționarii din țările în curs de dezvoltare și țările cu economie tranzițională primesc anual variază de la 20 la 40 de miliarde de dolari SUA, echivalentul a 20-40% din fondurile alocate acestor țări ca asistență oficială. Această problemă capătă o dimensiune impunătoare, ceea ce reprezintă un pericol evident pentru dezvoltarea economică și socială. Uneori este imposibil de găsit activele furate și extorcate, dacă nu au fost întreprinse din timp un șir de măsuri adecvate. Activele financiare după ce intră în sistemul financiar internațional, sunt transferate instantaneu dintr-o țară în alta, originea lor se pierde în labirintul operațiunilor electronice (transferate de la un cont la altul, ascunse, împărțite în sume mai mici etc.)[13, p. 37].

Actuala stare a lucrurilor, inclusiv și în Republica Moldova, determină elaborarea unor mijloace de protecție penală eficiente și adecvate situației create. Contextul în care nu împărtășim opinia, potrivit căreia combaterea criminalității în domeniul infracțiunilor de corupție necesită adoptarea măsurilor complexe de diferită natură, inclusiv îmbunătățirea legislației penale și a practicilor de aplicare a legii, în special creșterea eficienței aplicării pedepsei față de autorii acestor infracțiuni[12, p. 120]. Or, istoria a demonstrat că severitatea pedepselor penale nu contribuie la controlul social eficient al criminalității. Sistemul sancționator al statului, inclusiv și măsurile de

siguranță, în calitate de parte componentă a acestuia, impun elaborarea unor mijloace penale, destinate asigurării ordinii de drept penal.

Printre primele tentative, la nivel mondial, orientate spre soluționarea problemei ce ține de confiscarea veniturilor ilicite au fost întreprinse la nivel internațional de către Organizația Națiunilor Unite, prin semnarea Convenției de la Viena din 1988 – „împotriva traficului ilicit de stupefiante și substanțe psihotrope”.

De astfel, scopul Convenției a fost inițierea luptei împotriva criminalității legate de droguri, ea conținea multe dispoziții, ce au caracter inovator timpului său și anume - dispozițiile referitor la confiscarea veniturilor ilicite. Astfel, Convenția de la Viena din 1988 a contribuit la adoptarea ulterioară a instrumentelor internaționale, naționale și regionale destul de eficace care au modelat și au influențat multe alte instrumente, ce vizează confiscarea penală la nivel internațional și regional.

Remarcăm și un alt instrument juridic de valoare în domeniu, cum ar fi - Convenția Națiunilor Unite, împotriva criminalității transnaționale organizate, adoptată la New York la 15 noiembrie 2000. Raționamentul adoptării Convenției respective constă în necesitatea acută de a promova cooperarea internațională în scopul prevenirii și combaterii mai eficiente a criminalității transnaționale organizate.

Art.12 alin.7 și alin.8 al Convenției de la New York la 15 noiembrie 2000 prevede: „Statele Părți pot avea în vedere să ceară ca autorul unei infracțiuni să stabilească originea licită a produsului prezumat al infracțiunii sau a altor bunuri care pot face obiectul unei confiscări, în măsura în care această exigență este conformă principiilor dreptului lor intern și naturii procedurii judiciare și a altor proceduri. Interpretarea dispozițiilor prezentului articol nu trebuie în nici un caz să aducă atingere drepturilor terților de bună-credință”[1].

În lista actelor normative internaționale nu putem trece cu vederea Convenția Organizației Națiunilor Unite împotriva corupției adoptată la New York la 31 octombrie 2003. Aceasta nu prevede expres sancțiunile pe care statele semnatare trebuie să le aplică în sistemul național pentru a pedepsi infracțiunile legate de corupție. Totuși, această Convenția stipulează, că pedeapsa trebuie să fie proporțională cu gravitatea infracțiunii comise [4].

Autorii A. G. Volevodz și A. B. Soloviov sunt de părerea că lupta împotriva infracțiunilor economice, infracțiunilor de spălarea de bani și legalizarea banilor din economia tenebră este una eficace numai în cadrul cooperării internaționale [13, p. 45]. Investigarea infracțiunilor de spălare de bani are un anumit specific și reprezintă un grad mare de complexitate, examinarea acestor cauze a generat situații în care confiscarea profiturilor obținute în urma săvârșirii infracțiunii a devenit unul dintre obiectivul central al sistemelor de drept penal.

Convenția privind spălarea banilor, depistarea, sechestrarea și confiscarea veniturilor provenite din activitatea infracțională din 8 noiembrie 1990, reglementează aspecte de asistență juridică internațională. Astfel, Partea care a primit de la o altă Parte o cerere de confiscare cu privire la instrumentele sau la veniturile provenite din activitatea infracțională, situate pe teritoriul său, trebuie[2]:

a) să execute hotărârea de confiscare, emanând de la o instanță judiciară a Părții solicitante, în ceea ce privește aceste instrumente sau venituri;

b) să prezinte această cerere autorităților sale competente în vederea obținerii unei hotărâri de confiscare și, dacă aceasta este acordată, de a o executa.

În vederea aplicării reglementărilor în cauză, atunci când cererea de confiscare vizează un bun determinat, un stat-semnatar poate conveni că cealaltă parte solicitată

să procedeze la confiscare sub forma unei obligații de a plăti o sumă de bani corespunzătoare valorii bunului.

Reglementările Uniunii Europene au instituit un organism însărcinat cu facilitarea urmăririi și identificării produselor provenite din infracțiuni și a altor bunuri, ce au o legătură cu infracțiuni, denumit Oficiu de Recuperare a Activelor (în continuare – „ARO”). Acesta este un organism de informații operative care completează și coordonează activitățile cu alte unități de informații financiare și de poliție.

Datorită faptului că definiția de recuperare a activelor și a regimului de recuperare a activelor din Republica Moldova depinde de cadrul juridic și de reglementare, modalitatea de recuperare a activelor în sine poate fi împărțită în mai multe etape:

1) Etapa premergătoare constă în adunarea și colectare a informațiilor operative, în care analistul autenticitatea și veridicitate informației primite. În situația în care au fost stabilite neconcordanțe în informațiile operative sau sunt declarații incorecte, atunci trebuie să fie stabilite adevăratele fapte.

2) Etapa de investigație se începe atunci când produsele infracțiunii sunt localizate și identificate în faza premergătoare și sunt colectate probele ce demonstrează dreptul de proprietate asupra bunurilor. Obținerea unor astfel de informații este posibilă prin utilizarea cererilor de asistență judiciară reciprocă. Rezultatul acestei anchete poate fi, prin urmare doar o măsură temporară, de exemplu, sechestrarea în vederea asigurării ulterioare un ordin de confiscare prin instanța de judecată.

3) Etapa de înghețare sau sechestrare, în care hotărârile emise de către autoritatea responsabilă urmăresc reținerea activelor, cu scopul de se asigura că produsele și instrumentele infracțiunii nu sunt disipate, și că acestea pot fi realizate în timpul fazei de returnare.

4) Etapa de gestionare a activelor, atunci când activele care au fost reținute sunt gestionate cu scopul de a păstra valoarea lor și pentru a asigura cel mai bun raport cost-eficacitate în timpul fazei de returnare.

5) Etapa judiciară, în care învinuitul / inculpatul este judecat și condamnat (sau achitat) și este stabilită decizia privind confiscarea.

6) Etapa de returnare, în care proprietatea este de fapt confiscată și returnată de către stat, în conformitate cu legea, ținând seama de orice obligații aplicabile internaționale de partajare a activelor în cazurile corespunzătoare, precum și ca o compensație pentru victime și determinările privind cum se va proceda cu activele confiscate [11, p. 7-8].

În contextul nominalizat, urmează a fi menționat și Grupul de Acțiune Financiară Internațională (în continuare: „FATF”) care reprezintă un organism interguvernamental ce se ocupă cu elaborare politicilor în scopul promovării măsurilor legale de prevenirea și combaterea spălării banilor.

Astfel, FATF este organismul care stabilește standardele internaționale pentru prevenirea și combaterea spălării banilor, care instituie fundamentul pentru un răspuns adecvat la spălarea banilor, asigurarea integrității naționale și a sistemelor financiare internaționale. FATF a publicat 40 de recomandări de combatere a spălării banilor în anii 1990, apoi acestea au fost revizuite în 2003 pentru a include recomandări speciale de prevenire și combatere a finanțării actelor de terorism. Printre cele mai relevante revizuirii a recomandărilor FATF remarcăm cele din anul 2012, și asigură caracterul actualizat și relevant al acestor recomandări[9].

Ceea ce ține de componența structurală, trebuie de menționat că la moment FATF include 37 state membre și 8 membri asociați. Acești membri asociați sunt or-



ganismele FATF regionale (FRSB), care includ Comitetul de experți pentru evaluarea măsurilor de combatere a spălării banilor și a finanțării terorismului (în continuare: „MONEYVAL”).

MONEYVAL a fost înființată în septembrie 1997 de către Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei în scopul de a efectua exerciții de autoevaluare și evaluare reciprocă a măsurilor de combatere a spălării banilor în vigoare în statele membre ale Consiliului Europei, care nu sunt membre ale FATF. Scopul MONEYVAL este de a monitoriza și de asigura că statele membre să dispună de sisteme eficiente pentru a combate spălarea banilor și finanțarea terorismului și să respecte standardele internaționale relevante în acest sens[10].

Prin urmare, sechestrarea și confiscarea reprezintă pârgheii, cu ajutorul cărora este posibil de a deposea infractorii de bunurile ilicite. Însă, aplicarea acestor măsuri se confruntă cu numeroase probleme. Spre exemplu, activele provenite din infracțiunile legate de spălarea banilor și corupția a fost dobândite într-un stat, ulterior fiind convertite sau transferate într-un alt stat. Aceste tehnici sunt destul de răspândite în utilizare pentru a ascunde originea, natura, toate legăturile și proprietarul lor adevărat. Cu atât mai mult, identificarea activelor este extrem de complicată și corelarea acestora cu infracțiunea pentru care infractorul a fost judecat este uneori imposibil.

Luând în considerare că la 20 mai 2015 Parlamentul European a adoptat Directiva 2015/849 privind prevenirea utilizării sistemului financiar în scopul spălării banilor sau finanțării terorismului, care are menirea de a optimiza standardele Uniunii Europene existente și de a înlocui prin abrogare Directivele 2005/60/CE și 2006/70/CE, iar standardele FATF au fost revizuite în 2012, fiind exprimate în 40 Recomandări, a apărut necesitatea modificării cadrului legal autohton privind prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului întru corespunderea la standardele enunțate.

În cea ce privește practica judiciară, Curtea Europeană a Drepturilor Omului în cauza Raimondo vs. Italia (Giuseppe Raimondo, bănuie că aparține unei asociații de răufăcători de tip mafiot, face obiectul unor urmăririi penale în cadrul cărora este plasat în detenție provizorie. La 13 mai 1985, Tribunalul din Catanzaro ordonă sechestrarea unora din bunurile sale (imobile și vehicule). Același instanță a luat decizia la 16 octombrie 1985 de a confisca bunurile a căror proveniență legitimă nu a fost dovedită), a reținut: „În reglementarea confiscării extinse este important a se determina niște criterii clare care să descrie cu suficientă precizie situațiile de aplicabilitate. În context, „măsurile de prevenire nu pot fi adoptate în baza unei simple suspiciuni și nu se justifică decât dacă ele se bazează pe stabilirea și evaluarea obiectivă a faptelor care ies în evidență ca urmare a comportamentului și stilului de viață al persoanei. [...] Destinat să blocheze astfel de mișcări ale capitalurilor suspecte, confiscarea constituie o armă eficientă și necesară pentru combaterea acestui flagel. Ea apare, deci, proporțională obiectivului cercetat, cu atât mai mult cu cât ea nu comportă în realitate nici o restricție adițională în raport cu sechestrarea. În fine, caracterul preventiv al confiscării justifică, în opinia Curții, aplicarea sa imediată și necondiționată în pofida oricărui recurs.” (Hotărârea din 22 februarie 1994, §30)[5].

În abordarea temei legate de confiscarea activelor este necesar de menționat și despre confiscarea civilă. Un caz relevant de confiscarea activelor financiare în afară procesului penal a avut loc în Marea Britanie: doi studenți străini care se preocupau de vânzarea bijuteriilor false și pungii scumpe la o licitație online, au fost plasați sub arest pentru falsificarea bunurilor și spălarea banilor. Ulterior, au fost eliberați sub cauțiune, dar nu s-au prezentat la ședința de judecată. Cauza a fost transmisă la Agenția pentru

recuperarea activelor (Agenția de recuperare a activelor - ARA, Regatul Unit), iar în cursul anchetei s-a constatat că banii pentru mărfurile contrafăcute au fost transferați utilizând sisteme electronice de plată și prin depunerea de numerar în diferite conturi bancare. Agenția a primit permisiunea de a îngheța aceste conturi și apoi pentru confiscarea a 60 mii de lire sterline (echivalentul aproximativ 83,5 mii de dolari) [13 p. 38].

Decizia – cadru a Consiliului 2001/500/JAI [6] prevede că fiecare stat membru adoptă măsurile necesare pentru ca legislația și procedurile sale privind confiscarea produselor infracțiunii să permită, de asemenea, cel puțin în cazul în care aceste produse nu pot fi sechestrate, confiscarea unor bunuri de valoare corespunzătoare valorii produselor, atât în cadrul procedurilor pur interne, cât și în cadrul procedurilor inițiate la cererea altui stat membru, inclusiv a cererilor de executare a ordinelor de confiscare străine. Cu toate acestea, statele membre pot exclude confiscarea bunurilor de valoare corespunzătoare valorii produselor infracțiunii, în cazurile în care această valoare ar fi mai mică de 4 000 EUR.

Un alt caz relevant s-a comis în Franța - o persoană a fost condamnată la opt ani de închisoare și amendă de 500 de mii de euro, de către instanța de judecată franceză pentru traficul de ființe umane, iar apartamentul său din Franța a fost confiscat. Din nefericire, autoritățile franceze nu aveau jurisdicția corespunzătoare și nu au avut posibilitatea de a confisca proprietatea condamnatului, localizată în Marea Britanie. Astfel, după ce a fost eliberat, un criminal ar putea dispune de active semnificative pe care le-a primit ca urmare a activităților ilegale. Cu toate acestea, Agenția pentru recuperarea activelor a reușit să obțină permisiunea de a îngheța activele lui și pe urmă de a confisca 750 mii l. s. (aproximativ 1.044 milioane dolari), după ce s-a stabilit că sumele uriașe din numeroasele conturi bancare ale condamnatului reprezintă venituri din traficul de ființe umane [12 p. 112].

Prin Convenția Consiliului Europei privind spălarea banilor, depistarea, sechestrarea și confiscarea veniturilor provenite din activitatea infracțională și finanțarea terorismului, Părțile și-au asumat obligația de a adopta măsurile legislative și alte măsuri care se dovedesc necesare pentru a se asigura că măsurile privind blocarea, punerea sub sechestru și confiscarea includ, de asemenea: a) bunurile în care au fost transformate sau convertite produsele; b) bunurile obținute licit, în cazul în care produsele au fost amestecate, în totalitate sau în parte, cu astfel de bunuri, până la valoarea estimată a produselor; c) câștigurile sau alte beneficii derivate din produse, din bunuri în care au fost transformate sau convertite produsele rezultate din infracțiune sau din bunuri cu care produsele infracțiunii au fost amestecate, până la valoarea estimată a produselor, în același mod și în aceeași măsură ca produsele[3].

Decizia Cadru 2005/212/JA [6] recunoaște că instrumentele existente ale Uniunii Europene sunt insuficiente pentru a asigura o cooperare transfrontalieră eficientă în ceea ce privește confiscarea produselor și instrumentelor infracțiunii. Se afirmă în continuare că motivul fundamental al crimei transfrontaliere organizate este câștigul financiar. Scopul principal al acestui instrument este de a garanta că toate statele membre dispun de norme eficiente în confiscarea produselor și instrumentelor infracțiunii, în special în ceea ce privește sarcina probei privind sursa bunurilor deținute de o persoană condamnată pentru o infracțiune în legătură cu crima organizată.

Acesta permite confiscarea, pe deplin sau parțial, a instrumentelor și produselor provenite din infracțiuni pedepsite cu închisoare de mai mult de un an, sau a bunurilor a căror valoare corespunde acestor produse. În plus, statele membre sunt, de asemenea, încurajate să folosească alte proceduri decât cele penale, pentru a priva autorul

produselor infracțiunii (de exemplu, confiscarea care nu se bazează pe o sentință de condamnare). Pragul pentru aplicarea confiscării în conformitate cu DC 2005/212/JAI este aceeași ca și în DC 2001/500/JAI, dar posibilitatea de a menține rezerve în ceea ce privește confiscarea produselor pentru infracțiunile fiscale a fost abolită. Cu toate acestea, este inovatoare în ceea ce privește dispozițiile sale referitoare la confiscarea extinsă, stipulată la articolul 3. Sunt prevăzute trei situații în care statele membre pot solicita confiscarea extinsă [11 p. 63] :

- în cazul în care o instanță națională este convinsă pe deplin, pe baza unor fapte specifice, că bunurile respective sunt rezultatul unor activități infracționale desfășurate de persoana condamnată în cursul unei perioade anterioare condamnării;

- în cazul în care o instanță națională este convinsă pe deplin, pe baza unor fapte specifice, că bunurile respective sunt rezultatul unor activități infracționale similare desfășurate de persoana condamnată în cursul unei perioade anterioare condamnării; sau

- în cazul în care se stabilește că valoarea bunurilor este disproporționată în raport cu veniturile legale ale persoanei condamnate și o instanță națională este convinsă pe deplin, pe baza unor fapte specifice, că bunurile respective sunt rezultatul unor activități infracționale desfășurate de persoana condamnată.

Directiva 2014/42/UE [8] stipulează că confiscarea instrumentelor și a produselor infracțiunilor sau a bunurilor cu o valoare care corespunde respectivelor instrumente sau produse ar trebui să fie posibilă, sub rezerva pronunțării unei hotărâri definitive de condamnare pentru o infracțiune. O astfel de hotărâre definitivă de condamnare poate fi pronunțată și în cadrul unor proceduri în absența. În situația în care confiscarea nu este posibilă în temeiul unei hotărâri definitive de condamnare, ar trebui ca, în anumite condiții, să se poată totuși confisca instrumentele și produsele, cel puțin în cazurile de boală sau de sustragere a persoanei suspectate sau învinuite. Cu toate acestea, în cazurile de boală sau de sustragere, existența unor proceduri în absența în statele membre ar fi suficientă pentru respectarea acestei obligații. În cazurile în care persoana suspectată sau învinuită s-a sustras, statele membre ar trebui să ia toate măsurile rezonabile și pot cere ca persoana în cauză să fie citată sau să i se aducă la cunoștință procedurile de confiscare.

Cele relatate, ne permit de a formula concluzia precum că statele Uniunii Europene, dar nu numai, dispun de mecanisme juridice destinate aplicării instituției confiscării bunurilor, în contextul combaterii diferitor tipuri de criminalitate. Eficiența acestor mecanisme este determinată de evoluția societății și a criminalității per ansamblu. Astfel, se impune în continuare, efortul comun al statelor, în ceea ce privește monitorizarea, perfectarea și adaptarea unor noi mijloace juridice destinate aplicării corecte, uniforme și eficiente a instituției confiscării bunurilor.

## BIBLIOGRAFIE

1. Convenția Națiunilor Unite, împotriva criminalității transnaționale organizate, adoptată la New York la 15 noiembrie 2000. Publicată la 30.12.2006 în Tratatul Internațional nr. 35. În vigoare pentru Republica Moldova din 16 octombrie 2005. În: <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=363275>

2. Convenția privind spălarea banilor, depistarea, sechestrarea și confiscarea veniturilor provenite din activitatea infracțională din 8 noiembrie 1990. Publicată la 30.12.2006 în Tratatul Internațional nr. 35, art. 107. Ratificată de RM prin Legea nr. 914

din 15.03.2002. Publicată la 28.03.2002 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 43-45, art. 281.

3. Convenția Consiliului Europei privind spălarea banilor, depistarea, sechestrarea și confiscarea veniturilor provenite din activitatea infracțională și finanțarea terorismului, adoptată la Varșovia la 16 mai 2005. Ratificată de către RM prin Lege nr. 165 din 13.07.2007. Publicată la 10.08.2007 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 117-126.

4. Convenția Organizației Națiunilor Unite împotriva corupției adoptată la New York la 31 octombrie 2003 și semnată de Republica Moldova la 28 septembrie 2004. Ratificată de către Republica Moldova prin Legea nr. 158

din 06.07.2007. Publicată la 20.07.2007 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 103-106. În: <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=324536>

5. Curtea Europeană a Drepturilor Omului, cauza: Raimondo vs. Italia. În: <https://jurisprudencedo.com/RAIMONDO-c.-ITALIEI—Aplicarea-unor-masuri-de-preven-tie-unui-presupus-mafiot.html> (accesat la 16.09.2020).

6. Decizia-Cadru 2005/212/JAI a Consiliului din 24 februarie 2005 privind confiscarea produselor, a instrumentelor și a bunurilor având legătură cu infracțiunea, Jurnalul Oficial al Uniunii Europene 15.3.2006. În: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:32005F0212&from=ro>

7. Decizia-Cadru a Consiliului din 26 iunie 2001 privind spălarea banilor, identificarea, urmărirea, înghețarea, sechestrarea și confiscarea instrumentelor și produselor infracțiunii, 2001/500/JAI, Jurnalul Oficial al Comunităților Europene 5.7.2001.

8. Directiva 2014/42/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 3 aprilie 2014 privind înghețarea și confiscarea instrumentelor și produselor infracțiunilor săvârșite în Uniunea Europeană, Jurnalul Oficial al Uniunii Europene L 127/39. În: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0042&from=RO>

9. În: <http://www.fatf-gafi.org/about/> (accesat la 06.05.2020).

10. În: <https://www.coe.int/en/web/moneyval> (accesat la 07.05.2020).

11. Studiu analitic cu privire la mecanismele de recuperare și confiscare a activilor în Republica Moldova, 2016 Institutul de Guvernanță din Basel, Centrul Internațional pentru recuperarea activelor Steinengring 60, 4051 Basel, Elveția, p. 63, pag.7-8.

12. Буркина О. А., Устинов А. А. «Конфискация имущества как мера противодействия коррупции» Уголовное право и процесс, Криминология, Юридические науки Выпуск 2(28), 2015, стр.120.

13. Волеводз А. Г. Международный розыск, арест и конфискация полученных преступным путем денежных средств и имущества (правовые основы и методика). М., 2000, стр. 37.

## LIBERTATEA DE EXPRIMARE A FUNCȚIONARULUI PUBLIC ÎN CONTEXTUL DEZVĂLUIRII PRACTICILOR ILEGALE

## FREEDOM OF EXPRESSION OF THE CIVIL SERVANT IN THE CONTEXT OF DISCLOSURE OF ILLEGAL PRACTICES

**Tatiana MOSTOVEI,**  
*doctor în drept, lector universitar,*  
*Academia de Administrare Publică*

### SUMMARY

*The freedom of expression of the civil servant is not an absolute right, except in cases of reporting on breaches in the public sector. Using the right to freedom of expression to denounce illegalities, the civil servant assumes additional obligations and responsibilities, exempted from his legal status. The status of the whistleblower requires a broad and in-depth investigation, in order to establish the role and the particularities of the civil servant's right to freedom of expression within the integrity warning institution.*

**Keywords:** *whistleblower, reporting person, public disclosure, public interest, good faith, freedom of expressions, interference, civil servant.*

Introducere. Instituțiile juridice naționale au fost completate recent cu un complex de norme în vederea încurajării dezvăluirii practicilor ilegale. Legea privind avertizorii de integritate nr.122/12.07.2018 [9] constituie un exemplu elocvent de armonizare a cadrului normativ național la standardele europene și realizarea angajamentelor asumate de Republica Moldova în cadrul Acordului de Asociere RM-UE.

Responsabilitatea de a asigura „[...] o protecție adecvată împotriva oricărei sancțiuni nejustificate față de salariații care, cu bună-credință și pe baza unor suspiciuni rezonabile, denunță fapte de corupție [...]” este prevăzută de art.9 din Convenția Civilă privind corupția [2].

Potrivit Recomandării CM/Rec (2014)7 a Comitetului de Miniștri adresat statelor membre privind protecția avertizorului de integritate [13], „persoanele care raportează sau dezvăluie informație cu privire la amenințări sau daune în interesul public, pot contribui la consolidarea transparenței și la responsabilitatea democratică”.

La nivelul Uniunii Europene, prin Directiva nr.2019/1937 [3] au fost dispuse reguli de protecție sporită a persoanelor care raportează încălcări, iar „raportarea insuficientă de către avertizori este un factor major care afectează aplicarea legii”.

Scopul investigației constă în studierea dimensiunii libertății de exprimare a funcționarului public în contextul dezvăluirii practicilor ilegale.

Metode aplicate și materiale utilizate: Pentru elaborarea prezentei lucrări au fost folosite: metoda analizei, sintezei, observației, comparației. A fost studiată legislația Uniunii Europene (UE), cadrul normativ național, jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului (CtEDO), opinii ale experților în domeniu etc.

Rezultate obținute și discuții: Începând cu anul 2011, în premieră, prin Legea nr.

277/2011 [10], a fost modificat semnificativ cadrul normativ care a determinat statuirea următoarelor drepturi și obligații:

1. Oficializarea dreptului funcționarului public, a persoanelor cu funcții de demnitate publică și altor persoane care prestează servicii publice, care au aflat despre comiterea manifestărilor de corupție să informeze despre aceasta, cu respectarea anumitor condiții de formă și procedură;

2. Consfințirea măsurilor de protecție a celor care „informează cu bună-credință și în interes public”;

3. Introducerea răspunderii contravenționale pentru neasigurarea măsurilor de protecție a funcționarilor publici care denunță despre comiterea manifestărilor de corupție.

Chiar și în condițiile modificărilor operate în anul 2011, legislativul a evitat utilizarea termenului „avertizor de integritate” cu subordonarea acestuia unui statut distinct și stabilirea regulilor speciale de examinare, acest rol, fiind preluat ulterior de Guvern, prin adoptarea în 2013 a Regulamentului-cadru privind avertizorii de integritate [5] (actualmente abrogat).

Ulterior, în conformitate cu art.10 alin.(1) lit. h) din Legea integrității nr.82/2017 [11], denunțarea manifestărilor de corupție și protecția avertizorului de integritate sunt reglementate drept măsuri de asigurare a integrității instituționale.

Legea privind avertizorii de integritate nr.122/12.07.2018 [9] extinde dimensiunea subiecților care cad sub incidența legii, stabilind norme de urmat în egală măsură pentru exponenții sectorului public și a sectorului privat. Procedurile de examinare și raportare internă a dezvăluirii practicilor ilegale sunt aprobate ulterior, prin Hotărârea de Guvern nr.23/2020 [6].

Îndată după efectuarea inventarierii cadrului normativ național cu referire la avertizarea de integritate ne propunem analiza noțiunii de avertizor de integritate, oferite de Legea nr.122/2018 [9] în următoarea formulă: angajat care face o avertizare de integritate cu condiția că are sau a avut în ultimele 12 luni calitatea de: salariat, stagiar sau voluntar în raport cu un angajator; raporturi juridice contractuale, civile cu un angajator.

Așadar legea stabilește 3 categorii de persoane fizice care ar putea obține statut de avertizor de integritate. Prima categorie face referire la persoanele care posedă sau au avut calitatea de salariat, în sensul legislației muncii. Vârsta legală care permite angajarea în câmpul muncii este de 16 ani.

De remarcat că Legea nr.158/2008 [7] nu precizează vârsta pentru a candida la o funcție publică, însă stabilește condiția deținerii capacității depline de exercițiu, ceea ce presupune atingerea majoratului.

În cea de a doua categorie sunt incluși voluntarii și stagiarii. Voluntariatul este determinat de „participarea benevolă la oferirea de servicii, cunoștințe și abilități sau la prestarea unor activități în domenii de utilitate publică, din proprie inițiativă, a persoanei denumită voluntar” [12] și nu cade sub incidența raporturilor de muncă. Contractul de voluntariat poate fi semnat de persoana care a atins vârsta de 16 ani, iar cu acordul scris al reprezentantului legal, poate fi semnat și de persoana care a atins vârsta de 14 ani.

Cu referire la stagiari, urmează să separăm angajații care participă la stagiile de formare profesională inițiate de angajator și stagiile de practică ale studenților ori masteranzilor. Un grup separat formează liber profesioniștii din sectorul justiției: avocații stagiari, notarii stagiari, executorii judecătorești stagiari etc.

Avizele privind concursurile pentru admiterea la realizarea programului de stagii sau voluntariat sunt plasate frecvent pe paginile oficiale ale autorităților publice. Statutul voluntarilor și a stagiariilor nu este identic cu cel al funcționarilor publici, libertatea de exprimare a cărora nu este limitată de lege. Totuși este important de a lua în calcul capacitatea restrânsă de exercițiu a persoanei care nu a atins majoratul, fapt ce ar afecta condiția de bună-credință, obligatorie pentru denunțarea iregularităților. Totodată, un factor determinativ este și discernământul, capacitatea lui de a realiza consecințele morale și juridice ale manifestării sale de voință exteriorizată prin denunțarea ilegalităților.

În cea de a treia categorie sunt incluse persoanele care au sau au avut raporturi juridice contractuale, civile cu un angajator. Îndată ce un raport juridic civil este stabilit de o normă juridică civilă, în situația raporturilor juridice contractuale facem referire la subiecții de drept public. Condiția esențială pentru ambele situații este stabilită de contactul în contextul rapoartelor profesionale. În acest context am putea exemplifica contractele de achiziții publice, servicii de asistență juridică oferite de avocați, servicii de evaluare și cadastru, audit, deservire tehnică, cursuri de instruire și certificare pentru angajați/funcționari etc.

De remarcat, că cel mai recent act legislativ al UE privind protecția persoanelor care raportează încălcări ale dreptului Uniunii, adoptat de Parlamentul European în 2019 [3] definește „persoana care efectuează raportarea” („reporting person”) ca fiind acea persoana fizică care raportează sau divulgă public informații referitoare la încălcări obținute în contextul activităților sale profesionale, directiva fiind aplicată inclusiv funcționarilor publici.

Comparația între definițiile „avertizor de integritate” și „persoana care efectuează raportarea” ne permite să identificăm cerința-cheie față de conținutul raportării/avertizării de integritate: cele raportate sunt obținute în contextul activităților profesionale. Cadrul normativ național este mai puțin explicit la acest subiect, solicitând doar statutul de angajat, situație ce ar permite înțelegerea eronată a textului legii.

Condițiile de formă și de conținut a avertizării de integritate sunt obligatoriu de respectat, cu unele excepții privind modalitatea de dezvăluire. Domeniul de aplicare materială al Legii nr.122/2018 [9] este unul extins și vizează următoarele categorii de încălcări: manifestările de corupție, încălcările de mediu, încălcările drepturilor și libertăților fundamentale ale persoanei, a celor ce țin de securitatea națională, precum și a altor încălcări, acțiuni sau inacțiuni care amenință sau prejudiciază interesul public.

În condițiile în care completarea și depunerea Formularului dezvăluirii interne a practicii ilegale nu garantează recunoașterea documentului ca avertizare de integritate și ambiguitatea cadrului normativ ar putea genera decizii subiective și arbitrare, lipsind astfel persoana de protecția oferită de lege. Mai mult, Legea nr.122/2018 [9] nu oferă dreptul la contestare a refuzului efectuării înregistrării în Registrul dezvăluirilor practicilor ilegale și al avertizărilor de integritate, precum nu se expune cu privire la responsabilul imputernicit cu astfel de decizii, modul de exercitare a puterii discreționare. Determinăm astfel că legea nu oferă garanții clare care să permită o protecție eficientă împotriva riscurilor de abuz din partea administrației entităților publice ori private.

Legea integrității nr.82/2017[11] enumerează manifestările de corupție în prevederile art.44-46, repartizându-le pe acte de corupție, acte conexe actelor de corupție și



fapte coruptibile. Totodată acestea sunt divizate pe infracțiuni, contravenții și abateri disciplinare, la care pot fi alăturate încălcările ce țin de protecția drepturilor omului, protecția mediului, securitatea națională etc.

În Directiva UE [3] este utilizat termenul „informații referitoare la încălcări”, definit drept informații, inclusiv suspiciuni rezonabile, cu privire la încălcări potențiale sau reale care s-au produs sau care sunt foarte susceptibile să se producă în organizația în care lucrează sau a lucrat persoana care efectuează raportarea sau în altă organizație cu care persoana care efectuează raportarea este sau a fost în contact prin intermediul activității sale, și cu privire la încercări de a disimula astfel de încălcări”.

În comparație cu prevederile naționale, unde dezvăluirea practicilor ilegale este în dependență directă de caracterul faptei: comisă ori consumată, legislația UE oferă dreptul de a raporta despre încălcările reale, care s-au produs, sunt foarte susceptibile să se producă, inclusiv suspiciunile rezonabile. Distingem astfel, trei forme ale încălcărilor care intră în sfera de aplicare a Directivei [3]: reale, potențiale și consumate.

Potrivit jurisprudenței CtEDO la efectuarea unei raportări referitoare la încălcări, „trebuie de atras o deosebită atenție interesului public pe care-l implică informația dezvăluită” [14].

Legea privind avertizorii de integritate nr.122/2018 [9], de asemenea instituie condiția afectării interesului public, însă nu îl definește. Cadrul normativ național operează cu noțiunea de interes public în cel puțin 2 acte legislative relevante prezentului studiu: Legea integrității nr.82/2017 [11] și Legea cu privire la libertatea de exprimare nr.64/2010 [8]. Totuși, trebuie remarcat că noțiunile identificate nu sunt identice, dar sunt adaptate scopului ce și-l propune fiecare act în parte. Considerăm relevantă pentru prezentul studiu noțiunea reglementată de Legea nr.64/2010 [8], potrivit căreia „interesul public” este „interes al societății (și nu simpla curiozitate a indivizilor) față de evenimentele ce țin de exercitarea puterii publice într-un stat democratic sau față de alte probleme care, în mod normal, trezesc interesul societății sau al unei părți a ei”.

Cu titlu de comparație, putem remarca că Directiva UE nr.2019/1937 [3], de asemenea nu definește „interesul public”, însă menționează despre cauzarea de „[...] prejudicii grave interesului public, prin faptul că acestea creează riscuri semnificative pentru bunăstarea societății”.

Cu referire la dimensiunea interesului public, CtEDO stabilește că „interesul pe care îl poate avea publicul într-o anumită informație poate fi, câteodată atât de puternic încât să depășească chiar și o obligație impusă, în mod legal, de a păstra confidențialitatea” [14] ori „... menținerea confidențialității informațiilor prevala față de interesul public a lua cunoștință de pretense interceptări fără drept” [15].

În cadrul examinării cauzei Guja contra Moldovei [14] Curtea de la Strasbourg a luat în considerație 5 criterii pentru stabilirea proporționalității unei ingerințe în libertatea de exprimare a unui funcționar public, acestea fiind: interesul public pe care-l implică informația dezvăluită; autenticitatea informației dezvăluite; prejudiciul suferit de autoritatea publică și aprecierea dacă prejudiciul suferit prevalează față de interesul publicului ca informația să fie dezvăluită; motivul din spatele dezvăluirii și analiza sancțiunii impuse avertizorului. În fapt, șeful Serviciului de presă a Procuraturii Generale a dezvăluit publicului, prin intermediul presei, informații interne cu privire la anchetarea cazului cu implicarea a patru ofițeri de poliție. Curtea a notat că funcționarii publici pot, în cadrul muncii lor, să cunoască



informații din interior, inclusiv informații secrete, a căror divulgare sau publicare corespunde unui puternic interes public, iar interesul public în furnizarea informațiilor cu privire la presiunile exercitate și la neregulile din cadrul Procuraturii Generale era atât de important, încât depășea în greutate interesul în menținerea încrederii publice în independența sa.

Condamnarea penală a unui fost ofițer al Serviciului Român de Informații pentru divulgarea unor informații „strict secrete” interceptate ilegal, constituie o încălcare a art.10 din Convenție, conform Hotărârii CtEDO din 08 ianuarie 2013 ca urmare a examinării cauzei Bucur și Toma împotriva României [15]. În fapt, primul reclamant, în cadrul unei conferințe de presă cu un ecou răsunător, a vorbit despre neregulile cu privire la punerea sub ascultare/interceptare telefonică a anumitor persoane în anul alegerilor parlamentare și prezidențiale. În motivarea hotărârii Curtea a considerat relevante mai multe pasaje legislative, reamintind despre „importanța libertății de exprimare și de informare într-o societate democratică în care trebuie să existe posibilitatea de a denunța în mod liber corupția, încălcarea drepturilor omului, distrugerea mediului și orice alt abuz de putere.”

Luând în calcul importanța jurisprudenței CtEDO, constatăm în repetate rânduri liniile directe cu privire la dreptul la libertatea de exprimare, realizat prin comunicarea externă a ilegalităților cunoscute în contextul activităților profesionale în serviciul public.

Curtea consideră că angajații datorează angajatorului lor o datorie de loialitate, rezervă și discreție, ceea ce se întâmplă în special în cazul funcționarilor publici, deoarece însăși natura funcției publice cere ca un funcționar public să fie obligat de o datorie de loialitate și discreție. Potrivit Curții de la Strasbourg, denunțarea de către un reclamant a pretensei conduite a angajatorului său necesită o protecție specială în temeiul articolului 10 din Convenție [4].

Importanța deosebită a libertății de exprimare este pusă în valoare de Constituția Republicii Moldova. Totuși libertatea opiniei, adică libertatea omului de a-și formula o părere proprie ține de activitatea sa lăuntrică, pe când libertatea exprimării reprezintă faza exterioară a comportamentului acestuia [1].

Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr.158/2008 [8] garantează dreptul la opinie a funcționarului public, dar nu și libertatea de a comunica informații, limitându-i astfel libertatea de exprimare.

Cele investigate permit înaintarea următoarelor concluzii:

1. Normele juridice privind protecția avertizorului de integritate formează o instituție juridică distinctă, generând o categorie aparte de raporturi juridice;

2. Eficacitatea instituției avertizării de integritate în serviciul public se realizează, desigur, prin axarea pe protecția avertizorului împotriva răzbunării și viabilitatea mecanismului dat. Neasigurarea protecției poate fi calificată drept ingerință în libertatea de exprimare a funcționarului public. Libertatea de exprimare nu poate fi îngădită în situațiile de denunțare a informațiilor referitoare la încălcările din sectorul public.

3. Utilizând dreptul la libertatea de exprimare pentru denunțarea ilegalităților, funcționarul public își asumă obligații și responsabilități suplimentare, exceptate de statutul său juridic.

4. Statutul avertizorului de integritate necesită o investigație largă și profundă pentru a stabili rolul și particularitățile dreptului la libertatea de exprimare a funcționarului public în cadrul instituției avertizării de integritate.

**BIBLIOGRAFIE**

1. Constituția Republicii Moldova. Comentariu.
2. În: [https://www.constcourt.md/public/files/file/informatie\\_utila/Comentariu\\_Constitutie.pdf](https://www.constcourt.md/public/files/file/informatie_utila/Comentariu_Constitutie.pdf) (accesat la 20.10.2020).
3. Convenția civilă privind corupția, ratificată prin Legea RM pentru ratificarea Convenției civile privind corupția, Nr. 542-XV din 19.12.2003. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 01.01.2004, nr. 6-12 (64).
4. Directiva (UE) 2019/1937 a Parlamentului European și a Consiliului din 23 octombrie 2019 privind protecția persoanelor care raportează încălcări ale dreptului Uniunii. În: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ro/TXT/?uri=CELEX%3A32019L1937> (accesat la 15.10.2020).
5. European Court of Human Rights. Guide on Article 10 of the European Convention on Human Rights. Freedom of expression. În: [www.echr.coe.int/Documents/Guide\\_Art\\_10\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_10_ENG.pdf) (accesat la 01.11.2020).
6. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova pentru aprobarea Regulamentului-cadru privind avertizorii de integritate nr.707 din 09 septembrie 2013. Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 13.09.2013, nr.198-204 (808) (abrogat).
7. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile de examinare și raportare internă a dezvăluirilor practicilor ilegale nr.23 din 22 ianuarie 2020. Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 24.01.2020, nr. 14-23 (30).
8. Legea Republicii Moldova cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr.158 din 04 aprilie 2008. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 23.12.2008, nr. 230-232 (840).
9. Legea Republicii Moldova cu privire la libertatea de exprimare nr. 64 din 23 aprilie 2010. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 09.07.2010, nr. 117-118 (355).
10. Legea Republicii Moldova privind avertizorii de integritate nr. 122 din 12 iulie 2018. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 17.08.2018, nr. 309-320 (472).
11. Legea RM privind modificarea și completarea unor acte legislative nr. 277 din 27 decembrie 2011. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 03.02.2012, nr. 25-28 (85).
12. Legea Republicii Moldova integrității nr. 82 din 25.05.2017. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 07.07.2017, nr. 229-234 (360).
13. Legea Republicii Moldova voluntariatului Nr.121 din 18 iunie 2010. Monitorul oficial al Republicii Moldova, 24.09.2010, nr. 179-181 (608).
14. Recomandarea CM/Rec (2014)7 a Comitetului de Miniștri adresat statelor membre privind protecția avertizorului de integritate. În: <https://rm.coe.int/16807096c7> (accesat la 31.10.2020).
15. Cauza Guja c. Moldovei, hotărârea CtEDO din 12 februarie 2008. În: <https://jurisprudentacedo.com/GUJA-c.-Moldovei-Libertatea-de-comunicare-a-informatiilor.-Concedierea-unui-membru-al-Biroului-Procurorului-General-pentru-dezvaluirea-in-presa-a-unor-dovezi-privind-aparenta-imixtiune-a-executivului.html> (accesat la 31.10.2020).
16. Cauza Bucur și Toma c. României, hotărârea CtEDO din 08 ianuarie 2009. În: [https://www.google.com/search?q=bucur+contra+romaniei&rlz=1C1NHXL\\_ruMD800MD800&oq=Bucur+contra+R&aqs=chrome.1.69i57j0i22i30j69i60.5805j0j15&sourceid=chrome&ie=UTF-8](https://www.google.com/search?q=bucur+contra+romaniei&rlz=1C1NHXL_ruMD800MD800&oq=Bucur+contra+R&aqs=chrome.1.69i57j0i22i30j69i60.5805j0j15&sourceid=chrome&ie=UTF-8) (accesat la 31.10.2020).

## REPERE GENERALE CU PRIVIRE LA INSTRUMENTELE ȘI MECANISMELE EUROPENE PRIVIND ELIMINAREA DISCRIMINĂRII

### GENERAL GUIDELINES ON EUROPEAN INSTRUMENTS AND MECHANISMS ON ELIMINATION OF DISCRIMINATION

**Virginia ZAHARIA,**  
*doctor în drept, conferențiar universitar interimar,*  
*Universitatea Cooperatist-Comercială din Moldova*

**Ala LUCA,**  
*doctor în drept, conferențiar universitar interimar,*  
*Universitatea Cooperatist-Comercială din Moldova*

#### SUMMARY

*The principle of non-discrimination is an important pillar of social policy with a view to equal opportunities, representing the necessary framework for the realization of social policy at national and international level. The existence of rules imposing effective safeguards against discrimination and discriminatory practices is absolutely necessary in a democratic society. Combating discrimination is indispensable to the process of promoting absolute equality for all people. International human rights law ensures both the right to equality and the right not to be subjected to discrimination on various specific criteria. The principle of non-discrimination is embedded in virtually all international treaties and documents protecting human rights. Non-discrimination and equality should interest each of us because at some point in life any person could be unjustified at a disadvantage due to a personal characteristic or due to actual or presumed belonging to a certain group of people.*

**Keywords:** *European instruments, mechanisms, elimination, discrimination, equality, principle of non-discrimination, the Universal Declaration of Human Rights, the International Covenant on Civil and Political Rights, the International Covenant on economic, social and Cultural Rights and the European Convention for the protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, European law.*

Fenomenul discriminării a apărut la începutul dezvoltării civilizației și a supraviețuit în spațiu și în timp din cauza ineficienței cadrului normativ și instituțional și a tolerării acestui fenomen atât de către state, cât și de societate.

Principiul nediscriminării reprezintă un pilon important al politicii sociale în vederea egalității oportunităților, reprezentând cadrul necesar realizării politicii sociale la nivel național și internațional. Existența normelor care impun garanții eficiente împotriva discriminării și practicilor discriminatorii este absolut necesară într-o societate democratică. Combaterea discriminării este indispensabilă procesului de promovare a egalității absolute pentru toate persoanele. Dreptul internațional în materia drepturilor omului asigură, atât dreptul la egalitate, precum și dreptul de a nu fi supus discriminării pe diverse criterii specifice. Spre exemplu, Declarația Universală a Drepturilor

Omului, Pactul Internațional cu privire la Drepturile Civile și Politice, Pactul Internațional cu privire la Drepturile Economice, Sociale și Culturale și Convenția Europeană pentru Apărarea Drepturilor Omului și Libertăților Fundamentale (CEDO), toate conțin prevederi în domeniul nediscriminării. Aceste instrumente juridice au internaționalizat problema protecției drepturilor omului, care a devenit treptat una din cele mai importante preocupări.

De asemenea, principiul nediscriminării derivă și din standardele prevăzute în dreptul european, și anume, Directiva Consiliului Uniunii Europene nr. 2000/78/EC din 27 noiembrie 2000, privind stabilirea unui cadru general pentru tratament egal în materie de angajare și ocupație și Directiva Consiliului Uniunii Europene nr. 97/80/EC din 15 decembrie 1997 cu privire la sarcina probațiunii în cazurile de discriminare bazată pe criteriul de sex („Directiva privind sarcina probațiunii”). Aceste directive au apărut în urma adoptării Tratatului de la Amsterdam din 10 noiembrie 1997, articolul 13 al căruia a acordat atribuții noi Uniunii Europene pentru combaterea discriminării pe criterii de sex, origine rasială sau etnică, religie, convingeri sau orientare sexuală.

Respectiv, nondiscriminarea ca principiu de drept se regăsește în toate tratatele privind drepturile fundamentale ale omului, fiind un principiu al dreptului internațional, un principiu general reluat și în documentele cu caracter regional și național, fiind formulat ca un principiu al egalității oamenilor, iar analiza fenomenului discriminării prin prisma principiului egalității ca principiu fundamental de drept este multidisciplinară, din perspectivă juridică și instituțională. Principiul nondiscriminării presupune egalitatea tuturor ființelor umane, egalitatea în drepturi, tratament egal în fața legii și în fața autorităților statului.

Termenul de „drept european privind nediscriminarea” sugerează existența unui sistem unic de norme privind nediscriminarea aplicabile la nivel european. El este însă alcătuit dintr-o varietate de surse [1, p. 16].

Principiul nediscriminării este inserat, practic, în toate tratatele și documentele internaționale de protecție a drepturilor omului. Universalitatea recunoașterii și apărării drepturilor omului impune în mod necesar aplicarea lor egală pentru toți indivizii. „Toate ființele umane se nasc libere și egale în demnitate și în drepturi” proclamă primul articol al Declarației Universale a Drepturilor Omului. Aceasta înseamnă că drepturile și libertățile fundamentale sunt recunoscute tuturor indivizilor, fără nicio deosebire, adică fără nicio discriminare [2, p. 26].

Prezenta investigație se bazează, în principal, pe legislația CoE (care se concentrează asupra Convenției europene a drepturilor omului) și a UE. Aceste două sisteme au origini, structuri și obiective diferite.

Deși ambele sisteme funcționează separat, există numeroase legături între ele. Curtea de Justiție a Uniunii Europene (CJUE) se raportează la Convenția europeană a drepturilor omului [8] și la Carta socială europeană (CES) [11], care oferă orientări pentru interpretarea dreptului UE. Ambele acte sunt, de asemenea, prevăzute în cadrul Tratatului UE: articolul 6 alineatul (3) din Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE) recunoaște în mod explicit Convenția europeană a drepturilor omului ca sursă de inspirație pentru elaborarea drepturilor fundamentale în UE; articolul 52 alineatul (3) din Carta UE prevede că înțelesul și domeniul de aplicare ale drepturilor corespunzătoare din Cartă sunt aceleași cu cele prevăzute de Convenția europeană a drepturilor omului, stipulat în articolul 53 din Carta drepturilor fundamentale a UE și preambulul acesteia (deși dreptul UE poate oferi o protecție mai extinsă). Articolul 151 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE) și preambulul Cartei UE fac referire

la Carta socială europeană. În jurisprudența proprie, Curtea Europeană a Drepturilor Omului (CEDO) și Comitetul european pentru drepturile sociale (ECSR) fac trimitere la legislația UE și la jurisprudența CJUE [5].

Activitatea Uniunii Europene este bazată pe un instrument internațional și religios major pentru protecția drepturilor omului, inclusiv Convenția Europeană a Drepturilor Omului. Aceste instrumente protejează valori comune cu privire la libertățile fundamentale și principiile fundamentale, care sunt universale, indivizibile și interdependente. Respectul pentru aceste valori este o condiție pentru dezvoltarea eficientă în orice societate. Alte surse importante cu privire la definirea priorităților Uniunii Europene, sunt declarația și programul acțiunilor Conferinței Internaționale a Drepturilor Omului (Viena, 1993), declarația Conferinței Internaționale a Populației și Dezvoltării (Cairo, 1994), a Summitului Internațional pentru Dezvoltare Socială (Copenhaga, 1995) și A patra Conferința Internațională a Femeii (Beijing, 1995) [20, p. 212].

Un pas important în integrarea drepturilor omului și principiilor democratice în politica Uniunii Europene, a fost făcut cu intrarea în forță a Tratatului Uniunii Europene din 1 noiembrie 1993 [12, p. 18]. Tratatul consideră că unul dintre obiectele politicii externe comune și de securitate ale Uniunii Europene este dezvoltarea și consolidarea „democrației și regulilor dreptului și respectul pentru drepturile omului și libertăților fundamentale”. În același timp noul titlu al cooperării în dezvoltare include o a doua referință directă asupra drepturilor omului și democratizării: „Regula politică în această zonă trebuie să contribuie la dezvoltarea obiectivă generală și la consolidarea democrației și a regulilor de drept și totodată respectarea drepturilor omului și libertățile fundamentale.”

În perioada imediat următoare adoptării Tratatului asupra Uniunii Europene din 1993, și anume în 1996, este revizuită Carta Socială europeană, care stabilește drepturile, libertățile și procedurile de control, garantând respectarea lor de către statele membre. Carta socială europeană, revizuită în 1996, a intrat în vigoare în 1999 și înlocuiește treptat tratatul din 1961 [40, p. 384].

Conform Cartei, toți europenii utilizează aceste drepturi care vizează orice aspect al vieții cotidiene, inclusiv locul de trai, sănătatea, educația, locurile de muncă, protecția socială, libera circulație a persoanelor și nediscriminarea. Comitetul european al drepturilor sociale (CEDS) verifică dacă statele membre și-au onorat obligațiile conform Cartei. Comitetul Miniștrilor al Consiliului Europei alege cei 15 membri independenți și imparțiali pentru o perioadă de 6 ani. Componenta CEDS se poate reînnoi o singură dată. CEDS apreciază dacă legislația și practica în statele membre sunt conforme cu recomandările Cartei.

Statele părți raportează anual cum implementează Carta la nivel legislativ și practic. CEDS examinează rapoartele, decide dacă aceste proceduri se supun Cartei și publică anual concluziile sale. Dacă un stat nu acționează ca urmare a deciziei CEDS, Comitetul Miniștrilor adresează o recomandare statului de a-și schimba legislația și practica.

Plângerile privind încălcările Cartei pot fi adresate CEDS conform protocolului deschis spre semnare în 1995, care a intrat în vigoare în 1998 [23, p. 77] :

- Pentru toate statele care au acceptat procedura, de către: Conferința europeană a sindicatelor (CTUS), Uniunea confederațiilor industriașilor și patronilor din Europa (UNICE) și Organizația internațională a patronilor; Organizațiile neguvernamentale (ONG-urile cu statut consultativ pe lângă Consiliul Europei, enumerate în acest scop de Comitetul guvernamental); organizațiile patronale și sindicale din țara respectivă.

- Pentru cazurile în care statele au acceptat, de către: ONG-urile naționale.

Plângerile trebuie transmise libere de orice constrângere, preferabil în engleză sau franceză, dacă îndeplinesc cerințele formale. După declararea admisibilității urmează o procedură scrisă, care implică un schimb de memorii în urma cărora CEDS poate decide audierea publică [39, p. 17]. Apoi CEDS decide asupra cazului pe baza probelor și raportează concluziile sale Comitetului Miniștrilor și părților în cauză. Raportul este publicat în termen de 4 luni de la decizie. În final, Comitetul Miniștrilor adoptă o rezoluție. Dacă este cazul, el poate recomanda măsuri specifice pentru a aduce legislația și practica statului în conformitate cu Carta [4, p. 251-272].

Ca urmare a Summit-ului șefilor de stat și de guvern de la Viena (1993), Consiliul Europei a adoptat în 1994 Convenția-cadru pentru protecția minorităților naționale, primul instrument multilateral, obligatoriu din punct de vedere juridic, destinat protejării minorităților naționale în general [41, p. 69].

Această Convenție definește anumite obiective pe care statele contractante se angajează să le urmărească prin intermediul legislației și politicilor naționale, cum ar fi: egalitatea în fața legii, aprobarea măsurilor care vizează păstrarea și punerea în valoare a culturilor, protejarea identităților, religiilor, limbilor minoritare și tradițiilor, garantarea accesului la media, stabilirea unor relații transfrontaliere libere și pacifiste cu persoanele care sunt rezidente legal pe teritoriul altor state [14]. Convenția-cadru a intrat în vigoare la 1 februarie 1998. Statele contractante trebuie să pregătească un raport privind măsurile adoptate și să-l prezinte în termen de 1 an de la data ratificării și apoi o dată la fiecare 5 ani [22, p. 48].

Comitetul Miniștrilor, ajutat de un Comitet consultativ, alcătuit din 18 experți independenți, sunt implicați în monitorizarea Convenției cadru. Comitetul Consultativ evaluează aceste rapoarte și determină dacă obligațiile au fost complet îndeplinite. Opiniile lui sunt transmise Comitetului Miniștrilor, care informează statele părți asupra concluziilor și recomandărilor. Regulile care guvernează această procedură de monitorizare permit de asemenea organizațiilor neguvernamentale și asociațiilor minorităților să transmită informații și/sau rapoarte (shadow reports) alternative [15, p. 134].

În data de 10 decembrie 1991, Uniunea Europeană, a adoptat o Declarație cu ocazia a 50-a aniversării a Declarației Universale a Drepturilor Omului, care susține că politica Uniunii Europene, pe subiectul drepturilor omului, trebuie să „continue și, când este necesar să fie întărită și îmbunătățită”. Declarația include 6 pași realistici în legătură cu îmbunătățirea în Uniunea Europeană a politicii drepturilor omului.

Până în anul 1990, Consiliul European a inclus sistematic mai puțin sau mai mult așa numitele clauze ale drepturilor omului în programele sale bilaterale și acordurile de cooperare cu țările din lumea a treia, inclusiv acordurile de prietenie cum ar fi acordurile Europei, cele Mediteraneene și acordul Cotonou - fosta Convenție Lomé. O decizie a consiliului din mai 1995, face evidentă modalitatea de bază a acestor clauze, cu intenția de a asigura încrederea în folosirea textului și în aplicarea lui. De la această decizie a Consiliului, clauzele drepturilor omului au fost incluse în toate acordurile negociate bilaterale de natură generală care au urmat (exclusiv acordurile la textile, produse agricole și așa mai departe) [25, p. 118]. Mai mult de 20 de asemenea acorduri au fost deja semnate. Acestea se alătură la cele peste 30 de acorduri care au fost negociate înainte de mai 1995, și care aveau clauzele drepturilor omului nu neapărat premergătoare modelului lansat în 1995.

În iunie 1998 Uniunea Europeană a decis, ca parte integrală din politica drepturilor omului, să întărească activitățile internaționale în legătură cu pedeapsa cu moartea.

Uniunea Europeană va face eforturi în legătură cu abolirea universală a pedepsei cu moartea, o politică ținută puternic, acum acceptată de toți membrii Uniunii Europene.

Cu intenția de a prezenta suportul pentru toate activitățile care cuprind drepturile omului, Comisia a redactat o serie de comunicate Consiliului și Parlamentului, comunicate care deschid noi subiecte și strategii menite să sublinieze consistența și efectivitatea drepturilor omului generale apropiate de Uniunea Europeană: „Uniunea Europeană și Dimensiunile Externe ale Politicii drepturilor omului: de la Roma la Maastricht și Beyond (noiembrie 1995) și Uniunea Europeană și problemele conflictelor din Africa: Construirea păcii, Prevenirea conflictului și în exterior (martie 1996), la fel ca Politica drepturilor omului în cooperarea cu țările din lumea a treia (mai 1995), Democratizarea, regulile dreptului, respectul pentru drepturile omului și o bună guvernare: provocarea parteneriatului între Uniunea Europeană și Statele ACP (martie 1998), cooperarea cu țările ACP implicate în conflicte armate (mai 1999) și Adunarea Alegerilor și Observațiilor a Uniunii Europene (mai 2000).

Cu intenția de a oferi baza legală pentru toate drepturilor omului și activităților de democratizare ale Uniunii Europene ale capitolului B7-70, Consiliul a adoptat două Politici în 29 Aprilie 1999 (975-1999 și 976-1999) în dezvoltarea și consolidarea democrației și regulilor dreptului și respectul drepturilor și libertăților fundamentale. Acest capitol B7-70, denumit „Inițiativa Europeană pentru democrație și drepturile omului”, a fost creat la inițiativa Parlamentului European în 1994, care au adus împreună o serie de titluri ale unor planuri financiare care tratează promovarea drepturilor omului [19, p. 36].

Tratatul instituind Comunitatea Europeană, semnat la Lisabona, 13 decembrie 2007, reafirmă principiile Cartei Națiunilor Unite fixându-și ca obiectiv fundamental ameliorarea constantă a condițiilor de viață și de muncă, consacră principiul egalității, promovând egalitatea între femei și bărbați (art.2), Comunitatea urmărind să elimine inegalitățile și să promoveze egalitatea între bărbați și femei în privința drepturilor și libertăților menționate în cuprinsul Tratatului. În cuprinsul Tratatului se precizează că statele membre își propun să stabilească între ele o cooperare intensificată care să nu constituie o discriminare și nici o piedică în calea schimburilor între statele membre și să nu provoace nici o distorsiune a condițiilor de concurență dintre acestea (art.11 fost art.5A).

Tratatul interzice în mod expres orice discriminare bazată pe naționalitate, în aplicarea prevederilor sale. Totodată Consiliului i se dă posibilitatea de a lua măsuri necesare pentru combaterea oricărei discriminări bazate pe sex, rasă sau origine etnică, religie sau convingeri, un handicap, vârstă sau orientare sexuală (art.13 fost art.6A), cu condiția ca măsurile luate să nu aducă atingere prevederilor prezentului Tratat, și care să fie la propunerea Comisiei și după consultarea Parlamentului European, precum și competența de a adopta orice reglementare în materia nediscriminării.

La fel, Tratatul de la Amsterdam, care a intrat în forță la 1 mai 1999, marchează un alt pas important în integrarea drepturilor omului în aranjamentul legal al Uniunii Europene. Acest tratat inserează un nou articol 6 în Tratatul Uniunii Europene, care reafirmă că Uniunea Europeană „este fondată pe principiile libertății, democrației, respectului pentru drepturile omului și libertăților fundamentale, regulilor dreptului, principiilor care sunt comune Statelor Membre” [26, p. 125]. Violând aceste principii, într-un mod „serios și persistent”, Statele Membre își asumă riscul de a vedea siguranța drepturilor lor care derivă din aplicarea corectă a Tratatului Universal. Tratatul de la Amsterdam de altfel a adus pe „primul piedestal” o clauză generală în combaterea



discriminării, stipulații cu privire la azil, refugiați și imigranți și chestiuni convingătoare în domeniul angajării, condițiilor de servicii și protecției sociale.

Când a intrat în vigoare Tratatul de la Amsterdam în 1999, UE a dobândit capacitatea de a lua măsuri pentru a combate discriminarea pe o gamă largă de motive. Această competență a dus la introducerea de noi directive privind egalitatea, precum și la revizuirea dispozițiilor existente privind egalitatea de gen. În prezent, în UE există un corpus semnificativ de legislație împotriva discriminării [1, p. 22].

Menționăm, că prin Tratatul de la Amsterdam, se adaugă la Tratatul privind Uniunea Europeană unele chestiuni importante. Se confirmă atașamentul față de drepturile sociale fundamentale așa cum sunt definite în Carta socială europeană, semnată la Torino la 18 octombrie 1961 și în Carta Comunitară a drepturilor sociale fundamentale ale lucrătorilor din 1989. Se hotărăște promovarea progresului economic și social al popoarelor, ținându-se cont de dezvoltarea pieții interne, al întăririi coeziunii și protecției mediului și progresul economic și al altor domenii cu ajutorul aplicării unor politici capabile să contribuie în acest sens. Se decide implementarea unei politici externe și securității comune, prin punerea la punct a unor principii de promovare a păcii și securității, a progresului în Europa și al Europei în lume. Se începe facilitarea circulației libere a persoanelor, acest lucru obligă și protejarea siguranței și securității popoarelor.

Tratatul de la Amsterdam creează impresia unui tot unitar care ajută la întocmirea unei uniuni strânse între popoarele europene, ceea ce marchează un alt punct important [37, p. 64].

Uniunea își propune să se ocupe de forța de muncă și promovarea progresului economic și social ceea ce ajută la crearea unui spațiu fără frontiere interne și stabilirea unei monede unice. Se dorește instituirea unei cetățenii a Uniunii prin întărirea protecției drepturilor și intereselor cetățenilor care aparțin Statelor Membre. Controlul granițelor externe a azilului și imigrării, a criminalității, dezvoltarea Uniunii ca o zonă a libertății și securității unde se pune baza liberei mișcări a persoanei, face ca și controlul criminalității să fie mai aspru. Examinarea unor revizuri politice și a formelor de cooperare instituite prin acest tratat, prin menținerea acquis-ului comunitar și dezvoltarea lui.

Uniunea Europeană asigură coerența tuturor masurilor externe adoptate în cadrul politicilor sale cu privire la relațiile externe, la securitate, economie și dezvoltare, unde Consiliul și Comisia au responsabilitatea, conform propriilor competențe, asigurării acestei coerențe și obligația cooperării, totodată implementarea acestor politici. În condițiile și scopurile Tratatelor institutive ale Comunității Europene și actele care le-au precedat, care le-au modificat sau completat și acest Tratat de la Amsterdam, Parlamentul European, Consiliul, Comisia, Curtea de Justiție și Curtea de Conturi își exercită atribuțiile [38, p. 75].

Uniunea este fondată pe principiul libertății, democrației, respectului drepturilor omului și libertăților fundamentale, precum și al statului de drept, principii care sunt comune statelor membre. Uniunea respectă identitatea națională a statelor membre.

Consiliul, reunit la nivelul șefilor de stat sau de guvern și hotărând în unanimitate, la propunerea unei treimi din statele membre sau a Comisiei, și după obținerea avizului conform al Parlamentului European, poate constata existența unei încălcări grave și persistente a principiilor enunțate în articolul F, paragraful 1, din partea unui stat membru, după ce a invitat guvernul celui stat membru să își prezinte observațiile. În cazul existenței unei asemenea constatări, Consiliul poate decide să suspende

anumite drepturi statului membru vizat care rezultă din aplicarea Tratatului de la Amsterdam, inclusive dreptul de vot în Consiliu al reprezentantului guvernului statului membru. Consiliul poate modifica, prin votul calificat al majorității, măsurile luate sau să urmărească încetarea lor, menționând că nu se ține seama de votul reprezentantului guvernului statului membru în cauză. Se definește majoritatea calificată ca fiind aceeași proporție a voturilor ponderate ale membrilor Consiliului ca cea fixată în articolul 148, paragraful 2, al Tratatului instituind Comunitatea Europeană [43, p. 99]. Abținerile membrilor prezenți sau reprezentanți nu împiedică Consiliul să adopte acte care necesită unanimitatea.

Uniunea stabilește și implementează o politică externă și de securitate comună, care acoperă toate domeniile politicii externe și de securitate, a căror obiective sunt salvagardarea voturilor comune, a interesurilor fundamentale, a independenței și integrității Uniunii, în conformitate cu principiile Cartei Națiunilor Unite, consolidarea securității Uniunii, menținerea păcii, unde se pune în discuție întărirea securității internaționale și cea a frontierelor externe. Se promovează cooperarea internațională, dezvoltarea și consolidarea democrației și a statului de drept, precum și respectarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale. Statele membre vor coopera în vederea consolidării și dezvoltării solidarității lor politice mutuale.

Pe lângă dispozițiile asupra politicii externe și securității comune, dispozițiile asupra cooperării judiciare și polițienești în materie penală oferă cetățenilor un nivel ridicat de protecție, într-un spațiu al libertății, securității și justiției, prin elaborarea unei acțiuni comune a statelor membre în domeniul cooperării polițienești și judiciare în materie penală și prin prevenirea și reprimarea rasismului și a xenofobiei. Prevenind și combătând criminalitatea, terorismul, traficul cu ființe umane și infracțiunile împotriva minorilor, traficul de droguri, arme, corupția și fraudă, se pot atinge obiectivele propuse.

În Tratatul de la Amsterdam, se pune și problema privind cooperarea intensificată care se poate realiza prin recurgerea la instituțiile, procedurile și mecanismele prevăzute de acest tratat. Statele membre aplică actele și deciziile luate pentru punerea în practică a cooperării la care participă, în măsura în care acestea le privesc. Statele Membre neparticipante nu intervin în punerea în practică a cooperării de către statele membre participante.

Pentru a instituii progresiv o zonă a libertății și securității și justiției, Consiliul adoptă într-o perioadă de cinci ani de la intrarea în vigoare a Tratatului de la Amsterdam, măsuri menite să asigure libera circulație a persoanelor, cu ajutorul măsurilor asupra controalelor la frontierele externe, azil și imigrație.

Statele membre și UE se angajează să elaboreze o strategie coordonată pentru ocuparea forței de muncă și pentru promovarea unei forțe de muncă competente, calificate și capabile de adaptare, precum și a unei piețe a muncii aptă să reacționeze rapid la evoluția economiei, în vederea atingerii obiectivelor puse în plan.

Consiliul hotărăște luarea măsurilor pentru a intensifica cooperarea vamală între statele membre și între acestea și Comisie. Aceste măsuri nu se vor referi la aplicarea dreptului penal intern, nici la administrarea justiției în statele membre.

În partea a treia, în dispozițiile generale și finale, articolul 13, se stipulează că prezentul act este încheiat pe o durată nelimitată. El va fi ratificat de Înaltele Părți Contractante, potrivit normelor constituționale respective. Instrumentele de ratificare vor fi duse la guvernul Republicii Italiene și va intra în vigoare în prima zi a celei de-a doua luni care urmează după depunerea instrumentului de ratificare de către ultimul stat semnatar care va îndeplini această formalitate.

Uniunea Europeană s-a referit de altfel prin propria declarație cu privire la drepturile omului care, în armonie cu Declarația Drepturilor Omului a Consiliului European din Luxembourg din 28-29 Iunie 1991, sunt părți esențiale din relațiile internaționale și o piatră de temelie a cooperării Europene. La data de 28 noiembrie, Consiliul și reprezentanții Statelor Membre s-au întâlnit în interiorul Consiliului și au adoptat o rezoluție a drepturilor omului, democrației și dezvoltării strategiei, procedurilor și priorităților puse la punct pentru cultivarea consistenței și solidității tuturor inițiativelor diverse de dezvoltare [42, p. 109].

La fel, drepturile omului, egalitatea și non-discriminarea sunt elemente-cheie și preocupări principale ale Consiliului Europei. Cu toate acestea, a fost nevoie de cincizeci de ani pentru a introduce prevederea cu referire la interzicerea generală a discriminării în CEDO.

Astfel, Convenția Europeană a Drepturilor Omului nu a apărut dintr-un vid juridic: ea a fost precedată în același timp de Declarația Universală a Drepturilor Omului și de Declarația Americană a Drepturilor și Îndatoririlor Omului [13].

Convenția Europeană a Drepturilor Omului a fost primul instrument internațional important în domeniul drepturilor omului, având ca scop protecția unui larg spectru de drepturi civile și politice, luând forma unui tratat care din punct de vedere juridic este obligatoriu pentru Înaltele Părți și care instaurează un sistem de control al aplicării drepturilor la nivel intern.

Probabil că cea mai revoluționară contribuție a sa se regăsește în includerea unei dispoziții conform căreia o Înaltă Parte Contractantă poate accepta controlul Curții Europene a Drepturilor Omului în cazul când procedura este inițiată de un individ - și nu de către un Stat - care începe procedura. Succesul Convenției rezultă în special din faptul că recunoașterea dreptului la recurs individual nu mai este facultativ: Statele care au ratificat Convenția sunt de acum înainte obligate să accepte această competență a Curții.

Conform jurisprudenței Curții, o diferență de tratament este discriminatorie în sensul art. 14 dacă nu are obiectiv și justificare rezonabilă, adică nu urmărește un scop legitim sau dacă nu există un raport rezonabil proporțional între scopul urmărit și mijloacele folosite. Curtea reiterează în fiecare hotărâre că, în exercitarea drepturilor și libertăților garantate în Convenție, articolul 14 asigură protecție împotriva unui tratament diferit, dacă este aplicat fără scop și justificare rezonabilă unor persoane aflate în situații similare. În absența constatării unui raport rezonabil de proporționalitate între mijloacele folosite și scopul urmărit, Curtea se pronunță asupra existenței discriminării.

Din analiza jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului, se poate concluziona că aceasta nu interzice toate tratamentele diferențiate, ci le sancționează doar pe cele ilicite. Caracterul ilicit al unui tratament discriminatoriu se stabilește în funcție de justificarea pe care statele o oferă în cauzele deduse judecății. Această justificare trebuie să fie în viziunea Curții obiectivă și rezonabilă, Comisia și Curtea apreciind asupra acestui caracter obiectiv și rezonabil al tratamentului diferențiat precum și asupra caracterului proporționalității în luarea unor măsuri concrete de către statul respective.

În cadrul Consiliului Europei există două tipuri de organe specializate în materia drepturilor omului. Primul tip este reprezentat de un organ subsidiar al Consiliului Europei, creat în temeiul puterilor conferite de Statutul Consiliului Europei, de Comitetul de Miniștri, și anume - Comisarul drepturilor omului.

Al doilea tip de organe sunt organele convenționale, create prin tratate internați-

onale distincte. C.E.D.O. a creat inițial două organe: Comisia și Curtea. După reforma operată prin Protocolul nr.11 la Convenție singurul organ rămas specializat este Curtea [27, p. 5].

Carta Socială Europeană, Protocoalele la aceasta și Carta Socială Europeană Revizuită, au creat, ca organe specifice, Comitetul de experți independenți (inițial Comitetul de experți) și Comitetul Guvernamental (inițial Subcomitetul Comitetului Social Guvernamental). Convenția europeană pentru prevenirea torturii și pedepselor sau tratamentelor inumane sau degradante creează Comitetul european pentru prevenirea torturii și a pedepselor sau tratamentelor inumane sau degradante. Convenția europeană cu privire la statutul juridic al muncitorului migrant prevede existența unui Comitet Consultativ. Convenția-cadru pentru protecția minorităților naționale a înființat un Comitet Consultativ. Carta europeană a limbilor regionale sau minoritare prevede un Comitet de experți. Convenția pentru protejarea persoanelor față de prelucrarea automatizată a datelor personale stabilește existența unui Comitet Consultativ. Convenția asupra drepturilor omului și biomedicină prevede competențe în acest domeniu pentru Comitetul Director pentru biotică. În cadrul Consiliului Europei există și organe care nu au competențe exclusive în materia drepturilor omului. Organele Consiliului Europei care nu au competențe exclusive în materia drepturilor omului, dar care intervin în acest domeniu în cadrul competențelor lor generale sunt organele principale ale Organizației și anume: Comitetul de Miniștri, Adunarea Parlamentară și Secretariatul [24, p. 47]. În domeniul consacrării drepturilor omului, Comitetul de Miniștri încheie tratate internaționale și formulează recomandări. În materia asigurării respectării drepturilor omului, Comitetul de Miniștri a adoptat o procedură de monitorizare, cu caracter confidențial. Totodată, Comitetul de Miniștri are competența de a aplica sancțiunile prevăzute de Statutul Consiliului Europei împotriva statelor care încalcă grav principiile Organizației.

Convenția europeană pentru protecția drepturilor omului și libertăților fundamentale, intrată în vigoare la Roma în anul 1951, constituie un instrument juridic fundamental prin care statele care au ratificat-o se obligă la respectarea drepturilor omului indiferent de deosebiri de gender, rasă, etnie, statut, naționalitate, etc.

Convenția europeană are ca izvor Declarația Universală a Drepturilor Omului din 10 decembrie 1948 (dar și proiectul Pactului referitor la drepturile civile și politice, în forma sa din 1949) împreună constituind „primele mari unde de șoc ale cruciadei pentru protecția drepturilor omului, ca efect primordial al celui de-al doilea război mondial”, ulterior completate cu cele două Pacte Internaționale ale Națiunilor Unite din 1996.

Statele membre ale Consiliului Europei reafirmă atașamentul față de valorile și principiile Declarației Universale a Drepturilor Omului, considerând că respectul libertăților fundamentale ale omului reprezintă esența oricărui regim politic democratic, temelia justiției și păcii în lume. Ca document regional-european, Convenția reafirmă unitatea de idealuri a statelor europene care se angajează să recunoască și să asigure garanțarea drepturilor enunțate, cu respectarea tradițiilor politice, a libertăților.

Uniunea Europeană și statele sale membre au proclamat Carta drepturilor fundamentale a UE în 2000, în cadrul căreia fiind conținută o listă a drepturilor omului, inspirată de drepturile prevăzute în constituțiile statelor membre, în Convenția europeană a drepturilor omului și în tratatele universale privind drepturile omului, cum ar fi Convenția ONU cu privire la drepturile copilului. La titlul „Egalitate” (articolele 20-26), Carta UE subliniază importanța principiului egalității de tratament în ordinea juridică a UE.

Carta drepturilor fundamentale a UE [3], astfel cum a fost adoptată în 2000, nu era decât o „declarație” fără caracter obligatoriu. Cu toate acestea, în momentul în care Tratatul de la Lisabona a intrat în vigoare în 2009, acesta a modificat statutul Cartei astfel încât să devină un document obligatoriu din punct de vedere juridic, cu aceeași valoare juridică ca tratatele UE. Prin urmare, instituțiile UE sunt obligate să respecte Carta, la fel ca și statele membre ale UE, dar numai atunci când aplică legislația UE (articolul 51 din Carta UE). Articolul 21 din Carta UE conține o interdicție de discriminare din diverse motive. Aceasta înseamnă că persoanele fizice pot depune plângeri cu privire la legislația UE sau la legislația națională de punere în aplicare a legislației UE, în cazul în care consideră că respectiva carte nu a fost respectată. Instanțele naționale pot solicita îndrumări pentru interpretarea corectă a legislației UE de către CJUE prin procedura de pronunțare a unei decizii preliminare în temeiul articolului 267 din TFUE [1, p. 23-24].

Crearea unor noi organisme în cadrul UE, cum ar fi Agenția pentru Drepturi Fundamentale a Uniunii Europene (FRA) [35] sau Institutul European pentru Egalitatea de Șanse între Femei și Bărbați (EIGE) [36], a însoțit aceste evoluții pentru a promova drepturile fundamentale și egalitatea. De asemenea, Rețeaua europeană a organismelor de promovare a egalității (EQUINET) [34] promovează egalitatea în Europa prin sprijinirea și facilitarea activității organismelor naționale de promovare a egalității, reunind 46 de organizații din 34 de țări europene. Legislația UE privind egalitatea de tratament impune statelor membre să înființeze un organism de promovare a egalității care să ofere asistență independentă victimelor discriminării. Majoritatea statelor membre au pus în aplicare această cerință, fie prin desemnarea unei instituții existente, fie prin înființarea unui nou organism care să îndeplinească sarcinile atribuite de noua legislație. Nu există însă indicații specifice pentru statele membre cu privire la funcționarea acestor organisme. Până în prezent, legislația europeană împotriva discriminării impune ca organismele de promovare a egalității să fie înființate în domeniile rasei, originii etnice și genului. De asemenea, multe țări dispun de organisme care se ocupă de alte motive de discriminare [1, p. 24].

Desigur, mecanismele de protecție a drepturilor omului nu se limitează la Europa. Pe lângă alte mecanisme regionale din cele două Americi, Africa și Orientul Mijlociu, Organizația Națiunilor Unite (ONU) a creat un corpus semnificativ de legislație internațională în domeniul drepturilor omului. Toate statele membre ale UE sunt parte la următoarele tratate ale ONU privind drepturile omului, toate acestea incluzând o interdicție privind discriminarea: Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice (ICCPR) [33, p. 171], Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale (ICESCR) [30, p. 3], Convenția internațională privind eliminarea tuturor formelor de discriminare rasială (ICERD) [28, p. 195], Convenția privind eliminarea tuturor formelor de discriminare față de femei (CEDAW) [29, p. 13], Convenția împotriva torturii [31, p. 85] și Convenția cu privire la drepturile copilului (CDC) [32, p. 3].

Toate aceste tratate privind drepturile omului recunosc protecția împotriva discriminării în ceea ce privește furnizarea, protecția și promovarea drepturilor. Legislația UE, inclusiv directivele privind egalitatea, face trimitere la diverse acorduri internaționale, inclusiv la Convenția Organizației Națiunilor Unite privind eliminarea tuturor formelor de discriminare împotriva femeilor, la pactele Organizației Națiunilor Unite privind drepturile civile și politice și drepturile economice, sociale și culturale și la Convenția internațională privind eliminarea tuturor formelor de discriminare rasială

[16]. Trimiterile la convențiile ONU pot fi găsite, de asemenea, în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului [1, p. 25].

Potrivit CEDO, Convenția europeană a drepturilor omului nu poate fi interpretată fără context, ci trebuie interpretată conform principiilor generale ale dreptului internațional. Ar trebui să se ia în considerare orice norme relevante de drept internațional aplicabile în relațiile dintre părți, în special normele privind protecția drepturilor omului la nivel internațional [6].

Spre deosebire de articolul 14 din Convenția europeană a drepturilor omului, interzicerea discriminării prevăzută la articolul 21 din Carta drepturilor fundamentale a UE este un drept de sine stătător, aplicabil în situații care nu trebuie să facă obiectul altor dispoziții ale Cartei. Se interzice discriminarea „de orice fel, bazată pe motive precum sexul, rasa, culoarea, originea etnică sau socială, caracteristicile genetice, limba, religia sau convingerile, opiniile politice sau de orice altă natură, apartenența la o minoritate națională, averea, nașterea, un handicap, vârsta sau orientarea sexuală”. Potrivit articolului 20 din Carta UE, toate persoanele sunt egale în fața legii [1, p. 37].

Carta UE face o distincție între „egalitatea în fața legii”, la articolul 20, și nediscriminare, la articolul 21 [21]. Articolul 20 din Cartă corespunde unui principiu care este inclus în toate constituțiile europene și a fost recunoscut, de asemenea, de Curtea de Justiție ca principiu de bază al dreptului comunitar [10]. Acest principiu impune statelor și instituțiilor UE să respecte cerințele legate de egalitatea formală (tratarea cazurilor similare într-un mod similar) în elaborarea și punerea în aplicare a dreptului UE. Articolul 21 include nediscriminarea în cadrul normelor de fond. Acesta este însoțit de o listă neexhaustivă de motive interzise. Potrivit CJUE, principiul egalității de tratament este un principiu general al dreptului UE, consacrat la articolul 20 din Cartă, iar principiul nediscriminării prevăzut la articolul 21 alineatul (1) din Cartă constituie o expresie specială a acestuia [7].

Dreptul privind nediscriminarea poate fi pus în aplicare prin proceduri civile, administrative sau penale. În procedurile civile, victima discriminării poate obține reparații, în timp ce scopul procedurilor penale îl constituie pedeapsa penală a discriminării [1, p. 272].

În temeiul dreptului UE, directivele privind nediscriminarea impun statelor membre să instituie proceduri judiciare și/sau administrative care să permită persoanelor fizice să-și exercite drepturile care le revin în temeiul directivelor privind egalitatea [17]. De asemenea, este prevăzut că sancțiunile, care pot include plata unei despăgubiri către victimă, trebuie să fie eficace, proporționale și disuasive [18].

CJUE a subliniat în repetate rânduri necesitatea unor sancțiuni eficace, care reprezintă un instrument important pentru descurajarea și sancționarea cazurilor de discriminare. Severitatea sancțiunilor trebuie să fie proporțională cu gravitatea încălcărilor [1, p. 272].

Sancțiunile aplicabile trebuie să fie eficace, proporționale și disuasive, chiar și în cazurile în care nu există o victimă identificabilă [9]. Aceasta înseamnă că abordarea UE față de măsurile corective depășește abordarea juridică tradițională, bazată pe drepturile persoanelor.

În temeiul Convenției europene a drepturilor omului, statele trebuie să permită reclamantilor să obțină o aplicare adecvată și suficientă a hotărârilor instanțelor naționale. În consecință, neexecutarea unei hotărâri poate constitui o încălcare a Convenției europene a drepturilor omului [1, p. 273].

Analiza sumară a rezultatelor prezentelor cercetări confirmă faptul, că dreptul eu-

ropean privind nediscriminarea, așa cum a fost constituit prin directivele UE privind nediscriminarea și prin articolul 14 din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale și prin Protocolul nr. 12 la convenție, interzice discriminarea într-o serie de contexte și pentru o gamă largă de criterii.

Sintetizând cele analizate anterior deducem, că nediscriminarea și egalitatea ar trebui să ne intereseze pe fiecare dintre noi pentru că la un moment dat în viață orice persoană s-ar putea afla pe nedrept într-o situație de dezavantaj datorită unei caracteristici personale sau datorită apartenenței reale sau prezumate la un anumit grup de persoane.

## BIBLIOGRAFIE

1. Agenția pentru Drepturi Fundamentale a Uniunii Europene și Consiliul European. Manual de drept european privind nediscriminarea. Luxemburg: Oficiul pentru Publicații al Uniunii Europene, 2019. În: [https://www.echr.coe.int/Documents/Handbook\\_non\\_discr\\_law\\_ROM.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Handbook_non_discr_law_ROM.pdf) (accesat la 10.09.2020).

2. Bîrsan Corneliu. Convenția Europeană a Drepturilor Omului. Comentariu pe articole, ed. a 2-a, C.H. Beck. București, 2010.

3. Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (JO C 202, 7.6.2016, p. 389).

4. Carta Socială Europeană. Adoptată la Turin în 18 octombrie 1961. În vigoare la 26 februarie 1965. Instrumente internaționale regionale privind Drepturile Omului. București, 1997. Revizuită Strasbourg 3.05.1996.

5. CEDO, cauza Biao împotriva Danemarcei, nr. 38590/10 [GC], 24 mai 2016.

6. CEDO, Harroudj împotriva Franței, nr. 43631/09, 4 octombrie 2012, punctul 42. Vezi, de exemplu, CEDO, Khamtokhu și Aksenchik împotriva Rusiei [GC], nr. 60367/08 și 961/11, 24 ianuarie 2017, care face trimitere la CEDAW; CEDO, Nachova și alții împotriva Bulgariei [GC], nr. 43577/98 și 43579/98, 6 iulie 2005, care face trimitere la ICERD.

7. CJUE, C-356/12, Wolfgang Glatzel împotriva Freistaat Bayern, 22 mai 2014, punctul 43.

8. CJUE, C-510/11 P, Kone Oyj și alții împotriva Comisiei Europene, 24 octombrie 2013, punctele 20-22.

9. CJUE, C-81/12, Asociația Accept împotriva Consiliului Național pentru Combateră Discriminării, 25 aprilie 2013, punctul 36; CJUE, C-54/07, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding împotriva Firma Feryn NV, 10 iulie 2008, punctele 23-25.

10. CJUE, cauzele conexate 117-76 și 16-77, Albert Ruckdeschel & Co. și Hansa-Lagerhaus Ströh & Co. împotriva Hauptzollamt Hamburg-St. Annen; Diamalt AG împotriva Hauptzollamt Itzehoe, 19 octombrie 1977; CJUE, cauza 283/83, Firma A. Racke împotriva Hauptzollamt Mainz, 13 noiembrie 1984; CJUE, cauza C-292/97, Kjell Karlsson și alții, 13 aprilie 2000.

11. CJUE, cauzele conexate C-395/08 și C-396/08, Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) împotriva Tiziana Bruno și Massimo Pettini și Daniela Lotti și Clara Matteucci, 10 iunie 2010, punctele 31 și 32.

12. Constantin V. Documente de baza ale Comunitatii si Uniunii Europene. Editia a II-a. Iași, Polirom, 2002.

13. Convenția Interamericană a Drepturilor Omului. Semnată San Jose (Costa Rica) la 22 noiembrie 1969, în cadrul Organizației Statelor Americane (O.S.A.) și a intrat în vigoare la 18 iulie 1978. Instrumente internaționale regionale, vol. II. București, 1989; Declarația Universală a Drepturilor Omului, 10 decembrie 1948. În: <http://www.un.org./russian/document/declarat/declhr.htm> (accesat la 19.10.2020).



14. Convenția-cadru pentru protecția minorităților, Strasbourg, 1.02.1995. Instrumente internaționale regionale privind drepturile omului, vol.II, București, I.R.D.O, 1998.
15. Diaconu I, Minoritățile naționale. București, 1996.
16. Directiva 2000/78, considerentul 4; Directiva 2000/43, considerentul 3.
17. Directiva privind egalitatea de tratament în ceea ce privește încadrarea în muncă, art. 9 alin. (1); Directiva privind egalitatea de gen (reformare) art.17 alin. (1) din; Directiva privind egalitatea de gen în accesul la bunuri și servicii, art. 8 alin. (1); Directiva privind egalitatea rasială, art. 7 alin. (1).
18. Directiva privind egalitatea de tratament în ceea ce privește încadrarea în muncă, art. 17; Directiva privind egalitatea rasială, art. 15.
19. Dogaru I, Dănișor D. C. Drepturile omului și libertățile publice. București, Zamolxe, 1998.
20. Ecobescu N, Micu N. Manualul Consiliului Europei. București, Lumina Lex, 1999.
21. FRA (2012), Opinion on the Proposal for a regulation on jurisdiction, applicable law and the recognition and enforcement of decisions regarding the property consequences of registered partnerships („Avizul FRA asupra propunerii de regulament al UE privind efectele patrimoniale ale parteneriatelor înregistrate”), Avizul FRA 1/2012, 31 mai 2012, care analizează „Nediscriminarea” (articolul 21 din cartă) (secțiunea 2.1) și „Egalitatea în fața legii” (articolul 20 din cartă) (secțiunea 2.2).
22. Hailbronner K. The legal Status of Populaton Grups in a Multinational State under public International law, in The Protection of Minorities and Human Rights. Yoran Dinstein, Martinus Nijhorff Publishers, 2001.
23. Leah L. Drepturile omului, întrebări și răspunsuri. UNESCO, 1998.
24. Marguenaud Jean-Pierre. La Cour europeenne des droits de l home. Paris, Dalloz, 1997.
25. Micu D, Garantarea drepturilor omului. București: ALL BECK, 2002.
26. Miga-Besteliu R, Organizații internaționale guvernamentale. București: All Beck, 2000.
27. Muraru I, Iancu CH. Drepturile, libertățile și îndatoririle constituționale. Institutul Roman pentru Drepturile Omului. București, 1992.
28. ONU, AG (1966), Convenția internațională privind eliminarea tuturor formelor de discriminare rasială (ICERD), 16 decembrie 1966, UNTS vol. 660.
29. ONU, AG (1966), Convenția privind eliminarea discriminării împotriva femeilor (CEDAW), 18 decembrie 1979, UNTS vol. 1249.
30. ONU, AG (1966), Pactul internațional privind drepturile economice, sociale și culturale (ICESCR), 16 decembrie 1966, UNTS vol. 993.
31. ONU, AG (1984), Convenția împotriva torturii și altor pedepse ori tratamente cu cruzime, inumane sau degradante, 10 decembrie 1984, UNTS vol. 1465, p. 85.
32. ONU, AG (1989), Convenția cu privire la drepturile copilului (CDC), 20 noiembrie 1989, UNTS vol. 1577, p. 3. De asemenea, majoritatea statelor membre sunt parte la Convenția internațională privind protecția tuturor persoanelor împotriva disparițiilor forțate (doc. ONU A/61/488, 20 decembrie 2006); cu toate acestea, niciunul nu este încă parte la Convenția internațională privind protecția drepturilor tuturor lucrătorilor migrați și ale membrilor familiilor acestora (documentul ONU A/RES/45/158, 1 iulie 2003).
33. Organizația Națiunilor Unite (ONU), Adunarea Generală (AG) (1966), Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice (ICCPR), 16 decembrie 1966, Seria de Tratat ale Națiunilor Unite (UNTS) vol. 999.

34. Pagina oficială EQUINET. European Network of Equality Bodies. În: <https://equineteurope.org/> (accesat la 12.09.2020).
35. Pagina oficială FRA. European Union Agency for Fundamental Rights. În: <https://fra.europa.eu/en> (accesat la 12.09.2020).
36. Pagina oficială EIGE. European Institute for Gender Equality. În: <https://eige.europa.eu/> (accesat la 12.09.2020).
37. Pascal F. Constructia europeana de la 1945 pina in zilele. Traducere de Mihaela Gafitescu. Iasi, Institutul European, 1998.
38. Puiu O, Ciochina Barbonie I. De la Roma la Amsterdam via Maastricht. Braila 1999.
39. Ruiz G A, Human Rights and non intervetion in the Helsinki Final Act. R.C.D.I, 1997.
40. Vida I. Drepturile omului in reglementări internaționale. București: Lumina Lex, 1999.
41. Voicu C. Protecția Europeană a Drepturilor Omului. Institutul roman pentru drepturile Omului. București, 2001.
42. Алексеев С. С. Право на пороге нового тысячелетия. Москва: Статут, 2000.
43. Карташкин В. А. Права человека в международном и внутригосударственном праве. Москва: Наука, 1995.

# ACȚIUNI ALE AVOCATULUI POPORULUI DIN ROMÂNIA PENTRU PROTECȚIA DREPTURILOR OMULUI ÎN TIMPUL PANDEMIEI DE COVID-19

## ACTIONS OF THE ROMANIAN OMBUDSMAN FOR THE PROTECTION OF HUMAN RIGHTS DURING THE COVID-19 PANDEMIC

**Cristina CEBAN,**  
*doctor, conferențiar universitar, Facultatea de Drept,  
Universitatea de Studii Europene din Moldova*

**Mihai DOLTU,**  
*doctorand, consilier juridic la Primăria  
Municipiului Iași, România*

### SUMMARY

*The Romanian Ombudsman is an institution created by the Constitution of 1991 that aims to protect the rights and freedoms of people in their relations with public administration authorities. These concern human rights, equal opportunities for men and women, the right to religious freedom, and the rights of children, families, young people, pensioners and people with disabilities. During the Covid-19 pandemic, since the establishment of the state of emergency on the territory of Romania by Decree no. 195 of March 16, 2020, the Romanian Ombudsman assumed the role of constitutional guarantor of fundamental rights and freedoms, calling on the population to report any situations that would raise suspicions regarding the violation of these rights.*

*This paper aims to present, among the numerous actions undertaken by the Romanian Ombudsman during this period, the notifications addressed to the Constitutional Court of Romania with five exceptions of constitutionality.*

**Keywords:** *Romanian Ombudsman, Covid-19, human rights, Constitutional Court.*

Instituția Avocatul Poporului este o structură instituțională creată prin Constituția din 1991 care are ca scop apărarea drepturilor și libertăților persoanelor fizice în raporturile acestora cu autoritățile administrației publice și ale regiilor autonome. Acestea includ drepturile omului, egalitatea de șanse între bărbați și femei, drepturi referitoare la culte religioase și minorități naționale, precum și drepturile copilului, ale familiei, tinerilor, pensionarilor și ale persoanelor cu dizabilități [1]. Alte domenii ale de competență ale Avocatului Poporului au în vedere armata, justiția, poliția, penitenciarele, dar și chestiuni referitoare la proprietate, condițiile de muncă, protecția socială, impozitele și taxele etc. [2]. Avocatul Poporului apără drepturile și libertățile persoanelor fizice în raporturile acestora cu autoritățile publice. El își exercită atribuțiile din oficiu sau la cererea persoanelor lezate în drepturile și în libertățile lor [3].

Potrivit Regulamentului de organizare și funcționare a instituției Avocatului Poporului [4], aceasta își exercită atribuțiile din oficiu sau la cererea persoanelor fizice, indiferent

de cetățenia, vârsta, sexul, apartenența politică sau convingerile religioase. Totodată, Avocatul Poporului poate primi cereri și din partea societăților comerciale, asociațiilor sau a altor persoane juridice. Atât deținuții, cât și persoanele arestate sau reținute pot adresa o cerere Avocatului Poporului în situația în care le-au fost lezate drepturile și libertățile. De asemenea, de acest drept beneficiază și minorii din centrele de reeducare, dar și persoanele care îndeplinesc îndatoriri militare.

În contextul pandemiei de Covid-19, încă de la instituirea stării de urgență pe teritoriul României prin Decretul nr. 195 din 16 martie 2020, Avocatul Poporului și-a asumat rolul de garant constituțional al drepturilor și libertăților fundamentale, făcând apel la populație să semnaleze, pe toate canalele de comunicare (fax, email, telefon etc.) eventualele situații care ar ridica suspiciuni referitoare la încălcarea acestor drepturi [5].

Avocatul Poporului s-a manifestat foarte activ pe perioada stării de urgență și a stării de alertă, emițând, până în prezent, peste 70 de scrisori, luări de poziție, sesizări și recomandări, adresate: primului ministru, Grupului de Comunicare Strategică, ministrului afacerilor interne, ministrului sănătății, ministrului muncii și protecției sociale, ministrului educației și cercetării, ministrului finanțelor publice. Aceste inițiative au avut în vedere deciziile acestora privind starea de urgență și starea de alertă și impactul lor asupra drepturilor și libertăților fundamentale. Avocatul Poporului justifică necesitatea acestor acțiuni prin asprimea măsurilor de combatere și prevenire a efectelor pandemiei de Covid-19 luate de autoritățile române. Din perspectiva Avocatului Poporului, în România au fost luate cele mai drastice măsuri în sensul restrângerii unor drepturi și libertăți, fapt de natură să îngrijoreze, în ciuda eficienței unei părți a acestor măsuri, în sensul împiedicării răspândirii comunitare a virusului Covid-19; în România au fost aplicate cele mai multe amenzi, peste 310.000, cuantumul lor fiind de peste 120 milioane Euro, în contextul în care venitul mediu este de 3.189 lei; a fost instituită cea mai lungă perioadă de restricții începând cu data de 16 martie 2020, însumând peste 240 de zile, și anume: de două ori starea de urgență și de șase ori starea de alertă, fiecare pentru o perioadă de 30 de zile [6].

Lucrarea de față își propune să prezinte, dintre numeroasele acțiuni întreprinse de Avocatul Poporului în această perioadă, sesizările adresate Curții Constituționale cu cinci excepții de neconstituționalitate. Astfel, în perioada stării de urgență și a stării de alertă, instituite ca urmare a declarării pandemiei de coronavirus (COVID-19), în exercitarea atribuțiilor sale constituționale și legale privind verificarea constituționalității legilor sau ordonanțelor, contribuind la respectarea drepturilor și libertăților fundamentale, Avocatul Poporului a sesizat Curtea Constituțională cu cinci excepții de neconstituționalitate care au avut ca scop clarificarea, îmbunătățirea și consolidarea cadrului legal în materia instituirii stărilor de urgență, de alertă și a măsurilor de carantină și izolare, astfel încât acestea să fie compatibile cu exigențele constituționale ale obligativității restrângerii unor drepturi și libertăți fundamentale prin lege, ca act formal al Parlamentului [7]. Prin aceste demersuri, Avocatul Poporului a urmărit să contribuie la respectarea limitelor constituționale care definesc cadrul legal referitor la restrângerea drepturilor și libertăților fundamentale.

1. Excepția de neconstituționalitate referitoare la prevederile art. 9, art. 14 lit. c1) -f) și art. 28 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999 privind regimul stării de asediu și regimul stării de urgență, cu modificările și completările ulterioare, și la Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2020 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 1/1999 privind regimul stării de asediu și regimul stării de urgență, în ansamblul său.

În contextul emiterii Decretului nr. 195/2020 al Președintelui României privind instituirea stării de urgență, act administrativ prin care au fost restrânse/îngrădite numeroase drepturi și libertăți fundamentale (libertatea de circulație, dreptul la viață intimă, familială și privată, dreptul la muncă, dreptul la grevă, dreptul de proprietate privată, accesul liber la justiție, libertatea economică ș. a.) Avocatul Poporului, în data de 16 aprilie 2020, a sesizat Curtea Constituțională în privința art. 14, lit. c1) -f) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999, apreciindu-le ca fiind neconstituționale întrucât permit Președintelui României să legisfeze în domenii pentru care Legea fundamentală cere intervenția legiuitorului primar sau a celui delegat prin modificarea unor legi organice și prin restrângerea efectivă a exercițiului drepturilor omului. Avocatul Poporului a subliniat că, potrivit Constituției, drepturile și libertățile fundamentale nu pot fi restrânse decât prin lege ca act al Parlamentului, iar nu prin decret al Președintelui [8].

Ca răspuns la această sesizare, Curtea Constituțională a considerat că modul în care Președintele și-a exercitat atribuția constituțională, prin depășirea cadrului legal, nu este consecința vreunui viciu de neconstituționalitate a actului normativ de reglementare primară în virtutea și în limitele căruia autoritatea publică era abilitată să acționeze. De asemenea, instanța constituțională a reținut că regimul juridic al stării de asediu și al stării de urgență, în actualul cadru constituțional, nu poate fi reglementat decât printr-o lege, ca act formal al Parlamentului, adoptată cu respectarea dispozițiilor art. 73, alin. (3) lit. g) din Constituție, în regim de lege organică [9].

2. Excepția de neconstituționalitate referitoare la Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 21/2004 privind Sistemul Național de Management al Situațiilor de Urgență, aprobată prin Legea nr. 15/2005, cu modificările și completările ulterioare.

În data de 6 mai 2020, Avocatul Poporului a formulat critici de neconstituționalitate cu privire la dispozițiile Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 21/2004 prin raportare la art. 1, alin. (4) și (5), art. 53 și art. 61 alin. (1) din Constituție, întrucât permit dispunerea unor măsuri de restrângere a exercițiului unor drepturi fundamentale prin acte administrative (regulamente, planuri, programe sau documente operative aprobate prin decizii, ordine ori dispoziții) emise de organe eminamente administrative (Comitetul Național pentru Situații de Urgență, comitetele județene pentru situații de urgență). Pentru susținerea acestor critici, Avocatul Poporului a argumentat că, în lipsa unei definiții clare și complete a stării de alertă și a unei proceduri care să asigure legalitatea măsurilor dispuse, ingerința generată de această stare poate viza drepturi fundamentale, respectiv dreptul la libertate individuală, dreptul la liberă circulație, dreptul la viață intimă, familială și privată, libertatea întrunirilor, munca și protecția socială a muncii, libertatea economică și altele, cu încălcarea prevederilor art. 53 din Constituție. În aceste condiții, Avocatul Poporului a susținut că dispozițiile Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 21/2004 nu respectă condiția ca măsura restrângerii exercițiului unor drepturi să fie prevăzută prin lege [10].

Ca răspuns la această sesizare, Curtea Constituțională a reținut că măsurile care organizează executarea dispozițiilor legale și particularizează și adaptează respectivele dispoziții la situația de fapt existentă, la domeniile de activitate esențiale pentru gestionarea situației care a generat instituirea stării de alertă nu se pot abate (prin modificări sau completări) de la cadrul circumscris prin normele cu putere de lege, deci nu pot viza drepturi și libertăți fundamentale. Prin urmare, acțiunile și măsurile dispuse pe durata stării de alertă, în temeiul dispozițiilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 21/2004, nu pot viza drepturi sau libertăți fundamentale. Curtea a mai constatat că legiuitorul delegat nu poate delega la rândul său unei autorități/entități administrative ceea ce el însuși nu deține în competență [11].

3. Excepția de neconstituționalitate din 27 mai 2020 cu privire la prevederile art. 25, alin. (2) din Legea nr. 95/2006 privind reforma în domeniul sănătății, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și cele ale art. 8 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 11/2020 privind stocurile de urgență medicală, precum și unele măsuri aferente instituirii carantinei.

În esență, Avocatul Poporului a considerat că stabilirea măsurii carantinei și autoizolării prin ordin al Ministerului Sănătății este neconstituțională. Avocatul Poporului a considerat că restrângerea exercițiului drepturilor și libertăților de către un membru al puterii executive, contravine atât principiului securității juridice, cât și principiului legalității restrângerii exercițiului unor drepturi și libertăți. Articolul 25 alineatul (2) din Legea nr. 95/2006 stabilește că „măsurile privind prevenirea și gestionarea situațiilor de urgență generate de epidemii, precum și bolile transmisibile pentru care declararea, tratamentul sau internarea sunt obligatorii se stabilesc prin ordin al ministrului sănătății”. Avocatul Poporului arată că lipsa reglementării la nivelul legislației primare a măsurilor generate de epidemii (carantina, izolare/internare obligatorie a persoanelor în contextul bolii transmisibile Covid-19) lasă la latitudinea Ministrului Sănătății emiterea unor acte administrative, cu caracter normativ, de rang infralegal, ingerința generată de această stare vizând drepturi fundamentale, respectiv dreptul la libertate individuală și dreptul la viața intimă, familială și privată, cu încălcarea prevederilor art. 53 din Constituție. Avocatul Poporului consideră că este necesar să existe o reglementare juridică la nivel de lege, în sensul identificării clare a persoanelor și situațiilor în care și față de care măsura carantinei (în oricare dintre formele acesteia: instituționalizată/internare, izolare) se poate lua, cine o poate lua, în ce condiții și pe ce perioadă, deoarece toate aceste situații presupun o limitare a unor drepturi fundamentale ale omului. Dispozițiile legale criticate, fără a stabili în concret garanții adecvate menite să asigure respectarea caracterului inviolabil al libertății persoanei, lasă unui organ administrativ, Ministrul Sănătății, posibilitatea să legifereze și să restrângă drepturi fundamentale, prin impunerea unor măsuri privative de libertate [12].

Ca răspuns la această sesizare, Curtea Constituțională a admis acest argument de neconstituționalitate, reiterând că potrivit 42 prevederilor art. 115, alin. (6) din Constituție, reglementările care afectează drepturile și libertățile fundamentale nu pot constitui obiectul unor ordonanțe de urgență. Curtea a precizat că art. 53 din Constituție are în vedere legea stricto sensu, ca act juridic adoptat de Parlament, fiind excluse ordonanțele de urgență, așa cum de altfel prevăd și art. 115, alin. (6) din Constituție și legislația infralegală. Curtea a stabilit că sunt neconstituționale dispozițiile prin care i se conferă ministrului competența de a stabili bolile transmisibile pentru care declararea, tratamentul sau internarea sunt obligatorii. Curtea se referă la acele dispoziții prin care cei diagnosticați cu boli transmisibile sunt obligați să urmeze tratament și să fie internați chiar și fără consimțământul lor. Curtea a criticat decizia autorităților de a atribui ministrului Sănătății instituirea carantinei și a internării obligatorii pentru prevenirea unor boli contagioase, fără să stabilească prin legislație primară condițiile și limitele în care se poate acționa în sensul restrângerii unor drepturi fundamentale, fără să ofere garanții de protecție a cetățenilor față de o eventuală aplicare ilegală, discreționară și abuzivă a acestor măsuri. Curtea reține că, în lumina dispozițiilor art. 5 din CEDO, detenția legală a unei persoane susceptibile să transmită o boală contagioasă reprezintă o privare de libertate ce poate fi acceptată în cadrul unei societăți în vederea asigurării sănătății și securității publice, dar care este permisă doar cu îndeplinirea condițiilor și a procedurii stabilite prin lege, fiind exclus arbitriul. De asemenea, orice persoană trebuie să se bucure

de posibilitatea contestării în justiție a măsurii detenției de ordin medical social într-un termen scurt, astfel încât, în cazul constatării nelegalității măsurii dispuse, să poată fi eliberată. Altfel spus, persoana căreia i se aplică măsura detenției de ordin medical trebuie să beneficieze de un drept de acces la justiție efectiv, care să asigure judecarea într-un termen rapid a acțiunii și să dispună eliberarea persoanei deținute nelegal [13].

4. Excepție de neconstituționalitate referitoare la prevederile art. 4, alin. (3) și (4), art. 65 lit. s), ș), art. 66 lit. a), b) și c) și art. 67 alin. (2) lit. b) din Legea nr. 55/2020 privind unele măsuri pentru prevenirea și combaterea efectelor pandemiei de COVID-19.

Avocatul Poporului critică lipsa de previzibilitate și claritate a unor prevederi referitoare la constatarea contravențiilor. O altă critică de neconstituționalitate adusă de Avocatul Poporului se referă la trimiterile din cuprinsul legii la norme legale inexistente în fondul activ al legislației (art. 65, art. 66, art. 67 din Legea nr. 55/2020). Astfel, prevederile adoptate în acest mod, și anume prin trimitere la norme legale inexistente, aduc atingere dispozițiilor art. 1, alin. (5) din Constituție, în privința clarității și previzibilității legii. Avocatul Poporului consideră că prevederile art. 66, lit. a), b) și c), adică cele care stabilesc nivelul amenzilor, sunt neconstituționale pentru că ori sancționează contravenții al căror conținut nu e clar, ori sancționează fapte care nu există [14].

Cu o lună înainte, la o sesizare asemănătoare Curtea Constituțională a dat un răspuns pozitiv, admitând faptul că amenziile aplicate în timpul stării de urgență erau neconstituționale. Curtea și-a justificat răspunsul argumentând că normele prin care sunt stabilite contravenții trebuie să indice în mod clar și neechivoc obiectul material al acestora în chiar cuprinsul normei legale sau acesta trebuie să poată fi identificat cu ușurință, prin trimiterea la un alt act normativ cu care textul incriminator se află în conexiune, în vederea stabilirii existenței sau inexistenței contravenției. Norma trebuie redactată cu suficientă precizie pentru a permite cetățeanului să își controleze conduita, astfel încât să fie apt să prevadă, într-o măsură rezonabilă, consecințele care ar putea rezulta din săvârșirea unei anumite fapte. Altfel spus, legea trebuie să definească în mod clar contravențiile și sancțiunile aplicabile, fiind necesar ca destinatarul normei să cunoască din însuși textul normei juridice aplicabile care sunt actele, faptele sau omisiunile ce pot angaja răspunderea sa contravențională. În contradicție cu aceste principii, prevederile art. 28, alin. (1) coroborate cu art. 9, alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999 nu indică în mod clar și neechivoc, în cuprinsul normei legale, actele, faptele sau omisiunile care constituie contravenții și nici nu permit identificarea cu ușurință a acestora, prin trimiterea la actele normative cu care textul incriminator se află în conexiune.

5. Excepția de neconstituționalitate a art. 8, alin. (3)-(9) cu referire la sintagma „izolarea într-o unitate sanitară sau la o locație alternativă atașată unității sanitare” și a art. 19 din Legea nr. 136/2020 privind instituirea unor măsuri în domeniul sănătății publice în situații de risc epidemiologic și biologic, formulată în data de 7 august 2020.

Avocatul Poporului a avut în vedere, printre altele, următoarea sintagmă din articolul 8, aliniatele 3 - 9 din lege: „izolarea într-o unitate sanitară sau la o locație alternativă atașată unității sanitare” și la prevederile articolului 19 în integralitate. Soluția legislativă referitoare la izolarea într-o unitate sanitară sau la locație alternativă atașată unității sanitare este constituțională, prin raportare la considerentele Deciziei 458/2020, numai în măsura în care acest tip de izolare se impune ca măsură de ultim resort, după ce toate celelalte măsuri, de o severitate mai scăzută, au fost epuizate. În mod contrar, izolarea într-o unitate sanitară sau la o locație alternativă, atașată unității sanitare, stabilită ope legis, are drept consecință nerespectarea de către legiuitor a deciziei Curții Constituțio-



nale, nesocotind atât considerentele cât și dispozitivul deciziilor pronunțate de instanța de contencios constituțional. Dispozițiile art.19, alin 1 din Legea nr. 136/2020, prin care se reglementează o nouă instituție juridică ce decurge din raporturile de muncă, denumită detașare, dar având caracteristicile unui transfer forțat, sunt neconstituționale, contravenind art. 1 alin.5 art. 73, alin. 3 lit. p din Constituție, în primul rând pentru că lasă loc arbitrarului în raporturile de muncă ale personalului medical, paramedical și auxiliar specializat din sistemul public și, în al doilea rând, pentru că nu prevăd modalități concrete de încetare a detașării dispuse și nici nu prevăd garanții exprese față de prelungirea sine die a acestei detașări, prin acte succesive dispuse pe maxim 30 de zile [15].

Spre deosebire de situațiile precedente, în acest caz Curtea Constituțională a respins sesizările formulate de Avocatul Poporului: „În ziua de 20 octombrie 2020, Plenul Curții Constituționale, în cadrul controlului posterior promulgării, cu unanimitate de voturi în ceea ce privește dispozițiile art. 8, alin.(3)-(9) și ale art. 19, alin.(2)-(6) din Legea nr.136/2020 privind instituirea unor măsuri în domeniul sănătății publice în situații de risc epidemiologic și biologic și cu majoritate de voturi în ceea ce privește dispozițiile art. 19, alin.(1) din aceeași lege, a respins, ca neîntemeiată, excepția de neconstituționalitate și a constatat că dispozițiile art. 8, alin. (3)-(9) cu referire la sintagma „izolarea într-o unitate sanitară sau la o locație alternativă atașată unității sanitare” și ale art.19 din Legea nr.136/2020 privind instituirea unor măsuri în domeniul sănătății publice în situații de risc epidemiologic și biologic sunt constituționale în raport cu criticile formulate” [16].

Admiterea, de către Curtea Constituțională, a neconstituționalității măsurilor referitoare la carantină și izolare, și la amenziile pentru încălcarea măsurilor pentru combaterea pandemiei a ridicat, pentru autorități, provocări suplimentare în lupta împotriva Covid-19. Astfel, timp de câteva săptămâni, autoritățile nu au avut nicio posibilitate de a lua măsuri de tratare sub supraveghere medicală sau de izolare, sau de carantinare a pacienților diagnosticați ca fiind pozitivi; de asemenea, autoritățile au fost lipsite de mijloacele punitive necesare pentru a impune respectarea măsurilor pentru prevenirea și combaterea efectelor epidemiei. Această situație a evidențiat complexitatea impusă de necesitatea de respecta drepturile și libertățile fundamentale într-un context extrem de dificil pentru sănătatea publică.

## BIBLIOGRAFIE

1. C. Manda, I. P. Slaniceanu, O. Predescu, C. C. Manda. Ombudsmanul - instituție fundamentală a statului de drept, Lumina Lex, 1997, p. 45.
2. Ioan Muraru. Avocatul Poporului. Instituție de tip ombudsman, Ed. All Beck. București, 2004, p. 23.
3. C. Brânzan. Avocatul Poporului, Editura Juridică. București, 2001, p. 62.
4. Regulamentul de organizare și funcționare a instituției Avocatul Poporului din 18.10.2019. Publicat în Monitorul Oficial, partea I nr. 938 din 21 noiembrie 2019.
5. Comunicat de presă: „Avocatul Poporului monitorizează cu atenție respectarea drepturilor și libertăților fundamentale pe durata stării de urgență”, 17 martie 2020. În: [www.avp.ro](http://www.avp.ro).
6. Respectarea drepturilor omului și măsurile excepționale dispuse în perioada stării de urgență și a stării de alertă (16 martie-10 septembrie 2020) – Raport al Avocatului Poporului.
7. În: <https://avp.ro/index.php/exceptii-de-neconstitutionalitate-2020/>
8. În: [https://avp.ro/wp-content/uploads/2020/07/exceptia7\\_2020.pdf](https://avp.ro/wp-content/uploads/2020/07/exceptia7_2020.pdf)

9. În: [http://www.ccr.ro/wp-content/uploads/2020/06/Decizie\\_152\\_2020.pdf](http://www.ccr.ro/wp-content/uploads/2020/06/Decizie_152_2020.pdf)
10. În: [https://avp.ro/wp-content/uploads/2020/07/exceptia8\\_2020.pdf](https://avp.ro/wp-content/uploads/2020/07/exceptia8_2020.pdf)
11. În: [http://www.ccr.ro/wp-content/uploads/2020/05/Decizie\\_157\\_2020.pdf](http://www.ccr.ro/wp-content/uploads/2020/05/Decizie_157_2020.pdf)
12. În: [https://avp.ro/wp-content/uploads/2020/07/exceptia9\\_2020.pdf](https://avp.ro/wp-content/uploads/2020/07/exceptia9_2020.pdf)
13. În: [https://www.ccr.ro/wp-content/uploads/2020/07/Decizie\\_458\\_2020.pdf](https://www.ccr.ro/wp-content/uploads/2020/07/Decizie_458_2020.pdf)
14. În: [https://avp.ro/wp-content/uploads/2020/07/exceptia10\\_2020-1.pdf](https://avp.ro/wp-content/uploads/2020/07/exceptia10_2020-1.pdf)
15. În: [https://avp.ro/wp-content/uploads/2020/11/exceptia11\\_2020.pdf](https://avp.ro/wp-content/uploads/2020/11/exceptia11_2020.pdf)
16. În: <https://www.ccr.ro/wp-content/uploads/2020/10/Comunicat-de-presa-20-oc-tombrie-2020-1.pdf>

# ANALIZA CONTRACTULUI DE LEASING ÎN CONTEXTUL NOILOR MODIFICĂRI

## ANALYSIS OF THE LEASE AGREEMENT IN THE CONTEXT OF NEW CHANGES

**Angelina TĂLĂMBUȚĂ**  
**doctor, conferențiar universitar,**  
**Universitatea Agrară de Stat din Moldova**

### SUMMARY

*The topicality and purpose of this article convince us that, in order to detect some theoretical and practical problems generated by the leasing contract in practical and in national jurisprudence, it is necessary to start from the amendments made by republishing the Civil Code of the Republic of Moldova in the Official Monitor of the Republic of Moldova no. 66-75, 2019. The contract underlying the lease is a complex one and has specific features, characteristic only of it. In the present article, we intend to treat the legislative adaptations to the leasing contract.*

**Keywords:** *leasing contract, goods, lessor and lessee, participants in leasing relationships.*

Conturarea modalităților de soluționare a problemelor complexe legate de leasing a fost posibilă prin cercetarea unui ansamblu de articole de reală valoare, care au fost armonizate de legislația în vigoare. Toate aceste idei își găsesc o anumită abordare în cadrul formării poziției științifice a articolului dat, care capătă un rol important și diferit de opiniile exprimate anterior.

Analizând art. 1314 din Codului civil al Republicii Moldova [1], observăm, că noțiunea contractului a fost supusă modificărilor, astfel, prin contractul de leasing, o parte (locator) se obligă să asigure celeilalte părți (locatar), în decursul unui termen convenit care depășește 1 an (termenul de leasing), posesia și folosința unui bun cumpărat de locator, precum și să acorde locatarului opțiunea de a dobândi în proprietate bunul, de a prelungi termenul de leasing ori de a restitui bunul la expirarea termenului de leasing, iar locatarul se obligă să efectueze plățile periodice convenite (rate de leasing).

Noua reglementare intenționat nu folosește termenul de „opțiune de cumpărare”, ci „opțiune de dobândire” și asta fiindcă, o dată ce locatarul exercită opțiunea, nu se încheie un nou contract de vânzare-cumpărare, ci se îndeplinește condiția suspensivă a dreptului locatarului de a dobândi bunul în baza chiar a contractului de leasing. Poziția că, la exercitarea opțiunii, s-ar încheia un nou contract de vânzare-cumpărare, generează problema de a ști care este prețul de cumpărare al bunului (valoarea tuturor plăților efectuate inclusiv valoarea reziduală, sau doar valoarea reziduală).

Temeiul normativ al art. 1320 din CCRM [1] instituie obligația locatorului de a se asigura că locatarul poate exercita în mod efectiv față de vânzător drepturile de cumpărător al bunului în măsura necesară pentru ca locatarul de sine stătător:

- să intre în posesia bunului la începutul termenului de leasing; și
- să se bucure de posesia și folosința continuă pașnică și utilă a bunului, inclusiv

să beneficieze de remedierea viciilor bunului vândut ori înlocuirea bunului viciat în condițiile contractului de vânzare-cumpărare.

La fel locatarul prin prisma art. 1320 CCRM [1] beneficiază de drepturile de cumpărător al bunului în măsura în care este numit ca terț beneficiar al acestor drepturi în contractul de vânzare-cumpărare. Vânzătorul nu răspunde în fața locatorului și a locatarului pentru același prejudiciu. Este necesar de evidențiat noile modificări incluse în art. 1321 CCRM [1] ce reglementează opozabilitatea leasingului și dispune că leasingul devine opozabil terților:

- a) prin notare în registrul bunurilor imobile, în cazul bunurilor imobile;
- b) prin notare în registrul de publicitate prevăzut de lege, în cazul bunurilor dreptul de proprietate asupra cărora este supus, conform legii, înregistrării în registrul respectiv;
- c) prin înregistrare în registrul garanțiilor reale mobiliare, în cazul altor bunuri mobile decât cele prevăzute la lit. b) al articolului analizat.

Chiar dacă formalitatea corespunzătoare prevăzută mai sus nu a fost îndeplinită, leasingul este opozabil terțului care l-a cunoscut pe altă cale, și anume terțul se subrogă în drepturile și obligațiile locatorului, iar locatarul este protejat și își poate valorifica dreptul de opțiune față de acel terț.

Noul art. 1322 CCRM [1] prevede că, locatorul nu răspunde pentru neexecutarea de către vânzător a obligațiilor față de locatar, cu excepția cazului în care:

- a) vânzătorul a fost ales de către locatar;
- b) neexecutarea obligației de către vânzător este justificată de neexecutarea de către locatar a obligațiilor sale, inclusiv de plată, rezultate din contractul de vânzare-cumpărare. Cu excepția cazului când locatorul poartă răspundere conform alin. (1), art. 1322 CCRM [1], locatarul nu poate invoca neexecutarea de către vânzător a obligațiilor față de locatar, pentru a suspenda executarea obligațiilor sale față de locatar, a le reduce sau a recurge la rezoluțiunea raportului de leasing. Dispozițiile prezentului alineat nu se aplică atunci când locatarul este consumator, având în vedere art. 19, alin. (2) din Legea nr. 202 [2].

Soluționarea unei situații problematice pe care noile modificări le reglementează, este asigurarea bunului închiriat contra riscurilor. Conform art.1324, alin.(1) CCRM [1], indiferent că asigurarea bunului contra riscurilor este contractată de către locator sau locatar, contractantul trebuie să indice locatorul ca asigurat prioritar al despăgubirii de asigurare și locatarul ca asigurat subsidiar. Locatorul are dreptul de a încasa despăgubirea de asigurare în limita valorii totale neachitate și va fi obligat să îndrepte încasările în contul stingerii valorii totale neachitate. În acest caz, valoarea totală se micșorează cu dobânda de leasing aferentă sumei încasate, pentru perioada dintre data încasării și data când trebuia să expire termenul de leasing. Contractul de leasing poate să prevadă că, adițional la valoarea totală, locatorul are dreptul la un comision de plată anticipată (alin. 4, art. 1324 CCRM) [1].

Pornit de la cele expuse, partea rămasă din despăgubirea de asigurare după aplicarea regulii de mai sus se plătește locatarului. Astfel se asigură o distribuire echitabilă a despăgubirii de asigurare.

În contextul studiului nostru, cu titlu de excepție, alin. (5), art. 1324 CCRM [1] prevede că, dacă cazul asigurat constituie o deteriorare a bunului, locatarul poate cere de la locator transmiterea despăgubirii de asigurare efectiv permise de la asigurător în măsura în care locatarul anterior a reparat bunul pe propria cheltuială. Legiuitorul reglementează în detaliu prin norma articolului dat, modul de exercitare a opțiunii de dobândire a pro-

prietății și efectele ei. Astfel, conform alin. (1) a normei analizate, locatarul poate exercita opțiunea de dobândire a proprietății asupra bunului prin notificare față de locator, ori când în interiorul termenului de leasing.

Referitor la exercitarea opțiunii de dobândire a proprietății, legiuitorul stabilește în art. 1326 CCRM [1] precum că, locatarul poate de asemenea exercita opțiunea de dobândire a proprietății prin notificare față de locator într-o perioadă de 30 de zile sau altă perioadă mai mare prevăzută de contractul de leasing, sub sancțiunea decăderii. Perioada respectivă începe să curgă de la data expirării termenului de leasing sau, după caz, de la data rezoluțiunii raportului de leasing de către locator.

În cazul exercitării opțiunii de dobândire a proprietății, locatarul este ținut să plătească partea neachitată din valoarea totală. Dacă opțiunea se exercită înainte de expirarea termenului de leasing, din valoarea totală se va deduce dobânda de leasing pentru perioada dintre data plății efective a sumelor prevăzute la regula anterioară și data când trebuia să expire termenul de leasing. Contractul de leasing poate să prevadă plata de către locator și a unui comision de plată anticipată.

În special, merită atenție faptul includerii noului articol ce reglementează problema care întâmpină numeroase dificultăți în jurisprudență, cea a rezoluțiunii raportului de leasing. Astfel, art. 1328, alin. (1) din CCRM [1] stabilește în ce cazuri locatorul are dreptul la rezoluțiunea raportului de leasing: a fost intentat procesul de insolabilitate în privința locatorului, cu excepțiile prevăzute de Legea insolabilității nr. 149/2012 [3]; locatorul nu a oferit garanțiile reale sau personale prevăzute de contractul de leasing sau a redus fără acordul creditorului garanțiile oferite; o rată de leasing nu este plătită, măcar parțial, mai mult de 45 de zile de la scadența ei; pe parcursul oricărei perioade consecutive de 12 luni, trei sau mai multe rate de leasing nu au fost plătite integral la scadență și altele; survine una din circumstanțele prevăzute de art. 1282 CCRM [1]: nu folosește bunul închiriat la destinație sau în conformitate cu prevederile contractului, admite intenționat sau din culpă înrăutățirea stării bunului ori creează un pericol real pentru o asemenea înrăutățire, încheie un contract de sub - locațiune fără acordul locatorului.

Efectele rezoluțiunii raportului de leasing de către locator din cauza neexecutării obligațiilor locatorului sunt specifice: locatorul nu restituie ratele de leasing și alte sume primite în temeiul contractului de leasing. În acest caz, locatorul are dreptul la despăgubiri egale cu partea neachitată din valoarea totală, din care se va deduce data când trebuia să expire termenul de leasing. Dreptul locatorului la comisionul de plată anticipată prevăzut de contract sau la repararea unui alt prejudiciu rămâne neafectat.

Totuși, locatorul ar putea avea o dublă recuperare (o îmbogățire nejustificată) dacă atât încasează valoarea totală a bunului cât și reîntră în posesia bunului [4, p. 127]. Din acest motiv art. 1328, alin. (3) al CCRM vine cu o normă de protecție a intereselor locatorului și se ține cont de faptul că, de fapt, în măsura în care locatorul a efectuat plăți pe durata contractului, el a acumulat un capital și avea o speranță de a deveni proprietar. Acest capital este, în măsura posibilă, întors locatorului prin regula că, după reîntrarea în posesia bunului, locatorul este obligat să vândă bunul într-un termen rezonabil și la preț comercial rezonabil. Prețul astfel obținut va fi îndreptat la achitarea datoriei locatorului față de locator, după care diferența se va plăti locatorului. Prețul este comercial rezonabil chiar dacă era posibilă vânzarea la preț mai mare, cu excepția cazului când diferența de prețuri este substanțială.

Așadar se recunoaște funcția leasingului de garanție reală a locatorului, și, prin urmare, executarea acestei garanții ar trebui să urmeze logica vânzării silite a bunului gătat. Acest regim special nu se aplică în cazul rezoluțiunii raportului de leasing de către

locatar din cauza neexecutării obligațiilor locatorului. În cazul rezoluțiunii leasingului de către locatar din cauza neexecutării obligațiilor locatorului, se aplică dispozițiile legale comune privind rezoluțiunea. Astfel, în temeiul art. 915 CCRM [1] rezoluțiunea pentru neexecutare are loc când se întemeiază pe dispozițiile art. 916, 917, 918 sau 919 CCRM [1], precum și când se întemeiază pe un alt caz de neexecutare a obligației contractuale pentru care legea sau contractul acordă creditorului dreptul la rezoluțiune. Regulile sunt imperative dacă locatarul este un consumator, însă în celelalte categorii de contracte de la ele se poate de derogat.

În concluzie analizând contractul de leasing și în rezultatul elucidării modificărilor aduse, am stabilit că legislația în vigoare conține ample reglementări privind evaluarea și controlul riscurilor investițiilor prin leasing, astfel încât să evite apariția acestora sau, atunci când riscurile apar, să dețină proceduri bine determinate de administrare a lor.

### BIBLIOGRAFIE

1. Codul Civil al Republicii Moldova, nr. 1107-XV din 6.06.2002. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 82-86 din 22.06.2002.
2. Legea privind contractele de credit pentru consumatori, nr. 202 din 12.07.2013. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 191-197.
3. Legea insolvenței, nr. 149 din 29.06.2012. Monitorul oficial al Republicii Moldova, nr. 193-197.
4. Chibac Gh., Brumă S., Robu O., Chibac N. drept civil. Contracte și succesiuni. Ediția a IV-a. Chișinău: tipografia centrală, 2019, 472 p.
5. Chibac, Gh., Cimil, D. Drept civil prelegeri - unele categorii de obligații. Chișinău, Cartier Juridic, 2014, 312 p.

# RĂSPUNDEREA PATRIMONIALĂ A STATULUI ȘI DREPTUL PERSOANEI LA REPARAREA PREJUDICIULUI CAUZAT DE AUTORITĂȚILE ACESTUIA

## PATRIMONIAL LIABILITY OF THE STATE AND THE RIGHT OF THE PERSON TO THE REPAIR OF THE DAMAGE CAUSED BY ITS AUTHORITIES

*Irina IACUB,  
doctor în drept, conferențiar universitar interimar,  
Institutul de Științe Penale și Criminologie Aplicată*

*Octavian MARIAN,  
doctor în drept*

### SUMMARY

*The right of the person injured by a public authority is a constitutional guarantee of ensuring other constitutional rights and freedoms, a legal support for the exercise of various forms of control over the activity of public authorities. In any social activity, violations and abuses are possible. Neither the public authorities nor the persons working within them who, by acts or actions, may infringe the rights of natural or legal persons are an exception in this respect. This study concerns the patrimonial liability of the state and the right of the person to the repair of the damage caused by its authorities.*

**Keywords:** *right of the injured person, public authority, constitutional guarantee, patrimonial liability; repair of the damage.*

În cadrul oricărei activități sociale, sunt posibile încălcări și abuzuri. Nu fac excepție în acest sens nici autoritățile publice și nici persoanele ce activează în cadrul lor care, prin acte sau acțiuni, pot leza drepturile persoanelor fizice sau juridice [1].

Temeiurile constituționale de contestare a actelor autorităților publice și de tragere la răspundere a acestor autorități pentru vătămările aduse prin nesocotirea sau încălcarea drepturilor și libertăților legitime ale persoanei se cuprind în art. 52 (Dreptul de petiționare) și art. 53 (Dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică) din Constituția Republicii Moldova [2]. Realizarea acestor drepturi este garantată prin instituirea unui control asupra actelor administrative, dar și a răspunderii patrimoniale a statului pentru vătămările aduse persoanelor prin fapte ilegale sau erori ale funcționarilor publici [3].

Vorbind în special despre dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică, subliniem că acesta, în opinia cercetătorilor [4], este o garanție constituțională de asigurare a celorlalte drepturi și libertăți constituționale, un suport juridic pentru exercitarea diverselor forme de control asupra activității autorităților publice.

În contextul cercetării noastre, o semnificație distinctă prezintă dispozițiile alin. (2) din art. 53 al Constituției Republicii Moldova, care stabilesc răspunderea patrimonială a statului pentru prejudiciile cauzate prin erori în procese penale. Concret, textul re-



spectiv stipulează: „Statul răspunde patrimonial, potrivit legii, pentru prejudiciile cauzate prin erorile săvârșite în procesele penale de către organele de anchetă și instanțele judecătorești.”

Pornind de la aceste dispoziții, deducem că persoana vătămată prin erori comise/admise de autorități publice are dreptul la repararea prejudiciului cauzat prin astfel de erori – un drept fundamental constituțional. În vederea clarificării conținutului acestui drept și a modului în care poate fi exercitat, în cele ce urmează ne vom axa cu precădere pe câteva aspecte mai importante.

Inițial, atragem atenția că pe marginea acestor prevederi constituționale, cercetătorii autohtoni (I. Creangă) precizează următoarele [5]:

În primul rând, obligația respectivă revine statului în virtutea realizării ideii statului de drept, în cadrul căruia drepturile omului și dreptatea reprezintă valori supreme garantate (art. 1 alin. (3) din Constituție).

În al doilea rând, Convenția Europeană a Drepturilor Omului [6] (în art. 3 al Protocolului nr. 7) și Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice [7] (în art. 14 pct. 6) prevăd posibilitatea și necesitatea acordării de despăgubiri pentru prejudiciile aduse prin erorile din procesele penale, obligând statele să răspundă patrimonial pentru astfel de prejudicii.

În al treilea rând, textul constituțional prevede expres că statul răspunde patrimonial potrivit legii. Deci, temeiurile și condițiile concrete de răspundere a statului sunt expres stabilite de lege.

În încercarea de a preciza cercul actelor normative care dezvoltă textul constituțional și măsura în care o fac, vom porni de la însăși noțiunea de „răspundere patrimonială”, care sugerează destul de clar că este vorba despre o răspundere civilă.

Respectiv, primul act în care atestăm instituția în cauză este Codul civil al Republicii Moldova [8], care în art. 2007 (cu denumirea marginală de Răspunderea statului pentru prejudiciul cauzat prin acțiunile organelor de urmărire penală, ale procuraturii sau ale instanțelor de judecată) prevede: „(1) Prejudiciul cauzat persoanei prin condamnare ilegală, atragere ilegală la răspundere penală, aplicare ilegală a măsurii preventive sub forma arestului preventiv sau sub forma declarației scrise de a nu părăsi localitatea, prin aplicarea ilegală în calitate de sancțiune administrativă a arestului, muncii neremunerate în folosul comunității se repară de către stat integral, indiferent de vinovăția persoanelor de răspundere ale organelor de urmărire penală, ale procuraturii sau ale instanțelor de judecată. (2) Statul se exonerează de răspundere în cazul când persoana vătămată a contribuit intenționat și benevol la producerea prejudiciului prin autodenunț.”

Din aceste dispoziții legale reliefăm câteva momente importante [9]:

- legislația civilă deja nu mai operează cu noțiunea de „erori”, ci cu cea de „acțiuni”;
- de rând cu „organele de anchetă și instanțele judecătorești”, legea civilă invocă deja și acțiunile „procuraturii”;
- legea civilă precizează concret acțiunile prejudiciabile ale autorităților de care este responsabil patrimonial statul (condamnare ilegală, atragere ilegală la răspundere penală, aplicare ilegală a măsurii preventive sub forma arestului preventiv sau sub forma declarației scrise de a nu părăsi localitatea, aplicarea ilegală a arestului sau a muncii neremunerate în folosul comunității în calitate de sancțiuni administrative).

În legătură cu primul moment invocat mai sus, considerăm necesar a preciza că noțiunea de „erori” din textul constituțional citat, trebuie interpretată și ca „erori judiciare” ceea ce presupune că statul răspunde patrimonial pentru prejudiciile cauzate în pro-

cesele penale prin erori judiciare [10]. În esența lor erorile judiciare presupun adoptarea de hotărâri judecătorești nelegale și neîntemeiate [11]. Deci, erori judiciare pot admite doar instanțele de judecată.

Pe lângă acestea, textul constituțional face referință și la erorile admise de organele de anchetă, „erori” ce sunt calificate de legea civilă ca „acțiuni”, pe care le atribuie și „procuraturii”. În lumina acestei idei, considerăm că termenul de „erori” este corect folosit de constituent (din perspectiva subiectelor cărora li se impută), dar acesta nu trebuie interpretat exclusiv ca erori judiciare [12], ci și ca acțiuni/inacțiuni admise de organele de urmărire penală și procuratură.

Un alt moment la care ținem să atragem atenția ține de precizarea făcută în textul constituțional, conform căreia statul răspunde patrimonial doar pentru erorile admise în procesele penale.

Interesant este că în doctrina de specialitate se confirmă că erori judiciare se pot produce nu numai în cauze penale, ci și în alte cauze, ceea ce poate conduce la prejudicierea justițiabililor ale căror drepturi subiective au fost încălcate prin pronunțarea unor hotărâri nelegale și neîntemeiate. În concret, eroarea judiciară poate viza fie încălcarea unei norme de procedură care garantează dreptul la un proces echitabil, fie însuși conținutul soluției pronunțate de judecător de natură a produce consecințe asupra drepturilor fundamentale ale justițiabilului [13]. Pornind de la aceasta considerăm că statul urmează să răspundă și pentru prejudiciile cauzate prin erori judiciare în alte procese judiciare – extrapenale.

Dincolo de cele menționate, dat fiind faptul că în principiu este vorba de cauzarea de prejudicii de către subiecți implicați în procesul penal și contravențional, considerăm necesar de a vedea dacă legea procesual penală și cea contravențională conține careva referințe în materie.

Astfel, Codul de procedură penală al Republicii Moldova [14] în context prevede la art. 23 (cu denumirea marginală Asigurarea drepturilor victimei în urma infracțiunilor, abuzurilor de serviciu și erorilor judiciare) următoarele: „(1) Legea procesuală penală asigură drepturile victimei în urma infracțiunilor sau abuzurilor de serviciu, precum și ale persoanei condamnate sau arestate nelegitim ori lezate în drepturi în alt mod. (2) Victima unei fapte care constituie componentă de infracțiune este în drept să ceară, în condițiile prezentului cod, pornirea unei cauze penale, să participe la procesul penal în calitate de parte vătămată și să-i fie reparate prejudiciile morale, fizice și materiale. (3) Persoana achitată sau în privința căreia s-a dispus scoaterea de sub urmărire penală ori încetarea urmăririi penale pe temei de reabilitare are dreptul să fie repusă în drepturile personale pierdute, precum și să fie despăgubită pentru prejudiciul care i-a fost cauzat.”

Pornind de la aceste prevederi, constatăm că, în primul rând, legislația procesual penală asigură drepturile persoanei condamnate sau arestate nelegitim ori lezate în drepturi în alt mod. În al doilea rând, aceste drepturi sunt recunoscute doar persoanei achitate sau în privința căreia s-a dispus scoaterea de sub urmărire penală ori încetarea urmăririi penale pe temei de reabilitare. Deci, nu este suficient ca persoana să fie condamnată sau arestată ilegal sau lezată în drepturi în alt mod, ci este absolut necesar ca persoana să fie și reabilitată (în rezultatul achitării sau încetării/scoaterei de sub urmărire penală).

Spre deosebire de legislația procesual penală, cea contravențională nu conține careva referințe cu privire la asigurarea drepturilor persoanelor sancționate contravențional ilegal. La acest capitol, cercetătorii menționează: „cu regret, Codul contravențional nu

reglementează procedura de despăgubire în cazul depistării unor vicii fundamentale. În aceste condiții, s-ar crea impresia că din punct de vedere formal, legiuitorul a exclus posibilitatea înaintării acțiunilor în despăgubire pentru viciile de procedură (erorile judiciare) depistate în procedurile contravenționale. Totuși, luând în considerație prevederile art. 382 alin. (6) și art. 384 alin. (6) din Codul contravențional, care face trimitere directă la aplicarea normelor legislației procesual-penale cu ocazia examinării cauzelor contravenționale, conchidem că dreptul la despăgubire pentru viciile de procedură în procesele contravenționale este posibil, prin aplicarea directă a dispozițiilor Codului de Procedură Penală. Concluzia respectivă este consolidată și de evoluția jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului, în care nu se face o distincție între procedurile contravenționale și cele penale, dar se indică asupra faptului că ambele proceduri necesită a fi guvernate de garanțiile unui proces echitabil” [15].

O altă lege incidentă în context, care de fapt este Legea-cadru în materia dată este Legea privind modul de reparare a prejudiciului cauzat prin acțiunile ilicite ale organelor de cercetare penală și de anchetă preliminară, ale procuraturii și ale instanțelor judecătorești nr. 1545/1998 [16], care în art. 1 prevede expres: „Prezenta lege constituie actul legislativ de bază care reglementează cazurile, modul și condițiile de răspundere patrimonială a statului pentru prejudiciul cauzat prin acțiunile ilicite comise în procesele penale și contravenționale de organele de urmărire penală, de procuratură și de instanțele judecătorești”.

Observăm că spre deosebire de legea civilă, Legea-cadru operează nu cu noțiunea de „acțiuni”, ci cu cea de „acțiuni ilicite” ale subiecților, pe care o definește în art. 2, după cum urmează: „acțiuni ilicite – acțiuni sau inacțiuni ale organului împuternicit să examineze cazurile cu privire la contravenții, ale organului de urmărire penală sau ale instanței de judecată, care exclud vinovăția acestora, al căror caracter ilegal se manifestă prin încălcarea principiului general, potrivit căruia nici o persoană nevinovată nu poate fi trasă la răspundere și nu poate fi judecată, (erori) ori fapte ale persoanelor cu funcție de răspundere din organul de urmărire penală sau din instanța de judecată, manifestate prin încălcarea intenționată a normelor procedurale și materiale în timpul procedurii penale sau contravenționale (infrațiuni)”.

În continuare, în art. 3 alin. (1) din lege se prevede că este reparabil prejudiciul material și moral cauzat persoanei fizice sau juridice în urma:

a) reținerii ilegale, aplicării ilegale a măsurilor preventive sub formă de arest, de declarație de a nu părăsi localitatea sau țara, tragerii ilegale la răspundere penală;

b) condamnării ilegale, confiscării ilegale a averii, supunerii ilegale la muncă nereunerată în folosul comunității;

c) efectuării ilegale, în cazul urmăririi penale ori judecării cauzei penale, a percheziției, ridicării, punerii ilegale sub sechestru a averii, eliberării sau suspendării ilegale din lucru (funcție), precum și în urma altor acțiuni de procedură care limitează drepturile persoanelor fizice sau juridice;

d) supunerii ilegale la arest contravențional, reținerii contravenționale ilegale sau aplicării ilegale a amenzii contravenționale de către instanța de judecată;

e) efectuării măsurilor speciale de investigații cu încălcarea prevederilor legislației;

f) ridicării ilegale a documentelor contabile, a altor documente, a banilor, a ștampilelor, precum și în urma blocării conturilor bancare.

Mai mult, în alin. (2) al articolului dat se precizează că prejudiciul cauzat se repară integral, indiferent de culpa persoanelor cu funcție de răspundere din organele de urmărire penală, din procuratură și din instanțele judecătorești.

Deci, după cum se poate observa, în raport cu legea civilă, Legea-cadru extinde substanțial spectrul acțiunilor ilegale cauzatoare de prejudicii pentru care persoana are dreptul să pretindă și să obțină despăgubiri.

Un alt moment important este reglementat în art. 6 din Legea-cadru, în care se prezintă dreptul la repararea prejudiciului apare în cazul:

a) devenirii definitive și irevocabile a sentinței de achitare;

b) scoaterii persoanei de sub urmărire penală sau încetării urmăririi penale pe temeri de reabilitare;

c) adoptării de către instanța judecătorească a hotărârii cu privire la anularea arestului contravențional în legătură cu reabilitarea persoanei fizice;

d) adoptării, de către judecătorul de instrucție, în condițiile art. 313 alin.(5) din Codul de procedură penală, în privința persoanei achitate sau scoase de sub urmărire penală, a încheierii privind declararea nulității actelor sau acțiunilor organului de urmărire penală sau organului care exercită activitate specială de investigații.

În același timp, potrivit art. 5 alin. (2) cererea de chemare în judecată privind repararea prejudiciului se depune în termen de 3 ani de la data apariției dreptului la repararea prejudiciului.

Vorbind nemijlocit despre despăgubirea prejudiciului material cauzat prin acțiunile indicate mai sus, atragem atenția că, potrivit art. 7 din Lege, persoanei fizice sau juridice i se compensează sau i se restituie:

a) salariul și alte venituri provenite din muncă, ce constituie sursa ei principală de existență, de care a fost privată în urma acțiunilor ilicite;

b) pensia sau indemnizația a cărei plată a fost sistată ca urmare a arestului ilegal și ținerii sub arest;

c) averea (inclusiv depunerile bănești și dobânzile aferente, obligațiile împrumuturilor de stat și câștigurile aferente) confiscată ori trecută în venitul statului de către instanța judecătorească sau ridicată de organul de urmărire penală, precum și averea sechestrată;

d) amenzile percepute ca urmare a executării sentinței judiciare și cheltuielile de judecată suportate de persoana fizică în legătură cu acțiunile ilicite;

e) sumele plătite de ea pentru asistența juridică;

f) cheltuielile pentru tratamentul ei, tratament determinat de aplicarea față de aceasta a unor acțiuni ilicite (a maltratării);

g) cheltuielile efectuate în legătură cu chemările în organul de urmărire penală, organul procuraturii sau în instanța judecătorească.

În același timp, art. 11 alin. (1) stabilește că mărimea compensației pentru repararea prejudiciului moral se stabilește de instanța de judecată luându-se în considerare:

a) gravitatea infracțiunii de a cărei săvârșire a fost învinuită persoana respectivă;

b) caracterul și gravitatea încălcărilor procesuale comise la urmărirea penală și la examinarea cauzei penale în instanța de judecată;

c) rezonanța pe care a avut-o în societate informația despre învinuirea persoanei;

d) durata urmăririi penale, precum și durata examinării cauzei penale în instanța de judecată;

e) natura dreptului personal lezat și locul lui în sistemul de valori al persoanei;

f) suferințele fizice, caracterul și gradul suferințelor psihice;

g) măsura în care compensația bănească poate atenua suferințele fizice și psihice cauzate;

h) durata aflării nelegitime a persoanei în detenție.

Important este că în toate cazurile, instanța de judecată urmează să se bazeze pe principiile compensării rezonabile și echitabile a prejudiciului moral.

Evident, Legea dezvoltă și alte momente importante cum ar fi: cazurile și condițiile când prejudiciul nu se repară (art. 2); obligațiile instanței care constată ilegalitatea actelor ce dau dreptul la repararea prejudiciului (art. 7); cererea de reparare a prejudiciului și modul ei de soluționare (art. 8-9); modul de executare a hotărârii privind repararea prejudiciului (art. 10-16); dreptul autorităților publice care au reparat prejudiciul la acțiune în regres contra persoanei culpabile de cauzarea lui (art. 17) etc.

Rezumând asupra dispozițiilor normative invocate mai sus, în coroborare cu prevederile art. 53 alin. (2) din Constituție cu privire la prejudiciile cauzate prin erorile săvârșite în procesele penale de către organele de anchetă și instanțele judecătorești, putem deduce următoarele:

1) pentru acțiunile prejudiciabile ale organelor statului, răspunderea în toate cazurile o poartă statul;

2) prejudiciul cauzat de acțiunile ilegale trebuie să fie reparat fiecăruia, indiferent de naționalitate, sex, vârstă etc.;

3) este supusă despăgubirii orice daună în întregime;

4) motivul reparării prejudiciului îl constituie faptele ilegale (acțiunile/ inacțiunile) ale organelor statului și reprezentanților lui, inclusiv, erorile judiciare admise de instanțele de judecată, indiferent de existența sau nu a intenției sau a unei alte forme a vinovăției.

Dincolo de aceste momente, considerăm că statul trebuie să răspundă patrimoniului, iar persoanei să-i fie recunoscut dreptul la despăgubire și pentru cauzarea de prejudicii în procesele civile, întrucât destul de frecvent și în această materie drepturile și libertățile persoanei sunt foarte grav încălcate.

## BIBLIOGRAFIE

1. Marian O. Dreptul persoanei la repararea prejudiciului cauzat de autoritățile statului. Particularitățile adaptării legislației Republicii Moldova și Ucrainei la legislația Uniunii Europene, materialele conferinței științifice internaționale din 23-24 martie 2019. Chișinău: Iulian, 2019, p. 58.

2. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994. Republicată: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.78/140 din 29.03.2016 (cu modificări și completări ulterioare aduse prin Legea nr. 256 din 25.11.2016 și Legea nr. 70 din 13.04.2017).

3. Constituția Republicii Moldova. Comentariu. Chișinău, Arc, 2012, p. 209.

4. Constituția Republicii Moldova. Comentariu. Chișinău, Arc, 2012, p. 209.

5. Constituția Republicii Moldova. Comentariu. Chișinău, Arc, 2012, p. 215.

6. Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, încheiată la Roma la 4 noiembrie 1950, amendată prin protocoalele nr. 3 din 6 mai 1963, nr. 5 din 20 ianuarie 1966 și nr. 8 din 19 martie 1985 și completată cu Protocolul nr. 2 din 6 mai 1963, care fac parte din aceasta. În: [https://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_ROM.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ROM.pdf).

7. Pactul Internațional cu privire la drepturile civile și politice, adoptat la 16 decembrie 1966 la New York, ratificat de Republica Moldova prin Hotărârea Parlamentului nr. 217-XII din 28.07.1990 (în vigoare din 26 aprilie 1993).

8. Codul civil al Republicii Moldova, nr. 1107 din 06.06.2002. Republicat în temeiul Legii nr. 133 din 15.11.2018. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2018, nr. 467-479, art. 784.

9. Marian O. Dreptul persoanei la repararea prejudiciului cauzat de autoritățile statului. Particularitățile adaptării legislației Republicii Moldova și Ucrainei la legislația Uniunii Europene, materialele conferinței științifice internaționale din 23-24 martie 2019. Chișinău, Iulian, 2019, p. 58.

10. Iacub I., Carp S. Eroarea ca temei al răspunderii patrimoniale a statului. Particularitățile adaptării legislației Republicii Moldova și Ucrainei la legislația Uniunii Europene, materiale ale conferinței științifice internaționale din 22-23 martie 2019. Chișinău, Iulian, 2019, p. 23.

11. Iacub I., Carp S. Eroarea ca temei al răspunderii patrimoniale a statului. Particularitățile adaptării legislației Republicii Moldova și Ucrainei la legislația Uniunii Europene, materiale ale conferinței științifice internaționale din 22-23 martie 2019. Chișinău, Iulian, 2019, p. 24.

12. Iacub I., Carp S. Eroarea ca temei al răspunderii patrimoniale a statului. Particularitățile adaptării legislației Republicii Moldova și Ucrainei la legislația Uniunii Europene, materiale ale conferinței științifice internaționale din 22-23 martie 2019. Chișinău, Iulian, 2019, p. 26.

13. Boilă L.R. Răspunderea civilă delictuală obiectivă. Ediția 2. București, C.H. Beck, 2014, p. 459.

14. Codul de procedură penală al Republicii Moldova nr. 122 din 14.03.2003. Republicată în temeiul art. IV al Legii nr. 252 din 08.11.2012. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2012, nr. 263-269 (versiune în vigoare din 14.01.19 în baza modificărilor prin Legea nr. 133 din 15.11.18).

15. Muntean V. Semnificația doctrinară și legală a noțiunii „eroare judiciară”. Relații internaționale Plus. Revistă științifico-practică nr.1, 2018, p. 236.

16. Legea privind modul de reparare a prejudiciului cauzat prin acțiunile ilicite ale organelor de urmărire penală, ale procuraturii și ale instanțelor judecătorești, nr. 1545 din 25.02.1998. Monitorul Oficial nr. 50-51 din 04.06.1998. Versiune în vigoare din 05.01.18 în baza modificărilor prin Legea nr. 212 din 01.12.17. Monitorul Oficial al Republicii Moldova 1-6/05.01.18, art. 4. În: <http://www.legis.md/cautare/?rezultate/108548>.

## ACTELE ADMINISTRATIVE VERIFICATE DE PREFECT PRIN PRISMA RESPECTĂRII DREPTURILOR OMULUI

### ADMINISTRATIVE ACTS VERIFIED BY THE PREFECT THROUGH THE PRISM OF RESPECT FOR HUMAN RIGHTS

**Mihaela-Otilia AROȘOAIÉ,**  
**doctorandă,**  
**Academia de Administrare Publică**

#### SUMMARY

*In order to ensure compliance with the principle of legality of administrative acts, the Romanian state has established the institution of the prefect who, among other things, oversees, maintains the organization and ensures the proper functioning of the local public administration, within the limits established and imposed by the legislature.*

**Keywords:** prefect, legality, administrative guardianship, administrative acts, fundamental rights and freedoms, general secretary, sanction.

Legislația din România, prevede în sarcina prefectului județului atribuția principală constând în asigurarea verificării legalității actelor administrative ale autorităților administrației publice locale cu posibilitatea atacării în fața instanței de contencios administrativ a actelor acestora pe care le consideră ilegale [1, pag. 314]. Întră astfel în sfera de interes, actele administrative adoptate de consiliile locale și județene și cele emise de primar și președintele consiliului județean.

Potrivit autorului A. Trăilescu actele emanate de la autoritățile administrației publice, în regim de putere publică, poartă denumirea generică de acte administrative [2, p. 179].

Într-o accepțiune structural-organizațională reglementată, putem afirma că actele administrative ale autorităților administrației publice locale comunicate Prefectului în vederea verificării legalității sunt acte juridice emise în regim de putere publică, în vederea organizării executării legii sau a executării în concret a legii, care dau naștere, modifică sau sting raporturi juridice în cele mai variate domenii de activitate. De asemenea, prin actele administrative supuse controlului de legalitate exercitat de prefect, autoritățile administrației publice locale își exercită competențele conferite de lege, soluționând problemele de interes local ale membrilor colectivității locale, din oficiu sau la cerere, cu respectarea principiilor descentralizării, autonomiei locale, deconcentrării serviciilor publice, eligibilității autorităților administrației publice locale, legalității și al consultării cetățenilor în soluționarea problemelor locale de interes deosebit.

În activitatea de verificare a legalității acestor categorii de acte, funcționează mecanisme menite să asigure calitatea acestei misiuni având în vedere în principal condițiile de fond și de formă a actelor administrative ale autorităților locale. Însă, verificarea nu se limitează doar la aceste condiții, ci, din contra se au în vedere și alte dimensiuni ale verificării, adaptate dinamicii vieții sociale și nu numai. Astfel, o dimensiune importantă în verificarea legalității o va constitui respectarea drepturilor omului.



În contextul integrării României în Uniunea Europeană autoritățile locale au în vedere la emiterea sau adoptarea actelor administrative respectarea libertăților fundamentale instituite de Tratatul privind aderarea României la Uniunea Europeană, ratificat prin Legea nr. 157/2005[3, pag. 31]. Potrivit prevederilor Tratatului, statele membre au obligația să elimine din legislația lor internă toate obstacolele în calea celor cinci libertăți fundamentale, respectiv libera circulație a persoanelor, a serviciilor, mărfurilor și a capitalurilor, precum și libertatea de stabilire. Astfel, vor fi respectate obligațiile asumate de România în domenii, cu caracter exemplificativ, ce reglementează taxele și impozitele locale, concesiunea, vânzarea, închirierea unor bunuri care fac parte din proprietatea publică sau privată a comunităților locale, a serviciilor publice de interes local precum și procedurile de atribuire. Practic la emiterea sau adoptarea acestor acte se va avea în vedere să nu se producă discriminări pe considerente de cetățenie, domiciliu etc., între cetățenii uniunii europene, indiferent că sunt resortisanți ai statului român sau ai altor state membre ale uniunii.

În acest sens, se va urmări respectarea de către autoritățile administrației publice locale la adoptarea sau emiterea actelor administrative cu caracter normativ a conformității actului cu normele instituite de Uniunea Europeană, conform prevederilor art. 148 alin. (2) din Constituția României din anul 1991, republicată în anul 2003, și a prevederilor Tratatului privind aderarea României la Uniunea Europeană, ratificat prin Legea nr. 157/2005.

Referitor la modalitățile prin care se exercită acest control de legalitate asupra actelor administrative adoptate sau emise de către autoritățile publice locale, deliberative sau executive, o primă modalitate o reprezintă autocontrolul exercitat de către secretarul general al unității administrativ teritoriale prin avizarea/contrasemnarea actelor administrative în forma lor de proiect sau finală, ceea ce imprimă o prezumție de legalitate a acestora până la verificarea exercitată de către prefect. Corectarea sau înlăturarea imediată a încălcării prevederilor legale care reglementează materia drepturilor omului este în sarcina funcționarului din cadrul entității aparținătoare a actelor administrative, acesta având pârghii oferite de legiuitor în sensul refuzului motivat de a semna.

Revine prefectului județului sarcina exercitării tutelei administrative, ulterior comunicării actelor administrative de către secretarul general al unității administrativ teritoriale, în sensul de a decide legalitatea sau ilegalitatea actelor administrative locale, evident prin aparatul de specialitate juridică, în vederea stabilirii existenței sau inexistenței încălcării normelor legale privind drepturile omului.

Potrivit lui Mihail Diaconu, în ceea ce privește formele controlului exercitat asupra activității administrației publice locale, acestea decurg din însăși diversitatea formelor de activitate ale administrației locale și domeniile economice și sociale proprii sau delegate pe care le administrează. [4, p. 362].

Ultima modalitatea de exercitare a controlului de legalitate este stabilită de legiuitor în sarcina instanței de contencios administrativ. Aplicarea sancțiunii conștând în desființarea totală sau parțială a actului administrativ pentru nerespectarea normelor legale care reglementează drepturile omului, naționale sau comunitare, revine instanței de fond în primă etapă și, după caz, de control judecătoresc în recurs, ca ultimă etapă și totodată finală.

Întrucât legislația comunitară se aplică cu prioritate față de dreptul intern așa cum prevede atât Codul civil din România cât și legea fundamentală a țării - Constituția [5, p. 12, 146], fiind lesne de înțeles reglementarea în dreptul intern a statelor

membre ale Uniunii Europene a unei astfel de prevederi privind drepturile omului, pentru protejarea drepturilor tuturor cetățenilor din spațiul comunitar fără granițe, asemenea unei comunități compacte și impenetrabile, a fost necesară stabilirea unui filtru de verificare și în acest segment de activitate al tutelei administrative a prefectului cunoscută fiind importanța acestei activități în asigurarea conformității cu legislația superioară(chiar și comunitară) și înlăturarea condițiilor care nu îndeplinesc exigența legalității.

Toate cele cinci libertăți sunt importante, însă fără a stabili o ierarhie sau fără a da o greutate aparte uneia dintre ele, relevanța în analiza de față o reprezintă dezbaterea dreptului la libera circulație a persoanelor, punctul de plecare și nucleul în respectarea celorlalte libertăți ale serviciilor, mărfurilor, capitalurilor precum și libertatea de stabilire.

Dreptul la libera circulație a persoanelor, este reglementat prin art.13 al Declarației Universale a Drepturilor Omului, conform căruia: „Orice persoană are dreptul de a circula în mod liber și de a-și alege reședința în interiorul granițelor unui stat. Orice persoană are dreptul de a părăsi orice țară, inclusiv a sa, și de a reveni în țara sa”. Se instituie astfel noțiunea de cetățenie europeană care, conform articolul 20 din Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene nu înlocuiește cetățenia națională ci se adaugă acesteia. În dreptul intern, Constituția României garantează prin art.25 dreptul la libera circulație a cetățenilor români, în țară și în străinătate. Date fiind aceste prevederi comunitare și naționale se conturează cel mai important efect al aderării unui stat la Uniunea Europeană pentru cetățeni și anume, dreptul la libera circulație și de ședere pe teritoriul statelor membre.

Trebuie precizat faptul că, instituția prefectului prin activitatea de verificare a actelor administrative ale autorităților publice locale oferă garanția juridică a respectării drepturilor omului în fața abuzurilor acestor autorități prin solicitarea de eliminare a încălcărilor cu ajutorul instituției plângerii prelabile contencioase, iar în caz de neconformare de către emitenți, atacarea actului la instanța de contencios administrativ. Însăși legea contenciosului administrativ [6, p. 2], dreptul comun în această materie, permite atacarea actului considerat ilegal de către persoana care se consideră vătămată într-un drept al său sau într-un interes legitim, cu mențiunea că, în Prefectului își găsește aplicarea un contencios obiectiv, nefiind încălcat un drept subiectiv al prefectului prin actele administrative ale autorităților publice locale pe care le verifică. Concluzia firească și necesară a acestei opinii, rezidă în aceea că, prefectul veghează la respectarea drepturilor și libertăților tuturor cetățenilor unei comunități, a unui județ având deci un interes general și obiectiv în promovarea unei acțiuni în contencios administrativ cu consecința menținerii legalității la nivel local.

În concluzie, actele administrative ale autorităților publice locale adoptate cu încălcarea drepturilor omului vor fi desființate ca urmare a activității de verificare a legalității exercitate de către prefect, oferind astfel tuturor cetățenilor vătămați în drepturile și interesele lor legitime posibilitatea de a beneficia de toate drepturile reglementate de actele normative superioare, în mod egal, fără discriminări sau alte impedimente în exercitarea lor.

## BIBLIOGRAFIE

1. Ordonanța de Urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrative, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 555 din 5 iulie 2019.

2. Trăilescu A. Drept administrativ. Ediția a III-a. București, C.H. Beck, 2008.

3. Anexa VII din Legea nr.157 din 2005 pentru ratificarea Tratatului dintre Regatul Belgiei, Republica Ceha, Regatul Danemarcei, Republica Federala Germania, Republica Estonia, Republica Elveția, Regatul Spaniei, Republica Franceză, Irlanda, Republica Italiană, Republica Cipru, Republica Letonia, Republica Lituania, Marele Ducat al Luxemburgului, Republica Ungara, Republica Malta, Regatul Țărilor de Jos, Republica Austria, Republica Polonia, Republica Portugheză, Republica Slovenia, Republica Slovaca, Republica Finlanda, Regatul Suediei, Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord (state membre ale Uniunii Europene) și Republica Bulgaria și România privind aderarea Republicii Bulgaria și a României la Uniunea Europeană, semnat de România la Luxemburg la 25 aprilie 2005.

4. Diaconu M. Mecanismul asigurării legalității actelor administrative în Republica Moldova, Monografie. Chișinău, 2013.

5. Constituția României republicată în Monitorul Oficial al României nr. 767 din 31 octombrie 2003. Legea nr.287/2009 privind Codul civil, publicată în Monitorul Oficial al României nr.505 din 15 iulie 2015.

6. Legea nr. 554 din 2004 publicată în Monitorul Oficial al României nr. 1154 din 7 decembrie 2004.

# ROLUL INSTANȚELOR DE JUDECATĂ ÎN GARANTAREA DREPTURILOR OMULUI

## THE ROLE OF THE COURTS IN GUARANTEEING HUMAN RIGHTS

**Ana COSTIUC,**  
**doctorandă,**  
**Academia de Administrare Publică**

### SUMMARY

*The article examines the role of the courts in ensuring fundamental human rights and freedoms. The principles and content of the concept of fundamental rights and freedoms and their place in the Constitution of the Republic of Moldova are addressed. A special place is also dedicated to international institutions called upon to ensure respect for fundamental human rights and freedoms and, in particular, to the European Court of Human Rights.*

**Keywords:** ECHR, justice, rule of law, constitution, judiciary.

Problema drepturilor și libertăților omului, într-o formă sau alta, a preocupat gândirea filozofică și practica socială de mai mult timp și continuă și azi să fie una deosebită în agenda instituțiilor internaționale ce stau la straja acestora.

Încă de la începutul conștientizării lor asupra oamenilor, drepturile omului și-au exprimat protestul împotriva opresiunii, nedreptății sociale, care a fost întruchipată în primele legi împotriva sclaviei și în dorința de liberă gândire și toleranță religioasă.

Drepturile și libertățile omului sunt, în primul rând, un sistem de idei filozofice, ideologice despre scopul unei persoane, locul și rolul acesteia în comunitatea altor oameni; în al doilea rând, o anumită viziune asupra structurii lumii, adică a perspectivelor lumii, a perspectivelor lumii bazate pe principiile umanismului; în al treilea rând, sistemul de valori umaniste pe care se construiesc relațiile în societate, precum și sistemul de regulatori sociali ai relațiilor dintre oameni, constând din principii și norme morale și etice; în al patrulea rând, un concept juridic care caracterizează statutul unei persoane consacrat în normele legale în relația sa cu statul și un mijloc de protecție împotriva arbitrarului și violenței de către stat.

Astfel, concepțiile și ideile unor mari gânditori ai timpului, precum Aristotel, Cicero, Grotius, Montesquieu și-au găsit reflectarea în numeroase documente și lucrări cu caracter științific care au pus în evidență o concepție bine gândită a drepturilor și libertăților omului, astfel încât mult mai târziu Declarația Universală a Drepturilor Omului, adoptată la 10 decembrie 1948 [1] de Adunarea Generală a Organizației Națiunilor Unite, să consfințească pentru prima dată în istoria omenirii drepturile și libertățile fundamentale ale omului într-un document politico-juridic cu caracter universal.

La etapa actuală garantarea și respectarea drepturilor omului a devenit o condiție indisolubilă a existenței statului de drept și a recunoașterii sale ca stat democratic pe plan internațional.

Consfințirea drepturilor și libertăților omului în Declarația Universală a Drepturilor Omului, adoptată la 10 decembrie 1948 de Adunarea Generală a Organizației Națiunilor Unite, este o dovadă a marilor transformări spirituale, culturale și morale, dar și a celor politico-juridice, pe care le-a traversat comunitatea internațională și care de fapt sunt într-o continuă dezvoltare, astfel în cât problema respectării drepturilor omului rămâne actuală indiferent de stadiu de dezvoltare a societății. Or, diversificarea relațiilor sociale impune societatea să privească într-o nouă retrospectivă problema respectării drepturilor și libertăților fundamentale ale omului.

În acest sens urmează să menționăm că nivelul dezvoltării democratice a unei societăți este determinat nu numai de recunoașterea formală a priorității drepturilor și libertăților omului și a drepturilor civile, inclusiv consolidarea acestora în legislația națională și proclamarea normelor și principiilor universal recunoscute cât și asigurarea respectării acestora.

Republica Moldova a semnat Convenția europeană pe 13 iulie 1995 și a ratificat-o prin Hotărârea Parlamentului nr. 1298-XIII din 24 iulie 1997. Prin această hotărâre au fost ratificate și Protocoalele adiționale nr. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 și 11, instrument de ratificare nr. 23/97 din 01.09.1997. Convenția și Protocoalele ratificate sunt în vigoare pentru RM din 12.09.1997.

Prin natura sa juridică, Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale reprezintă un tratat internațional multilateral cu caracter regional, în virtutea căruia statele și-au asumat anumite obligații juridice. CEDO a fost extinsă și amendată prin Protocoalele adiționale, iar în 1959, prin Convenție a fost înființată Curtea Europeană a Drepturilor Omului.

Prin urmare, Republica Moldova, ca și alte state care fac parte a Convenției prin ratificare și aderarea la acest act internațional de importanță majoră a promis și s-a obligat să respecte drepturile și libertățile omului consfințite în CEDO, precum și să modifice prevederile legislației privind implementarea prevederilor consfințite în Convenție.

Importanța respectării dispozițiilor Convenției, precum și a întregului set de drepturi care sunt prevăzute de către aceasta, este dictată și prin faptul că acesta și-a găsit reglementare chiar în Constituție.

Astfel, potrivit art. 4 al Constituției RM (1) Dispozițiile constituționale privind drepturile și libertățile omului se interpretează și se aplică în concordanță cu Declarația Universală a Drepturilor Omului, cu pactele și cu celelalte tratate la care Republica Moldova este parte.

(2) Dacă există neconcordanțe între pactele și tratatele privitoare la drepturile fundamentale ale omului la care Republica Moldova este parte și legile ei interne, prioritate au reglementările internaționale [2].

De fapt, articolul 4 al Constituției nu enumeră sau reglementează în mod propriu-zis drepturile și libertățile fundamentale ale omului, consfințite în Convenție însă vine să garanteze și să consfințească supremația și importanța reglementărilor CEDO, acordând acestui act un statut deosebit de important.

Cu privire la problematica necorespunderii legislației interne normelor de protecție a drepturilor omului, Curtea Constituțională [3] a stabilit că în cazul neconcordanțelor între pactele și tratatele internaționale privind drepturile fundamentale ale omului și legile interne ale Republicii Moldova, organele de drept sunt obligate să aplice reglementările internaționale.

Deci, anume normele și principiile recunoscute ale dreptului internațional (jus-

cogens) și normele din sfera dreptului internațional al drepturilor omului, constituie acele instrumente, care sunt direct aplicabile în ordinea juridică internă a statului. De o manieră specială actele internaționale care consacră drepturi și libertăți inerente ființei umane prezintă o importanță particulară pentru jurisdicția înfăptuită de instanțele naționale de judecată [4].

De menționat că, rolul principal în asigurarea protecției drepturilor și libertăților fundamentale ale omului și cetățeanului este chemat să asigure puterea judecătorească.

Instanțele de judecată au un rol deosebit la nivelul fiecărui sistem judiciar statal. Justiția s-a prefigurat și s-a materializat astfel, prin intermediul instanțelor de judecată, ca mijloc de protecție a drepturilor persoanei.

Puterea judecătorească în Republica Moldova, de rând cu puterea legislativă și executivă, este recunoscută, prin Constituție, drept unul din pilonii fundamentali pe care se bazează o societate democratică.

Potrivit art. 115 al Constituției RM Justiția se înfăptuiește prin Curtea Supremă de Justiție, prin curțile de apel și prin judecătorii [5].

Astfel, temelia puterii judecătorești o constituie totalitatea instanțelor judecătorești de competențe diferite, formate conform prevederilor constituționale și legale, care activează independent de organele puterii reprezentative și puterii executive, având atribuții proprii exercitate în conformitate cu principiile și dispozițiile constituționale și legale.

Acest sistem, din trei trepte, constituie, la etapa actuală, baza autorității judecătorești.

Astfel, sistemul judecătorec reprezintă un ansamblu de organe judecătorești constituite în baza diferențierii competențelor potrivit celor trei trepte ale sistemului, în funcție de structura internă a fiecăreia și competența materială și teritorială prevăzută de lege [6].

Respectarea prevederilor CEDO de către instanțele de judecată poate fi privită sub mai multe aspect. Unul din ele ar fi respectarea cu stictețe de către instanțele de judecată naționale la examinarea cauzelor a drepturilor și libertăților fundamentale ale omului.

Astefl, potrivit art. 6 CEDO Orice persoană are dreptul de a-i fi examinată cauza în mod echitabil, public și într-un termen rezonabil, de către un tribunal independent și imparțial, stabilit prin lege, care va hotărî fie asupra încălcării drepturilor și obligațiilor cu caracter civil, fie asupra temeiniciei oricărei acuzații în materie penală îndreptată împotriva sa. Hotărârea trebuie să fie pronunțată în public, dar accesul în sala de ședință poate fi interzis presei și publicului, pe întreaga durată a procesului sau a unei părți a acestuia, în interesul moralității, al ordinii publice ori al securității naționale într-o societate democratică, atunci când interesele minorilor sau protecția vieții private a părților la proces o impun, sau în măsura considerată strict necesară de către tribunal, atunci când, datorită unor împrejurări speciale, publicitatea ar fi de natură să aducă atingere intereselor justiției.

Orice persoană acuzată de o infracțiune este prezumată nevinovată până ce vinovăția sa va fi legal stabilită.

Orice acuzat are, în special, dreptul:

- a) să fie informat, în termenul cel mai scurt, într-o limbă pe care o înțelege și în mod amănunțit, asupra naturii și cauzei acuzației aduse împotriva sa;
- b) să dispună de timpul și de înlesnirile necesare pregătirii apărării sale;

c) să se apere el însuși sau să fie asistat de un apărător ales de el și, dacă nu dispune de mijloace necesare pentru a plăti un apărător, să poată fi asistat în mod gratuit de un avocat din oficiu, atunci când interesele justiției o cer;

d) să întrebe sau să solicite audierea martorilor acuzării și să obțină citarea și audierea martorilor apărării în aceleași condiții ca și martorii acuzării;

e) să fie asistat în mod gratuit de un interpret, dacă nu înțelege sau nu vorbește limba folosită la audiere [7].

Articolul 6 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, garantează dreptul la un proces echitabil. El proclamă principiul supremației legii, pe care este construită o societate democratică, precum și rolul primordial al sistemului judiciar în administrarea justiției, care reflectă moștenirea comună a Statelor Contractante. Articolul garantează drepturile părților la proceduri civile (articolul 6 §1) și drepturile pârâtului (suspectul acuzat) în cadrul procedurilor penale (articolul 6 §§1, 2 și 3).

Articolul 6 presupune examinarea corectitudinii procedurilor aplicate în ansamblu - și anume ținând cont de toate etapele și oportunitățile acordate unui reclamant.

Garantarea respectării drepturilor fundamentale ale omului poate fi privită și sub alt aspect, oricare persoană care se consideră lezată în drepturile sale se poate adresa în instanțe de judecată naționale pentru a fi constatat acest fapt și pentru a-i fi reparat acest drept.

Un mecanism important în acest sens este și Legea nr. 87 din 21 aprilie 2011, publicată în Monitorul Oficial al RM nr. 107-109, din 01 iulie 2011 [8]. Scopul prezentei legi este crearea în Republica Moldova a unui remediu intern eficient de apărare a dreptului la judecarea în termen rezonabil a cauzei și a dreptului la executarea în termen rezonabil a hotărârii judecătorești. Orice persoană fizică sau juridică ce consideră că i-a fost încălcat dreptul la judecarea în termen rezonabil a cauzei sau dreptul la executarea în termen rezonabil a hotărârii judecătorești poate adresa în instanță de judecată o cerere de chemare în judecată privind constatarea unei astfel de încălcări și repararea prejudiciului cauzat prin această încălcare, în condițiile stabilite de prezenta lege și de legislația procesuală civilă.

Cu referire la aplicarea legislației, este de menționat că Curtea Supremă de Justiție a Republicii Moldova recomandă instanțelor de judecată naționale la examinarea cauzelor „să verifice dacă legea sau actul, care urmează a fi aplicat și care reglementează drepturi și libertăți garantate de CEDO, sunt compatibile cu prevederile acesteia, iar în caz de incompatibilitate instanța va aplica direct prevederile CEDO, menționând acest fapt în hotărârea sa”. În același spirit, dacă „legea națională nu prevede dreptul la recurs efectiv în privința încălcării unui anumit drept prevăzut de Convenție, instanța de judecată urmează să primească plângerea respectivă și să soluționeze cauza conform procedurii civile sau penale, aplicând direct prevederile CEDO” [9].

Un mecanism important în vederea respectării CEDO este și Legea nr. 87 din 21 aprilie 2011. Scopul prezentei legi este crearea în Republica Moldova a unui remediu intern eficient de apărare a dreptului la judecarea în termen rezonabil a cauzei și a dreptului la executarea în termen rezonabil a hotărârii judecătorești. Orice persoană fizică sau juridică ce consideră că i-a fost încălcat dreptul la judecarea în termen rezonabil a cauzei sau dreptul la executarea în termen rezonabil a hotărârii judecătorești poate adresa în instanță de judecată o cerere de chemare în judecată privind constatarea unei astfel de încălcări și repararea prejudiciului cauzat prin această încălcare, în condițiile stabilite de prezenta lege și de legislația procesuală civilă.



Principalul obiectiv al societății în prezent îl reprezintă eficiența, deoarece aceasta aduce cu sine performanță și prosperitate; eficiența este un factor determinant pentru societatea economică impune standarde de calitate și eficacitate.

În concluzie, pentru realizarea obiectivelor sociale, trebuie să permitem un grad de globalizare care ar avea rolul tocmai de a apăra aceste valori și de a impune respectarea lor, inclusive prin intermediul justiției.

### BIBLIOGRAFIE

1. Convenția Europeană pentru Protecția Drepturilor Omului și Libertății- lor Fundamentale din 1950. În: [www.infoeuropa.md](http://www.infoeuropa.md)

2. Constituția Republicii Moldova, 1994. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1 din 12.08.1994.

3. Hotărârea privind interpretarea unor prevederi ale art. 4 din Constituție nr. 55 din 14 octombrie 1999. În: [constcourt.md](http://constcourt.md)

4. Materiale ale mesei rotunde cu participare internațională consacrată aniversării a 65-a de la adoptarea Declarației Universale a Drepturilor Omului, 11 decembrie 2013. Aplicarea directă a reglementărilor internaționale în materia drepturilor omului, Oleg Balan, Diana Sîrcu, p. 11.

5. Constituția Republicii Moldova, 1994. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1 din 12.08.1994.

6. În: [https://www.constcourt.md/public/files/file/informatie\\_utilita/Comentariu\\_Constitutie.pdf](https://www.constcourt.md/public/files/file/informatie_utilita/Comentariu_Constitutie.pdf)

7. În: <https://rm.coe.int/16806f1616>

8. În: <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&id=339023>

9. Hotărârea Plenului Curții Supreme de Justiție privind aplicarea în practica judiciară de către instanțe a drepturilor omului și libertăților fundamentale, nr. 17 din 19.06.2000. În: <http://jurisprudenta.csj.md>

# ARBITRAJUL CA ORGAN DE JURISDICȚIE

## ARBITRATION AS A JURISDICTION AUTHORITY

**Andrei MUNTEANU,**  
*doctorand, Universitatea de Studii Europene din Moldova,*  
*membru, Curtea de Conturi a Republicii Moldova*

### SUMMARY

*From the point of view of procedural autonomy, international trade arbitration is defined as a jurisdiction derogating from the common law of the jurisdiction, being also conceived at the same time as a method of resolving international trade disputes. International trade arbitration bases its autonomy by focusing on the parties to the dispute, international custom, universal principles of law, recognized in most countries of the world, and as auxiliary sources of law - usually court decisions, binding on all parties to the dispute. The relations appeared in connection with the settlement of economic disputes between the subjects of public or private international law, are the object of study of the autonomy of international commercial arbitration in the process of achieving international economic law, including in terms of jurisdiction.*

**Keywords:** commercial arbitration, jurisdiction, litigation settlement, autonomy of arbitration, international trade.

Pe lângă instituțiile statale tradiționale, pentru soluționarea diferendelor, la dispoziția părților pot fi puse un șir de instrumente, care nu sunt exercitate direct de către autoritățile statului și anume: conciliere, arbitraj, mediere, etc. Astfel, statul, poate delega prin lege funcția de judecare a diferendelor care apar din acordurile încheiate între părțile unui litigiu, iar în acest context apare instituția jurisdicției arbitrale [3].

Din punct de vedere al autonomiei procesuale, arbitrajul comercial internațional este definit ca fiind o jurisdicție derogatorie de la dreptul comun al jurisdicției, mai fiind conceput totodată, ca o metodă sau procedură de soluționare a litigiilor de comerț internațional, metodă consacrată de practica raporturilor contractuale din prezentul domeniu. Examinarea și soluționarea unei părți considerabile a litigiilor este dată prin competență altor organe cu activitate jurisdicțională, inclusiv arbitrajului.

Respectiv, organele arbitrale, ca orice alte organe cu activitate jurisdicțională, sunt competente să examineze și soluționeze litigii comerciale ce apar între persoane fizice și juridice. În caz de apelare la arbitraj, părțile implicate convin să scoată de sub jurisdicția instanțelor naționale soluționarea litigiilor survenite între ele. Totodată, jurisdicția arbitrală urmează a fi exercitată într-o corelare strânsă cu jurisdicția statală, care după caz, așa cum prevede legislația națională, poate interveni în acest proces.

Menționez că, audierea cazurilor de către arbitri nu constituie o renunțare la apărarea drepturilor garantate prin lege, ci doar reprezintă un transfer de autoritate de la jurisdicția statală la cea arbitrală. Totuși, se consideră că structurile de arbitraj

comercial internațional urmează să se lipsească de conexiuni cu organizarea statului și să nu fie ținute de obligația de a aplica o lege de stat arbitrajului, acordându-i acestuia o independență largă.

Mecanismul specific de examinare a litigiilor comerciale cu caracter internațional, cunoscut ca arbitraj comercial internațional, alcătuit ca rezultat al voinței părților, extrage litigiile respective în materie de interpretare și executare a contractelor din jurisdicția instanțelor naționale de jurisdicție comună. Ca rezultat, litigiile sunt examinate de către arbitri independenți, aleși de către părțile implicate în baza calităților sale profesionale, garantând astfel emiterea unei decizii definitive și obligatorii.

Arbitrajul comercial instituțional se deosebește radical de instanțele judecătorești de drept comun, fără a poseda un caracter statal și din punct de vedere procesual și în raport cu dănsese, în ceea ce privește finalitatea hotărârilor adoptate. Respectiv, instanțele arbitrate posedă un caracter neguvernamental, în definiția atribuțiilor jurisdicționale ce le revin, arbitrii se bucură de independență deplină, având datoria să acționeze imparțial, ei nefiind mandatar ai părților.

Pornind de la faptul că părțile pot conveni ca soluționarea litigiului lor să se facă pe calea arbitrajului privat, s-a exprimat opinia [6], potrivit căreia, arbitrajul are o natură contractualistă, ceea ce îi exclude funcția jurisdicțională, care are un caracter strict statal. Totodată, arbitrajul privat are o funcție jurisdicțională pentru că înfăptuiește o justiție delegată de lege, iar unei hotărâri arbitrale trebuie să i se recunoască efectele specifice oricărei hotărâri judecătorești.

Relațiile dintre jurisdicția arbitrală și sistemul de justiție statală, conform diferitor opinii, se axează pe două viziuni opuse. Cei axați pe „centralismul juridic” susțin autoritatea exclusivă a statului de a adjuca și decide prin soluții finale asupra unui litigiu, pe când cei ce pun accent pe „pluralismul juridic” argumentează că instanțele de judecată nu sunt și nici nu ar trebui să fie unicul și principalul sistem de adjuca-re a unor litigii [5]. Cei care susțin caracterul jurisdicțional al arbitrajului, îl atribuie la „justiția privată”, plasând arbitrajul la egalitate cu alte structuri cu atribuții arbitrale.

Făcând deosebire între sistemele dezvoltate de drept, cu o istorie impunătoare, unde arbitrajul este acceptat pe poziția instituțiilor investite cu atribuții de adjuca-re și cele din statele în curs de dezvoltare, constatăm, în ultimele, o recunoaștere redusă a independenței jurisdicției arbitrale, unde acest instrument trece printr-o etape de testare. Pornind de la aceasta, constatăm o determinare convingătoare de preferare a unor sisteme de soluționare a litigiilor comerciale în cadrul unor instanțe din afara țărilor în curs de dezvoltare, cum ar fi Institutul de arbitraj de la Stockholm, fapt datorat încrederii sporite în asemenea instituții.

În timp ce justiția statului reprezintă o instituție cu activitate permanentă, care poate fi oricând sesizată cu soluționarea unei cauze, tribunalul arbitral are o existență provizorie, de regulă limitată la litigiul pentru care este constituit și dependentă numai de el. Înființarea tribunalului este condiționată de încheierea convenției arbitrale și de nașterea litigiului, care trebuie soluționat de către arbitri, de colaborarea părților în litigiu și uneori a instanței de judecată ori a unei autorități de nominare pentru desemnarea arbitrilor care se constituie în instanța de arbitraj [4].

Totodată, sistemul reglementării litigiilor comerciale internaționale în cadrul Organizației Mondiale a Comerțului atrage atenție prin reglementarea litigiilor în sectorul comercial în limitele dreptului economic internațional [9].

Majoritatea sistemelor europene continentale de drept se orientează la princi-

piul doctrinar „competență-competenței”. Principalul criteriu al prezentei doctrine constă în posibilitatea completului tribunalului de arbitraj, împuternicite de a examina un litigiu concret, și de a statua asupra propriei competențe, în cazurile când cel puțin o parte a litigiului pune sub îndoială această competență a curții menționate [7].

Regulile UNCITRAL din 2010, prin soluțiile stipulate, asigură un cadru viabil de organizare a arbitrajului comercial internațional ocazional, sau ad-hoc. În document se exprimă convingerea că „stabilirea regulilor pentru arbitrajul ad-hoc acceptate în țări cu diferite sisteme juridice, economice și sociale, va contribui semnificativ la dezvoltarea și armonizarea relațiilor economice internaționale” [2]. Adunarea Generală a Organizației Națiunilor Unite, la fel a recomandat aplicarea prezentelor reguli în disputele comerciale apărute în contractele comerciale internaționale [8].

Republica Moldova de rând cu alte state, are aprobate pe plan legislativ norme clare, care, atribuie arbitrajului un loc aparte în înfăptuirea justiției, favorizând soluționarea disputelor caracteristice comerțului internațional, în aria, acoperită de jurisdicția arbitrală. Legea Republicii Moldova cu privire la arbitrajul comercial internațional nr.24-XVI din 22.02.2008, la art.5 asigură independența instituției arbitrajului, prin neadmiterea intervenției din partea instanțelor de judecată în relațiile reglementate de această lege, cu excepția cazurilor stipulate expres [1].

Oricum, domeniul de studiu al arbitrajului ca organ de jurisdicție, este unul vast și necesită analize cuprinzătoare, care ar veni să susțină și promoveze instituția arbitrajului comercial internațional, în epoca solicitării în creștere a instituției în soluționarea conflictelor comerciale, inclusiv prin prisma specificului legislațiilor naționale, care pe anumite dimensiuni diferă de la caz la caz.

## BIBLIOGRAFIE

1. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.19-21/69 din 03.02.2009.
2. Regulile UNCITRAL din 2010. În: <https://www.uncitral.org/pdf/english/texts/arbitration/arb-rules-revised/arb-rules-revised-2010-e.pdf>
3. A. Băieșu. Relațiile dintre arbitrajul comercial internațional și jurisdicțiile statale, Revista națională de drept, nr. 10-12, pag. 216-218/2018.
4. Vasiloi D. Modul de atribuire a însușirii de „valoare socială și relație socială”. Chișinău, revista „Legea și viața”, ianuarie 2009.
5. John Lande Toward More Sophisticated Mediation Theory, 2000 Journal of Dispute Resolution 321.
6. I. Leș. Tratat de drept procesual civil, Ed. All Beck, București, 2001, p. 678.
7. Федоров А. Г. Международный коммерческий арбитраж. Учебное пособие. Москва, 2000, 118 с.
8. Лебедев В. Ю. Международный коммерческий арбитраж. Разрешение внешнеэкономических споров. Кишинев, 2001, 428 с.
9. Сидоров М. А. Понятие арбитражного процессуального регулирования, его задачи и механизм. Москва, научно-практическое и информационное издание «Арбитражный и гражданский процесс», № 6, 2008 г.

## ARMONIZAREA LEGISLATIVĂ - MECANISM DE TRANSPUNERE A ACQUIS-ULUI COMUNITAR

### LEGISLATIVE HARMONIZATION - MECHANISM FOR TRANSPOSING THE ACQUIS COMMUNAUTAIRE

**Teodora GORIUC,**  
**doctorandă, Școala Doctorală Științe Juridice,**  
**Politice și Sociologice, Consorțiu administrat de**  
**Universitatea de Stat din Moldova**

#### SUMMARY

*Law Approximation is the alignment of laws, regulations or administrative provisions of the Member States with EU law. The aim of approximation is to regulate social relations in a uniform way, or as far as possible in a similar way, at the EU level. The harmonization of national legislation with Community legislation is an ongoing process, which aims to ensure the full compatibility of domestic law with Community law, by amending, supplementing or drafting national regulations harmonized with Community requirements, then these legal rules becoming part of the national law. The Republic of Moldova is making efforts to ensure the efficient transposition of the *acquis communautaire*, creating the necessary preconditions for subsequent accession to the European Union. The integrationist intentions of the Republic of Moldova enunciated and proclaimed countless times during the last decade, demonstrate the assumption of the necessity that corroborates the existing realities in the country with the European standards and requirements.*

**Keywords:** *harmonization, national law, *acquis communautaire*, regulations, alignment.*

Uniunea Europeană (UE) este o uniune economică și politică, care cuprinde 27 de țări europene. Ea are o populație de 508 milioane de oameni, 24 de limbi oficiale și de lucru și aproximativ 150 de limbi regionale și minoritare [9]. Dintre toate țările din vecinătatea de est a UE, Republica Moldova este, în mod obiectiv, cea mai apropiată de Europa, reieșind din mai multe puncte de vedere, precum istoria, limba, cultura și o frontieră comună cu vecinul său direct – România, stat membru al UE. Un număr mare de cetățeni ai RM au cetățenie dublă (a Republicii Moldova și a României), și prin urmare sunt cetățeni ai UE [2, p. 1].

Competențele Uniunii Europene sunt conferite printr-o serie de tratate internaționale pentru statele sale membre. Statele membre recunosc că, prin adoptarea și punerea în practică a acestor principii fiecare stat și-a asigurat și apărut propria suveranitate, dar și o prosperitate economică într-un mediu liniștit și sigur [9]. Legislația creată în cadrul Uniunii Europene și a Comunităților Europene (anterior Comunitatea Economică Europeană, Comunitatea Europeană a Cărbunelui și Oțelului și Comunitatea Europeană pentru Energie Atomică) a fost numită o perioadă îndelungată „Legislația Comunităților Europene”. Cu toate acestea, atunci când vorbim despre armonizarea legislației, noi avem în vedere, în primul rând, armonizarea

cu legislația adoptată în cadrul Tratatului de la Roma de instituire a Comunității Economice Europene (Tratatul Comunității Europene după Maastricht).

Mai târziu, în special, după ce a intrat în vigoare Tratatul de la Maastricht în anul 1993, care a instituit Uniunea Europeană, legislația a început să fie numită „legislația Uniunii Europene” sau, potrivit unei denumiri mai puțin oficiale, „Acquis-ul Uniunii Europene” [4, p. 11].

Acquisul comunitar, respectiv normele juridice adoptate în baza tratatelor constitutive ale UE, în principal Tratatul de la Roma, Maastricht și Amsterdam, reprezintă totalitatea normelor juridice care reglementează activitatea instituțiilor UE, acțiunile și politicile comunitare, și constă în:

- conținutul, principiile și obiectivele tratatelor pe care se întemeiază Uniunea Europeană și Tratatul privind Uniunea Europeană și Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene;

- conținutul, principiile și obiectivele Tratatului de instituire a Comunității Europene a Energiei;

- conținutul și principiile prevăzute în Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene;

- regulamentele, directivele și deciziile, precum și actele delegate și actele de punere în aplicare emise de instituțiile Uniunii Europene ca acte cu putere obligatorie și celelalte acte juridice adoptate de instituțiile Uniunii Europene, precum avizele, recomandările, rezoluțiile, declarațiile;

- jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene;

- acordurile internaționale încheiate de Uniunea Europeană [1].

În statele membre UE, reglementările sunt direct aplicabile și nu sunt transpuse în sistemele juridice interne prin transformarea lor în niciun tip de norme existente pe plan intern. Prin urmare, cu excepția cazului în care acest lucru este cerut în mod expres, legiuitorii naționali din statele membre ale UE nu sunt invitați să acționeze conform regulamentului.

Situația este diferită în statele non-membre. În aceste state, reglementările nu se aplică direct, deoarece aceste state nu au ratificat tratatele de înființare. Astfel, dacă doresc să își armonizeze ordinele legale cu regulamentele, trebuie să le introducă printr-un anumit tip de normă internă recunoscută de Constituția internă. Cu alte cuvinte, trebuie să le transforme în legislația națională. Întrucât reglementările sunt, în principiu, norme juridice complete, acest act este de natură formală. Aceasta solicită doar legiuitorului național să adopte o formă adecvată de act (lege, regulament, decizie, în funcție de ordinea internă), care va transpune întregul conținut neschimbat al unui regulament. Nu este necesar să se facă niciun fel de alegeri de fond.

După aderarea la UE, regulamentele vor dobândi aplicabilitate directă într-un stat care le-a transpus anterior, în perioada de aderare, în legislația internă. Aceasta va crea obligația legiuitorului de a abroga aceste norme. Astfel, este recomandabil ca fiecare regulament să fie transpus printr-un singur act care să conțină doar textul său copiat / lipit, care poate fi ușor eliminat din sistemul juridic intern la aderare [8, p. 8].

Preluarea acquis-ului are loc prin intermediul procesului de armonizare legislativă, care include metode și tehnici pentru transpunerea normelor Uniunii Europene (UE) în cadrul legislațiilor naționale, încorporarea acestora în sistemul național de drept și procesul de implementare, care se manifestă prin realizarea drepturilor individuale sau prin asumarea unor obligații concrete [6, p. 144].

Conform clasificărilor teoretice și normative, se consideră că există trei tipuri de armonizare a legislației în cadrul UE, și anume:

- Unificarea – legislația națională a fost înlocuită prin legislația UE într-un anumit domeniu în care UE are competență exclusivă. Regulamentele sunt instrumentele principale aplicate în cazul unificării;

- Armonizarea – legislația națională este compatibilă cu obiectivele stabilite de actele UE. Directivele sunt principalele instrumentele aplicate în cazul armonizării;

- Coordonarea – unele acte juridice ale UE presupun o coordonare a activităților și realizarea unui schimb de informații, la fel ca și dispozițiile acordurilor dintre statele membre pe diferite subiecte. După cum a fost deja menționat, în cadrul UE, termenul „aproximare” desemnează întregul proces și este un termen mai vast decât termenul „armonizare”, care reprezintă doar transpunerea actelor UE în legislația națională a statelor [6, p. 145].

Armonizarea legislației naționale cu legislația comunitară este un proces continuu, care are drept scop asigurarea compatibilității depline a normelor de drept intern cu cele comunitare, prin modificarea, completarea sau elaborarea actelor normative naționale armonizate cu cerințele comunitare, ulterior aceste norme juridice devenind parte componentă a dreptului național [3].

Conform Articolului 4(3) al Tratatului privind Uniunea Europeană (TUE), revizuit prin Tratatul de la Lisabona, statele membre ale UE vor lua măsurile necesare, generale sau particulare, pentru a asigura îndeplinirea obligațiilor ce derivă din tratate sau rezultă din actele instituțiilor Uniunii. [7] Acestea trebuie, de asemenea, să faciliteze realizarea sarcinilor UE și să se abțină de la măsurile care ar putea constitui obstacole în calea realizării obiectivelor Uniunii Europene. Astfel, putem conchide că armonizarea legislației constituie alinierea legilor, regulamentelor și a normelor cu caracter administrativ ale statelor membre la legislația UE. Scopul armonizării este cel de a reglementa relațiile sociale într-un mod uniform, sau pe cât posibil într-un mod similar, la nivelul Uniunii Europene [6, p. 144].

Relațiile de apropiere de UE, ne oferă cel mai bun plan pentru a pune în practică aceste aspirații. Acesta este motivul pentru care Guvernul și UE a negociat ceea ce este cunoscut ca Acord de Asociere. Prin sine, un Acord de Asociere cu Uniunea Europeană este un tratat internațional între Uniunea Europeană (UE) și o țară din afara UE, în cazul nostru Republica Moldova, care creează un cadru de cooperare în domenii precum comerțul, politica de securitate și cultură. Totuși, aceasta este mai mult decât o simplă cooperare. Acordul de Asociere va permite de a construi o integrare mai profundă atât din punct de vedere politic cât și economic dintre țara noastră și UE [9].

Semnarea acestui document, în anul 2014, ține să aprofundeze și consolideze relațiilor dintre țara noastră și UE și va ajuta la transformarea continuă a Republicii Moldova într-o țară europeană modernă. Avantajele Acordului de asociere nu se limitează doar la cele cu caracter strict economico-financiar, servind și în calitate de angajament normativ de corelare a normelor juridice naționale, la principiile și cerințele stabilite de legislația comunicată în diferite segmente ale vieții social-economice a Republicii Moldova.

Acordurile externe ale UE, și implicit și acordurile de asociere, constituie un par premegător aderării statului semnatar la Uniunea Europeană și vizează modul în care acquis-ul fix și dinamic este exportat în sistemele juridice ale țărilor terțe. Acest lucru arată că UE este dornică să se asigure că țările terțe țin evidența și pun în aplicare rapid cele mai recente evoluții în ordinea juridică a UE.



Astfel, angajamentele de armonizare sunt un mod eficient de a exporta acquis-ul comunitar în sistemele juridice ale țărilor terțe. Desigur, acest lucru este condiționat de aplicarea efectivă a acestor angajamente de către țara terță. Majoritatea acordurilor externe ale UE prevăd angajamente de armonizare ușoară, încurajând astfel țările terțe să se angajeze în armonizarea voluntară a legislației lor cu cea a UE. Atingerea obiectivelor acordurilor externe ale UE depinde de aplicarea efectivă și punerea în aplicare de către terți a angajamentelor de armonizare.

Evaluarea cantitativă a nivelului de realizare a PNAAA pentru perioada 2017-2019 indică un nivel de implementare de 71,56%. Totodată, din totalul acțiunilor care presupun transpunerea actelor UE în legislația națională a fost asigurată în perioada 2017-2019, conform datelor Centrului de Armonizare a Legislației, armonizarea actelor normative naționale cu 224 de acte UE din 420 [5].

Analiza realizată în prezentul studiu permite a concluziona asupra faptului că Republica Moldova, depune eforturi în a asigura transpunerea eficientă a acquis-ului comunitar, creând precondițiile necesare aderării ulterioare la Uniunea Europeană. Intențiile integraționiste ale Republicii Moldova enunțate și proclamate de nenumărate ori în cursul ultimului deceniu, demonstrează asumarea necesității ce coroborează a realităților existente în țară cu standardele și cerințele europene.

## BIBLIOGRAFIE

1. Armonizarea legislației naționale cu legislația UE// <https://cancelaria.gov.md/node/4466> (accesat la 24.03.2021).
2. Emerson M., Cenușă D., Aprofundarea relațiilor UE - RM : Ce? De ce? Cum? Expert-Grup Chișinău, 2016, ISBN: 978-1-78660-174-2
3. Hotărârea Guvernului nr. 1345 din 24.11.2006 cu privire la armonizarea legislației Republicii Moldova cu legislația comunitară. Monitorul Oficial nr. 189-192 din 15.12.2006.
4. Metodologia de armonizare a legislației în Republica Moldova, Chișinău, 2010. În: [http://www.justice.gov.md/public/files/publication/Centrul\\_de\\_armonizare/Metodologia%20de%20armonizare%20a%20legislatiei%20RO.pdf](http://www.justice.gov.md/public/files/publication/Centrul_de_armonizare/Metodologia%20de%20armonizare%20a%20legislatiei%20RO.pdf) (accesat la 22.03.2021).
5. Raportul privind realizarea Planului Național de Acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere RM – UE în anii 2017-2019. În: [https://mfa.gov.md/sites/default/files/raport\\_pna\\_aa\\_2017-2019\\_final\\_pentru\\_publicare\\_website.pdf](https://mfa.gov.md/sites/default/files/raport_pna_aa_2017-2019_final_pentru_publicare_website.pdf) (accesat la 22.03.2021).
6. Suceveanu N.; Buiuc S., Metode și tehnici de armonizare a legislației naționale cu legislația Uniunii Europene . În: Revista Moldovenească de Drept Internațional și Relații Internaționale. 2010, nr. 3, pp. 143-151, ISSN 1857-1999.
7. Tratatului privind Uniunea Europeană (TUE), Maastricht, 1992. În: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e-6da6.0001.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e-6da6.0001.02/DOC_1&format=PDF) (accesat la 24.03.2021).
8. Venice Commission Report „harmonisation of national legislation with the acquis communautaire”, by Tamara CAPETA (Professor, Faculty of Law, University of Zagreb, Zagreb, Croatia), Strasbourg, 1st July 2010, p. 8. În: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-UDT\(2010\)017-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-UDT(2010)017-e) (accesat la 23.03.2021).
9. În: <https://gov.md> (accesat la 23.03.2021)

# INTERDEPENDENȚA DINTRE SERVICIILE DIGITALE ȘI DREPTURILE FUNDAMENTALE ALE OMULUI ÎN UNIUNEA EUROPEANĂ

## INTERDEPENDENCE BETWEEN DIGITAL SERVICES AND FUNDAMENTAL HUMAN RIGHTS IN THE EUROPEAN UNION

**Alexandru ȚĂRNĂ,**  
*doctorand, Școala doctorală Științe Juridice,  
Politice și Sociologice, Consorțiu administrat de  
Universitatea de Stat din Moldova*

### SUMMARY

*The field of digital services and, in this case, its implications for fundamental human rights in the European Union, is subject to extensive legal regulations. This is exactly what the present scientific article examines. Particular attention is paid to the content of the digital services within the EU. At the same time, we aim at identifying the key elements that make up the interdependence between digital services and fundamental human rights in the European Union. A fundamental problem that we highlight in the legal system of the European Union, with reference to digital services, is related to the regulatory difference between the online and offline environment.*

*The impact of digital services on everyday life and the volume of user-generated content in the European Union increased significantly with the adoption of the e-Commerce Directive 20 years ago. Although the measure has been the basis for the development of digital services across the Union, the current prevalence of illegal online content and the lack of significant transparency in how digital service providers handle this content indicate the need for reform. The current European Union legal framework on digital services should be updated in order to address the challenges posed by fragmentation between Member States and new technologies.*

**Keywords:** *European Union, fundamental human rights, internet, digital services, privacy, internet governance.*

Domeniul serviciilor digitale și în speță implicațiile sale asupra drepturilor fundamentale ale omului din spațiul Uniunii Europene sunt supuse unor reglementări juridice extinse, printre care menționăm:

1. Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE), în special articolul 2.
2. Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE), în special articolele 16 și 114.
3. Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, în special articolul 6, articolul 7, articolul 8, articolul 11, articolul 13, articolul 21, articolul 22, articolul 23, articolul 24, articolul 26, articolul 38 și articolul 47.
4. Directiva 2000/31/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 8 iunie 2000 privind anumite aspecte juridice ale serviciilor societății informaționale, în special ale comerțului electronic, pe piața internă (Directiva privind comerțul electronic) [1].

5. Regulamentul (UE) 2016/679 al Parlamentului European și al Consiliului din 27 aprilie 2016 privind protecția persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal și privind libera circulație a acestor date și de abrogare a Directivei 95/46/CE [Regulamentul general privind protecția datelor (RGPD)] [9].

6. Directiva 2002/58/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 12 iulie 2002 privind prelucrarea datelor personale și protejarea confidențialității în sectorul comunicațiilor publice (Directiva asupra confidențialității și comunicațiilor electronice) [2].

7. Directiva (UE) 2018/1808 a Parlamentului European și a Consiliului din 14 noiembrie 2018 de modificare a Directivei 2010/13/UE privind coordonarea anumitor dispoziții stabilite prin acte cu putere de lege sau acte administrative în cadrul statelor membre cu privire la furnizarea de servicii mass-media audiovizuale (Directiva serviciilor mass-media audiovizuale) având în vedere evoluția realităților pieței [3].

8. Directiva (UE) 2019/790 a Parlamentului European și a Consiliului din 17 aprilie 2019 privind dreptul de autor și drepturile conexe pe piața unică digitală și de modificare a Directivelor 96/9/CE și 2001/29/CE (Directiva privind drepturile de autor) [4].

9. Recomandarea Comisiei din 1 martie 2018 privind măsuri de combatere eficiente a conținutului ilegal online [8].

10. Evaluarea Europol privind amenințarea pe care o reprezintă criminalitatea organizată online (IOCTA) din 18 septembrie 2018.

Drepturile fundamentale, cum ar fi protecția vieții private și a datelor cu caracter personal, principiul nediscriminării, precum și libertatea de exprimare și de informare, trebuie să fie integrate în centrul unei politici a UE reușite și sustenabile în materie de servicii digitale; întrucât aceste drepturi trebuie abordate atât în litera legii, cât și în spiritul punerii lor în aplicare.

Tipurile de servicii digitale și rolurile furnizorilor de servicii digitale s-au modificat drastic de la adoptarea Directivei privind comerțul electronic în urmă cu 20 de ani. Respectiv, se pune problema unor noi reglementări, adaptate la dezvoltările de ultimă oră a spațiului internet.

Normele privind protecția datelor aplicabile tuturor furnizorilor care oferă servicii digitale pe teritoriul UE au fost actualizate și armonizate recent în întreaga UE prin Regulamentul general privind protecția datelor; întrucât normele privind protecția vieții private pentru comunicațiile electronice, care constituie un subset de servicii digitale, intră sub incidența Directivei asupra confidențialității și comunicațiilor electronice și sunt în prezent în curs de revizuire, este recunoscută necesitatea unor eforturi suplimentare în domeniu.

La nivelul Uniunii Europene se recunoaște unanim faptul că volumul tuturor tipurilor de conținut generat de utilizatori partajat și de servicii furnizate prin intermediul platformelor online, inclusiv de servicii de cloud, a crescut exponențial și într-un ritm fără precedent datorită tehnologiilor avansate; întrucât acest fenomen este valabil și în cazul conținuturilor ilegale, cum ar fi imaginile ce prezintă materiale online care conțin abuzuri sexuale asupra copiilor și conținutul care este legal, dar care poate fi dăunător pentru societate și democrație, cum ar fi dezinformarea cu privire la remediile împotriva COVID-19 ș.a.

Suplimentar la cele menționate, discursul online de incitare la ură și dezinformarea au devenit tot mai răspândite în ultimii ani, pe măsură ce persoane și actori perturbatori se folosesc de platformele online pentru a crește polarizarea, care, la rândul ei, este utilizată în scopuri politice; întrucât femeile, persoanele de culoare,

persoanele care aparțin sau sunt percepute ca aparținând minorităților etnice sau lingvistice sunt adesea ținta discursului discriminatoriu de incitare la ură, cu intimidare, cu amenințări și blamare online. Această tendință a fost facilitată de platformele online al căror model de afaceri se bazează pe colectarea și analiza datelor utilizatorilor cu scopul de a genera un volum mai mare de trafic și „clikuri” și, în consecință, de date pentru crearea de profiluri și, prin urmare, un profit mai mare; întrucât acest lucru duce la amplificarea conținutului senzaționalist; întrucât discursul de incitare la ură și dezinformarea dăunează interesului public, subminând discursul public decent și onest, și implică diverse amenințări la adresa siguranței publice, deoarece pot incita la violență în lumea reală; întrucât combaterea acestui tip de conținut este esențială pentru a asigura respectarea drepturilor fundamentale și a apăra statul de drept și democrația în UE

Unul din adevărurile ce trezește îngrijorarea Uniunii Europene ține de faptul că, un număr mic de furnizori de servicii, în mare parte din afara Europei, au o putere semnificativă pe piață și exercită o influență asupra drepturilor și libertăților persoanelor, societăților și democrațiilor, controlând felul în care sunt prezentate informațiile, serviciile și produsele, ceea ce are, prin urmare, un impact important asupra funcționării statelor membre și asupra cetățenilor; întrucât deciziile acestor platforme pot avea consecințe de amploare asupra libertății de exprimare și de informare, precum și asupra libertății și pluralismului mass-mediei.

Actele de politici publice din domeniul serviciilor digitale, de cele mai frecvente ori, semnalizează fenomenul exploatării sexuale online a copiilor, drept una dintre formele de conținut ilegal care este facilitată de evoluțiile tehnologice; întrucât volumul imens de material care conține abuzuri sexuale asupra copiilor și care circula online îngreunează foarte mult detectarea, investigarea și mai ales eforturile de identificare a victimelor; întrucât, potrivit Europol, în ultimul an, au fost raportate Centrului național pentru copiii pierduți și exploatați (NCMEC) din SUA cu 106 % mai multe cazuri de partajare online de material care conține abuzuri sexuale asupra copiilor.

De menționat că, suntem categorici în a crede în beneficiile societale și economice clare ale unei piețe unice digitale funcționale pentru UE și statele sale membre. Constatăm aceste avantaje, în special accesul îmbunătățit la informații și consolidarea libertății de exprimare, prin a se sublinia obligația importantă de a asigura un ecosistem digital just, în cadrul căruia să fie respectate drepturile fundamentale consacrate în tratate și în Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, în special libertatea de exprimare și de informare, nediscriminarea, libertatea și pluralismul mass-mediei, viața privată și protecția datelor, și să fie garantată siguranța utilizatorilor online. Intervențiile legislative și alte intervenții de reglementare pe piața unică digitală, menite să asigure respectarea acestei obligații, ar trebui să fie limitate la strictul necesar, totodată, mecanismele de eliminare a conținutului utilizate fără garanția unui proces echitabil contravin articolului 10 din Convenția europeană a drepturilor omului și respectiv trebuie sancționate ca atare.

O problemă fundamentală pe care o evidențiem în sistemul de drept din Uniunea Europeană, cu referire la serviciile digitale, ține de diferența de reglementare dintre mediul online și cel offline. În acest sens, este recunoscută necesitatea de a obliga Comisia să adopte o abordare de reglementare adaptată pentru a soluționa problema diferențelor care persistă încă între mediul online și cel offline și pentru a răspunde provocărilor generate de diversitatea actorilor și a serviciilor oferite onli-

ne; consideră, în acest sens, că este esențial ca abordările în materie de reglementare aplicate conținutului ilegal, pe de o parte, și conținutului legal, pe de altă parte, să fie diferite; subliniază că infracțiunile facilitate de calculator și conținuturile ilegale online ar trebui să fie abordate cu aceeași rigurozitate și urmând aceleași principii juridice ca în cazul conținutului ilegal și al comportamentului infracțional offline, oferindu-le cetățenilor aceleași garanții.

Cu regret, actualul ecosistem digital încurajează, de asemenea, comportamentele problematice, precum microdirecționarea bazată pe caracteristici care expun vulnerabilități fizice sau psihologice, răspândirea discursurilor de incitare la ură, a conținutului rasist și a dezinformării, probleme emergente cum ar fi abuzul organizat al mai multor platforme, crearea de conturi sau manipularea conținutului online prin algoritmi.

Totodată, conținuturile ilegale online nu ar trebui doar eliminate de platformele online, ci ar trebui să facă și obiectul unor monitorizări din partea autorităților de aplicare a legii și a celor judiciare în cazul faptelor penale. În acest sens, Comisiei i s-a cerut de nenumărate ori să evalueze posibilitatea de a obliga platformele online să raporteze infracțiunile grave autorității competente, atunci când află de o astfel de infracțiune.

O altă problemă ține de aspectul precum că, un anumit conținut poate fi considerat ilegal într-un stat membru, dar este inclus în dreptul la libertatea de exprimare în altul. Prin urmare, pentru a preveni geoblocarea nejustificată și ineficace și pentru a viza realizarea unei piețe unice digitale armonizate, furnizorilor de servicii de găzduire nu ar trebui să li se ceară să elimine sau să dezactiveze accesul la informații care sunt legale în statul membru în care furnizorul de servicii de găzduire își are sediul principal sau în care își are reședința sau sediul reprezentantul legal desemnat de furnizorul de servicii de găzduire. În acest sens, autoritățile naționale au posibilitatea numai de a executa ordinele de eliminare a conținuturilor impuse de autoritățile competente independente furnizorilor de servicii stabiliți pe teritoriul lor, fiind necesar să se consolideze mecanismele de cooperare între statele membre, cu sprijinul Comisiei și al agențiilor relevante ale Uniunii. Credem că doar un dialog structurat între statele membre pentru a stabili riscul unor tipuri de conținut specifice și pentru a identifica potențialele diferențe de evaluare a unor astfel de riscuri între statele membre ar putea soluționa problema dată.

Concluzii. Impactul serviciilor digitale asupra vieții de zi cu zi și volumul conținuturilor generate de utilizatori din Uniunea Europeană au crescut semnificativ odată cu adoptarea Directivei privind comerțul electronic în urmă cu 20 de ani. Deși măsura a stat la baza dezvoltării serviciilor digitale în întreaga Uniune, prevalența actuală a conținutului ilegal online și lipsa unei transparențe semnificative în ceea ce privește modul în care furnizorii de servicii digitale tratează acest conținut indică necesitatea unei reforme.

Soluția cooperării voluntare și a autoreglementării a fost explorată cu un oarecare succes, însă s-a dovedit a fi insuficientă în sine, astfel cum demonstrează numărul tot mai mare de state membre care adoptă legislație națională pentru a combate conținutul ilegal pe motiv că actualul cadru nu abordează în mod insuficient preocupările societale.

Prin urmare, este salutar angajamentul Comisiei de a prezenta un nou act legislativ privind serviciile digitale. Scopul cercetării noastre este de a supune analizei informațiile cu privire la elementele care sunt incluse într-un act legislativ privind

serviciile digitale din perspectiva drepturilor fundamentale și a protecției datelor.

În această privință, considerăm că respectarea drepturilor fundamentale și protecția datelor ne obligă să abordăm conținutul ilegal online cu aceeași rigoare precum conținutul offline, fără a limita în mod disproporționat libertatea de exprimare. Acest drept la libertatea de exprimare poate fi acoperit de un anumit conținut într-un stat membru, dar nu și într-un alt stat membru, ceea ce necesită o contextualizare nuanțată în multe cazuri. Această responsabilitate implică în mod inevitabil interpretarea legislației, fapt ce nu ar trebui delegat întreprinderilor private. Având în vedere că autoritățile publice nu pot analiza individual fiecare conținut, va trebui stabilită o strategie în materie de coreglementare eficientă.

La nivelul UE este unanim acceptabil faptul că actul legislativ privind serviciile digitale ar trebui să se bazeze pe legislația existentă a Uniunii, inclusiv pe Directiva asupra confidențialității și comunicațiilor electronice, și să o respecte pe deplin. În ceea ce privește normele actuale prevăzute în Directiva privind comerțul electronic, se recomandă să se mențină interdicția de a impune o obligație generală de monitorizare, răspunderea limitată privind conținuturile și clauza privind piața internă, pentru a evita conformitatea excesivă și sarcinile de reglementare inutile. Pentru a combate într-un mod mai eficient conținutul ilegal, ar trebui introduse obligații juridice pentru furnizorii de servicii digitale cu privire la transparența semnificativă, procedurile armonizate și garanțiile procedurale, răspunderea pentru moderarea conținutului, precum și măsuri proactive pentru a preveni apariția conținutului ilegal în cadrul serviciilor furnizate de platforme. Ar trebui creat un organism independent al Uniunii care să supravegheze eforturile procedurale ale furnizorilor de servicii digitale, să analizeze dacă acestea sau algoritmii utilizați amplifică conținutul ilegal, să impună sancțiuni proporționale atunci când este necesar și să furnizeze o analiză structurată a eliminării conținutului ilegal la nivelul Uniunii.

Conținuturile ilegale online nu ar trebui doar eliminate, ci ar trebui să facă și obiectul unor monitorizări din partea autorităților de aplicare a legii și a celor judiciare. În acest sens, este solicitată o mai bună cooperare între furnizorii de servicii digitale și autoritățile competente din întreaga Uniune.

Ne exprimăm îngrijorarea cu privire la creșterea fragmentării normelor și la scăderea nivelului de protecție a drepturilor fundamentale în UE care decurg din legislațiile naționale adoptate pentru a combate discursurile de incitare la ură și dezinformarea.

Concluzia finală: actualul cadru juridic al Uniunii Europene privind serviciile digitale ar trebui actualizat cu scopul de a aborda provocările reprezentate de fragmentarea dintre statele membre și noile tehnologii, cum ar fi prevalența creării de profiluri și procesul de luare a deciziilor pe bază de algoritmi care pătrund în toate domeniile vieții, precum și de a garanta că claritatea juridică și respectarea drepturilor fundamentale, în special a libertății de exprimare și a dreptului la viață privată, sunt viabile în viitor, având în vedere dezvoltarea rapidă a tehnologiei informaționale.

Această reformă ar trebui să respecte pe deplin legislația UE existentă și să se bazeze pe fundamentele sale solide, în special Regulamentul general privind protecția datelor și Directiva asupra confidențialității și comunicațiilor electronice, care este în curs de revizuire în prezent, și să respecte primatul altor instrumente sectoriale specifice cum ar fi Directiva serviciilor mass-media audiovizuale. Comisia ar urma să fie extrem de vigilentă în abordarea sa și să integreze și standardele internaționale

privind drepturile omului în revizuirea sa a legislației cu referire la serviciile digitale.

Totodată, este indispensabil să se armonizeze și să se clarifice complet normele de la nivelul UE privind răspunderea, pentru a garanta respectarea drepturilor fundamentale și a libertăților utilizatorilor în întreaga UE. Respectivele norme ar trebui să mențină scutiri de răspundere pentru intermediarii care nu au de fapt cunoștință despre activitatea sau informațiile ilegale de pe platformele lor.

## BIBLIOGRAFIE

1. Directiva 2000/31/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 8 iunie 2000 privind anumite aspecte juridice ale serviciilor societății informaționale, în special ale comerțului electronic, pe piața internă (directiva privind comerțul electronic). În Jurnalul Oficial al Uniunii Europene nr. 13/vol. 29, L178/1 din 17.07.2000, p. 257-272.

2. Directiva 2002/58/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 12 iulie 2002 privind prelucrarea datelor personale și protejarea confidențialității în sectorul comunicațiilor publice (Directiva asupra confidențialității și comunicațiilor electronice) JO L 201 din 31.07.2002.

3. Directiva (UE) 2018/1808 a Parlamentului European și a Consiliului din 14 noiembrie 2018 de modificare a Directivei 2010/13/UE privind coordonarea anumitor dispoziții stabilite prin acte cu putere de lege sau acte administrative în cadrul statelor membre cu privire la furnizarea de servicii mass-media audiovizuale (Directiva serviciilor mass-media audiovizuale) având în vedere evoluția realităților pieței. JO L 303 din 28.11.2018.

4. Directiva UE 2019/790 a Parlamentului European și a Consiliului din 17 aprilie 2019 privind dreptul de autor și drepturile conexe pe piața unică digitală și de modificare a Directivei 96/9/CE și 2001/29/CE. PE/51/2019/REV/1. Jurnalul Oficial al Uniunii Europene L 130 din 17.05.2019. pp.92-125.

5. Graves Dakota. Developers Alliance Wary of Unproven Measures In Digital Services Act and Digital Markets Act. Developers Alliance Press-release din 15.12.2020.

6. Propunerea de Directivă a Parlamentului European și a Consiliului de modificare a Directivei 2010/13/UE privind coordonarea anumitor dispoziții stabilite prin acte cu putere de lege sau acte administrative în cadrul statelor membre cu privire la furnizarea de servicii mass-media audiovizuale având în vedere evoluția realităților pieței. Comisia Europeană. Bruxelles, 25.05.2016, COM (2016) 287 final, 2016/0151(COD).

7. Propunerea de Regulament privind prevenirea diseminării de conținut terorist online. Comisia Europeană. Bruxelles, 12.09.2018. COM (2018) 640 final. 2018/0331 (COD).

8. Recomandarea Comisiei din 1 martie 2018 privind măsuri de combatere eficiente a conținutului ilegal online. JO L 63 din 06.03.2018.

9. Regulamentul (UE) 2016/679 al Parlamentului European și al Consiliului din 27 aprilie 2016 privind protecția persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal și privind libera circulație a acestor date și de abrogare a Directivei 95/46/CE (Regulamentul general privind protecția datelor (RGPD)). JO L 119 din 04.05.2016.



# REFLECȚII ASUPRA PROBLEMELOR CE APAR LA ÎNCHEIEREA ȘI EXECUTAREA CONTRACTELOR INTERNAȚIONALE COMERCIALE ÎN FORMĂ ELECTRONICĂ

## REFLECTIONS ON THE PROBLEMS ARISING OVER THE CONCLUSION AND EXECUTION OF INTERNATIONAL COMMERCIAL CONTRACTS IN ELECTRONIC FORM

**Angela CIBUC,**  
*magistru în drept, doctorandă,*  
**Universitatea de Studii Europene din Moldova**

### SUMMARY

*The volume of transactions made via the Internet is constantly increasing, and it is expected to surpass even the growth recorded by traditional trade in the near future. In this regard, the Internet serves as the foundation for all these new opportunities in commerce. Many businesses are already running on the Internet, especially during the Covid-19 pandemic, and many are competing to reach this network. However, in view of the rapidity with which they develop these types of relationships, and the lack of some of the theoretical materials for a complex that would contribute to the understanding of the mechanism of the formation of the contracts concluded in the electronic environment, with this investigation we contribute to the analysis and solution of problems arising at the conclusion and execution of contracts in international trade in electronic form, in terms of the formation of thoughts and images of the whole mode of operation of the environment of the contractual arrangement on-line.*

**Keywords:** *trade, transaction, conclusion, execution, international contract, commercial, electronic form, electronic commerce.*

Apariția comerțului pe Internet a creat atât oportunități, cât și perspective comerciale imense, evoluția informaticii influențând în mod direct și dezvoltarea comerțului internațional, dat fiind faptul, că prin intermediul mijloacelor electronice, operatorii de comerț internațional au acces la piața mondială.

Volumul tranzacțiilor efectuate prin intermediul Internetului este în continuă creștere, în viitorul apropiat preconizându-se că va depăși chiar și creșterea înregistrată de comerțul tradițional. În acest sens, Internetul servește drept fundație pentru toate aceste noi oportunități în comerț. Multe afaceri sunt derulate deja pe Internet, mai ales în perioada pandemică Covid-19 și multe sunt în competiție să ajungă în această rețea. Însă, având în vedere celeritatea cu care se dezvoltă aceste categorii de relații, și lipsa unor materiale teoretice complexe care ar contribui la înțelegerea mecanismului de formare a contractelor încheiate în mediul electronic, prin prezenta investigație venim să contribuim la analizarea și soluționarea unor probleme ce apar la încheierea și executarea contractelor internaționale comerciale în formă electronică prin prisma formării opiniilor și imaginilor de ansamblu a modului de funcționare a mediului contractual on-line.

Formarea contractelor în formă electronică este analizată în literatura de specialitate prin parcurgerea mai multor etape. În opinia autorului Carmen Tamara Ungureanu [23, p. 164], este considerat că anterior momentului încheierii propriu-zise a contractului, adică anterior realizării acordului de voință al părților contractante, există o fază precontractuală denumită generic faza publicității. De cele mai dese ori, în vederea încheierii contractelor electronice furnizorii de servicii desfășoară anumite acțiuni de publicitate online, adică pe internet cu scopul prezentării activității lor comerciale, industriale sau de orice altă natură astfel promovând vânzarea de bunuri și servicii, publicitate care poate fi însoțită și de o ofertă de a contracta. Destinatarilor de servicii ale societăților informaționale, care au intenția de a încheia contracte prin mijloace electronice se informează cu privire la produsele și serviciile care intră în sfera lor de interes în regim online, folosind de regulă un căutător (web browser).

În conformitate cu prevederile Legii RM nr. 284/2004 privind comerțul electronic [15], furnizorul de servicii este obligat să asigure destinatarilor serviciilor și organelor de control ale statului accesul ușor, direct și permanent la informația autentică despre sine în format electronic.

În același context Legea privind comerțul electronic, în art.11, alin.2 [15] mai instituie obligația legală care constă în faptul că ofertele sau informațiile cu privire la bunurile, lucrările sau serviciile propuse de agentul comerțului electronic trebuie să fie prezentate în formă electronică în așa fel, încât să permită reproducerea informației fără denaturări și formarea unei imagini clare despre agentul comerțului electronic, precum și despre bunurile, lucrările și serviciile propuse de acesta, prețurile și tarifele lor și condițiile de vânzare, executare sau prestare.

Comisia Europeană determină anumite standarde minime privind informațiile ce trebuie furnizate de către subiecții comerțului electronic. Astfel, oferta privind distribuirea produselor sau serviciilor prin intermediul internetului trebuie să conțină în mod coerent o serie de aspecte, cum ar fi:

- procedura contractuală privind bunurile sau serviciile oferite;
- măsurile tehnice disponibile consumatorilor pentru cazurile în care aceștia intenționează să-și exercite drepturile privind modificarea, corectarea sau eliminarea unor informații sau clauze contractuale;
- termenii și condițiile de utilizare a resurselor web, indicații privind modul de stocare a documentelor electronice care conțin informații despre furnizor, client, produse și/sau servicii [21].

Spre deosebire de alte categorii de contracte, legiuitorul intervine în etapa precontractuală și impune prin mijloace juridice obligația de informare în sarcina părții care are inițiativa contractului. Intervenția în cauză s-ar justifica prin intenția de promovare a contractelor electronice și a comerțului electronic în general.

Un alt efect ce necesită a fi menționat în legătură cu obligativitatea publicării informațiilor privind prețul/tarifului serviciului corespunzător, îl reprezintă promovarea contractelor de adeziune. Potrivit teoriei dreptului privat stabilirea de către inițiatorul unui contract a bunului oferit și a prețului solicitat, în măsura în care aceasta se face în mod serios și cu intenția de a se angaja din punct de vedere juridic, constituie ofertă de a contracta; iar simpla acceptare din partea destinatarului duce la încheierea contractului. Dar, precum oferta poate fi adresată și publicului, și nu doar unei persoane individuale, reiese că o persoană care navighează în spațiul virtual poate încheia contractul prin simpla acceptare a ofertei furnizorului [1, p. 53].

Oferta de a contracta este un act juridic unilateral ce exprimă disponibilitatea

unei persoane de a încheia un contract. Ca și în cazul oricăror contracte între absenți formarea acestora are loc prin schimbul între părți a ofertei și acceptării. Oferta electronică ca și oferta în cazul contractelor clasice trebuie să întrunească anumite condiții reglementate de legislația civilă: oferta trebuie să fie făcută cu intenția de a angaja din punct de vedere juridic, completă, precisă, adresată unei persoane determinate sau determinabile.

Oferta electronică sau oferta on-line pe lângă caracteristicile generale, posedă și anumite trăsături speciale, care reflectă modul său de exprimare. Din punct de vedere al conținutului atât oferta electronică, cât și oferta clasică nu prezintă deosebiri esențiale. Doctrina enumeră următoarele elemente caracteristice unei oferte electronice: parametrizată; depersonalizată; în formă difuză; cu vocație mondială.

Ofertă parametrizată este caracteristică prin existența ofertei într-o rețea de date informatice ce implică o totalitate de informații parametrizate și chiar dacă oferta pare să corespundă cerințelor individuale ale fiecărui utilizator, ea se bazează pe algoritmi cunoscuți ai programului care gestionează în mod dinamic ansamblul de oferte disponibile on-line, adică gestionează magazinul virtual, fiind aplicabile în egală măsură și operațiunilor comerciale ce contau într-un schimb de documente informatizate.

Cu referire la ofertă difuză, în ceea ce privește oferta virtuală, practica a arătat că aceasta poate fi rareori identificată ca atare în spațiul virtual. De regulă se întâmplă ca utilizatorul să exploreze tot site-ul web al furnizorului de servicii, colectând informațiile sub formă de imagini, text sau sunete necesare care-l determină să intre în relații contractuale tocmai cu furnizorul respectiv, care oferă o imagine cel puțin asupra identității comerciantului, bunului oferit, prețului, tarifelor de livrare, aceasta nefiind o listă exhaustivă, ceea ce înseamnă ca comerciantul este liber să ofere și alte informații relevante încheierii contractului. În acest sens, se întâmplă uneori ca comerciantul să impună anumite reguli ofertantului, cum ar fi de exemplu „Politica Yahoo privind respectarea vieții private și a datelor cu caracter personal” (Yahoo! Privacy Policy) [19].

Astfel, conchidem, că spre deosebire de oferta clasică, oferta electronică este desfășurată complet doar după demersul utilizatorului care din clic în clic de mouse, afișează pe ecranul său totalitatea condițiilor care o alcătuiesc.

Oferta este depersonalizată, adică aceasta nu este adresată unei persoane determinate, ci poate fi acceptată de orice utilizator al site-ului web. În cazul contractelor clasice doctrina distinge între oferta adresată publicului și oferta adresate unei sau mai multor persoane determinate sau cunoscute ofertantului. Oferta indiferent de persoana care este acceptată însă, prin acceptare produce aceleași efecte juridice, adică încheierea contractului și consecințele ce decurg din aceasta. Jurisprudența franceză oferă următoarea soluție: „oferta făcută publicului îl obligă pe ofertant față de cel dintâi acceptant, în aceleași condiții ca și oferta făcută unei persoane determinate” [8].

Convenția de la Viena din 11 aprilie 1980, art.14 stabilește că [7] o propunere adresată unor persoane nedeterminate este considerată numai ca o invitație de a oferta, în afară de cazul în care persoana care a făcut oferta nu a indicat în mod clar contrariul. O prevedere asemănătoare este conținută și de Codul Civil al Republicii Moldova: art.1029, alin.1 „Ofertă de a contracta este propunerea, adresată unei sau mai multor persoane, care conține toate clauzele esențiale ale viitorului contract și care reflectă voința ofertantului de a fi legat prin acceptarea ofertei” [5].

Oferta este cu vocație mondială: caracterul mondial este atribuit ofertei prin simpla disponibilitate a acesteia în rețeaua de Internet. Aceasta nu are drept țință o anumită persoană, situată într-un anumit spațiu geografic, ori nu contează cine este persoana și unde este ea fizic situată, dacă are acces la mijloacele electronice prin intermediul care-i permit acceptarea ofertei atunci este liberă să o accepte.

Subiecți ai comerțului electronic pot fi persoanele fizice și juridice, inclusiv străine, indiferent de tipul de proprietate și forma de organizare juridică, precum și statul ca subiect de drept, care participă la comerțul electronic în calitate de: furnizori de servicii; destinatari ai serviciilor; intermediari în comerțul electronic, fiind stipulat în art.7 al Legii RM nr.284 din 22.07.2004 privind comerțul electronic [15].

Legea nu determină în mod expres cine poate avea calitatea de ofertant, ceea ce înseamnă că atât furnizorul de servicii cât și destinatarul poate deține această calitate. Calitatea de ofertant aparține furnizorului de servicii în cazul în care acesta administrează o platformă online în care sunt prezentate produsele și serviciile sale cu prețurile aferente acestora, astfel prin simpla comandarea de către destinatar a unui bun sau serviciu este acceptată oferta și respectiv încheiat contractul. Dacă în schimb, pe aceeași platformă sunt publicate prețurile însă cu mențiunea că sunt negociabile sau doar orientative, abia inițiativa destinatarului de a solicita un bun sau un serviciu va constitui oferta de a contracta. Răspunsul furnizorului de servicii va constitui acceptare, și respectiv în momentul acceptării va avea lor încheierea contractului.

Acceptarea ofertei reprezintă manifestarea unilaterală de voință a destinatarului oferte, prin care acesta își manifestă acordul privind conținutul ofertei, astfel dorind să devină parte a contractului și să sa angajeze din punct de vedere juridic. Prin întâlnirea ofertei cu acceptarea – ia naștere actul juridic sub formă de contract electronic, respectiv acceptarea în formă electronică posedă anumite caracteristici juridice, și anume: operează prin intermediul unui sistem informatic și se realizează de obicei la distanță. Manifestarea acceptării prin intermediul sistemului informatic determină caracterul imaterial și automatizat al acesteia.

Acceptarea mijlocită de un sistem informatic poate fi realizată prin mai multe forme. Doctrina franceză [17, p. 74] propune următoarea prezentare, în ordinea creșterii gradului de dematerializare și automatizare a procesului de acceptare:

- acceptarea prin poștă electronică;
- acceptarea prin apăsarea butonului de mouse (în limba engleză click deal); și
- acceptarea prin acțiunea interfeței automatizate pentru realizarea acordului de voințe (schimb de date informatizate).

Acceptarea prin poștă electronică. Orice utilizator de internet poate accepta o ofertă de a contracta prin emiterea unui mesaj e-mail către autorul ofertei. Voința de contractare este exteriorizată manual cu ajutorul unei tastaturi și a unui program informatic de prelucrare a textului, astfel încât acesta să ia forma unui înscris semnat de autorul său. Înscrisul astfel obținut este apoi expediat prin mijloace electronice de comunicare către ofertant. Este de menționat că schimbul de astfel de informații are loc exclusiv între persoane fizice sau juridice determinate, calculatorul și rețeaua fiind doar instrumente de manifestare a voinței. Această formă de acceptare este cea mai apropiată ipoteza clasică a contractelor prin corespondență, cu diferența că suportul material în cazul acceptării prin poștă electronică lipsește, iar manifestarea de voință este complet dematerializată. Avantajul acestei tehnici rezidă în rapiditatea cu care se efectuează trimiterile. Această viteză permite părților să facă și contra-

oferte sau modificări de clauze într-un timp foarte scurt, ajungând în final la forma de contract care exprimă cel mai adecvat interesul părților.

Acceptarea prin apăsarea butonului de mouse (click-deal). Această metodă este utilizată frecvent pe site-urile comerciale adresate publicului larg, ce conferă acceptării o formă extrem de succintă. Astfel, unui utilizator de Internet care este de acord cu oferta existentă pe site-ul comerciantului, în vederea achiziționării unui bun sau utilizării unui serviciu, i se va solicita să taceze cu ajutorul mouse-ului pe o serie de căsuțe ce figurează pe site-ul corespunzător, acestuia fiind solicitat să introducă unele date de: identificare; înscriere în lista clienților comerciantului respectiv; selecție a bunului sau serviciului obiect al contractului; localizare sau coordonare a locului unde bunul sau serviciul trebuie livrat sau prestat; metoda de plată; confirmare a comenzii prin bifarea unor căsuțe, această etapă poate fi uneori condiționată de existența semnăturii electronice a clientului.

Etapile sunt multe și necesită o atenție sporită din partea clientului-consumator. De aceea, pentru evitarea apariției litigiilor, este recomandabil comercianților includerea pe site-urile lor a informațiilor cu privire la descrierea detaliată a procedurii de acceptare a oferte/contractare. Tehnica în cauză contribuie la promovarea contractelor de adeziune, contracte ce prezintă un înalt grad de standardizare. Spre deosebire de metoda anterioară unde schimbul de informații are loc între persoane fizice sau juridice real existente, aici schimbul are loc între o persoană și o mașină. Utilizatorul efectuează anumite gesturi în funcție de care calculatorul emite informațiile corespunzătoare. Calculatorul destinatarului preia acele informații, iar programul informatic le prelucrează conform unui algoritm prestabilit.

În cazul utilizării tehnicii interfața automatizată pentru realizarea acordului de voințe, manifestarea umană este complet înlăturată, fiind complet automatizată, pentru că are loc exclusiv între două sisteme informatice. Acest procedeu a fost inițial utilizat în cadrul comerțului între profesioniști prin tehnica cunoscută ca „schimb de date informatizate” (EDI). Cadrul contractual cel mai potrivit este determinat de către sistemul informatic pe baza algoritmilor conținuți în programul informatic, iar contractul se formează prin activitatea independentă a sistemelor informatice care emit oferte, le confirmă și acceptă condițiile partenerului informatic.

Este automatizat însăși procesul de luare a deciziilor, adică sistemul informatic este cel care ia decizia de a emite un mesaj juridic, fără intervenția umană, astfel creând o obligație juridică. În mod similar după primirea ofertei, calculatorul poate fără intervenția umană să accepte, să respingă sau să facă o contra-ofertă. Aceste sisteme mai sunt cunoscute sub termenul de „agenți inteligenți” [11, p. 121-122].

În legislația altor state, precum SUA și în legislația internațională (Legile Model UNCITRAL) se face referire la „agentul electronic”, prin echivalarea funcțională cu un mandatar în spațiul virtual. Această metodă reprezintă cel mai înalt nivel de dematerializare și automatizare a acceptării ofertei de a contracta, și în general a încheierii contractului și tot mai multe entități economice recurg la ea în cele mai diverse domenii.

Autorul D. Gărăiman [10, p. 66-68] oferă câteva posibile soluții:

- calculatorul este considerat o persoană juridică de sine-stătătoare;
- calculatorul este echivalat cu telefonul, deci este considerat doar ca un instrument ce transmite voința veritabilă a autorului mesajului;
- calculatorul este considerat mandatarul autorului;
- stabilirea unei legături obligaționale între calculator și autor;
- considerarea amprenteii consimțământului ca fiind suficientă.

Aceste soluții ar putea fi grupate în două mari categorii și anume cele ce se referă la calculatorul (automatul) ca simplu mijloc de comunicare fie îi purtător de personalitate juridică autonomă. Considerăm însă că soluția este evidentă, ori calculatorul nu poate acționa în mod independent, el nu face decât să exprime și să transmită voința celui care l-a programat în prealabil. Calculatorul nu preia inițiativă de contractare, ci doar acționează pe baza anumitor instrucțiuni ale utilizatorului. El nu poate modifica instrucțiunile prestabilite și nici de a genera noi instrucțiuni. Deci, putem cu certitudine afirma că calculatorul nu este subiect al raporturilor juridice.

La aceeași concluzie ajunge și doctrinarul francez P. Le Tourneau [18, p. 278] care pornește chiar de la textul de lege aplicabil, respectiv art. 1984 (1) din Codul Civil francez, potrivit căruia mandatul este actul juridic prin care o persoană dă alteia puterea de a face ceva pentru mandant și în numele său, respectiv, mandatarul este o persoană fizică sau juridică, ca și mandantul.

La aceeași concluzie se ajunge și prin analiza prevederilor cu privire la mandat din Codul Civil al Republicii Moldova, potrivit art. 1472 [5] prin contractul de mandat o parte (mandant) împuternicește cealaltă parte (mandatar) de a o reprezenta la încheierea de acte juridice sau în alt mod de a afecta direct poziția juridică a mandantului în raport cu un terț, iar mandatarul, prin acceptarea mandatului, se obligă să acționeze în numele și pe contul mandantului.

Soluția este susținută și de art. 2 lit. C) din Legea Model UNCITRAL privind comerțul electronic (1996), cu referire la §35 din Ghidul privind edictarea acestei legi model: „mesajele de date care sunt generate automat de către un calculator fără intervenția umană trebuie considerate ca provenind de la persoana fizică ori juridică pe seama căreia funcționează acel calculator”. Astfel, se impune precizarea că orice eroare în funcționarea unui sistem trebuie asumată de către cel al cărui consimțământ îl exprimă și doar acestuia îi aparține răspunderea juridică, și nu calculatorului.

Momentul încheierii contractului în formă electronică este considerat a fi acela în care acceptarea întâlnește oferta și are loc formarea consimțământului, cu relație, că modul de formare a contractelor, trebuie privit în mod distinct, în funcție de categoria în care acestea se încadrează, adică, după cum acestea sunt contracte liber negociate de către părți sau contracte de adeziune [3, p. 86]. Contractul încheiat pe cale electronică se supune acestui mecanism tradițional, momentul fiind influențat de locul de situare al ofertantului și al acceptantului. Distanța în timp și spațiu a ofertei și a acceptării determină dificultăți în stabilirea și probarea momentului în care cele două manifestări de voință s-au întâlnit.

Trebuie să precizăm faptul, că Internetul și, implicit, comerțul electronic pre-supune o fereastră larg deschisă în mod natural spre internațional, ceea ce ne face să subscriem raționamentului conform căruia comerțul electronic este un mod ca oricare altul de comerț internațional. Utilizarea Internetului a dezvoltat practica manifestării acceptării sale printr-un „clic” al mouse-ului pe o icon intitulată „ok” sau „validare-”. Contractele care se formează cu ajutorul mijloacelor electronice sunt subordonate regulilor încheierii contractelor inter absentes, întrucât părțile se află în locuri diferite ca spațiu, iar realizarea acordului de voință cere un anumit timp, chiar dacă acesta este de ordinul milisecundelor.

Legea-tip a UNCITRAL privind comerțul electronic, art.11 confirmă expres că a da clic pe butonul „acceptare” constituie o formă valabilă de consimțământ. Ea dispune că „dacă nu e posibil ca părțile să hotărască altfel, acceptarea ofertei poate fi

exprimată și electronic” [13]. Mai multe acte legislative, ce au ca obiect de reglementare comerțul internațional electronic au adoptat această soluție normativă. Printre acestea putem menționa cazul legislațiilor americane, canadiene, francize, columbiene, thailandeze, tunisiene și altele [2, p. 200-201].

Pentru ca un contract să fie valabil încheiat, se impune concordanța acceptării cu oferta, care trebuie să conțină toate elementele esențiale ale acestuia. Tăcerea nu poate singură să valoreze acceptare, în măsura în care contractul se încheie fie prin acceptarea expresă a unei oferte ferme, fie printr-un comportament clar și neechivoc al părților, care indică în mod suficient acordul lor. De aceea, este primordial să i se dea utilizatorului posibilitatea de a lua la cunoștință, de toate particularitățile esențiale ale ofertei căreia i se cere să subscrie.

În mod alternativ, pe lângă formarea online a contractului electronic, pentru a încheia contracte offline pe net se poate folosi exclusiv poșta electronică. În acest caz, determinarea momentului încheierii contractului electronic devine puțin mai complicată, și anume: identificarea adevăratului ofertant, pentru a exclude posibilitatea identității false a acestuia și înțelegerea teoriei aplicabile formării contractelor, pentru a fi adaptate realității comerțului electronic. Respectiv, dacă aplicăm teoria recepțiunii, căsuțele de e-mail ale părților se vor substitui adreselor fizice de primire și confirmare a ofertei comerciale. Deci, contractul este încheiat în momentul în care e-mailul de acceptare ajunge la ofertant, ceea ce înseamnă că pentru încheierea unui contract prin mijloace electronice este suficient ca mesajul de acceptare al acceptantului să ajungă la serverul care administrează poșta electronică a ofertantului, fără ca acesta să aibă, de fapt, efectiv cunoștință de acest lucru.

Dacă, în schimb, aplicăm teoria expedițiunii, o teorie pe larg răspândită în sistemul de drept common-law, momentul încheierii unui contract electronic corespunde momentului în care, dând click pe funcția „send” a programului de e-mail, beneficiarul face ca mesajul de acceptare să iasă din propriul sistem informatic. Dacă, însă, mesajul nu ajunge la destinație din cauza unei greșeli de adresare sau din cauza altor probleme tehnice, reintrând, de fapt, în sistemul informatic al autorului (funcție care de altfel este prevăzută standard în toate programele moderne de e-mail), numai cu foarte mare dificultate ar putea fi considerat contractul încheiat cu toate efectele juridice ce decurg din aceasta.

Aplicând prevederile Legii-model UNCITRAL unui contract electronic, acceptarea unei oferte contractuale va putea fi considerată trimisă, atunci când intră într-un sistem informatic care se află în afara controlului expeditorului, momentul încheierii contractului corespunzând intrării mesajului de acceptare în sistemul informatic al destinatarului, formând doar prezumții legate de fapte juridice (trimitere și primire de mesaje), care ar putea fi folosite când se aplică alte norme în ceea ce privește încheierea contractelor electronice și conflictele de lege și jurisdicție în cazuri de litigii.

Un alt act legislativ internațional care a avut o încercare de a descoperi momentul formării unui contract electronic este Propunerea Directivei nr. 1998/586 asupra comerțului electronic [20]. Din păcate, imediat după amendamentele Parlamentului și Consiliului care au precedat intrarea în vigoare a directivei, soluția propusă inițial, de altfel inovatoare, a dispărut literalmente. Norma (art. 11) care reglementa acest aspect a fost schimbată radical, iar în varianta definitivă ea se limitează în a coordona mecanismul de înaintare a unei comenzi prin internet, în sensul că ofertantul este obligat fie să confirme primirea comenzii printr-un mesaj electronic, fie să înceapă direct să presteze serviciul cerut de client.



În România, stabilirea momentului încheierii contractului prezintă o deosebită importanță, deoarece în funcție de stabilirea acestuia se apreciază posibilitatea de revocare, caducitatea ofertei, existența cauzelor de nulitate sau anulabilitate, determinarea prețului curent din ziua contractării, calculul termenelor de prescripție, locul încheierii contractului, precum și legea aplicabilă în caz de conflict de legi în timp etc. [4, p. 63].

Momentul încheierii contractului este acela în care acceptarea întâlnește oferta, însă acest moment este influențat de locul de situare al ofertantului și acceptantului. În prezent, aplicabilitatea generală în dreptul privat a momentului încheierii contractului este dată de așa numitul sistem al recepțiunii (sau sistemul cunoașterii prezumate a conținutului acceptării) [22, p. 50], conform căruia se consideră că încheierea contractului a avut loc în momentul în care răspunsul acceptantului a ajuns la ofertant, indiferent de faptul că ofertantul a luat sau nu cunoștință de cuprinsul lui. Acest sistem este menținut și de Codul Civil al RM care în art.1047 alin. (1) stipulează că: „contractul se consideră încheiat în momentul primirii acceptului de către ofertant” [5].

De asemenea, relevant în cazul determinării momentului încheierii unui contract este marcarea temporală a documentelor și atestarea locului unde s-au încheiat acestea din partea furnizorului de servicii de marcă temporală sau de către notarul public prin același procedeu tehnic. Marcarea temporală este reglementată de Legea nr. 451/2004 privind marca temporală [16], care stabilește regimul juridic al acesteia și condițiile de furnizare a serviciilor de marcă temporală. Marca temporală este definită la lit. b) a art. 2 din lege ca fiind o colecție de date în formă electronică, atașată în mod unic unui document electronic și care certifică faptul că anumite date în formă electronică au fost prezentate la un moment de timp furnizorului de servicii de marcă temporală. Furnizorul de servicii de marcă temporală trebuie să păstreze un registru electronic operativ de evidență cuprinzând momentul de timp la care au fost emise mărcile temporale (art. 5, alin. 1). Întrucât marcarea temporală este folosită pentru darea de dată certă, cu toate că legea nu prevede expres, se apreciază [1, p. 140] ca fiind posibil ca notarul public să efectueze și operațiunea de marcă.

În ceea ce privește momentul încheierii contractului dintre un comerciant și un consumator, acesta este reglementat de art. 5 al Ordonanța Guvernului României nr. 130/2000 privind protecția consumatorilor la încheierea și executarea contractelor la distanță în felul următor: „Dacă părțile nu au convenit altfel, momentul încheierii contractului la distanță îl constituie momentul primirii mesajului de confirmare de către consumator, referitor la comanda sa” [24].

Cu referire la cele menționate anterior în vederea momentului încheierii contractului în formă electronică putem concluda, că soluționarea problemei formării contractului nu este simplă nici pentru alte legislații, aceasta depinzând în mare măsură de factorii tehnici ce apar în această lume imaterială.

Determinarea locului încheierii contractului în formă electronică prin prisma legislației internaționale prezintă interes atât teoretic cât și practic, și mai ales pentru stabilirea legii aplicabile contractului de comerț internațional încheiat prin mijloace electronice. Ca și în cazul contractelor clasice locul încheierii contractului este cel în care are loc producerea acordului de voință. Adică este locul în care se reunește oferta cu acceptarea. Întrucât contractelor de comerț internațional încheiate prin mijloace electronice le sunt aplicabile normele cu privire la încheierea contractelor

inter absentes, în funcție de modul în care se stabilește momentul încheierii contractului se va determina și locul încheierii acestuia. În materia contractelor electronice, dificultatea rezidă tocmai în aceea că trebuie avute în vedere și ubicuitatea și dematerializarea schimburilor virtuale.

Pentru a putea determina locul încheierii contractului electronic, în Legea-tip UNCITRAL este stipulat, că deși „amplasarea în spațiu a unui sistem informatic nu este un element determinant”, se poate face o legătură prezumptivă între persoanele care schimbă mesaje electronice și o legătură relativ fixă, anume, aceea a domiciliului sau a reședinței acestora, termeni ce reies și din art. 10 al Convenției de la Viena [7].

Legea Republicii Moldova nu conține nici o prevedere expresă ce indică localizarea contractelor încheiate prin mijloace electronice. O abordare similară a fost adoptată și de Directiva europeană privind comerțul electronic [9], care de asemenea nu conține vreo prevedere expresă în acest sens. Dificultatea localizării contractului în formă electronică rezidă tocmai în faptul că Internetul are caracter global, fiind imposibilă partajarea acestuia în anumite zone spațiale. Dificultatea provine din faptul că, dacă lumea, spațiul terestru, este divizată în zone, teritorii, decupate, delimitate distinct, atât politic cât și juridic, lucrurile stau cu totul altfel în lumea virtuală, care nu s-a format altfel decât ca o mare entitate unică. Astfel, mijloacele de comunicare utilizate în spațiul virtual nu servesc doar pentru a transmite informația dintr-o zonă bine delimitată în alta, ci și pentru a le transmite în interiorul unei sfere comune unice [2, p. 219-220].

Locul încheierii contractului prin prisma legislației României prezintă interes, în special, pentru determinarea legii aplicabile în caz de conflict de legi în spațiu și pentru determinarea, din punct de vedere teritorial, a competenței instanței, dat fiind faptul, că locul încheierii contractului este locul unde acceptarea ofertei se întâlnește cu oferta. Normă de drept civil, în conformitate cu practica actuală, stabilește expres (art. 1186) că locul încheierii contractului este acela în care acceptarea ajunge la ofertant, deci locul unde se află ofertantul. În mod excepțional, contractul se încheie fără înștiințarea ofertantului de către acceptant, prin săvârșirea de către destinatarul ofertei a unui act sau fapt concludent, dacă acceptarea se poate face astfel potrivit conținutului ofertei, practicilor stabilite între părți, uzanțelor sau naturii afacerii. În acest din urmă caz, locul încheierii va fi considerat locul în care se află destinatarul ofertei, adică acceptantul. Trebuie precizat că cele expuse mai sus referitor la locul încheierii contractului își găsesc aplicabilitatea în cazul utilizării poștei electronice, în cazul contractării de pe un website, și bineînțeles, când alegerea locului încheierii contractului nu a fost determinată convențional [4, p. 38].

Dată fiind lipsa de apartenență la un teritoriu a Internetului și mecanismele tehnice utilizate în mediul contractual virtual, apar o serie de întrebări cu privire la locul încheierii unui contract prin mijloace electronice. Astfel, ar putea fi luate în considerare patru variante în determinarea locului încheierii contractului: domiciliul/sediul; domeniul web; locul unde se află server-ul; locul de unde se execută contractual [4, p. 41]. Ulterior vom relata despre fiecare variantă, și anume:

1. Aplicând prima variantă, se consideră loc al încheierii contractului, domiciliul/sediul ofertantului (prin analogie, în acele cazuri izolate domiciliul acceptantului), indiferent unde se găsește el în momentul în care primește acceptarea. Deși această variantă este ușor de aplicat, pare că nu evaluează corect particularitatea și mai ales potențialitatea care derivă din folosirea unei rețele de computere pentru a încheia contracte [2, p. 22-223]. Legea-model UNCITRAL [13] sprijină însă această versiune

prin art.15 unde, pentru a determina locul încheierii contractului, alege să recurgă la criteriul sediului activității comerciale (place of business). De remarcat este faptul că, același criteriu (al sediului), este preferat și de legiuitorul european atunci când clarifică conceptul de „prestator stabilit”. În baza Directivei nr. 2000/31/C.E. [9], prestatorul stabilit este cel care desfășoară, pe perioadă nedeterminată, o activitate economică printr-o instalație stabilă, care corespunde (art. 19) locului în care prestatorul are centrul de activitate în raport cu serviciul telematic considerat.

2. Domeniul web este o adresă virtuală, sau altfel spus, un spațiu definit prin adresa web la care poate fi găsit: spre exemplu, juridice.ro, unde .ro (extensia domeniului), în general, indică locul de domiciliu al site-ului. După cum probabil se știe domeniile .ro sunt alocate geografic României, .it sunt alocate Italiei etc. Sunt și domenii ale căror proveniență geografică nu poate fi stabilită prin extensie care este una universală: .com, .org, .net, .biz. Date fiind aceste extensii universale și, în plus, faptul că regulile de atribuire al numelui de domiciliu nu garantează o echivalență între „sufixul” ce indică locul de domiciliu și locul geografic, nu se poate recurge în determinarea locului încheierii contractului la adresa oferită de domeniul web.

3. Dacă atribuim importanță tehnicii, nu putem neglija faptul că pentru a efectua o tranzacție părțile se folosesc de un server, de două sau chiar mai multe servere. Dacă cele două părți sunt legate de același server, situația nu ar trebui să comporte discuții, contractul considerându-se a fi încheiat în respectul server intermediar între cei doi cocontractanți. Nici atunci când părțile se folosesc de servere diferite, problema nu este complicată, contractul fiind încheiat pe serverul ofertantului [4, p. 52]. În cazul piețelor virtuale, adică acele site-uri pe care orice persoană care le navighează poate oferi sau cumpăra bunuri sau servicii, adesea dând viață unor adevărate licitații virtuale, contractul se încheie în serverul magazinului virtual, aceasta fiind ipoteza care funcționează cel mai bine [2, p. 224-225].

4. Locul de unde se execută contractul ar putea fi și el considerat loc al încheierii contractului atunci când se impune o executare imediată din partea acceptantului. Nu poate fi însă un răspuns rezonabil, dacă luăm în calcul posibilitatea ca prestațiile asumate prin contract să fie executate din locuri diverse.

Plecând de la cele expuse anterior și din dorința limitării abordărilor divergente, soluția optimă se bazează aici pe eficacitatea regulilor tradiționale în materia formării contractelor: locul încheierii contractelor prin Internet este sediului/domiciliului ofertantului, respectiv în acele cazuri excepționale, sediul/domiciliul acceptantului [4, p. 59].

Locul încheierii contractului prin prisma legislației RM. În conformitate cu prevederile art.19, alin.4 al Legii RM nr. 284/2004 privind comerțul electronic [15] referitor la contractele încheiate prin mijloace electronice se aplică prevederile generale cu privire la contracte, stipulate în Codul civil al Republicii Moldova.

Lipsa apartenenței la un anumit teritoriu tradițional, implică o serie de probleme, spre exemplu: din cauza folosirii sistemelor de caching și mirroring în vederea îmbunătățirii fluxului informațiilor, nu este întotdeauna ușor să se determine cu exactitate unde se situează fenomenele (prezentarea, păstrarea și schimbul de date în formă digitală) care duc la încheierea unui contract online. Dar problemele nu se limitează doar la aspectul intangibilității biți-lor, „celelele” lumii virtuale. Trebuie să avem în vedere că aceiași protagoniști „fizici” ai comerțului electronic pot să profite de lipsa apartenenței la un teritoriu pentru a încheia contracte electronice virtuale din orice loc, fără ca acest lucru să aibă o influență relevantă asupra eficacității și calității tranzacției efectuate. Astfel, folosind un laptop sau intrând pur și simplu într-un

Internet Cafe, unde un specialist va putea să acorde la nevoie consultanță tehnică, un simplu consumator va putea să beneficieze de o gamă amplă de servicii online. Acest lucru este posibil și datorită universalității multor sisteme de poștă electronică (cum ar fi cele oferite de Gmail și Yahoo) care permit trimiterea acceptărilor și descărcarea informațiilor din orice localitate în care ne-am afla, dacă, bineînțeles, există acces la Internet. În aceste circumstanțe, trebuie reținut că se încheie contractul în locul în care se află persoana care îndeplinește acțiunea determinată (primirea sau trimiterea acceptării, în funcție de ce teorie aplicăm). Astfel, în lipsa unor precedente capabile să ne furnizeze soluții general recunoscute la problemele care derivă din frecvența intangibilitate a obiectului contractului și din mobilitatea părților, au apărut două curențe doctrinare: unul subliniază calitatea specifică a Internetului, în timp ce celălalt evidențiază analogiile cu alte forme de contracte la distanță.

Toate aceste prevederi, în opinia noastră, ne fac să desprindem necesitatea unei convenții de drept material uniform în materie, care ar reglementa aceste aspecte. Ar fi de preferat ca și legiuitorul RM să adopte o soluție clară în domeniu, problema locului încheierii contractului prin mijloace electronice fiind de importanță majoră pentru soluționarea aspectelor de drept internațional privat implicate.

Legea aplicabilă contractelor în formă electronică în România. Dat fiind faptul că România este stat membru al Uniunii Europene, în ceea ce privește legea aplicabilă încheierii unui contract prin intermediul Internetului vom distinge între relația contractuală cu un partener dintr-un stat membru al Uniunii Europene și relația cu un partener situat într-un stat terț.

În cazul raportului juridic dintre o parte aflată în România și cealaltă parte aflată într-un stat membru al Uniunii Europene, norma conflictuală este reprezentată de art. 3 din Legea comerțului electronic [12] care stipulează: „se aplică furnizorilor de servicii stabiliți în România și serviciilor oferite de aceștia” (art. 3 alin. 1). În alin.2 al aceluiași articol se prevede că „serviciile societății informaționale sunt supuse: a) exclusiv prevederilor în vigoare ale legilor române care fac parte din legislația coordonată, în cazul în care sunt oferite de furnizori de servicii stabiliți în România; b) exclusiv prevederilor în vigoare ale legilor statului în cauză care fac parte din legislația coordonată, în cazul în care sunt oferite de furnizori de servicii stabiliți într-un stat membru al Uniunii Europene” [9].

Potrivit legii, prin furnizor de servicii stabilit într-un stat se înțelege un furnizor de servicii având un sediu stabil pe teritoriul unui stat și care desfășoară efectiv o activitate economică utilizând acel sediu stabil pe teritoriul unui stat, pentru o perioadă nedeterminată; stabilirea unui furnizor de servicii într-un stat nu este determinată în mod necesar de locul în care sunt amplasate mijloacele tehnice și tehnologiile necesare furnizării serviciului (art. 1, pct. 4) [12]. Deci, legea nu atribuie relevanță sistemelor informatice utilizate de furnizorul de servicii sau unde este înregistrat numele de domeniu, ci doar sediului pe care îl are furnizorul.

În cazul raportului juridic cu un partener situat într-un stat care nu este membru al Uniunii Europene norma conflictuală va fi cea de drept comun și anume Legea nr. 105/1992 cu privire la reglementarea raporturilor de drept internațional privat [14], respectiv Cartea a VII-a din noul Cod civil, iar legea aplicabilă va fi cea determinată în acest fel. Atunci când, în relația cu anumite state există convenții internaționale care să determine legea aplicabilă, se vor aplica prioritar acestea în raport cu Legea nr. 105/1992 sau, după caz, în raport cu dispozițiile de drept internațional privat cuprinse în Cartea a VII-a din noul Cod Civil [4, p. 87].

Caracteristica care provine din caracterul transfrontalier al comerțului electronic și dimensiunea potențial internațională a contractului în formă electronică aduce în discuție problemele privind dreptul material aplicabil și legea destinată a reglementa raportul juridic contractual, probleme care evident aparțin sferei dreptului internațional privat.

Tradițional, dreptul internațional privat utilizează dihotomia drept național – drept străin. Pentru a înțelege mai bine dispozițiile privind legea contractelor în formă electronică, considerăm necesară analiza dispozițiilor comunitare și anume a cele conținute în Directiva nr.2000/31/CE [9].

În conformitate cu punctele 22-23 din preambulul Directivei, serviciile societăților informaționale trebuie să se supună legislației din statul membru în care este stabilit furnizorul de servicii, în vederea asigurării unei protecții eficiente a obiectivelor de interes general. Adică, protecția trebuie oferită atât cetățenilor proprii, cât și celor proveniți din celelalte state membre, iar obligația statului trebuie să fie expres menționată în actul de transpunere a directivei. Totuși, Directiva nu are scopul de a crea norme noi de drept internațional privat. De asemenea, aceasta nu se aplică în alte țări ne-membre ale Uniunii Europene. Astfel, aparent, această Directivă nu se aplică în Republica Moldova, ori această încă nu este membru cu drepturi depline a Uniunii Europene. Însă, având în vedere că directiva a fost transpusă în legislația Republicii Moldova, considerăm dispozițiile acesteia în egală măsură aplicabile și acestui spațiu.

Astfel, putem concluziona că un eventual conflict ce se poate ivi în cazul furnizării unui serviciu al societăților informaționale este reglementat în mod exclusiv de legislația internă a fiecărui stat membru.

Codul Civil al RM în art.318 [5] conține norme ce se referă la forma electronică a actului juridic, iar Legea RM nr. 284/2004 privind comerțul electronic în art.6, alin.(1) prevede expres posibilitatea de a încheia contractele în comerțul electronic atât sub formă de contract electronic, cât și sub altă formă, cu utilizarea mijloacelor electronice, alin.(2) [15]. În aceeași ordine de idei, Legea RM nr. 284/2004 privind comerțul electronic în art. 19, alin.(3) prevede că după puterea juridică, contractul încheiat prin mijloace electronice se echivalează cu contractul întocmit în formă scrisă și semnat de părți, inclusiv autentificat cu ștampilele părților [15].

Constatăm, că spre deosebire de Legea română, legislația RM nu face deosebire a faptului dacă părțile contractante se află sau nu în interiorul spațiului european sau cel puțin dacă sunt sau nu aplicabile prevederile Convenției. În egală măsură se fac aplicabile și prevederile CC al RM ce determină legea aplicabilă în funcție de condițiile de fond și de formă ale actului juridic, în cazul prezenței unui element de extraneitate. Regula generală rămâne voința părților, ele fiind în măsură să decidă legea aplicabilă raportului juridic creat prin manifestarea lor de voință. În ipoteza în care părțile de comun acord, consimt la aplicarea unei legislații indicând în mod expres aceasta, dificultăți în principiu nu sunt. Problema este mai dificilă în cazul în care părțile nu au consimțit asupra legii aplicabile nici indicând în mod expres în conținutul contractului, și nici într-o altă modalitate.

Conform art. 2614 CC al RM [5] legea statului care guvernează fondul actului juridic se aplică și formeii actului juridic. Determinarea locului întocmirii actului juridic are loc prin intermediul calificării, care va fi făcută conform legii forului, în sensul căreia, locul efectuării actului juridic se va considera locul unde a avut loc manifestarea de voință a părților. Deși, conform art.313 alin.(1) CC al RM [5], manifestarea

de voință care trebuie recepționată de cealaltă parte produce efecte în momentul în care parvine acesteia, indiferent de faptul dacă a luat sau nu cunoștință de conținutul ei. Se vor aplica prevederile legale cu privire la formă de la locul unde acționează cel care își manifestă voința și nu de la locul unde el își transmite declarația de voință. Declarația de voință transmisă prin mijloace de comunicare electronice orală la distanță (viber, whatsapp, skype sau alte mijloace electronice) sau de comunicare scrisă la distanță (messenger, telefax ș.a.) este făcută la locul unde autorul ei acționează.

În cazul manifestării de voință efectuate prin e-mail, atunci ea se va considera făcută la locul de unde a fost expediată. În calitate de loc de expediere a e-mailului poate servi atât locul aflării computerului autorului emailului, de unde se face comanda de trimitere, cât și locul aflării server-ului de trimitere (adică serverul autorului e-mail-ului). Dacă comparăm declarația de voință trimisă prin email cu cea trimisă prin telefon, atunci locul aflării computerului este decisiv. Dacă, însă, comparăm declarația de voință trimisă prin e-mail cu cea trimisă prin scrisoare, atunci locul aflării serverului de trimitere devine relevant. În anumite circumstanțe, locul de unde autorul se conectează cu serverul său și de unde el își expediază e-mailul (adică locul aflării computerului) poate fi unul cu totul accidental (spre exemplu, un locuitor al mun. Chișinău se odihnește la o stațiune din Turcia și se conectează în acest timp prin notebook și modem cu serverul său de la MoldData din Chișinău) și nu are sens să se aplice legea aceluia loc pentru a cunoaște dacă forma declarației de voință este valabilă, dar din contra, locul aflării serverului de trimitere a e-mailului este stabil și sigur. Cu atât mai mult cu cât, pentru adresant, e-mailul vine de la locul aflării serverului autorului e-mailului, a cărui adresă apare pe e-mail. Pentru că trebuie luat în considerație și interesul adresantului de a cunoaște locul expedierii emailului și, astfel, de a putea determina legea aplicabilă formei, determinarea locului expedierii se va face în dependență de funcția serverului de a expedia e-mailuri și nu de click-ul mouse-ului sau apăsării tastei respective a tastaturii, deci locul expedierii va fi locul aflării serverului de trimitere [6]. Actul juridic se consideră valabil din punct de vedere a formei, dacă sunt respectate condițiile prevăzute de normele RM.

În baza rezultatelor prezentului studiu venim cu următoarele concluzii și propuneri: încheierea contractului în formă electronică respectă toate liniile tradiționale trasate prin legislația în vigoare, oferta și acceptarea fiind supuse aceluiași condiții generale ca și omoloagele lor clasice. Cu toate acestea, având în vedere că forma de exprimare a acestora diferă, fiind vorba de forma electronică, impune prezența unor elemente caracteristice distincte. Totuși utilizarea mijloacelor electronice de comunicare, pentru categoria specială a contractelor la distanță, impune anumite modificări asupra garanțiilor oferite, astfel încât fiecare parte contractantă să fie în deplină cunoștință de consecințele manifestării sale de voință, astfel fiind, problema momentului încheierii contractelor în formă electronică, care deși mai puțin discutată, capătă noi valențe.

Considerăm, că în prezent, nu este impusă o singură formă de exprimare a consimțământului și faptul de a apăsa o tastă a calculatorului sau un buton al mouse-ului constituie, fără nici o îndoială, un comportament admisibil. Comunicările cyber-spățiale pot, mai mult ca celelalte, să genereze o transmitere involuntară a expresiei consimțământului, ca atunci când utilizatorul apasă din eroare un buton. Cauzele ce conduc la această eroare pot fi multiple, de la sensibilitatea ridicată a mouse-ului sau tastaturii și până la neatenția utilizatorului. Șansele unei astfel de erori sunt spo-

rite considerabil de modalitatea neetapizată a exprimării consimțământului, fiind necesar și suficient un singur click pe o tastă virtuală ce conține mesajul „de acord”, moment ce marchează, din punct de vedere tehnic, încheierea contractului. Având în vedere aceste aspecte, considerăm că contractele în formă electronică, având tendința de a se asemana cu contractele de adeziune, necesită o atenție sporită din partea legiuitorului, care trebuie să adopte în cel mai scurt timp norme care să protejeze consumatorul în cazul unor asemenea contracte. Modalitatea de plată a prețului, de exemplu, ar putea fi, în opinia noastră, un criteriu suplimentar în aprecierea manifestării neviciate a consimțământului. Spre exemplu, postarea, afișarea numărului cardului de credit demonstrează mult mai clar validarea unui contract decât validarea printr-un buton de acceptare. De aceea, considerăm oportună apelarea, printr-o expresă reglementare viitoare, la o asemenea modalitate. Astfel, un click pe o tastă virtuală de acceptare nu ar mai echivala cu încheierea contractului, dându-se astfel posibilitatea unei retractări facile și care nu produce prejudicii. Cu alte cuvinte, consumatorul nu este prejudiciat, deoarece nu este obligat să execute un contract care altfel ar fi fost încheiat din eroare, iar comerciantul nu trebuie să suporte nici o cheltuială ca urmare a renunțării la încheierea contractului.

O altă soluție pe care o propunem este stabilirea expresă a unor etape în confirmarea acceptării încheierii contractului prin confirmarea confirmării acceptării comenzii (teoria sau sistemul triplului click), care ar putea fi întărită prin stabilirea unei poziționări relativ diferite, pe ecran, a tastelor succesive de acceptare, totodată, în aceste condiții, nu este admisă posibilitatea încheierii din eroare a unui contract.

### BIBLIOGRAFIE

1. Bleoancă A. Contractul în formă electronică, Editura Hamangiu, București, 2010.
2. Bocșa M.I. Încheierea contractelor de comerț internațional prin mijloace electronice, Ed.: Universul Juridic, București, 2010.
3. Carbonnier J. Droit civil, Les obligations, t. 4, 21, ed., Presses Universitaires de France, Paris, 1998.
4. Cîrstea Raluca. Încheierea contractelor prin Internet. Oferta de a contracta și acceptarea ofertei (III), 2014.
5. Codul Civil al Republicii Moldova nr. 1107 din 06.06.2002. Publicat la 01.03.2019 în Monitorul Oficial nr. 66-75. Data intrării în vigoare 01.03.2019. Republicat în temeiul Legii nr. 133 din 15.11.2018. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2018, nr. 467-479. În: <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=379344> (accesat la 21.10.2020).
6. Comentariu CC al RM. În: <https://maranatta.wordpress.com/2009/11/29/comentariu-la-codul-civil-al-republicii-moldova/> (accesat la 28.10.2020).
7. Convenția Națiunilor Unite asupra contractelor de vânzare internațională de mărfuri, încheiată la Viena la 11 aprilie 1980. Textul actului publicat în Monitorul Oficial nr. 54/19 mar. 1991. În: [http://www.cdep.ro/pls/legis/legis\\_pck.http\\_act\\_text?id=28036](http://www.cdep.ro/pls/legis/legis_pck.http_act_text?id=28036) (accesat la 18.10.2020).
8. Curtea de Casație a Franței, cauza nr. 67 – 10.935, hotărârea din 28 noiembrie 1968.
9. Directiva 2000/31/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 8 iunie 2000 privind anumite aspecte juridice ale serviciilor societății informaționale, în special



ale comerțului electronic, pe piața internă (directiva privind comerțul electronic). Jurnalul Oficial al Uniunii Europene L 178 din 17 iulie 2000.

10. Gărăiman D. Dreptul și informatica, București: All Beck, 2003.

În: <https://www.juridice.ro/162149/momentul-locul-si-legea-aplicabila-incheierii-contractului-electronic.html> (accesat la 21.10.2020)

11. Jaccard M. La conclusion des contrats par ordinateur. Aspects juridique de l'échange de données informatisées 125-(E.D.I.), Berna, Ed. Staempfli & C-ie, 1996.

12. Legea nr. 365 privind comerțul electronic, din data de 07.06.2002. Publicată în Monitorul Oficial al României, partea I, nr. 483 din data de 05.07.2002, cu modificările ulterioare.

13. Legea model UNCITRAL privind comerțul electronic și ghidul de aplicare a legii model, adoptate de către UNCITRAL la sesiunea 29 din 12 iunie 1996. Aprobate prin rezoluția Adunării generale a ONU nr. 51/162 din 16 decembrie 1996.

14. Legea nr. 105/1992 cu privire la reglementarea raporturilor de drept internațional privat. În: <https://lege5.ro/Gratuit/gy2dinrz/legea-nr-105-1992-cu-privire-la-reglementarea-raporturilor-de-drept-international-privat> (accesat la 21.10.2020)

15. Legea nr. 284 din 22.07.2004 privind comerțul electronic. Publicată la 13.08.2004 în Monitorul Oficial nr. 138-146. Data intrării în vigoare: 14.11.2004. În: <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=313078> (accesat la 11.11.2020).

16. Legea României nr. 451 din 1 noiembrie 2004 privind marca temporală. Publicată în Monitorul Oficial nr. 1021 din 5 noiembrie 2004. În: <http://www.monitoruljuridic.ro/act/lege-nr-451-din-1-noiembrie-2004-privind-marca-temporal-emitent-parlamentul-publicat-n-monitorul-56432.html> (accesat la 16.11.2020).

17. Mas Florence, La conclusion des contrats du commerce électronique, Ed. LGDJ, Montpellier, 2005.

18. P. Le Tourneau. Contrats informatique et électroniques, Ed. Dalloz, Paris, 2004.

19. Politica de confidențialitate Yahoo. În: <https://policies.yahoo.com/us/en/yahoo/privacy/index.htm?redirect=no> (accesat la 14.10.2020).

20. Propunerea de Directivă a Consiliului și Parlamentului European referitoare la aspectele juridice ale comerțului electronic pe piața internă, COM (98)586, în JOCE C30 5/2/99. Propunerea a fost modificată, fiind adoptată prin apariția Directivei nr. 2000/31/CE, publicată în JOCE nr. L178 din 17 iulie 2000.

21. Standarde minime privind informația oferită de furnizorii de servicii. În: [https://ec.europa.eu/growth/sectors/tourism/business-portal/understanding-legislation/legal-regulations-e-commerce\\_en#mandatory](https://ec.europa.eu/growth/sectors/tourism/business-portal/understanding-legislation/legal-regulations-e-commerce_en#mandatory). (accesat la 13.11.2020).

22. Stătescu C., Bîrsan C. Drept civil. Teoria generală a obligațiilor, Editura Hamangiu, București, 2008.

23. Ungureanu Carmen Tamara. Dreptul comerțului internațional. București, Editura Hamangiu, 2018.

24. Ordonanța Guvernului României nr. 130/2000 privind protecția consumatorilor la încheierea și executarea contractelor la distanță, din 31/08/2000. Text actualizat la data de 27.12.2008. În: [https://anpc.ro/anpcftp/legislatie/servicii/Ordonanta%20nr.%20130\(r1\)%20din%202000.html](https://anpc.ro/anpcftp/legislatie/servicii/Ordonanta%20nr.%20130(r1)%20din%202000.html), (accesat la 11.11.2020).

## ROLUL FUNCȚIONARULUI PUBLIC DIN CADRUL DIRECȚIEI GENERALE DE ASISTENȚĂ SOCIALĂ ȘI PROTECȚIA COPILULUI (DGASPC)

### THE ROLE OF THE CIVIL SERVANT IN THE DIRECTORATE-GENERAL FOR SOCIAL ASSISTANCE AND CHILD PROTECTION (DGASPC)

**Ion CARMEN,**  
*doctorand, Universitatea de Studii  
Europene din Moldova*

#### SUMMARY

*Public administration is a basic phrase of the political and legal language defined in (DEX) as the totality of the bodies and institutions that ensure the functioning of a state. Public administration, in any society, is essentially an indispensable state instrument in achieving certain goals and major objectives determined by them and, in fact, to achieve political values established by legal acts in order to satisfy the general interest through the action of public power.*

**Keywords:** adoption, guardianship authorities.

Administrația unui stat este un mecanism dinamic care trebuie permanent adaptat exigențelor societății. Noțiunea de administrație publică evocă faptul că pentru realizarea binelui comun se prestează anumite servicii publice iar acestea presupun în mod necesar o activitate prin care se aduc la împlinire legile de către niște autorități numite generic autorități (organe) ale administrației publice.

După 1989 societatea românească descoperă realitatea dură și starea de degradare a instituțiilor cu rol de asistență socială din țară, imaginile de groază care au făcut înconjurul lumii, „portretul-tip” al unei instituții din fostul lagăr socialist, mai exact unitățile de asistență socială din România se prezentau ca adevărate lagăre de concentrare, în care persoanele instituționalizate, copii și adulți, erau supuși unui tratament degradant pentru o ființă umană[1].

Iată că, prin Legea nr.11/1990, încuviințarea adopției trece din competența autorității tutelare în competența instanțelor judecătorești, astfel că încheierea adopției presupune atât o procedură administrativă, cât și una în fața instanței de judecată.

În prezent, legislația română reglementează o adopție cu efecte depline, ceea ce înseamnă că prin crearea legăturilor de rudenie civilă, încetează raporturile de rudenie ale copilului cu familia firească.

În virtutea acestor raporturi de filiație, drepturile și îndatoririle părintești revin părinților adoptatori.

Potrivit actualei legislații procedura administrativă presupune intervenția Direcției Generale de Asistență Socială și Protecția Copilului (DGASPC) instituție publică aflată în subordinea consiliilor județene respectiv în subordinea consiliilor locale la nivel de sectoare în municipiul București, care oferă asistență și sprijin pentru copii, familie, persoane singure, persoane vârstnice, persoane aflate în nevoie, abu-

zate, marginalizate sau cu dizabilități și oricărei persoane aflate în nevoie precum și Oficiului Român pentru Adopții (ORA).

Încredințarea în vederea adopției se face numai de către instanța de judecată, în baza cererii înaintată de Direcție de la domiciliul copilului ca urmare a realizării procesului de identificare a celei mai potrivite familii pentru copil.

Dreptul de a prezenta copilul în acte juridice, precum și dreptul de a administra bunurile acestuia sunt exercitate de către consiliul județean sau, în cazul municipiului București, de către consiliul local.

Mutarea efectivă a copilului în cadrul familiei atestate ca aptă se face la momentul la care instanța se pronunță asupra cererii de încredințare depuse de către Direcție, fiind de acord cu solicitarea acesteia. În perioada încredințării copilului în vederea adopției, asistentul social și psihologul compartimentului specializat de adopție vor efectua vizite la domiciliul persoanei/familiei adoptatoare în vederea realizării monitorizării evoluției copilului și a rezultatelor acomodării lui cu familia.

Printre serviciile de sprijin postadopție pe care DGASPC le oferă se numără și organizarea de întâlniri de grup, concretizate în grupuri de suport, la care participă părinții adoptivi. Grupurile suport sunt foarte utile întrucât oferă posibilitatea de a face schimb de experiență, de a oferi și primi sprijin, de a afla informații și a primi încurajări de la persoane care au trecut prin situații de viață similare.

În acest sens, administrația publică ca principala verigă și, implicit, cea mai responsabilă componentă a societății, este chemată să asigure cadrul favorabil dezvoltării comunității, să realizeze servicii diversificate, de calitate pentru cetățeni, sectorul economic și social.

Administrația are o importantă conotație economică, suprapunându-se parțial peste conceptul de management. Managementul în administrația publică este puternic influențat de presiunea solicitărilor permanente care vin din partea cetățenilor, a partenerilor sociali.

De aceea este necesară înțelegerea de fond a aserțiunii după care administrația publică se află în slujba cetățenilor.

Pentru a putea gestiona această presiune, managerii au datoria să aibă la bază programe din diferite domenii ale administrației publice, să pună la dispoziția cetățenilor informațiile de clarificare a unor probleme, să organizeze bine și profesionist compartimentele de relații publice și relații cu publicul construind inteligent imaginea care să-i reprezinte[2].

Este nevoie de o administrare publică, care să acorde populației unei țări servicii de o calitate înaltă, eficientă și modernă. Succesele reformei administrației publice depind, în mare măsură, de calitatea personalului care participă la realizarea ei.

Problema valorilor etice și integrității funcționarilor publici a devenit una fundamentală în activitatea autorităților administrației publice.

Potrivit unui recent sondaj, calitatea serviciilor publice ale unei țări se corelează cu nivelul încrederii în administrația publică, cu ușurința cu care pot fi desfășurate activitățile economice și cu nivelul de bunăstare a societății. Calitatea serviciilor publice reprezintă, de asemenea, un bun indicator privind buna funcționare generală a unui stat. Recrutarea pe criterii de clientelism reprezintă o problemă majoră în unele sisteme naționale și poate împiedica orice efort rațional de a construi o administrație publică mai bună. Politizarea și absența unui proces de recrutare meritocratică în administrația publică conduc la corupție în acest domeniu și subminează performanța[3]

Deoarece complexitatea societății moderne și așteptările privind obținerea de rezultate din partea administrațiilor publice înregistrează o creștere pronunțată, abordările tranzacționale care prevalează în managementul public trebuie să se orienteze către gândirea sistemică. Un element-cheie al unei astfel de abordări este responsabilitatea administrației publice bazată pe meritocrație, transparență și implicarea cetățenilor.

Autoritățile publice trebuie să valorifice mai bine cunoștințele, competențele de apreciere, inițiativa și integritatea angajaților lor pentru a produce o valoare publică mai mare.

Concluzionând, administrația publică, în orice societate, reprezintă în esență un instrument al statului indispensabil în atingerea unor deziderate, a unor obiective majore determinate de el, în fapt de realizare a unor valori politice stabilite prin acte juridice, în scopul satisfacerii interesului general, prin acțiunea puterii publice.

Nu putem pretinde că, comunicarea, în general, comunicarea în administrația publică, în particular, s-ar situa în topul priorităților naționale. Dar nici nu credem că putem vorbi despre o modernizare reală fără a avea în vedere și acest domeniu din ce în ce mai important.

Nu numai instituțiile statului de drept au nevoie de politici de comunicare, ci societatea în ansamblu are imperativă nevoie de recuperarea unei evidente rămăneri în urmă, de strategii de comunicare, care sunt parte integrantă a procesului de modernizare, element esențial al funcționării mecanismelor democratice.

### **BIBLIOGRAFIE**

1. Comisia Europeană, „Studiu privind producția în colaborare în cadrul guvernării electronice (SMART 2010/0075)”, 2010.
2. Comisia Europeană, „Calitatea administrației publice — un set de instrumente pentru practicieni”, 2015.
3. Enciclopedia asistenței sociale, George Neamțu, Polirom, 2016.

# JUSTIȚIA CONSTITUȚIONALĂ - GARANȚIE FUNDAMENTALĂ A RESPECTĂRII DREPTURILOR OMULUI

## CONSTITUTIONAL JUSTICE - FUNDAMENTAL GUARANTEES OF RESPECT FOR HUMAN RIGHTS

**Eugen BUTUCEA,**  
*doctorand, Școala doctorală Științe Juridice,  
Politice și Sociologice, Consorțiu Universitar administrat de  
Universitatea de Stat din Moldova*

**Tatiana GHERGHELEGIU,**  
*doctorandă, Școala doctorală Științe Juridice,  
Politice și Sociologice, Consorțiu Universitar administrat de  
Universitatea de Stat din Moldova*

### SUMMARY

*In the contemporary period, given the complexity of the social, political and legal life of the society, the recognized special social value of the Constitution, as the Supreme Law of the country, as well as the growing need to ensure the legality and constitutionality, the place and purpose of constitutional justice within the state, with the ultimate goal of increasing its practical efficiency, became more pronounced.*

**Keyword:** *Constitution, legality, constitutional justice, control of constitutionality, human rights.*

În perioada contemporană, date fiind complexitatea vieții sociale, politice și juridice a societății, valoarea socială deosebită recunoscută Constituției ca Lege Supremă a țării, precum și necesitatea tot mai pronunțată de asigurare a regimului legalității și constituționalității, a devenit tot mai pronunțată actualitatea și oportunitatea identificării locului și menirii justiției constituționale în cadrul statului, cu scopul final de a spori eficiența practică a acesteia [1].

Un prim pas spre realizarea acestui deziderat, ar consta în conturarea conținutului noțiunii de justiție constituțională, care în doctrină a fost și continuă să fie interpretată în mod diferit [2].

Se consideră că pentru prima dată sintagma a fost propusă de către H. Kelsen și Ch. Einsenmann, care o înțelegeau ca „garanția jurisdicțională a supremației Constituției” [3] sau „o formă de justiție sau, mai exact, de jurisdicție care privește legile constituționale” fără de care Constituția nu e decât „un program politic, obligatoriu numai moralmente” [4].

Încercând a defini sintagma, prof. I. Deleanu susține că s-ar putea spune, bunăoară, că justiția constituțională este acea formă de justiție care se înfăptuiește pe baza și în cadrul Constituției. Este greu însă de delimitat astfel termenul de justiție constituțională de celelalte forme de justiție care, de asemenea – mai întâi sau poa-

te în cele din urmă – se înfăptuiesc tot pe baza și în cadrul Constituției. Prin urmare, în opinia profesorului locuțiunea justiție constituțională reclamă un sens propriu, distinctiv [5].

În contextual dat, o definiție completă în acest sens propune M. Fromont, potrivit căruia: „Justiția constituțională este acea activitate sau funcție exercitată în formă jurisdicțională de către un organ independent, având caracteristicile unei jurisdicții” [6]. Pe cale de consecință, a apărut necesitatea trasării distincției dintre noțiunea de „justiție constituțională” și „jurisdicție constituțională”. În acest sens, potrivit cercetătorilor francezi, în timp ce prima desemnează activitatea statală organizată de verificare a conformității constituționale a unor norme sau proceduri, cea de-a doua reprezintă organul sau autoritatea prin care se realizează această activitate [7].

Autoarea B. Selejan-Guțan consideră că termenul de „jurisdicție constituțională” trimite la activitatea cu caracter jurisdicțional a acestei autorități, la competența ei de a „spune dreptul” cu privire la conformitatea legilor sau a altor proceduri cu prevederile Constituției. Așadar, jurisdicția constituțională este autoritatea care exercită activitatea complexă de justiție constituțională, beneficiind de o competență specială și specializată acordată prin Constituție [8].

În opinia cercetătorilor autohtoni [9], dificultatea definirii conceptului de justiție constituțională derivă din însăși complexitatea justiției ca noțiune. În sens larg însă, prin justiție constituțională urmează să înțelegem atât jurisdicția constituțională („în persoana” Curții Constituționale), cât și competența acesteia de exercitare a controlului constituționalității, scopul final al căruia fiind asigurarea legalității constituționale (constituționalității).

Cercetătorii români I. Muraru și M. Constantinescu susțin că în doctrina contemporană poate fi atestată preferința pentru folosirea metonimică a termenului „justiție constituțională”, pentru a desemna, de fapt, organul de jurisdicție constituțională – Curtea Constituțională. Cu toate acestea, formularea „justiție constituțională” este considerată prea generală. Ea nu exprimă cu exactitate nici autoritatea competentă și nici competența acesteia, așa cum rezultă din reglementările constituționale și legale, fiind astfel susceptibilă de mai multe înțelegeri. Astfel, dacă în sensul clasic justiția înseamnă a face dreptate și presupune existența unui litigiu, din examinarea dispozițiilor constituționale privind competența Curții rezultă că, uneori, nu suntem în prezența unor litigii, iar procedurile folosite de către Curte nu sunt totdeauna jurisdicționale. Respectiv, expresia este mai mult convențională și, desigur, poate fi folosită pentru că permite un limbaj simplu într-un domeniu unde, pe un fond comun de competențe, există și unele diferențieri [10].

Din multitudinea de definiții date justiției constituționale, considerăm a fi relevantă cea formulată de autorul autohton P. Railean, în opinia căruia justiția constituțională presupune activitatea jurisdicțională desfășurată de către Curtea Constituțională (unica autoritate de jurisdicție constituțională), prin intermediul controlului de constituționalitate, în vederea aprecierii constituționalității legilor și a altor acte normative și soluționării conflictelor constituționale (contenciosului constituțional), în scopul asigurării și protecției legalității constituționale (constituționalității) [11].

În continuare, pentru aprecierea rolului justiției constituționale în cadrul statului și în contextual respectării drepturilor omului, considerăm necesar a contura scopul acesteia, consacrat de cele mai multe ori în actele normative care îi reglementează organizarea și funcționarea.

Cercetătorii G. G. Arutiunian și M. B. Baglai considerau în acest sens că scopul ma-

jor al justiției constituționale constă în asigurarea supremației Constituției în sistemul izvoarelor de drept, precum și conformitatea activității tuturor organelor de stat cu Constituția. Mai mult, justiția constituțională constituie una din garanțiile soluționării juridice a conflictelor politice ce pot apărea în societate, a apărării drepturilor și libertăților omului față de posibilele încălcări din partea organului legislativ și executiv, a asigurării caracterului de drept al regimului social și statal în ansamblu [12].

Se poate susține de aici că justiția constituțională constituie un element indispensabil al statelor democratice contemporane, deoarece Curtea Constituțională reprezintă un organ de stat ce realizează protecția judiciară a drepturilor și libertăților fundamentale ale omului și cetățeanului. Controlul constituționalității are astfel un rol important în procesul de democratizare a vieții sociale și de edificare a statului de drept [13] (Curtea Constituțională se consideră a fi unul din principalele instrumente ale mecanismului de realizare a principiilor fundamentale ale statului de drept [14]).

Din punctul dat de vedere, are dreptate G. G. Arutunian, când susține că în noul mileniu controlul constituționalității a devenit un element principal, un pilon al autoapărării societății civile și a statului de drept [15].

Rolul major al justiției constituționale în cadrul unui stat de drept este determinat de: independența jurisdicției constituționale față de cele trei ramuri ale puterii; competența acesteia de a asigura realizarea principiului separației puterilor în stat; controlul constituționalității exercitat asupra actelor normative și procedurilor de exercitare a puterii; protecția drepturilor și libertăților fundamentale ale omului față de abuzurile puterii [16]. După cum se poate observa, rolul justiției constituționale este conturat în principal de scopul și sarcinile autorităților care o exercită.

De regulă, acestea sunt fixate în legi speciale. Astfel, potrivit art. 134, alin. (3) din Constituția Republicii Moldova [17], art. 1, alin. (3) din Legea cu privire la Curtea Constituțională [18] și art. 2, alin. (2) din Codul jurisdicției constituționale [19], aceasta:

- a) garantează supremația Constituției;
  - b) asigură realizarea principiului separării puterii de stat în putere legislativă, putere executivă și putere judecătorească;
  - c) garantează responsabilitatea statului față de cetățean și a cetățeanului față de stat.
- Observăm că legiuitorul nu face distincție și nici nu concretizează scopul și sarcinile Curții Constituționale. Cu toate acestea însă, distincția dintre categoriile date este posibilă și chiar necesară.

Scopul presupune o perspectivă de durată, strategică a funcționării Curții Constituționale, care se concretizează prin anumite sarcini. În mod concret, se susține că scopul justiției constituționale, a funcționării curților constituționale rezidă în asigurarea și protecția supremației Constituției, acțiunii directe a acesteia în activitatea tuturor subiecților relațiilor sociale pe întreg teritoriul statului, adică a regimului constituționalității [20].

În opinia cercetătorilor autohtoni [21], pe care o susținem, scopul Curții Constituționale constă în asigurarea și protecția legalității constituționale.

Necesitatea obiectivă de respectare a principiului constituționalității ca un scop în activitatea de legiferare, cea judecătorească sau altă activitate practică configurează principalele sarcini ale curților constituționale. Respectiv, drept sarcini ale justiției constituționale, ale funcționării curților constituționale servesc asigurarea și protecția bazelor regimului constituțional, idealurilor și valorilor constituționale fundamentale, precum: suveranitatea poporului, integritatea și inalienabilitatea teritoriului statului, principiul separației puterii, recunoașterea și garantarea drepturi-



lor și libertăților fundamentale ale omului și cetățeanului în calitate de valori supreme, garantarea principiului autonomiei locale, respectarea principiilor și normelor de drept internațional și a tratatelor și convențiilor internaționale la care a aderat Republica Moldova, ca parte a sistemului său de drept intern etc.[22].

După cum susține G. Harutyunyan, Curtea Constituțională se instituie și funcționează în scopul apărării regimului constituțional, a drepturilor și libertăților fundamentale ale omului și cetățeanului, asigurării exercițiului direct al Constituției, adică în scopul respectării și asigurării valorilor politice și juridice fundamentale, statuate și garantate de Legea Supremă. Se poate afirma că Curtea Constituțională constituie autoritatea principală a puterii de stat, care efectuează permanent și oficial un monitoring constituțional și supraveghează limitarea puterii de stat în favoarea principiilor de drept [23].

În același context, trebuie precizat că scopul și sarcinile curților constituționale sunt strâns legate de funcțiile justiției constituționale, adică de principalele direcții de activitate a curților, în care își găsesc realizarea, materializarea concretă. Realizarea funcțiilor justiției constituționale în cadrul statului de drept este posibilă doar prin intermediul exercitării atribuțiilor, competențelor curților constituționale, stabilite de Constituție și de legi organice speciale.

În opinia cercetătorului rus N. V. Vitruk [24], curțile constituționale îndeplinesc următoarele funcții principale: interpretarea constituției; controlul constituționalității, stabilirea competenței organelor puterii publice, protecția drepturilor și libertăților omului și cetățeanului.

Recunoscând valoarea deosebită, dar și complexitatea tuturor acestor funcții, în cele ce urmează ne vom axa doar pe funcția de protecție a drepturilor și libertăților omului și cetățeanului – funcție considerată a fi una prioritară.

Această funcție a justiției constituționale este exercitată în baza plângerilor cetățenilor și a altor persoane, în baza sesizărilor făcute de instanțele judecătorești, a ombudsmanilor, a procuraturii în legătură cu verificarea constituționalității legilor și a practicii de aplicare a dreptului prin care au fost încălcate drepturile și libertățile cetățenilor și a altor persoane.

Luând în considerație faptul că omul, drepturile și libertățile acestuia sunt declarate în constituțiile noilor democrații ca fiind valori supreme, problema asigurării eficiente a protecției acestora capătă în prezent o importanță prioritară și fundamentală. De aceea tot mai mult se insistă asupra investirii curților constituționale cu atribuții de protecție a drepturilor și libertăților omului atât prin forme și modalități indirecte, în cadrul procedurilor de interpretare a Constituției, controlului abstract al constituționalității, cât și nemijlocit în baza plângerilor individuale. Evident, susținem o asemenea poziție considerând-o, alături de alți cercetători autohtoni [25], necesară pentru Curtea Constituțională din Republica Moldova, precum și pentru societatea noastră.

În sistemul separației puterilor, Curtea Constituțională este unicul subiect al puterii, menit să afle echilibrul optim dintre interesul public și cel privat, să apere individul, societatea și statul față de atentatele neîntemeiate, să mențină o stare de protecție și siguranță a statutului constituțional al tuturor și fiecărui subiect al relațiilor sociale și juridice.

Un asemenea moment decurge din însăși competența constituțională a Curții Constituționale ca unic organ investit cu dreptul de a interpreta Constituția și a preciza în baza acesteia a practicii de reglementare juridică și de aplicare practică a normelor de drept [26].

În același context, atragem atenția că justiția constituțională din cadrul tinerelor democrații tot mai mult devine un mijloc puternic de dezvoltare dinamică și stabilă a societății, de aprofundare a democrației și asigurare a demnității umane [27].

Generalizând asupra problemei studiate, subliniem că activitatea curților constituționale din cadrul statelor noilor democrații a avut și continuă să aibă un rol pozitiv în formarea și consolidarea instituțiilor democratice ale societății și a statului de drept, în realizarea principiului constituțional de respectare a drepturilor și libertăților omului și cetățeanului, a principiului răspunderii reciproce a statului și a cetățeanului, în consolidarea standardelor juridice internaționale în domeniul organizării și funcționării statului de drept.

### BIBLIOGRAFIE

1. Railean P., Costachi Gh. Menirea justiției constituționale în statul de drept contemporan. În: *Legea și Viața*, 2014, nr. 10, p. 4.
2. Butucea E. Rolul justiției constituționale în statul de drept. *Jurisprudența – componenta de bază a proceselor de integrare și a comportamentului legal modern*, material ale conferinței științifice internaționale din 2-3 noiembrie 2018. Chișinău, S.n., 2018, p. 46.
3. Kelsen H. Le controle de constitutionnalite des lois. Une etude comparative de Constitutions autrichienne et americaine. R.F.D.C, 1990, nr. 1, p. 28.
4. Eisenmann Ch. La justice constitutionnelle et la Haute Cour Constitutionnelle d'Autriche. Paris, Economica, PUAM, 1986, p. 291.
5. Deleanu I. Justiția constituțională. București, Lumina Lex, 1995, p. 9.
6. Fromont M. La justice constitutionnelle dans le monde. Paris, Dalloz, 1996, p. 2.
7. Favoreu L., Gaia P., Ghevontian R., Mestre J.-L., Pfersmann O., Roux A., Scoffoni G. *Droit constitutionnel*. 2e edition. Paris, Dalloz, 1999, p. 211.
8. Selejan-Guțan B. Excepția de neconstituționalitate. București, All Beck, 2005, p. 30.
9. Railean P., Costachi Gh. Menirea justiției constituționale în statul de drept contemporan. *Legea și Viața*, 2014, nr. 10, p. 6; Costachi Gh. Misiunea justiției constituționale în statul de drept. *Revista Națională de Drept*, nr. 4-6, 2020, Ediție specială ce cuprinde materialele conferinței științifico-practice internaționale din 5 iunie 2020 „Jurisdicția constituțională din Republica Moldova: abordări, probleme și perspective”. Chișinău, S.n., 2020, p. 41-52.
10. Muraru I., Constantinescu M. *Curtea Constituțională a României*. București, Albatros, 1997, p. 10.
11. Railean P., Costachi Gh. Menirea justiției constituționale în statul de drept contemporan. *Legea și Viața*, 2014, nr. 10, p. 6; Railean P. Mecanismul jurisdicțional de asigurare a legalității în statul de drept: Monografie. Chișinău, S. n., 2015, p. 486.
12. Арутюнян Г. Г. Конституционное правосудие и развивающееся общество. Доклад на Первом Международном конгрессе органов судебного конституционного контроля - Кейптаун, 23-24 января 2009 г. В: [http://www.venice.coe.int/WCCJ/Papers/ARM\\_Harutyunyan\\_Ru.pdf](http://www.venice.coe.int/WCCJ/Papers/ARM_Harutyunyan_Ru.pdf)
13. Мырзалимов Р. М. Конституционное правосудие и права человека. Вестник Российского университета дружбы народов. Серия юридические науки. Москва, 2013, № 1, p. 80.
14. Соколов А. Н. Правовое государство: от идеи до ее материализации. Калининград: Янтарный сказ, 2002, p. 248.

15. Арутюнян Г. Г. Конституционное правосудие и развивающееся общество. Доклад на Первом Международном конгрессе органов судебного конституционного контроля - Кейптаун, 23-24 января 2009 г. В: [http://www.venice.coe.int/WCCJ/Papers/ARM\\_Harutyunyan\\_Ru.pdf](http://www.venice.coe.int/WCCJ/Papers/ARM_Harutyunyan_Ru.pdf).

16. Railean P. Mecanismul jurisdicțional de asigurare a legalității în statul de drept: Monografie. Chișinău, S. n., 2015, p. 496.

17. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994. Republicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.78/140 din 29.03.2016 (cu modificări și completări ulterioare aduse prin Legea nr. 256 din 25.11.2016 și Legea nr. 70 din 13.04.2017).

18. Legea cu privire la Curtea Constituțională, nr. 317 din 13.12.1994. Monitorul Oficial, 07.02.1995, nr. 8.

19. Codul jurisdicției constituționale, nr. 502-XIII din 16.06.1995. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 53-54, din 28.09.1995.

20. Марокко Н. А. Функция защиты основных прав и свобод человека и гражданина в контексте реализации полномочий Конституционного Суда Российской Федерации. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Москва, 2009, p. 7.

21. Railean P. Mecanismul jurisdicțional de asigurare a legalității în statul de drept: Monografie. Chișinău, S. n., 2015, p. 498.

22. Railean P. Funcțiile Curții Constituționale într-o societate democratică. Importanța instituțiilor democratice în asigurarea drepturilor omului, Materialele conf. teoretico-științifice internaționale, 27-28 decembrie, 2010, mun. Bălți. Ch., 2011, p. 201.

23. Harutyunyan G. Justiția constituțională, expresie a esenței statutului de drept și a constituționalismului. Justiția constituțională: actualitate și perspective. Conferință internațională consacrată aniversării a 10-a a Curții Constituționale a Republicii Moldova. Responsabil de ediție V. Pușcaș. Chișinău, Cartdidact, 2005, p. 44.

24. Витрук Н. В. Цель, задачи и функции конституционного правосудия в государствах новой демократии. «Конституционное Правосудие» Вестник Конференции органов конституционного контроля стран молодой демократии, 2002, № 2 (16). В: <http://www.concourt.am/hr/ccl/vestnik/2.16-2002/vitruk.htm>

25. Railean P. The role of constitutional review in the process of building the rule of law – experience of the Constitutional Court of the Republic of Moldova. „The past and the future of the constitutional review in new democracies”, international conference organized by the Constitutional Court of Georgia, Batumi, 25-26.06.2011. Constitutional Law Review, 2012, nr. 5, p. 298.

26. Пулбере Д. Воздействие конституционной юрисдикции на общество. „Influent Constitutional Justice: its influence on society and on developing a global human rights jurisprudence”, World Conference on Constitutional Justice Cape Town, 23-24 January 2009. В: [http://www.venice.coe.int/WCCJ/Papers/MDA\\_Pulbere\\_RUS.pdf](http://www.venice.coe.int/WCCJ/Papers/MDA_Pulbere_RUS.pdf).

27. Railean P. The role of constitutional review in the process of building the rule of law – experience of the Constitutional Court of the Republic of Moldova. „The past and the future of the constitutional review in new democracies”, international conference organized by the Constitutional Court of Georgia, Batumi, 25-26.06.2011. Constitutional Law Review, 2012, nr. 5, p. 198.

# DREPTURILE ȘI LIBERTĂȚILE FUNDAMENTALE ALE OMULUI ȘI CETĂȚEANULUI: ABORDĂRI CONCEPTUALE

## FUNDAMENTAL HUMAN AND CITIZEN RIGHTS AND FREEDOMS: CONCEPTUAL APPROACHES

**Victor SANDU,**  
*doctorand, Școala doctorală Științe Juridice,*  
*Politice și Sociologice, Consorțiu Universitar administrat de*  
*Universitatea de Stat din Moldova*

### SUMMARY

*The study includes a summary analysis of the concepts of „rights” and „freedoms”, „human rights” and „citizens’ rights” in order to elucidate the essence, content and particularities of each. The assessments and definitions, formulated in the local and Romanian doctrine, are discussed, in order to finally give the personal assessment of these concepts.*

**Keywords:** *rights, freedoms, human rights, citizens’ rights, public freedoms, fundamental rights and freedoms.*

Drepturile și libertățile fundamentale ale omului, cu multitudinea lor de ramificații și implicații teoretice și practice, reprezintă un domeniu important de preocupare pentru fiecare stat, precum și pentru comunitatea internațională [11, p. 178]. În același context, și I. Deleanu subliniază pe bună dreptate că „a devenit, de asemenea, comun adevărul că edificiul constituțional al oricărei țări este cu siguranță sortit prăbușirii dacă principala coloană de susținere a acestuia – drepturile și libertățile omului și cetățeanului – nu este reală și durabilă. Indubitabil, dinamica istoriei umanității sugerează forma de mișcare a unui bumerang: totul pleacă de la om și revine la el, în folosul sau împotriva lui. Omul este reperul axiologic cardinal al oricărui sistem juridic” [5, p. 115].

Prezintă importanță faptul că realitatea a arătat că „democrația și drepturile (omului) realizează o unitate indescritibilă, un original circuit de feedback, ele sunt două categorii pereche în care una este condiția celeilalte” [5, p. 115]. În legătură cu aceasta, I. Deleanu afirmă că „democrația marchează emanciparea poporului, devenirea lui ca subiect al guvernării, o emancipare ce însă presupune puterea de autodeterminare a fiecărei persoane – deci, înzestrarea acestuia cu drepturi ce-i sunt inerente ca om și cetățean; regimul democratic se valorizează ca unul din modurile de exercitare a puterii, având la bază principiul reprezentativității, dar punerea în operă a acestui principiu presupune, bineînțeles, recunoașterea dreptului de a alege și de a fi ales, recunoașterea deci, și garantarea drepturilor electorale, ca cele mai importante drepturi politice, odată ales organul reprezentativ al țării, organul legiuitor este singurul competent să stabilească sistemul drepturilor și libertăților omului; garanțiile lor materiale și juridice, drepturile și libertățile, înfățișându-se astfel ca premisă și, totodată, ca produs al democrației...” [6, p. 178-179].

În acest succint preambul, care pune în prim-plan importanța drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, am utilizat asemenea expresii precum „drepturi”, „libertăți”, „drepturi și libertăți ale omului”, „drepturi și libertăți ale cetățeanului”. În legătură cu aceasta, considerăm necesare unele explicații terminologice, mai ales că și Constituția Republicii Moldova, precum și Constituțiile altor state și chiar documentele internaționale procedează în același fel.

Referitor la categoriile „drepturi”, „libertăți”, unii autori consideră că ele nu se situează pe același plan și nu au același conținut.

Cu toate acestea, în mare parte, categoriile de „drepturile omului” și „libertățile publice” sunt frecvent tratate în literatura de specialitate ca sinonime. Termenul „libertate” este rezervat „pentru acele drepturi în exercitarea cărora aprecierea titularului este strict exclusivă, numai el decide asupra posibilității de a face sau a nu face ceva (de exemplu, libertatea cuvântului, libertatea de asociere, libertatea întrunirilor etc.)” [6, p. 178], iar expresia „drepturile omului” presupune drepturile oricărei persoane ce se află în spațiul suveranității unui stat, indiferent de raportul cu statul respectiv, iar prin „drepturile cetățeanului” se înțelege „drepturile specifice ale acestei persoane care, prin raportul de cetățenie, aparține statului respectiv” [6, p. 178].

Cât privește clarificarea conceptelor de „drepturi ale omului” și „drepturi ale cetățeanului”, prof. G. Vrabie consideră că acest demers este determinat, pe de o parte, de polisemia cuvintelor – fenomen specific, îndeosebi, contemporaneității – și, pe de altă parte, de utilizarea unor concepte deosebite pentru desemnarea aceluiași fenomen. El este, de asemenea, impus de caracterul confuz al unor formulări, utilizate în Constituție, cum ar fi „drepturi ale omului și cetățeanului”, „drepturi ale cetățenilor”, „drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale” [18, p. 441].

De exemplu, Constituția Poloniei din 1992 și a Sloveniei din 1991 utilizează expresia „drepturi ale omului și cetățeanului”, Constituția Bulgariei din 1991 – „drepturi și îndatoriri fundamentale ale cetățenilor”, iar Constituția României din 1991 și a Republicii Moldova din 1994 – „drepturi și libertăți fundamentale” fără a face referire la titularul lor.

În documentele internaționale, precum și în actele normative interne, în prezent, sunt utilizate două noțiuni: „drepturi” și „libertăți” sau „drepturi ale omului”, „libertăți publice” etc. Fără a se face vreo distincție riguroasă între ele.

În România la nivel de act normativ s-a consacrat următoarele: a) „drepturile omului”, relevând concepția dreptului natural, privesc drepturile ca fiind inerente naturii umane, în afară și deasupra dreptului pozitiv, drepturi care au o natură transcendențială, sunt universale, aceleași dintotdeauna și pentru totdeauna; „libertățile publice” sunt categorii reale, prerogative, recunoscute și garantate juridic, situându-se deci pe planul dreptului pozitiv; b) „drepturile omului” reprezintă un minimum de prerogative necesare autodeterminării lui; „libertățile publice” sunt prerogative care asigură securitatea individului, protecția lui, semnificând adevărate creanțe față de societate [12].

În viziunea prof. G. Vrabie, unii autori fac o deosebire între „drepturi” și „libertăți”, „utilizând prioritar noțiunea de drepturi pentru a desemna drepturile omului, în general și sintagma libertățile publice pentru a desemna drepturile cetățeanului, în general” [19, p. 44].

Doctrina franceză face, de asemenea, o distincție între „drepturile omului” și „libertățile publice” [1,9,10,15,16]. Așa, de exemplu, „drepturile omului” sunt considerate „drepturi (s. n.) inerente naturii umane, drepturi ce se situează în afara

și deasupra dreptului pozitiv, având o natură transcendentă. Ele sunt universale, imuabile, imprescriptibile și inalienabile, potrivit concepției dreptului natural” [18, p. 443]. În acest context, G. Bourdeau califică drepturile omului ca „prerogative abstracte, recunoscute naturii umane...” [1, p. 12]. Iar „libertățile publice” sunt considerate „prerogative (s. n) recunoscute și garantate juridicește, situându-se, deci, pe planul dreptului pozitiv (s.n.). Ele asigură securitatea individului, constituind adevărate creanțe ale acestuia față de stat” [15, p. 15]. Sau, în expresia lui G. Bourdeau, sunt „prerogative efective” susceptibile de realizare [1, p. 12].

Acceptând aceste criterii de distincție, prof. G. Vrabie menționează că dacă distincția dintre „drepturile omului” și „libertățile publice”, care își avea o oarecare acoperire în realitate, până la crearea garanțiilor juridice ale drepturilor omului este astăzi depășită în multe privințe [18, p. 444], actualmente, protecția juridică a drepturilor omului este asigurată prin instrumente internaționale, instrumente care sunt recunoscute ca „având forță juridică pe plan intern” [18, p. 444]. Această stare de lucruri îi permite prof. G. Vrabie să concluzioneze că, astăzi, aceste două noțiuni: „drepturi” și „libertăți”, „sunt privite ca având același conținut. Ele sunt, ca natură juridică, drepturi subiective” [18, p. 444]. Această părere o împărtășim și noi, pe motiv că atât drepturile, cât și libertățile sunt subiective.

Dacă în dreptul internațional sintagmele „drepturi ale omului” și „libertăți ale cetățeanului” nu diferă prin nimic, subliniază prof. V. Popa, atunci în dreptul intern al statului există o deosebire. Expresia „drepturile omului” evocă drepturile ființei umane inserate în multiple declarații, convenții, pacte internaționale, deoarece recunosc drepturile naturale, inalienabile omului, drepturi inerente ale unei ființe înzestrate cu rațiune și conștiință pentru a duce un mod de viață civilizat [14, p. 302].

Însă, în cadrul unui stat, suveranitatea națională, „puterea politică aparține poporului care o exercită prin organele sale reprezentative sau în mod direct, prin referendum, din inițiativă populară. Acest drept, denumit și exclusiv politic, este exercitat numai de o anumită parte din popor, de cei ce dețin calitatea de cetățean” [14, p. 302]. Într-adevăr, constituțiile tuturor țărilor, inclusiv a Republicii Moldova, stabilesc că doar cetățenii Republicii Moldova dețin drepturile exclusiv politice.

De aici, conchidem că deosebirea dintre aceste două sintagme – „drepturile cetățeanului” și „drepturile omului” – constă în sfera drepturilor de care se poate prevala o persoană, situată pe teritoriul unui stat: „deplină” – dacă este cetățean al statului respectiv și „restrânsă” – dacă este cetățean străin sau apatrid, ceea ce de fapt este și reglementat din punct de vedere constituțional. Dar, din punctul de vedere al dreptului internațional, noțiunea „drepturile omului” este mai largă decât „drepturile cetățenilor”, aceasta deoarece instrumentele internaționale protejează la general „drepturile omului”, nefiind legate de cetățenie.

În ce privește definirea „drepturilor fundamentale”, literatura de specialitate nu este unanimă. În acest sens, prof. I. Muraru propune de luat în considerație următoarele momente: a) ele sunt drepturi subiective; b) sunt drepturi esențiale pentru cetățeni; c) datorită importanței lor, sunt înscrise în acte deosebite, cum ar fi declarații de drepturi, legi fundamentale (constituții). Acceptând în fond aceste trei criterii ce stau la baza definirii drepturilor și libertăților fundamentale, savanții în domeniu interpretează esența lor în diverse moduri.

a) Drepturile fundamentale sunt drepturi subiective, ceea ce, în viziunea prof. I. Muraru, înseamnă că ele sunt, „în ultimă instanță, facultăți ale subiectelor raportului juridic de a acționa într-un anumit fel sau de a cere de la ceilalți o atitudine

corespunzătoare și de a beneficia de protecția și sprijinul statului în realizarea pretențiilor legitime” [11, p. 173].

La rândul său, I. Deleanu consideră că „dreptul subiectiv este acea prerogativă conferită de lege, în temeiul căreia titularul dreptului poate – și uneori chiar trebuie – să desfășoare o anumită conduită și să ceară altora desfășurarea unei conduite adecvate dreptului său, sub sancțiunea prevăzută de lege, în scopul valorificării unui interes personal, direct, născut și actual, legitim și juridic protejat, în acord cu interesul general și cu normele de conviețuire socială” [6, p. 187].

În contextul dat, prof. G. Vrabie menționează că „drepturile juridice subiective sunt definite ca prerogative (puteri) ale unei persoane – prerogative prevăzute de dreptul pozitiv – în virtutea căruia aceasta poate să se comporte într-un anumit fel (poate să adopte un anumit comportament) sau să pretindă altora un anumit comportament, putând apela la ajutorul organelor etatice, în situația în care este împiedicată să adopte comportamentul licit dorit sau în situația în care pretinzând alteia, conform legii, un anumit comportament, aceasta nu-l adoptă” [18, p. 442].

Într-adevăr, la definirea dreptului subiectiv, așa cum am văzut mai sus, s-a ținut cont și de faptul că asigurarea acestuia la nevoie se face de către stat. Dar astăzi, s-a încetățenit o nouă practică conform căreia, dacă propriul stat nu asigură aceste prerogative, persoana lezată într-un drept poate să se adreseze unei organizații supranatale internaționale (cum ar fi Curtea Europeană a Drepturilor Omului de la Strasbourg). Iată de ce prof. G. Vrabie menționează pe bună dreptate că „definirea dreptului subiectiv ar trebui să reflecte și acest aspect” [18, p. 442], opinie pe care o împărtășim și noi.

b) Caracterizarea drepturilor fundamentale ca fiind drepturi esențiale pentru cetățean poate fi semnalată încă din primele lucrări importante în acest domeniu. Bunăoară, J.J. Rousseau în „Discurs asupra originii și fundamentelor inegalității dintre oameni”, sublinia că „... drepturile omului sunt daruri esențiale ale naturii, de care nimeni nu se poate atinge în nici un fel ...” [17, p. 145-146].

c) Datorită importanței lor, criteriului valoric de a fi drepturi esențiale pentru om, drepturile fundamentale sunt înscrise în acte deosebite, cum ar fi declarații de drepturi, legi fundamentale, de aici conferindu-li-se o formă și o crotire juridică aparte.

Pornind de la aceste criterii, I. Muraru subliniază că „drepturile fundamentale sunt acele drepturi subiective ale cetățenilor, esențiale pentru viața, libertatea și demnitatea acestora, indispensabile pentru dezvoltarea liberă a personalității umane, drepturi stabilite prin Constituție și garantate de aceasta și alte legi” [11, p. 174]. Aceleași criterii de definire a drepturilor fundamentale pot fi atestate și la alți autori, precum: T. Cârnaț [2, p. 27-28], V. Popa [14, p. 131] a etc.

În același context, prof. I. Guceac subliniază că „drepturile fundamentale ale omului reprezintă o categorie distinctă de drepturi subiective, esențiale, care în ansamblul lor formează o instituție juridică de drept constituțional, ale cărei norme de drept sunt consacrate în Constituție” [8, p. 91].

Referitor la distincția dintre drepturile fundamentale și celelalte drepturi subiective, prof. G. Vrabie consideră că ea trebuie făcută ținându-se cont de două criterii: „1) importanța lor pentru individ, pentru cetățean și 2) importanța lor pentru stat” [18, p. 447]. În acest context, autoarea definește drepturile fundamentale ale cetățeanului ca „prerogative indispensabile existenței lui în societate, afirmării și dezvoltării personalității sale, pe de o parte, și indispensabile conservării și



dezvoltării societății statale în ansamblul ei, pe de altă parte” [18, p. 447]. La aceste două criterii, prof. G. Vrabie îl adaugă și pe al treilea – de natură formală – și anume, „cel care se referă la actul juridic în care sunt consacrate”; enumerând Constituția, precum și pactele internaționale privitoare la drepturile omului [4].

Cu aceeași ocazie, prof. T. Drăganu precizează că „prin noțiunea de drepturi fundamentale cetățenești se desemnează acele drepturi ale cetățenilor care, fiind esențiale pentru existența fizică și integritatea psihică, pentru dezvoltarea materială și intelectuală a acestora, precum și pentru asigurarea participării lor active la conducerea statului, sunt garantate de însăși Constituție” [7, p. 151].

După cum se poate observa, savantul evidențiază următoarele criterii: a) drepturile fundamentale sunt esențiale pentru om; b) grație acestui criteriu ele sunt garantate de Constituție.

Cu toate că în definiție, T. Drăganu nu menționează caracterul subiectiv al drepturilor fundamentale, el nu poate nega această trăsătură. În acest sens, dânsul subliniază: „drepturile fundamentale ale cetățenilor nu trebuie concepute ca o categorie de drepturi deosebite prin natura lor de celelalte drepturi subiective. Întocmai ca orice drepturi subiective, ele sunt puteri garantate de lege voinței subiectului activ al raportului juridic, în temeiul cărora acesta este în măsură, în vederea valorificării unui interes personal direct, să se desfășoare o conduită determinată sau să pretindă subiectului o anumită comportare, la nevoie, poate fi impusă acestuia cu sprijinul forței de constrângere a statului” [7, p. 151].

Considerăm că prin expresia „drepturi fundamentale cetățenești”, prof. T. Drăganu îngustează noțiunea de drepturi fundamentale, atribuindu-le doar cetățenilor, ceea ce din punct de vedere științific, este incorect, deoarece chiar unele drepturi enumerate în definiție, ca „existența fizică” și „integritatea psihică”, „dezvoltarea materială și intelectuală”, aparțin pe deplin și cetățenilor străini și apatrizilor.

În concluzie, recunoscând reușită evidențierea celor trei criterii enumerate de prof. I. Muraru, în definirea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului și cetățeanului, considerăm că ele sunt drepturi naturale subiective esențiale pentru libera și deplina dezvoltare a personalității umane în spiritul libertății și demnității, drepturi stabilite și garantate prin Constituție și legi.

## BIBLIOGRAFIE

1. Bourdeau G. Les libertés publiques. Paris: LGDJ, 1966.
2. Cârnaț T. Protecția juridică a drepturilor omului. Chișinău, 2003.
3. Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale din 4 noiembrie 1950 (Roma), Ratificată de Republica Moldova prin Hotărârea Parlamentului privind ratificarea Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, precum și a unor protocoale adiționale la această convenție nr. 1298-XIII din 24.07.1997. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 21.08.1997, nr. 54-55/502.
4. Declarația Universală a Drepturilor Omului, adoptată de Adunarea Generală a ONU prin Rezoluția 217 A (III) din 10 decembrie 1948, la New York (Republica Moldova a aderat prin Hotărârea Parlamentului nr. 217-XII din 28.07.90). Publicată în ediția oficială „Tratate internaționale», 1998, volumul 1.
5. Deleanu I. Drept constituțional și instituții politice. Tratat, vol. II. București: Europa Nova, 1996.

6. Deleanu I. Drept constituțional și instituții politice, vol. I. București, Europa Nova, 1996.
7. Drăganu T. Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar, vol. I. Cluj-Napoca, Lumina Lex, 2000.
8. Guceac I. Curs element de drept constituțional, vol. II. Chișinău, 2004.
9. Morange J. Libertés publiques. Paris, PUF, 1985.
10. Mircher L. Le droit de l'homme et du citoyen. Paris, Economica, 1982.
11. Muraru I. Drept constituțional și instituții politice. București, Actami, 1998.
12. Ordinul Ministrului Justiției al României nr. 2055/C din 8 august 2007 pentru aprobarea Normelor metodologice privind primirea, păstrarea și restituirea bunurilor, obiectelor de valoare și valorilor, proprietate personal, ale persoanelor private de libertate. Monitorul Oficial al României nr. 617 din 6 septembrie 2007.
13. Pactul Internațional cu privire la drepturile civile și politice, adoptat la 16 decembrie 1966 la New York, ratificat de Republica Moldova prin Hotărârea Parlamentului nr. 217-XII din 28.07.1990 (în vigoare din 26 aprilie 1993).
14. Popa V. Dreptul public. Chișinău, ULIM, 1998.
15. Rivero J. Les libertés publiques. 6-e ed. Paris, PUFJ, 1982.
16. Robert J. Droit de l'homme et libertés fondamentales (avec la collaboration de J. Duffar). Paris, Montchrestien, 1993.
17. Rousseau J. J. Discurs asupra originii și fundamentelor inegalității dintre oameni. București: Editura Științifică, 1958.
18. Vrabie G. Organizarea politico-etatică a României. Drept constituțional și instituții politice, vol. II. Iași, Cugetarea, 1999.
19. Vrabie G. Organizarea politico-etatică a României. Drept constituțional și instituții politice, vol. I. Iași, Cugetarea, 1999.

## CÂTEVA CONSIDERAȚII PRIVIND LIBERTATEA RELIGIOASĂ ÎN ROMÂNIA ȘI REPUBLICA MOLDOVA

### SOME CONSIDERATIONS ON RELIGIOUS FREEDOM IN ROMANIA AND THE REPUBLIC OF MOLDOVA

**Nelu GHEORGHIȚĂ,**  
*doctorand, Școala Doctorală de Științe Juridice  
și Relații Internaționale,  
Universitatea de Studii Europene din Moldova*

#### SUMMARY

*Freedom of thought, conscience and religion is one of the foundations of a democratic society. The right to religious freedom is a right that belongs to the individual's conscience, which implies the right to have a religion, to have his own religious conviction, own conception of life and to manifest it in this respect. Romania and the Republic of Moldova, as members of the Council of Europe, ratified the European Convention on Human Rights, thus showing a clear desire to observe the right of their citizens to religious freedom.*

**Keywords:** *freedom, human rights, religious freedom, democratic society, conscience, religious conviction.*

Prin creație omul primește de la Dumnezeu unul dintre cele mai prețioase daruri și anume, libertatea. Libertatea voinței, împreună cu rațiunea și sentimentul reprezintă chipul lui Dumnezeu în om. Ea este baza prin care omul poate ajunge la asemănarea cu Dumnezeu, adică la perfecțiune.

De aceea, omul, pentru că a înțeles ceea ce a făcut Dumnezeu pentru el, și-a manifestat de-a lungul timpului sentimentul de recunoștință față de El și a ales să își exteriorizeze acest sentiment în diferite forme, fie individual, fie în grup.

Această exteriorizare a sentimentului religios nu a fost dintotdeauna liberă, pentru că în diversele etape ale societății umane, interesele și concepțiile religioase ale oamenilor nu au corespuns, de fiecare dată, cu interesele laice ale statelor. Din această cauză, de multe ori manifestarea sentimentului religios nu s-a putut realiza decât în mod individual sau cel mult, în familie.

Totuși, exteriorizarea convingerilor religioase în mod individual nu are aceeași putere ca cea manifestată într-o comuniune de rugăciune făcută în fața și împreună cu ceilalți, pentru că omul a înțeles că rugăciunea în comun este mai puternică decât cea individuală („căci unde sunt doi sau trei adunați în numele Meu acolo sunt și Eu împreună cu ei.” Matei XVIII, 20).

Ființa umană și-a dorit, dorește și va dori întotdeauna să își arate convingerile religioase prin propovăduirea acestora și prin atragerea unui număr cât mai mare de adepți. De aceea, mulți au suferit și încă mai suferă opresiuni, fie din partea celor de altă religie, fie chiar din partea societății și a administrației statale.

Comunitatea internațională nu a rămas surdă și oarbă la aceste asuprii religioase

și, după cel de al doilea război mondial a luat decizia stabilirii unor drepturi ale omului, printre care și dreptul fiecărei persoane umane și al comunităților religioase de a crede și de a gândi liber, cât și dreptul de a își manifesta credința sau convingerile religioase, individual sau în comun, în mod liber și neîngrădit.

Astfel, Declarația Universală a Drepturilor Omului, adoptată de Adunarea Generală a Organizației Națiunilor Unite la 10 decembrie 1948 recunoaște dreptul persoanei umane la gândire, conștiință și religie, stipulând în articolul 18 că „orice om are dreptul la libertatea gândirii, de conștiință și religie; acest drept include libertatea de a-și schimba religia sau convingerea, precum și libertatea de a-și manifesta religia sau convingerea, singur sau împreună cu alții, atât în mod public, cât și privat, prin învățătură, practici religioase, cult și îndeplinirea riturilor” [1].

ONU a reiterat importanța dreptului la libertatea de conștiință, gândire și religie și prin intermediul Convenției Internaționale cu privire la Drepturile Civile și Politice adoptată de Adunarea Generală a ONU la 16 decembrie 1966. Spre deosebire de Declarația Universală această Convenție obligă statele semnatare nu doar la declararea acestor drepturi, ci și la urmărirea respectării lor [2].

Totodată, dreptul la libertatea religioasă se regăsește și în Recomandările adoptate de Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei, cum ar fi:

a) Recomandarea nr. 1086 din 6 octombrie 1988 privind situația bisericilor și a libertății religioase din Europa de Est;

b) Recomandarea nr. 1202 din 2 februarie 1993 privind toleranța religioasă în societatea democratică;

c) Recomandarea nr. 1396 din 27 ianuarie 1999 privind religia și democrația.

În conformitate cu articolul 10 din Recomandarea nr. 1086/1988, Adunarea Parlamentară a arătat importanța dreptului de a practica religia, dreptul desfășurării de servicii religioase oriunde pe teritoriul statului, fără restricții, iar în articolul 15 prevede că statul laic nu trebuie să impună obligații religioase cetățenilor săi, iar articolul 4 din Recomandarea nr. 1396/1999 stipulează: „Oamenii politici nu se pot pronunța asupra chestiunilor de ordin religios” [3].

Începând cu data de 1 ianuarie 2007 România face parte din rândul statelor membre ale Uniunii Europene (UE). Conform Tratatului de la Lisabona „Uniunea respectă și nu aduce atingere statutului de care beneficiază, în temeiul dreptului național, bisericile și asociațiile sau comunitățile religioase din statele membre” (art 16C).

Pe fondul acestor prevederi, în lipsa unui model unic european de organizare a structurilor religioase, România, ca actual stat membru al UE, are dreptul și obligația de a-și reglementa intern situația structurilor religioase prezente pe teritoriul său, ținând cont de propria tradiție în domeniu și de realitățile actuale românești. În acest sens, statul român recunoaște, reglementează și garantează constituțional „dreptul la păstrarea, la dezvoltarea și la exprimarea identității religioase” (art. 6, alin.1), „libertatea credințelor religioase” (art. 29, alin. 1) și „libertatea și autonomia față de stat a cultelor religioase” (art. 29, alin. 3 și 5).

Prin intermediul Legii nr. 489/2006 privind libertatea religioasă și regimul general al cultelor, legislatorul român a (re)creat sistemul legal al cultelor recunoscute, introducând un sistem nou de relație cu diferitele structuri religioase prezente pe teritoriul României. Astfel, Legea nr. 486/2006 cuprinde cadrul legislativ general în ceea ce privește libertatea religioasă în România, precum și reglementări cu referire la relațiile dintre Statul român și culte, recunoașterea calității de cult, statutul personalului cultului, patrimonial cultelor, învățământul organizat de culte, etc. [4].

Prevederile legii cultelor (legea 489/2006) stipulează un sistem de clasificare pe trei nivele: culte religioase, la nivelul superior, urmate de asociații religioase și de grupări religioase, la nivelele inferioare. Organizațiile de la cele două nivele superioare au statut de persoană juridică, în timp ce grupările religioase nu au. Asociațiile laice înființate în conformitate cu prevederi separate ale legii cu privire la asociații și fundații pot desfășura și ele activități religioase și au statut de persoane juridice.

În cazul altor organizații care doresc să obțină statutul de culte recunoscute, legea prevede că acestea trebuie să demonstreze 12 ani de activitate neîntreruptă din 2006 până în prezent. În aceste condiții, o asociație religioasă este eligibilă pentru a solicita statutul de cult dacă numărul de membri reprezintă cel puțin 0,1% din populație (aproximativ 21.500 de persoane).

Legea definește o asociație religioasă drept asociație cu cel puțin 300 de membri care împărtășesc și practică aceeași religie, care a obținut statut de persoană juridică prin înscrierea în Registrul asociațiilor religioase instituit la grefa judecătoriei din circumscripția teritorială unde își are sediul central. Pentru a se înscrie, asociațiile religioase trebuie să furnizeze autorităților datele personale ale membrilor (de exemplu numele, adresa, CNP-ul și semnătura), pe care, conform legii, autoritățile nu le pot împărtăși altor instituții publice și nu le pot folosi în niciun alt mod. Pentru a funcționa ca asociații religioase, organizațiile au nevoie și de aprobarea Secretariatului de Stat pentru Culte, aflat în subordinea Cancelariei Prim-Ministrului.

Legea definește o grupare religioasă drept un grup de persoane care au aceeași credință. Grupările religioase nu trebuie să se înscrie pentru a practica o credință religioasă și nu au nevoie de aprobarea Secretariatului de Stat pentru Culte pentru a-și desfășura activitatea.

Asociațiile civile care desfășoară activități religioase funcționează ca asociații și fundații laice; cu toate acestea, ele nu au aceleași beneficii precum cultele sau asociațiile religioase. Aceste asociații nu necesită aprobarea Secretariatului de Stat pentru Culte pentru a-și desfășura activitatea. Înscrierea lor intră sub incidența prevederilor legale referitoare la înființarea fundațiilor, asociațiilor și organizațiilor neguvernamentale (ONG-uri), care solicită un număr minim de trei membri. Acestor asociații civile nu li se solicită să furnizeze datele personale ale membrilor.

Culte sunt eligibile pentru sprijin financiar și alte forme de sprijin de stat. Ele au dreptul să predea ore de religie în școlile publice, să primească fonduri guvernamentale pentru construirea de lăcașuri de cult, pentru plata parțială a salariilor membrilor clerului cu fonduri de la buget, pentru difuzarea de programe religioase la radio și la posturile de televiziune și pentru obținerea de licențe de difuzare pentru propriile posturi. Conform legii, nivelul de finanțare primit de culte depinde de numărul de adepți raportat la ultimul recensământ, precum și de „nevoile reale ale respectivului cult religios”.

Asociațiile religioase nu primesc finanțare de stat, însă atât acestea, cât și cultele sunt scutite de impozitarea veniturilor și a clădirilor folosite în scopuri religioase, educaționale sau alte scopuri sociale. Grupările religioase nu beneficiază nici de finanțare de stat, nici de scutire de impozitare.

Atât cultele, cât și asociațiile religioase pot închiria sau deține proprietăți, pot publica sau importa literatură religioasă, pot desfășura activități de prozelitism, pot înființa școli și spitale și furniza servicii educaționale și medicale, pot deține cimitire și pot beneficia de scutiri de impozite pe veniturile și clădirile folosite în scopuri

religioase, educaționale și alte scopuri sociale. Grupările religioase nu au statut de persoană juridică pentru a se putea implica în astfel de activități; cu toate acestea, ele își pot practica credințele religioase, inclusiv în public.

Asociațiile civile implicate în activități religioase se pot implica în activități de cult și pot deține cimitire. Deși nu beneficiază de aceleași scutiri de impozite sau alte beneficii acordate cultelor și asociațiilor religioase, ele pot beneficia de avantajele fiscale și celelalte beneficii acordate asociațiilor și fundațiilor civile.

Prevederile legale permit autorităților locale să finanțeze lăcașuri de cult și școli teologice care aparțin cultelor, inclusiv să furnizeze fonduri pentru salariile personalului și întreținerea clădirilor, renovarea și conservarea sau construcția de lăcașuri de cult. Nu există prevederi similare pentru asociațiile religioase sau pentru alte asociații implicate în activități religioase; cu toate acestea, aceste asociații pot primi finanțare prin prevederile legale referitoare la asociațiile și fundațiile civile [5].

În Republica Moldova drepturile omului, inclusiv cele privitoare la libertatea religioasă, sunt recunoscute datorită faptului că acest stat este membru al ONU și al Consiliului Europei.

Constituția Republicii Moldova din 29 iulie 1994, intrată în vigoare din 27 august 1994, la art. 4, alin. 2 reafirmă angajamentele asumate de stat ca urmare a aderării la organisme internaționale menționate mai sus, conform căruia „dacă există neconcordanțe între pactele și tratatele privitoare la drepturile omului la care Republica Moldova este parte și legile ei interne, prioritate au reglementările internaționale” [6].

Totodată Plenul Curții Supreme de Justiție din Republica Moldova prin Hotărârea nr. 17 din 16 iunie 2000 prevede: „Prin aderarea la CEDO Republica Moldova și-a asumat obligația de a garanta protejarea drepturilor și a libertăților proclamate de CEDO ale tuturor persoanelor aflate sub jurisdicția sa” [7].

Constituția Republicii Moldova stipulează în articolul 31 alin. 2, 3 și 4 următoarele: „Culte religioase sunt libere și se organizează potrivit statutelor proprii, în condițiile legii. În relațiile dintre cultele religioase sunt interzise orice manifestări de învrăjbire. Cultele religioase sunt autonome, separate de stat și se bucură de sprijinul acestuia, inclusiv prin înlesnirea asistenței religioase în armată, în spitale, în penitenciare, în aziluri și orfelinate” [8].

Astfel, Republica Moldova se declară stat laic care va respecta libertatea de conștiință și de religie, va asigura libertate cultelor și autonomia acestora.

Într-o măsură mai largă libertatea de religie este reglementată de Legea nr. 125-XVI din 5 mai 2007 cu privire la cultele religioase și părțile lor componente. În articolul 4, alin. 1 din această lege, mai pe larg decât în Constituție se stipulează că „Orice persoană are dreptul la libertatea de gândire, de conștiință și de religie. Acest drept trebuie exercitat în spirit de toleranță și de respect reciproc și cuprinde libertatea de a aparține sau nu unei anumite religii, de a avea sau nu anumite convingeri, de a-și schimba religia sau convingerile, de a profesa religia sau convingerile în mod individual sau în comun, în public sau în particular, prin învățătură, practici religioase, cult și îndeplinirea riturilor. Fiecare persoană și comunitate religioasă poate adera liber la orice cult religios” [9].

În concluzie, putem afirma cu certitudine că omul se naște liber datorită faptului că Dumnezeu l-a creat liber. De aceea libertatea este întipărită în ființa umană încă de la concepție ca o pecete dumnezeiască, care ne arată clar că este o ființă destinată veșniciei.

Acest fapt a fost constatat de omenire de-a lungul vremii și de aceea manifestarea libertății religioase a devenit mai întâi cutumă, apoi din cutumă a devenit recomandare, iar din recomandare, lege.

În zilele noastre, majoritatea statelor lumii respectă libertatea religioasă, iar țările noastre, România și Republica Moldova, alături de celelalte țări europene, au corelat legislația internă cu cea europeană și internațională în vederea respectării și garantării acestei libertăți, atât de către autoritățile centrale, cât și de autoritățile locale din cele două state.

### BIBLIOGRAFIE

1. Declarația Universală a Drepturilor Omului. În: [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org) (accesat la 24.11.2020).
2. Pactul internațional din 16 decembrie 1966. În: [www.legislatie.just.ro](http://www.legislatie.just.ro) (accesat la 24.11.2020).
3. Studiu-„Libertatea de conștiință, gândire și religie-actualitate și perspective de reglementare”. În: [www.justice.gov.md](http://www.justice.gov.md) (accesat la 23.11.2020).
4. Patriarhia Română, Ghidul legislației în vigoare privind exercițiul libertății religioase în România, editura Institutului Biblic și de Misiune Ortodoxă, București, 2014, p.5.
5. Patriarhia Română, op.cit., p. 222-223.
6. Constituția Republicii Moldova. În: [www.parlament.md](http://www.parlament.md) (accesat la 24.11.2020).
7. Hotărârile explicative ale Curții Supreme de Justiție. În: [www.jurisprudenta.csj.md](http://www.jurisprudenta.csj.md) (accesată la 24.11.2020).
8. Constituția Republicii Moldova. În: [www.parlament.md](http://www.parlament.md) (accesat la 24.11.2020).
9. Legea nr. 125 din 11-05-2007 privind libertatea de conștiință, de gândire și de religie. În: [www.legis.md](http://www.legis.md) (accesat la 24.11.2020).



# ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ ȘI DREPTUL COPILULUI DE A CREȘTE ÎNTR-UN MEDIU FAVORABIL ȘI AFECTUOS

## PUBLIC ADMINISTRATION AND THE CHILD'S RIGHT TO GROW IN A FAVORABLE AND AFFECTIVE ENVIRONMENT

**Lenuța GIURGEA,**  
**doctorandă,**

**Universitatea de Studii Europene din Moldova**

### SUMMARY

*The article addresses the topic of the child's right to grow up in a favorable and affective environment. This right should be provided and observed by state bodies competent in the field.*

**Keywords:** *minor, protection, guardianship authorities, justice.*

În orice stat de drept, administrația publică este un instrument, în esență sa indispensabil, în atingerea unor obiective esențiale, privind realizarea valorilor socio-economice și politice. În scopul satisfacerii interesului general, valorile politice sunt stabilite prin acte juridice ale puterii publice.

În societatea civilă este imperios necesară politica de comunicare între instituțiile statului, stabilind strategii de comunicare, esențiale în buna funcționare a mecanismelor democratice.

Având în vedere complexitatea societății actuale, cât și rezultatele scontate din partea administrației publice, gândirea sistemică trebuie să fie abordarea care prevalează în managementul public.

Încrederea în administrația publică este dată de calitatea serviciilor publice desfășurate, aceasta reprezentând un indicator esențial al bunei funcționări generale a statului. Totodată succesul activității administrației publice este dat de calitatea personalului. O atenție deosebită este acordată intereselor copiilor.

Fiecare copil are dreptul la protecție. În Republica Moldova, sistemele naționale de protecție a copilului, sunt consolidate de UNICEF, în special în domeniile separării de familie, accesului la justiție și protecției împotriva violenței, abuzului și exploatării.

La nivel internațional s-a realizat un studiu comparativ cu privire la monitorizarea drepturilor copilului pe plan local. În acest sens, au fost analizate modelele de descentralizare din 7 țări, inclusiv Republica Moldova concluzionând că aceasta prezintă o „deconcentrare în context centralizat” în care au fost identificate situații mixte de genul - autorităților centrale ce garantează procesul de consiliere metodologică și supervizare.

Prin descentralizarea sistemică la nivel macro a serviciilor de protecție a copilului se delega puterea administrativă către autoritățile județene, transferându-se, în același timp responsabilitatea serviciilor către autoritățile locale.

Cu toată această descentralizare centrală, coordonarea eforturilor în domeniile

educație, sănătate și protecția copilului la nivel local ridică reale probleme datorită faptului că procesul de descentralizare încă este incomplet.

Colaborarea serviciilor administrației publice este folosită de către asistenții sociali ca un mijloc de lucru în cercetarea, cunoașterea, cooperarea și realizarea planurilor de intervenție.

Scopul comun al acestei conlucrări între servicii este garantarea unui ajutor corespunzător atât copilului cât și părinților [1].

Ajutorul copilului și părinților se concretizează în următoarea structură:

- se înregistrează observațiile și informațiile de la participanți;
- se evaluează în detaliu starea psihosocială a familiei prin raportare la starea copilului;
- se evaluează situația copilului și posibilitățile familiei de a-și asuma responsabilitatea îngrijirii unui copil sau, în cazul imposibilității acesteia de a îngriji copilul, plasarea în altă familie sau în regim instituționalizat;
- se realizează o schemă de intervenție pe termen scurt și lung;
- responsabilitățile se repartizează în cadrul familiei, realizându-se în mod constant schimb de informații între toate părțile participante, în măsura evoluării intervenției, adaptând un plan personalizat de îngrijire a copilului;
- în tot procesul intervenției, cât și în cooperarea de breaslă apar obstacole inevitabile ce sunt clarificate;
- în vederea eficientizării activității în domeniul protecției copilului, se utilizează o bază de date ce cuprinde serviciile existente la nivel de comunitate/raion/național. Datorită acestei baze specialiștii au posibilitatea să intervină eficient și cu promptitudine la necesitățile beneficiarului.

În orice situație „interesul superior al copilului” este pilonul tratamentului ce urmează a fi administrat copilului victimă de către toți cei implicați în sarcina cărora este pusă apărarea și garantarea drepturilor copilului. Cazurile de încălcare a drepturilor copiilor sunt soluționate în mare măsură prin intermediul autorităților tutelare care activează în fiecare raion/municipiu. În baza legislației în vigoare, copiii, începând cu vârsta de 14 ani, pot să contacteze direct aceste instituții în cazul de încălcare a drepturilor [2].

Totodată copiii pot să se adreseze cu sesizări direct în instanța de judecată. Cel mai elocvent exemplu a activității autorității tutelare este mun. Chișinău, unde există o Direcție municipală pentru protecția drepturilor copilului (DMPDC). O prioritate esențială a acestei Direcții este participarea la dezbaterile în instanța de judecată a litigiilor privind protecția drepturilor copilului. Cu titlu de exemplu arătăm că în anul, 2001 colaboratorii Direcției au participat la examinarea a 451 de procese în instanțele judecătorești în interesul copiilor; 2002 – 487 procese; 2003- 640 procese; 2004 – 755 procese; 2005- 922 procese; 2006-978 procese.

O problemă de maximă importanță pentru autoritățile statului este problema traficului de minori.

Organele de stat întreprind măsuri eficiente împotriva traficului de copii și de ajutorare a celor care au suferit de pe urma acestui fenomen. Serviciul Grăniceri este într-o colaborare constantă cu organele competente în traficul de ființe umane atât din țară cât și de peste hotare, Colaborarea este realizată pentru a preveni traficul de copii, iar în cadrul aparatului central al Serviciului Grăniceri funcționează în regim non-stop linia specială la care poate apela orice persoană în cazuri de dispariție a copiilor.

Conform art. 2931 din Legea 112/2020, cererea privind înapoierea copilului în statul reședinței sale obișnuite și cea privind exercitarea dreptului de vizitare a copilului, în conformitate cu Convenția asupra aspectelor civile ale răpirii internaționale de copii, întocmită la Haga la 25 octombrie 1980, se depune la Curtea de Apel Chișinău de către autoritatea centrală din Republica Moldova pentru implementarea prevederilor convenției menționate sau de către reclamant [3].

Cererea privind înapoierea copilului în statul reședinței sale obișnuite și/sau cea privind exercitarea dreptului de vizitare a copilului se examinează de către Curtea de Apel în ședință închisă, cu participarea obligatorie a reclamantului și a părâtului sau a reprezentanților acestora.

Instanța examinează cererile în mod prioritar și judecă cauza în fond în termen de 10 zile lucrătoare de la data admiterii cererii.

Potrivit recomandărilor internaționale, în cadrul proceselor ce implică copiii, aceștia trebuie să fie tratați în cele mai potrivite condiții, ținându-se cont de vârsta lor, nivelul de maturitate și deficiențele de comunicare pe care le-ar putea avea [4].

Pentru sistemul de justiție din Republica Moldova lipsa unui concept privind specializarea profesioniștilor din domeniul legislativ, care instrumentează cauze ce au ca obiect copii reprezintă un targhet de atins și perfecționat. În acest sens se organizează instruirii sporadice, în special inițiate de societatea civilă.

### **BIBLIOGRAFIE**

1. Strategia Europeană a Republicii Moldova. Chișinău, 2005.
2. Ordinul comun al Ministerului Muncii, Protecției Sociale și Familiei, Ministerul Afacerilor Interne, Ministerul Educației și Ministerul Sănătății nr. 153/1043/1042/293 din 08 octombrie 2014.
3. Legea 112/2020 . Publicată la 14-08-2020 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 205-211 art. 454.
4. Alexandru Ioan. Drept Administrativ Comparat. București, Editura Lumina Lex, 2000.

## UNELE CONSIDERAȚII PRIVIND ACORDAREA ASISTENȚEI JURIDICE EX OFFICIO

### SOME CONSIDERATIONS REGARDING THE PROVISION OF EX OFFICIO LEGAL ASSISTANCE

**Dumitru GUȘAN,**  
*magistru în drept, audient INJ*

#### SUMMARY

*The right to defense is enshrined in all modern legal norms, for the archaic sophistic dilemma is no longer valid when demanding the necessity of defense is denied, starting from the erroneous assessment that: either the accused is innocent, and then he does not need a defender, or he is guilty, and his defense is no longer necessary. Because the right to defense has not been considered, in the modern doctrine as a mere law, but as a principle inherent in the rule of law, which aligns with the concept of modern human rights, it was passed to the norms of international law and has been enshrined in the Universal Declaration of Human Rights, the International Covenant on Civil and Political Rights, as well as in the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms of 4 November 1950.*

*A basic interest of the state is to ensure the provision of free legal assistance to categories of citizens at the request of the criminal prosecution bodies or the court. But more and more often the question arises of the impossibility of realization in the current conditions of chronic insufficiency of state means. The fees of ex officio lawyers are lower than the average fees of lawyers in the country, and lawyers usually rightly regard them as insufficient.*

**Keywords:** *legal assistance, defender, legislation, criminal trial, normative act, accused, judge, prosecution, defense, ex officio.*

În fluxul schimbărilor ce au loc actualmente în societate una din principalele sarcini în întărirea bazei juridice a vieții de stat și obștești le revine autorităților publice în persoana organelor de ocrotire a normelor de drept. Acestea trebuie să contribuie la consolidarea legalității și a ordinii de drept, la prevenirea și lichidarea infracțiunilor, la ocrotirea intereselor societății și a drepturilor și libertăților cetățenilor în litera și spiritul respectării neabătute a Constituției ca lege fundamentală a țării și a celorlalte acte normative.

Deopotrivă cu organele de stat o activitate de ocrotire a normelor de drept este înfăptuită de către organizațiile obștești, și în special avocatura, care în conformitate cu prevederile alin.1 art.1 al Legii Republicii Moldova nr. 1260-XV din 19 iulie 2002 cu privire la avocatură [5] reprezintă o instituție de drept independentă a societății civile, menită să asigure, pe bază profesională, acordarea de asistență juridică calificată persoanelor fizice și juridice, în scopul apărării drepturilor, libertăților și intereselor lor legitime, precum și al asigurării accesului la înfăptuirea justiției. Este unanim recunoscut că accesul la serviciile unui avocat competent este un element

indispensabil al accesului liber la justiție. Apărătorul are rolul de a preîntâmpina eventualele greșeli și abuzuri ale justiției sau ale organelor de urmărire penală, situație, din păcate, întâlnită destul de des [17, p. 50].

Cunoașterea bazei juridice de activitate a apărătorului, a statutului său procesual este importantă nu doar pentru avocați, ci și pentru celelalte funcții juridice (ofițeri de urmărire penală, procurori, judecători), deoarece fiecare din ei conlucrează cu reprezentantul apărării la soluționarea cauzelor penale.

Dreptul la apărare este consacrat în toate normele legale moderne, căci nu mai este valabilă arhaica dilemă sofistică prin care se neagă necesitatea apărării, pornindu-se de la aprecierea eronată că: sau acuzatul e nevinovat și atunci nu are nevoie de apărător ori e vinovat și atunci apărarea acestuia nu mai este necesară. Deoarece dreptul la apărare nu a fost considerat în doctrina modernă ca un simplu drept, ci în calitate de principiu inerent ordinii de drept, care se aliniază concepției contemporane asupra drepturilor omului, el a fost trecut în multe norme de drept internațional, fiind inclus în Declarația Universală a Drepturilor Omului, în Pactul Internațional cu privire la Drepturile Civile și Politice, precum și în Convenția Europeană a Drepturilor Omului și Libertăților Fundamentale din 4 noiembrie 1950 [1].

La moment baza normativă ce consfințește dreptul la apărare se află la un nivel mai înalt comparativ cu etapele precedente de dezvoltare ale procesului penal autohton. Astăzi legea nu doar recunoaște bănuیتului, învinuitului un drept la apărare iluzoriu și teoretic, ci pune în sarcina reprezentantului organului de urmărire penală asigurarea posibilității reale pentru persoana implicată într-un proces penal de a realiza acest drept, astfel fiind vorba de obligarea subiectului oficial de a asigura condițiile necesare pentru implementarea în viață a prevederilor legii.

Recunoscând legitimă o asemenea consacrare, Constituția Republicii Moldova [3] prevede în art. 26 dreptul la apărare printre drepturile fundamentale ale cetățenilor, fiind reluat și în art. 11 al Legii cu privire la organizarea judecătorească, prin care se concentrează: dreptul la apărare este garantat, în tot cursul procesului părțile au dreptul să fie asistate de un avocat ales sau numit din oficiu.

Codul de procedură penală al RM [4], fiind legea de bază care disciplinează desfășurarea procesului penal, înscrie printre regulile de bază ale acestei activități sociale, garantarea dreptului la apărare. În acest sens, art. 17 al CPP al RM [4] garantează în tot cursul procesului penal dreptul părților de a fi asistate sau, după caz, reprezentate de un apărător ales sau numit din oficiu. Același articol mai precizează expres că organul de urmărire penală și instanța de judecată sunt obligate să asigure participanților la proces deplină exercitare a drepturilor procesuale în condițiile prevăzute de lege, precum și obligativitatea asigurării bănuیتului, învinuitului, inculpatului dreptul la asistență juridică calificată.

Realizarea principiului dreptului la apărare este asigurat de următoarele garanții: acordarea de drepturi procesuale bănuیتului, învinuitului, inculpatului pe tot parcursul procesului penal; partea, de regulă, nu este obligată să aibă un apărător, cu excepția cauzelor care necesită apărare obligatorie (art. 69 CPP al RM); partea are la dispoziție o serie de garanții și drepturi procesuale care îi permit să se apere prin mijloace proprii (art. 64, 66 CPP al RM).

Deci, actualmente una dintre componentele esențiale ale dreptului la apărare este dreptul de a folosi serviciile unui avocat în vederea realizării cât mai eficiente a garanției procesuale menționate.

Statul de drept conferă și garantează cetățeanului cele mai largi drepturi

și libertăți în toate domeniile vieții sociale. Realizarea drepturilor și libertăților constituționale ale persoanei se efectuează prin acțiunile statului de prevenire și curmare a atentatelor criminale asupra acestor drepturi, de pedepsire a infractorilor și recuperare a prejudiciului. Doar în caz de necesitate cetățeanul de sine stătător întreprinde careva acțiuni ce produc efecte juridice în vederea realizării și apărării drepturilor și libertăților sale [14, p. 23].

Asigurarea asistenței juridice calificate tuturor persoanelor care o necesită în zilele noastre este considerată ca fiind un principiu constituțional de o importanță majoră. El este consfințit în art. 26 Constituția RM [3], precum și în multe acte normative care ar trebui să garanteze cetățenilor accesul liber la justiție și dreptul bănuitalui, învinuitului și inculpatului la apărare.

Supremația legii este și trebuie să fie o trăsătură esențială a statului de drept. Ea reprezintă o totalitate de idei, de proceduri și tradiții, îndreptate spre afirmarea conceptului că dreptul este mai presus decât violența, că toate activitățile publice și procedeele de realizare a puterii trebuie să fie direcționate de lege și nu de dorința unor sau altor persoane. Pe lângă ideile care inspiră societății acceptarea supremației legii mai este nevoie de niște proceduri strict determinate de implementare în viață a acestui principiu. O importanță deosebită o are practica de toate zilele: în ce măsură se realizează aici principiile democratice?

Unul din aspectele esențiale ale asigurării în practică a supremației legii este accesul la sistemul justiției. „Equal justice under the law” (O justiție egală și în baza legii) – așa am putea traduce deviza de pe fațada Curții Supreme de Justiție a SUA. Dar nu putem vorbi despre o justiție egală dacă nu asigurăm posibilități egale pentru fiecare cetățean de a beneficia de asistență juridică calificată. Spre regret, justiția deseori lucrează prea greu și apelarea la ea costă prea scump. Cetățenilor care nu dispun de mijloace suficiente le este dificil să beneficieze de asistență juridică de calitate, lucru inacceptabil într-o țară democratică, deoarece accesul la justiție nu poate fi pus în dependență de capacitatea de plată. Experiența țării noastre în acest domeniu nu diferă mult de a altor state. Deși Constituția Republicii Moldova [3] în art.26 declară: „În tot cursul procesului părțile au dreptul să fie asistate de un avocat, ales sau numit din oficiu”, această normă constituțională la implementarea în viață întâmpină careva dificultăți:

- legea moldovenească rămâne deocamdată silențioasă în ceea ce privește scopul asistenței juridice și nici nu-i dă vreo definiție;

- categoriile de persoane generic numite „social vulnerabile” ale căror venituri nu admit posibilitatea alegerii unui avocat sunt, de fapt, privați de dreptul de a beneficia de o apărare calitativă și impactul negativ al acestei situații este evident în special în cauze complexe ce necesită experiență și pregătire teoretică fundamentală;

- nici legislația și nici practica nu oferă garanții suficiente pentru protecție juridică din oficiu calitativă și nu oferă criterii calitative pentru selectarea apărătorului capabil să ofere asemenea servicii juridice;

- nu există prevederi legale care ar conține mecanisme de control asupra calității serviciilor prestate de avocații din oficiu atât din partea statului, cât și din partea Consiliului Baroului;

- sursele financiare alocate asistenței juridice nu sunt nici pe departe suficiente pentru asigurarea unui acces liber la justiție și, respectiv, a dreptului la apărare și asigurarea egalității părților în proces;

- lipsește atât mecanismul de evaluare a admisibilității la servicii de asistență

garantate de stat (stabilirea gradului de sărăcie), cât și criteriile de admisibilitate pentru avocați care să presteze servicii cu banii statului [12, p. 19-20].

Reprezentarea intereselor clientului în relațiile cu organele de drept în condițiile actuale de luptă intensivă cu criminalitatea este o formă de muncă a avocatului pe o perioadă de lungă durată. În scopul asigurării concurenței în condițiile inegalității economice și posibilității juridice ale părților, avocaților le revine obligația ce rezultă din art. 26 Constituția Republicii Moldova [3] de a acorda asistență juridică din oficiu în cazurile numirii de către organele de urmărire penală și instanța de judecată, prevăzute de dispozițiile Codului de procedură penală. Astfel dreptul la asistență juridică gratuită este consfințit atât în legislația națională (Constituția Republicii Moldova, Codul de procedură penală și Legea cu privire la avocatură), cât și în cea internațională (Convenția Europeană a Drepturilor Omului și Libertăților Fundamentale, Principiile de bază cu privire la rolul juriștilor) [11, p. 14].

În acest sens alin. 3 art. 6 CEDO [1] stipulează: „orice acuzat are dreptul în special să se apere el însuși sau să fie asistat de un apărător ales de el și, dacă nu dispune de mijloace necesare pentru a-l plăti, să poată fi asistat în mod gratuit de un avocat din oficiu, atunci când interesele justiției impun acest lucru”. Conform opiniei Curții, dreptul la asistență juridică gratuită, atunci când interesele justiției o cer, nu constituie o alternativă la dreptul de a se apăra singur, ci un drept independent, cu privire la care se aplică normele obiective. Dacă o cauză ridică probleme juridice ce necesită un anumit nivel de cunoștințe profesionale, statul nu trebuie să-l lase pe cel acuzat să răspundă singur acestor exigențe [10, p. 28]. Dacă învinuitul nu dispune de mijloace suficiente pentru a achita serviciile avocatului, aceste cheltuieli le va acoperi Curtea. O trăsătură esențială a art.6 (3) (c) este faptul că prin intermediul ei se garantează nu o apărare teoretică și iluzorie (pro forma), ci o asistență juridică concretă și reală (effective). „Scopul Convenției este nu garantarea drepturilor teoretice și aparente, dar a acelor reale și vizibile. Aceasta îndeosebi se referă la dreptul la apărare, luând în considerație importanța majoră a dreptului la accesul liber la justiție într-o societate democratică, din care dreptul la apărare decurge [16, p. 194].

În doctrină se face următoarea interpretare a noțiunii de „asistență juridică”: „persoanele care nu dispun de mijloace suficiente trebuie să fie asigurate cu asistență juridică gratuită (apărare de stat). Implementarea în practică a acesteia se pune în sarcina organelor de stat, a birourilor locale de avocați sau a colegiilor speciale create în acest scop. Acordarea asistenței juridice în acest temei capătă o importanță deosebită în țările care mai suferă de sărăcie și analfabetism și trebuie privită nu ca o acțiune de caritate, ci ca o realizare a democrației în practică” [8, p. 34].

Deși legislația moldovenească rămâne deocamdată tăcută în ceea ce privește scopul asistenței juridice și nici nu-i dă vreo definiție, totuși acestea pot fi lămurite pe cale indirectă. Astfel, legea nr. 1260-XV [5] și Statutul profesiei de avocat determină condițiile în care Baroul este obligat să asigure asistența juridică. Instituția în cauză are rolul de a asigura apărarea când aceasta este obligatorie conform prevederilor art. 69 CPP (apărare din oficiu), precum și în situațiile de vădită imposibilitate de angajare a unui avocat (apărare gratuită). Cu alte cuvinte, acest gen de asistență judiciară este atunci când între avocat și client nu există contract de asistență juridică. Aici se desprind două noțiuni care nu trebuie confundate:

- 1) apărarea din oficiu;
- 2) apărarea gratuită [9, p. 107].



Așa, art. 5 al Legii cu privire la avocatură [5] „Dreptul la asistență juridică profesională” prevede că statul garantează asistență juridică profesională tuturor persoanelor. Persoanele fizice și juridice sunt în drept să beneficieze, în modul stabilit, de asistență juridică a oricărui avocat în bază de acord al părților, iar în cazurile prevăzute de lege, plata pentru asistență juridică profesională se achită din bugetul de stat. Reieșind din starea materială a persoanei, avocatul îi poate acorda acesteia asistență juridică în mod gratuit.

În conformitate cu dispoziția art. 70 CPP [4], organul de urmărire penală sau instanța solicită numirea din oficiu a apărătorului de către biroul de avocați în următoarele situații:

- 1) la cererea bănuितului, învinuitului;
- 2) în cazul în care participarea apărătorului la procesul penal este obligatorie, iar bănuitul, învinuitul nu are apărător ales.

Trebuie făcută diferențierea clară între apărarea din oficiu și asistența juridică în calitate de element esențial al accesului la justiție. Deși prima se conține în cea de a doua, aceasta însă nu i se substituie. Asistența juridică din oficiu are menirea să îndeplinească o condiție procesuală fără de care actul de justiție ar putea fi lovit de nulitate și nicidecum să asigure accesul persoanelor social vulnerabile și a minorităților la o protecție juridică calitativă [12, p. 19-20].

În legislația Franței, Germaniei, SUA nu există norme în baza cărora organul de urmărire penală este obligat expres să asigure bănuitul, învinuitul cu avocat. Pentru a putea beneficia de serviciile unui apărător din oficiu, solicitantul trebuie să demonstreze că nu are bani să angajeze un avocat.

Conform “Regulilor de judecată” ale Marii Britanii polițistul întreabă persoana reținută dacă este necesar de a invita un avocat “gratuit”. Persoana poate invita avocatul său, iar dacă nu are unul, i se oferă un avocat de serviciu. În conformitate cu datele statistice, 40% din reținuți solicită asistență juridică, din ei 70% îl invită pe avocatul său, iar 30% beneficiază de serviciile avocatului din oficiu.

Amendamentul VI la Constituția SUA stipulează: „în orice caz de urmărire penală învinuitul are dreptul la citarea obligatorie a martorilor din partea sa, precum și la asistența unui avocat pe linia apărării sale”. O dezvoltare mai largă o găsim într-un șir de hotărâri judecătorești, esența cărora se rezumă la următoarele: dreptul la apărător este fundamental și indispensabil pentru o judecată obiectivă. Avocatul trebuie să participe la toate acțiunile procesuale în cadrul cărora să-i acorde învinuitului ajutor în probleme de drept, consultându-l în cazul în care îl contrazice o parte în proces.

Art. 6 din Legea cu privire la avocatură [5] descrie mecanismul acordării asistenței juridice din oficiu la solicitarea organelor de urmărire penală și a instanțelor judecătorești. Conform prevederilor normei date, în cazul în care legea prevede acordarea asistenței juridice din oficiu, asigurarea executării acestei se pune în sarcina Consiliului Baroului.

Birourile de avocați prezintă Consiliului Baroului cererile în care se indică numele și prenumele avocaților care vor acorda asistență juridică din oficiu, telefoanele de contact ale acestora și adresa biroului de avocați. Consiliul Baroului întocmește listele avocaților din numărul persoanelor indicate în cererile birourilor de avocați, conform unităților administrativ-teritoriale și se expediază anual Ministerului Justiției, organelor de urmărire penală și instanțelor judecătorești din teritoriile respective, dar nu mai târziu de 15 decembrie.

Pentru executarea solicitărilor organelor de urmărire penală și instanțelor

judecătorești, Consiliul Baroului numește unul sau câțiva avocați coordonatori din rândul avocaților care au înregistrat birouri de avocați în unitățile administrativ-teritoriale respective, aceștia fiind obligați să asigure executarea cererilor din oficiu.

Organul de urmărire penală sau instanța judecătorească sunt obligați să prezinte lista avocaților, întocmită conform prevederilor de mai sus, persoanei care se află în proces de urmărire penală sau în proces judiciar și care nu a încheiat un contract cu vreun avocat, persoana în cauză alegând din listă avocatul care va exercita apărarea sa. În cazul în care persoana refuză să aleagă un avocat, la solicitarea organelor de urmărire penală sau a instanței judecătorești, după caz, avocatul coordonator antrenează în exercitarea din oficiu a delegației un avocat disponibil inclus în listă. În cazul imposibilității de a asigura executarea din oficiu a cererilor de către avocații incluși în listă, avocatul coordonator este obligat să întreprindă toate acțiunile necesare pentru asigurarea executării asistenței de către alți avocați, înregistrați în unitatea administrativ-teritorială respectivă sau, cu acordul Consiliului Baroului, de către avocații înregistrați în alte unități administrativ-teritoriale.

În funcție de faptul dacă avocatul participă în proces la invitația bănuitului, învinuitului sau la solicitarea organului de urmărire penală sau a instanței de judecată, apărătorii profesioniști pot fi convențional divizați în două grupuri:

- care lucrează în bază de contract (avocat remunerat);
- care este numit din oficiu (avocat neremunerat). [8, p. 16]

Legislația Republicii Moldova nu stabilește un mecanism de monitorizare a acordării asistenței juridice din oficiu, precum și de asigurare a calității serviciilor prestate. Unica procedură pe care se poate baza o persoană contestând calitatea serviciilor prestate de către un avocat numit din oficiu este cea disciplinară, stabilită de art. 48-51 Legea cu privire la avocatură [5].

Avocații poartă răspundere pentru încălcarea legislației, inclusiv și a Codului deontologic al avocatului, o obligație de bază a acestora fiind și acordarea asistenței juridice din oficiu, să nu acționeze contrar intereselor legitime ale clientului și să participe la proces numai după ce a făcut cunoștință cu materialele dosarului [19, p.21]. Petițiile în acest sens se examinează de către Comisia pentru etică și disciplină și în cazul existenței unor temeieri suficiente se va dispune efectuarea unui control. În cazul în care se constată unele abateri comise de avocat, acestuia i se intenționează o procedură disciplinară, în urma căreia Comisia pentru etică și disciplină adoptă una din următoarele decizii:

- a) privind aplicarea sancțiunii disciplinare;
- b) privind efectuarea unui control suplimentar;
- c) privind lipsa încălcărilor în acțiunile avocatului.

Este de menționat că o evaluare obiectivă a calității serviciilor prestate de avocați din oficiu este împiedicată de faptul că legislația privind avocatura nu face vreo distincție între petiții împotriva acțiunilor unor avocați care activează în bază de contract și a celor numiți din oficiu.

În scopul asigurării executării Legii cu privire la avocatură la 31 martie 2003 [5] a fost adoptat Regulamentul cu privire la mărimea și modul de remunerare a avocaților pentru acordarea asistenței juridice din oficiu la solicitarea organelor de urmărire penală și a instanțelor judecătorești. În conformitate cu prevederile Regulamentului, asistența juridică acordată la solicitarea organelor de urmărire penală sau a instanței judecătorești se achită integral din contul mijloacelor aprobate în bugetul de stat Ministerului Justiției, mijloace transferate de către Ministerul Finanțelor.

Documentele ce justifică asistența juridică acordată de avocat sunt deciziile organelor de urmărire penală sau ale instanței de judecată (ordonanță de trecere a cheltuielilor pentru retribuirea muncii avocatului care a apărut interesele învinutului din oficiu în contul statului la faza de urmărire penală și încheiere privind trecerea remunerației muncii avocatului care a participat din oficiu în contul statului la faza de judecată) care se eliberează de către aceștia după participarea avocatului în proces [13, p. 103]. Deciziile menționate se expediază imediat avocatului coordonator al unității administrativ-teritoriale corespunzătoare unde este înregistrat avocatul care acordă asistență juridică. Avocatul coordonator, nu mai târziu de data de 10 a fiecărei luni următoare, prezintă darea de seamă despre acordarea asistenței juridice Consiliului Baroului cu anexarea tuturor documentelor necesare. Consiliul Baroului, în baza dărilor de seamă primite, întocmește o dare de seamă compilată și către data de 20 a aceleiași luni o prezintă Ministerului Justiției.

În general, conștiința juridică a generațiilor este incontestabil legată de istoria realizării justiției în stat, principiile ei de bază și ideile de drept. Garantarea normativă a dreptului la apărare se efectuează pe spirală, sporindu-și intensitatea în perioadele mai democratice și slăbind sau chiar dispărând în perioadele de accentuare a totalitarismului. La moment baza normativă ce consfințește dreptul la apărare se află la un nivel mai înalt comparativ cu etapele precedente de dezvoltare ale procesului penal autohton. Astăzi legea nu doar recunoaște bănuțului, învinutului un drept la apărare iluzoriu și teoretic, ci pune în sarcina reprezentantului organului de urmărire penală asigurarea posibilității reale pentru persoana implicată într-un proces penal de a realiza acest drept, astfel fiind vorba de obligarea subiectului oficial de a asigura condițiile necesare pentru implementarea în viață a prevederilor legii.

Faptul că, în conformitate cu legea, organul de urmărire penală este obligat să ia toate măsurile pentru cercetarea sub toate aspectele, completă și obiectivă a circumstanțelor cauzei în nici un fel nu face inutilă participarea în proces a unui apărător profesionist. Prezența în procesul penal a funcției acuzării reprezentată prin instituția procuraturii necesită opunerea unei instituții a apărării, de altfel reprezentantul experimentat și cu o pregătire juridică bună al acuzării de stat se va confrunta cu o apărare slabă și lipsită de experiență [20, p. 62-63].

Asistența juridică calificată nu constă doar în explicarea conținutului legilor sau întocmirea cererilor și demersurilor în interesul clientului. Ea are un conținut mult mai voluminos. Acesta este un război pentru client, dar nu un război necugetat și stupid, nu o zarvă de ochii lumii sau campanie publicitară. Apărarea este o luptă metodică, intelectuală, dusă după toate regulile artei militare cu un adversar de două, trei, zece ori mai puternic – cu statul. În această luptă aspră și fără compromis ținta trebuie să fie drepturile și numai drepturile omului și ale cetățeanului. Lupta pentru drepturi – iată ce deosebește activitatea apărătorului de toate celelalte activități. Acest lucru decurge foarte anevoios din cauza neglijării legislației chiar de către unii juriști, consecință fiind suferința omului de rând [19, p. 16-17].

Deși legislația procesual-penală a consfințit principiul egalității părților în proces, față de avocat, procurorul dispune de un statut privilegiat, cel puțin la etapa urmăririi penale. Echilibrul dintre acuzare și apărare nu a fost încă asigurat, din acest motiv apărătorii confruntându-se la această fază a procesului penal cu un șir de probleme, pe care am încercat să le abordez în lucrarea dată.

Sporirea activității apărătorului la faza prejudiciară rămâne a fi o problemă actuală în fața legiuitorului, în teorie și practică. Elementele de contradictorialitate,

prezente la faza de urmărire penală, unde există partea acuzării și partea apărării, cer asigurarea egalității în drepturi a reprezentantului organului de urmărire penală și a avocatului în procesul de probațiune, sau, cel puțin, micșorarea decalajului existent între posibilitățile primului și celui de-al doilea.

Pornind de la principiul declarat al egalității părților în fața legii – partea acuzării (procurorul) și partea apărării (avocatul), menționăm faptul că la faza de urmărire penală el nu este respectat și din considerentele că procurorul are privilegiul teoretico-practice la studierea dosarului penal, are acces la materialele acestuia imediat după săvârșirea infracțiunii, pe când avocatul ia cunoștință de ele, conform art. 68, alin.1 pct. 10 CPP, din momentul terminării urmăririi penale. În același timp, „în condițiile de încărcare maximă a colaboratorilor organelor de urmărire penală și ale procuraturii activitatea avocatului deseori este concepută nu ca un ajutor din partea unui oponent calificat care verifică durabilitatea probelor în acuzare, ci ca o barieră supărătoare în funcționarea unui mecanism bine reglat, barieră ce împiedică emiterea neîntreruptă a producției elaborate în conformitate cu standardele tradiționale” [18, p. 61].

Un interes de bază al statului este de a asigura acordarea asistenței juridice gratuite unor categorii de cetățeni la solicitarea organelor de urmărire penală sau a instanței judecătorești. Dar tot mai des se pune problema imposibilității de realizare în condițiile actuale de insuficiență cronică a mijloacelor statului. Onorariile apărătorilor numiți din oficiu sunt mai joase decât onorariile medii ale juriștilor pe țară, și, de obicei, avocații le consideră, pe bună dreptate, ca fiind insuficiente.

Din cele expuse se face evident că legislația Republicii Moldova conține unele lacune de proporții, în pofida normelor declarative existente, în materie de asigurare efectivă a dreptului la apărare.

### BIBLIOGRAFIE

1. Convenția Europeană a Drepturilor Omului și Libertăților Fundamentale din 4 noiembrie 1950, ratificată prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova din 24 iulie 1997. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 54-55 din 1997
2. Principiile de bază cu privire la rolul avocaților, adoptate la New York la 27 august 1990.
3. Constituția Republicii Moldova din 29 iulie 1994. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.001 din 18.08.1994.
4. Codul de Procedură Penală al Republicii Moldova nr.122-XV din 14 martie 2003. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 104-110/447 din 07.06.2003.
5. Legea Republicii Moldova cu privire la avocatură nr.1260-XV din 19 iulie 2002. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 126-127/1001 din 12.09.2002.
6. Avornic Gh. Mijloacele procesuale de asigurare a dreptului la apărare într-un stat democratic și de drept. RND, nr. 8, iulie 2004.
7. Brînză L. Stabilirea adevărului obiectiv și asigurarea dreptului la apărare – principii imanente reabilitării persoanei în procesul penal. Analele științifice ale USM. Seria științe sociale. Chișinău, 2002.
8. Cîrnaț T., Cobăneanu S. Dreptul la apărare. Legea și viața, nr. 5, 2003.
9. Frunză Iu., Avocatura. Note de curs, ULIM. Chișinău, 2001.
10. Gomien D., Introducere în CEDO, București, 1996
11. Mărgineanu Iu., Osoianu L. Avocatura în Republica Moldova. Chișinău, 2003

12. Munteanu V. Accesul la justiție...solicită o mare dedicare și atitudine civică. Ai dreptul să știi, nr. 2, iulie 2004, pag. 19-20.
13. Osoianu T. Reforma judiciară și de drept în Republica Moldova – direcție principală în vederea integrării europene. Chișinău, 2002.
14. Богдановская В. Конституционное право на защиту в сфере уголовного судопроизводства: проблемы реализации. Адвокат, № 2, 2005.
15. Буробин В. Н. Адвокатская деятельность: Учебно-практическое пособие, Москва, ИКФ «ЭКМОС», 2003.
16. Куинн Фредерик. Права человека и ты. Варшава, 1999.
17. Павличенкова А. Процессуальная функция защитника. Legea și viața, nr. 3, 2003.
18. Резник Г. Адвокат: престиж профессии. Адвокатура и современность. Москва, 1987.
19. Сергеев В. И. Адвокатура и общество. Закон и право, № 8, 2003.
20. Фойницкий И. Я. Курс уголовного судопроизводства. Санкт-Петербург, 1996.

# ANALIZA CADRULUI LEGAL INTERNAȚIONAL ȘI NAȚIONAL PRIVIND REGLEMENTAREA LIBERTĂȚII RELIGIOASE

## ANALYSIS OF THE INTERNATIONAL AND NATIONAL LEGAL FRAMEWORK ON THE REGULATION OF RELIGIOUS FREEDOM

**Aurora OLARU,**  
*magistru în drept, doctorandă,*  
*Universitatea de Stat din Moldova*

### SUMMARY

*Religious freedom is one of the fundamental principles of human rights and freedoms, having a real purpose, namely to forge peace in the world based on a truly democratic political regime, and on the other hand, on a common conception and respect for Human Rights.*

*The provisions of the European Convention for the protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Rome of 4 November 1950 are some of the fundamental rights and freedoms, which form the very foundation of justice and peace in Europe, the maintenance of which relies in an essential manner, on the one hand, on the regime of political democracy, and, on the other hand, on common understanding and mutual respect of the human rights, upon which they depend. Respect for fundamental human rights and freedoms is the attempt to create the rule of law and a civilized state that is based on the principles of justice, equality, solidarity and brotherhood between states.*

**Keywords:** *religious freedom, fundamental principles, human rights and freedoms, national, international, positive religious freedom, negative religious freedom, religious group, religious organization.*

Libertatea religioasă este unul din principiile fundamentale ale drepturilor și libertăților omului, aceste drepturi și libertăți au un scop veritabil, și anume făurirea unei păci în lume, fiind bazat pe un regim politic cu adevărat democratic, iar pe de altă parte, pe o concepție și un respect comun al drepturilor omului.

Convenția europeană pentru apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale [4] conferă tuturor persoanelor ce se afla sub jurisdicția unui stat membru al acestei Convenții toate drepturile și libertățile care sunt înscrise în ea și în protocoalele sale adiționale, apărând drepturile oricărei persoane aflată sub jurisdicția statelor membre al aceste Convenții. Mai mult ca atât, oricare persoană este în drept să se apere în instanțele naționale, cât și internaționale pentru încălcarea acestor drepturi, cum este Curtea Europeană a Drepturilor Omului.

În actul European menționat anterior evidențiem un drept enunțat de art.9 „libertatea de gândire, de conștiință și de religie” care protejează „forul interior” al individului [6, p. 360]. Acest drept, în opinia multor doctrinari se referă la o

totalitate de domenii ale gândirii umane indiferent de originea și scopul lor: aici sunt protejate atât religia, filozofia, cât și morala și politica. Republica Moldova ca membru la această Convenție este obligată să implementeze aceste drepturi și libertăți în legislația sa internă și să respecte cu bună-credință aceste drepturi și libertăți tuturor persoanelor aflate sub jurisdicția sa.

Fiind parte la Convenția sus numită, Republica Moldova este obligată să introducă normele Convenției în legislația sa internă, însă în acest proces de legiferare, Republica Moldova are încă multe lacune.

Potrivit art. 9 al Convenției Europene a Drepturilor Omului, libertatea religioasă este un drept fundamental în care orice persoană are dreptul la libertate de religie; acest drept include libertatea de a-și schimba religia, precum și de a-și manifesta religia în mod individual sau colectiv, în public sau în particular, prin cult, învățământ, practici și îndeplinirea ritualurilor. La alin. 2 al aceluiași articol se stipulează că libertatea de a-și manifesta religia nu poate face obiectul altor restrângeri decât cele prevăzute de lege care, într-o societate democratică, constituie măsuri necesare pentru siguranța publică, protecția ordinii, a sănătății, a moralei publice, a drepturilor și a libertăților altora.

Libertatea religioasă este unul dintre drepturile fundamentale ale omului, cuprinzând libertatea religioasă pozitivă și negativă.

„Libertatea religioasă pozitivă” cuprinde mai ales libertatea unui individ sau a unei comunități de a practica orice religie sau convingere fără nici un dezavantaj.

„Libertatea religioasă negativă” cuprinde dreptul de a nu avea nici o religie respectiv de a renunța la propria religie sau convingere și de a nu fi forțat la adoptarea sau păstrarea directă sau indirectă a unei religii sau convingeri.

În ceea ce privește definiția dată de către organele Convenției, și anume Curtea Europeană a Drepturilor Omului prin hotărârile sale deseori refuză să se pronunțe cu privire la definirea unei religii [6, p. 363], deoarece religia ar fi ceva ce depășește simpla libertate de gândire, adevăratul sens fiind căpătat decât din momentul exteorizării sale, fiind extinsă și în detrimentul libertății de exprimare prevăzut la art.10. Libertatea religioasă depinde de orice persoană în parte, manifestarea religioasă este publică, manifestarea dată fiind exprimată într-un loc de cult pentru a nu fi îngădite alte drepturi și interese al celorlalți indivizi. Libertatea religioasă declarată de Convenție în art.9 pornește de la faptul că fiecare om din societate constituie, după firea sa, o valoare inestimabilă și, totodată, că fiecare om trebuie să-și ridice nivelul demnității și să poarte atât răspundere în fața legii, cât și răspundere morală pentru faptele sale [8, p. 65].

Individul este scos de sub jugul forțelor care îl oprimau, dat fiind faptul că omul este „prin definiție” valoarea absolută și perfectă, în opinia cugetătorului social spaniol Jose Ortega y Gasset (filosof spaniol): „Civilizația este în primul rând, voința de a coexista”, viața religioasă, devine, alături de libertate, condiția principală pentru viața și fericirea omului pe pământ și în veșnicie [8, p. 65].

Începând cu secolul al XVIII-lea, iluminismul din Europa prin doctrina liberală creează ideea de eliberare totală a individului de către constrângerile sociale, politice, naționale, religioase, juridice și de alte îngrădiri, îndemnând deseori la mișcări revoluționare orientate împotriva orânduirii de atunci din țările din Europa Occidentală. Adepții acestor orientări, impunându-le ca problemă fundamentală a epocii, au postulat lipsa de libertate efectivă a individului înrobii și reprimat de structurile și instituțiile statului, de orânduirea socială, de morala dominantă, de superstițiile și convenții [8, p. 5].



Omul din secolul XXI-lea este plasat în centrul universului, după cum se spune omul este creat după chipul și întru chiparea lui Dumnezeu, deci omul poate să-și decidă de sine stătător soarta sa, și anume în ceea ce privește libertatea religioasă, ca ființă socială, el are nevoie să-și manifeste convingerile sale – adeseori atașate îmbrățișării unei anumite religii – în exterior, față de alți semeni ai săi sau împreună cu aceștia. De aceea, Convenția în art. 9 garantează oricărei persoane libertatea de gândire, de conștiință și de religie și dreptul de manifestare a convingerilor și a religiei. S-a observat în mod pertinent că drepturile și libertățile înscrise în acest text prezintă un aspect intern și unul extern [14, p. 584].

Aspectul intern în exercitarea libertății religioase este un drept absolut care se referă la ideile, concepțiile persoanei, care nu se exteorizează rămânând pur personale, adică persoana singură își poate decide ce religie sau confesie să practice în familie sau personal.

Aspectul extern se referă la faptul cum și în ce mod persoana poate să-și exercite libertatea religioasă, și anume aici există o marjă de apreciere a statelor membre ale Convenției, deoarece fiecare stat poate să-și apere interesele, precum: să nu contravină ordinii publice în moment când exercitarea libertății religioase se exprimă prin acte exterioare. Potrivit paragrafului 2 art. 9 al Convenției „libertatea de a-și manifesta religia sau convingerile nu poate face obiectul altor restrângeri decât cele prevăzute de lege care, într-o societate democratică, constituie măsuri necesare pentru siguranța publică, protecția ordinii, a sănătății, a moralei publice, a drepturilor și a libertăților altora [4].

În ceea ce privește exercitarea libertății religioase, paragraful 1 art.9 al Convenției stipulează, că orice persoană are dreptul la libertatea de religie, acest drept include libertatea de a-și schimba religia sau convingerea, precum și de a-și manifesta religia sau convingerea în mod individual sau colectiv, în public sau în particular, prin cult, învățământ, practici și îndeplinirea ritualurilor fiind reflectat prin aspectul intern al persoanei, exteorizarea libertății religioase poate fi urmat de unele consecințe, iar pentru evitarea acestor consecințe, fapte sociale, statul își impune un anumit comportament în organizarea exercitării religioase de către autoritățile statale, nefiind supus imixtiunii din partea statului atunci când această religie sau cult este în forul interior al persoanei, restrângerea acestui drept poate fi exercitat doar atunci când cele prevăzute de lege constituie o abatere care într-o societate democratică, constituie măsuri necesare pentru siguranța publică, protecția ordinii, a sănătății, a moralei publice, a drepturilor și a libertăților altora.

Libertatea religioasă este acel drept declarat de Convenție prin care oferă oricărei persoane dreptul de a-și manifesta religia, de a renunța la ea, de a nu fi adept nici la o religie sau cult, cât și de a-și schimba religia după intima convingere a sa.

Alte reglementări internaționale la care Republica Moldova este parte în care putem regăsi un astfel de drept precum este libertatea religioasă sunt:

- Declarația Universală a Drepturilor Omului din 1948;
- Pactul internațional ONU, cu privire la drepturile civile și politice din 1966;
- Convenția europeană pentru apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților fundamentale;
- Convenția Internațională cu privire la Drepturile Economice, Sociale și Culturale;
- Convenția privind Eliminarea Tuturor Formelor de Discriminare Împotriva Femeilor;
- Convenția Internațională privind Eliminarea Tuturor Formelor de Discriminare Rasială;
- Convenția cu privire la Drepturile Copilului.

Un alt act internațional care ar fi important pentru Republica Moldova și la care vom fi membri odată cu aderarea Republicii Moldova la Uniunea Europeană este Carta drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene care recunoaște o serie de drepturi personale, civile, politice, economice și sociale ale cetățenilor UE și ale rezidenților de pe teritoriul Uniunii Europene.

Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene a fost proclamată de către Comisia Europeană, Parlamentul European și Consiliul Uniunii Europene la data de 7 decembrie 2000, în cadrul Consiliului European de la Nisa. Includerea drepturilor fundamentale ale cetățenilor în Tratatul de la Lisabona presupune faptul că instituțiile europene și statele membre sunt obligate din punct de vedere juridic, atunci când pun în aplicare dreptul UE, să respecte aceste drepturi.

Carta reunește într-un document unic drepturi care se găseau anterior într-o varietate de instrumente legislative, cum ar fi legislațiile naționale și cea de la nivel UE, precum și în convenții internaționale ale Consiliului Europei, Națiunilor Unite (ONU) și ale Organizației Internaționale a Muncii (OIM). Conferind drepturilor fundamentale mai multă claritate și vizibilitate, Carta instaurează securitate juridică în interiorul UE.

Carta Drepturilor Fundamentale conține un preambul și 54 de articole, grupate în șapte capitole: în capitolul II „Libertățile”, regăsim și libertatea de gândire, de conștiință și de religie la care ne referim în prezentul articol științific.

În art.10 din Cartă descoperim dreptul „libertatea de gândire, de conștiință și de religie”, precum că orice persoană are dreptul la libertatea de gândire, de conștiință și de religie. Acest drept implică libertatea de a-și schimba religia sau convingerea, precum și libertatea de a-și manifesta religia sau convingerea individual sau colectiv, în public sau în particular, prin intermediul cultului, învățământului, practicilor și îndeplinirii riturilor. Dreptul la obiecție pe motive de conștiință este recunoscut în conformitate cu legile interne care reglementează exercitarea acestui drept.

Dreptul garantat la alineatul (1) art. 10 din Cartă corespunde dreptului garantat la articolul 9 din CEDO și, în conformitate cu articolul 52 alineatul (3) din cartă, are același înțeles și același domeniu de aplicare ca și acesta. De aceea, restrângerile acestuia trebuie să respecte dispozițiile articolului 9 alineatul (2) menționat anterior, având următorul text: „Libertatea de a-și manifesta religia sau convingerile nu poate face obiectul altor restrângeri decât acelea care, prevăzute de lege, constituie măsuri necesare, într-o societate democratică, pentru siguranța publică, protecția ordinii, a sănătății sau a moralei publice ori pentru protejarea drepturilor și libertăților altora”. Dreptul garantat la alineatul (2) corespunde tradițiilor constituționale naționale și evoluției legislațiilor interne în acest domeniu [7] al tuturor statelor Uniunii.

Republica Moldova este membru al Consiliului ONU pentru Drepturile Omului din 2010. În promisiunile sale voluntare, Republica Moldova s-a angajat să împiedice abuzurile aferente drepturilor omului, să consolideze eforturile naționale și să mențină cele mai înalte standarde în promovarea și protejarea drepturilor omului, să asigure protecția efectivă a persoanelor din grupul minorităților naționale și să apere și prevină discriminarea în toate formele sale, atât în teorie, cât și în practică.

Evaluarea Periodică Universală (EPU) este un mecanism de evaluare a progresului în domeniul drepturilor omului în toate cele 193 state membre ale ONU. EPU a fost creat în 2006 de către Consiliul ONU pentru drepturile omului. Primul ciclu EPU pentru Republica Moldova a avut loc în anul 2011, al doilea – în perioada 4-8 noiembrie 2016.

Republica Moldova a fost examinată în contextul evaluării universale periodice în octombrie 2011, în cadrul căreia a acceptat câteva recomandări referitor la libertatea de religie sau convingeri și anti-discriminare, inclusiv recomandările de adoptare a măsurilor ulterioare pentru încurajarea comunicării interreligioase și cultură publică de promovare a diversității social-culturale și religioase; redublaarea eforturilor pentru protecția drepturilor membrilor minorităților religioase; retrocedarea proprietății comunității religioase; și asigurarea că evenimentele publice planificate de către grupurile religioase și de alte grupuri sunt permise și protejate de poliție în mod adecvat, în conformitate cu obligațiunile Republicii Moldova în cadrul legii internaționale privind drepturile omului. Republica Moldova a susținut de asemenea recomandarea de a adopta legea cu privire la anti-discriminare [9], pe cât de curând posibil, și să consolideze măsurile ulterioare pentru prevenirea și combaterea discriminării și să investigheze alegerile de ostilitate, indicând că aceasta a fost în proces de implementare.

La data de 13 decembrie 2016 – Comisia parlamentară drepturile omului și relații interetnice a organizat audieri publice asupra recomandărilor adresate Republicii Moldova de Consiliul ONU pentru Drepturile Omului în cadrul Evaluării periodice universale (EPU), în cadrul căreia reprezentanții mai multor autorități publice centrale au informat membrii Comisiei cu cele 209 recomandări formulate la Geneva în cadrul mecanismului de evaluare a progresului în domeniul drepturilor omului. Potrivit rapoartelor, în baza recomandărilor a fost elaborat un nou Plan național în domeniul drepturilor omului, cu perioada de realizare din anul 2017 până în anul 2021, când va avea loc următoarea evaluare periodică universală, susținând propunerea de a institui, la nivel național, un mecanism de supraveghere a implementării tuturor drepturilor omului din Republica Moldova [12].

În ceea ce privește corelația dintre dispozițiile Convenției europene și tratate internaționale sus numite se exprimă prin faptul că atât în Convenția europeană pentru apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților fundamentale, cât și în alte acte există un astfel de drept precum este libertatea religioasă. Declarația Universală a Drepturilor Omului din 1948 [5], proclamă prin termeni aproape identici libertatea de religie, și anume art.18 al Declarației stipulează, că orice om are dreptul la libertatea de religie, acest drept include libertatea de a-și schimba religia sau convingerea, precum și libertatea de a-și manifesta religia sau convingerea, singur sau împreună cu alții, atât în mod public, cât și privat, prin învățăături, practici religioase, cult și îndeplinirea ritualurilor.

Considerăm, că libertatea de religie, atât în Declarație, cât și în Convenție este asemănătoare, acest drept este protejat atât la nivel regional prin intermediul Consiliului Europei și Curții Europene a Drepturilor Omului, cât și la nivel intențional de către ONU. Alte acte internaționale ce protejează libertatea religioasă este Pactul Internațional ONU, cu privire la drepturile civile și politice din 1966 [11], care în art. 18 paragraful 2 din Pactul ONU proclamă dreptul fiecărei persoane de a nu fi supus vreunei constrângeri ce ar putea aduce atingere libertății sale de a avea sau nu de a adopta o anumită religie sau convingere, la alegerea sa. Aceasta nu înseamnă însă că prezentul Pact nu ar recunoaște dreptul de a-și schimba religia; acest drept decurge implicit din libertatea pe care art. 18 paragraful 2 al Pactului o recunoaște fiecărei persoane de a adopta o anumită religie; a adopta o religie presupune și posibilitatea schimbării ei [3, p. 698].

Rezultă, că art.9 din Convenție consacră dreptul fiecărei persoane de a avea sau

a adera la o anumită religie, de a avea o convingere în mod individual sau colectiv, în public sau în particular și de a-și exprima-o pe plan social.

Cadrul legal național al Republicii Moldova oferă o protecție vastă a libertății de religie sau convingeri. Constituția RM garantează libertatea de religie sau convingeri (art.31), precum și alte drepturi ale omului, cum sunt egalitatea în fața legii. În același articol, Republica Moldova este definită ca stat laic, unde comunitățile religioase și instituțiile de stat sunt separate.

Constituția Republicii Moldova în art.4 alin (1) prevede că dispozițiile constituționale privind drepturile și libertățile omului se interpretează și se aplică în concordanță cu Declarația Universală a Drepturilor Omului, cu pactele și cu celelalte tratate la care Republica Moldova este parte, și alin (2) al aceluiași articol stipulează, că în cazurile când există neconcordanțe între pactele și tratatele privind drepturile fundamentale ale omului la care Republica Moldova este parte și legile ei interne, prioritate au reglementările internaționale.

Considerăm, că această prevedere a fost și este începutul unui proces bine conturat al respectării drepturilor și libertăților fundamentale ale omului din Republica Moldova. Acest proces este unul de lungă durată, totuși o mare parte a legislației din Republica Moldova este adusă în concordanță cu convențiile și tratatele internaționale la care țara noastră este parte, aceste legi doar trebuie de pus în aplicare și de respectat, deoarece respectarea libertăților fundamentale constituie temelia însăși a 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 și un respect comun al drepturilor omului.

Constituția Republicii Moldova, de asemenea, stipulează că legea trebuie să interzică și să urmărească în justiție provocările legate de ostilitatea religioasă și discriminare.

Pe plan intern precizăm, că actualmente libertatea religioasă este protejată prin Legea RM nr.125 din 11.05.2007 privind libertatea de conștiință, de gândire și de religie [10], care reglementează raporturile ce țin de libertatea de conștiință, de gândire și de religie, garantate de Constituția Republicii Moldova și de tratatele internaționale în domeniul drepturilor omului la care Republica Moldova este parte, precum și de statutul juridic al cultelor religioase și al părților lor componente.

În ceea ce privește titlul acestei legi, putem preciza că inițial avea o altă denumire însă în urma unui studiu „Libertatea de conștiință, gândire și religie – actualitate și perspective de reglementare” organizat de către Ministerul Justiției al RM în data de 06.09.2011 la care au participat reprezentanții tuturor cultelor religioase din Moldova au fost formulate propuneri de schimbare a denumirii Legii – din „Legea privind cultele religioase și părțile lor componente”, în „Legea privind libertatea de conștiință, gândire și religie” – pentru a exclude o discrepanță dintre denumirea și obiectul reglementării ce apare chiar din primul articol al acestui act. De asemenea, au fost reformulate sau excluse anumite capitole, pentru a evita orice confuzii create de unele formulări insuficient de clare. Procedura de constituire și înregistrare a entităților religioase nu au suferit modificări substanțiale, însă pentru a crea un cadru legal care ar asigura pe deplin dreptul la libertatea religioasă s-a recomandat consfințirea în mod expres a dreptului de a exercita o credință, de a oferi servicii religioase și de a manifesta credința grupurilor religioase neformale, care nu sunt înregistrate.

Totodată, organizațiile religioase înregistrate au fost obligate să prezinte un

raport anual de activitate. Adică 34 de rapoarte care este și numărul total de culte religioase înregistrate actualmente oficial în Republica Moldova [13, p. 9].

În conformitate cu prevederile Legii nr. 125 din 11.05.2007 privind libertatea de conștiință, de gândire și de religie orice persoană are dreptul la libertatea de religie. Acest drept trebuie exercitat în spirit de toleranță și de respect reciproc și cuprinde libertatea de a aparține sau nu unei anumite religii, de a avea sau nu anumite convingeri, de a-și schimba religia sau convingerile, de a profesa religia sau convingerile în mod individual sau în comun, în public sau în particular, prin învățătură, practici religioase, cult și îndeplinirea riturilor. Fiecare persoană și comunitate religioasă poate adera liber la orice cult religios.

Observăm că dreptul declarat de Convenția europeană este în totalitate absorbit de legea internă a Republicii Moldova, aici observăm, că legiuitorul moldav permite persoanei de a aparține unei religii, de a-și schimba religia sau convingerea, de a profesa atât în mod individual cât și-n colectiv, în public sau în particular, prin diferite învățături, practici religioase, cult, îndeplinirea diferitor ritualuri dar cum este precizat atât în Convenție, cât și în Legea privind libertatea de conștiință, de gândire și de religie, exercitarea dreptului la libertatea de manifestare a convingerilor sau a credinței religioase poate fi restrânsă, în condițiile legii, numai în cazul în care această restrângere urmărește un scop legitim și reprezintă, într-o societate democratică, măsuri necesare pentru siguranța publică, menținerea ordinii publice, ocrotirea sănătății și a moralei publice ori pentru protejarea drepturilor și libertăților persoanei. Astfel, menționăm că legiuitorul RM preia complet textul Convenției, doar că în cele din urmă găsim și două precizări care nu le-am găsit în Convenție și care le considerăm binevenite, și anume că:

- statul exclude orice apreciere din partea sa asupra legitimității credințelor religioase; și

- prozelitismul abuziv este interzis [10].

Aceste două aliniate care au fost introduse în lege sunt oportune, deoarece statul nu este și nici nu a fost în drept să facă o apreciere asupra legitimității credinței religioase pe care o profesează persoana atâta timp, cât credința sa nu aduce atingere moralei, ordinii, siguranței publice ori această credință încalcă grav drepturile și libertățile altor persoanei. O încălcare gravă a aceste legi este devotament fanatic față de o religie, ideologie, doctrină.

Codul Penal al RM [2] conține câteva prevederi cu privire la libertatea de religie sau convingeri, în special art. 346 cu privire la „Acțiunile intenționate îndreptate spre ațâțarea vrajbei sau dezbinării naționale, rasiale sau religioase” și art. 222 cu privire la „Profanarea mormintelor”. În conformitate cu art. 77, alin.1, lit. d) al Codului Penal al RM, săvârșirea infracțiunii din motive de ură religioasă se consideră ca circumstanță agravantă la determinarea pedepsei. Alte câteva articole ce se referă la infracțiuni specifice prevăd penalități mai severe pentru infracțiunile comise din motive de ură religioasă. Acest cadru legal este complementat cu art. 54 din Codul Contravențional al RM [1] dedicat încălcării legislației cu privire la cultele religioase.

Câteva grupuri religioase minoritare critică Legea privind libertatea de conștiință, de gândire și de religie, afirmând că Statul Republica Moldova menține tratamentul preferențial pentru Biserica Ortodoxă din Moldova (BOM) [10], majoritară al statului nostru, ceea ce într-un stat democratic este inadmisibil. Cu atât mai mult potrivit relatărilor, Mitropolitul Chișinăului și al întregii Moldove, clericul cu cel mai înalt rang din BOM, posedă pașaport diplomatic.

Iar după un deceniu de încercări din partea liderilor musulmani, în martie 2011 autoritățile au înregistrat oficial pentru prima dată o organizație islamică.

Există relatări despre abuzuri și discriminări sociale din cauza afilierii, credinței sau practicării unor religii, inclusiv abuzuri verbale, daune materiale și amenințări cu violență fizică. Printre comunitățile afectate se numără Martorii lui Iehova, musulmanii, comunitatea evreiască și Uniunea Bisericii Pentecostale. Liderii acestor comunități religioase au declarat că autoritățile nu au răspuns cu eficacitate la informațiile despre abuzurile comise. Ca parte a politicii sale generale de promovare a drepturilor omului, guvernul Statelor Unite a discutat cu guvernul Republicii Moldova pe tema libertății de credință și a drepturilor minorităților religioase. Ambasada Statelor Unite ale Americii a invitat lideri religioși la evenimente organizate de ambasadă. Reprezentanți ai ambasadei s-au întâlnit cu lideri religioși pentru a discuta situația libertății de credință. De asemenea, reprezentanți ai ambasadei au participat la evenimente ca inaugurarea oficială a Ligii Islamice și la evenimentele organizate cu prilejul Zilei Internaționale a Comemorării Victimelor Holocaustului, subliniind importanța păstrării patrimoniului istoric și cultural evreiesc și necesitatea consolidării cadrului legislativ pentru combaterea antisemitismului și a negării Holocaustului [13, p. 18].

Potrivit Raportului Internațional cu privire la libertatea religie efectuat de guvernul SUA despre Moldova [13, p. 7], în Transnistria, autoritățile aplică, în general, restricții legale și politice asupra libertății religioase. Legea prevede înregistrarea juridică a grupurilor religioase. Autoritatea de înregistrare în Transnistria funcționează în cadrul „Ministerului Justiției” din regiune. Pentru a se înregistra legal în Transnistria, un grup religios local trebuie să aibă cel puțin 10 membri (în vârstă de cel puțin 18 de ani) cu domiciliul permanent în regiune și „cetățenie” transnistreană.

Grupurile religioase locale se pot înregistra, de asemenea, ca parte a unei organizații religioase centrale, formate din cel puțin trei grupuri religioase locale care s-au înregistrat anterior separat ca persoane juridice. În acest caz, la cererea lor se va anexa suplimentar o copie a actelor de înregistrare a organizației centrale. Organizațiile religioase centrale trebuie să informeze anual organul de înregistrare despre intențiile de a-și extinde activitatea [13, p. 7].

Grupurile religioase pot fi desființate din propria decizie sau prin hotărârea unei „instanțe”. „Procuratura” sau așa numitele autorități executive, orășenești sau raționale din regiune pot solicita instanțelor să desființeze sau să suspende un grup religios din mai multe motive. Aceste motive includ: perturbarea ordinii publice sau încălcarea securității publice; desfășurarea activității extremiste; constrângerea persoanelor să-și destrame familiile; încălcarea identității, drepturilor și libertăților cetățenilor; încălcarea moralității și bunăstării cetățenilor; utilizarea substanțelor psihotrope, medicamentelor, hipnozei sau activității perverse în timpul activităților religioase; încurajarea sinuciderii sau refuzul tratamentului medical din motive religioase; obstrucționarea învățământului obligatoriu; folosirea constrângerii pentru înstrăinarea obiectelor de proprietate în beneficiul comunității religioase; și încurajarea refuzului de a îndeplini obligațiile civice [13, p. 8].

Legislația transnistreană permite utilizarea caselor și apartamentelor private pentru a oficia slujbe religioase. Cu toate acestea, nu permite grupurilor religioase să folosească case și apartamente ca adrese juridice. „Legea” permite, de asemenea, unor astfel de grupuri să officieze servicii religioase și ritualuri în locuri publice, cum ar fi spitale, clinici, orfelinate, aziluri pentru bătrâni și închisori [13, p. 8].

Autoritățile analizează și pot interzice importul sau exportul materialelor tipărite,

înregistrărilor audio și video religioase și altor obiecte religioase. Conform „legii”, cetățenii au dreptul să aleagă serviciul civil alternativ celui militar dacă acesta din urmă contrazice religiei și convingerilor lor. Guvernul acordă prioritate serviciului civil alternativ în unitățile forțelor armate, astfel încât acesta poate înrola persoanele care refuză serviciul armat din motive religioase în serviciul civil în unitățile militare. O altă alternativă este serviciul la instituțiile din subordinea „organelor executive ale administrației de stat sau locale”. Autoritățile separatiste nu permit grupurilor religioase să participe la alegeri sau alte activități ale partidelor politice sau să sprijine ONG-urile implicate în alegeri. Republica Moldova nu este semnatară a Pactului internațional cu privire la drepturile civile și politice [13, p. 8].

În urma investigației științifice efectuate, concluzionăm, că libertatea religioasă este unul dintre drepturile fundamentale ale omului declarat de Convenția europeană pentru apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale, iar Constituția Republicii Moldova protejează dreptul oamenilor de a-și practica religia și prevede că grupurile religioase sunt autonome.

Libertatea religioasă proclamată în Convenție conferă oricărei persoane dreptul la libertatea de gândire, de conștiință și de religie; acest drept include libertatea de a-și schimba religia sau convingerile, precum și de a-și manifesta religia sau convingerea în mod individual sau colectiv, în public sau în particular, prin cult, învățământ, practici și îndeplinirea ritualurilor.

Considerăm, că respectarea drepturilor omului și nu în ultimă măsură respectarea libertății religioase este piatra de temelie a unui stat democrat, respectarea libertății religioase ajută la crearea unei societăți moderne și conviețuirea între popoare.

Convenția europeană pentru apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale în art. 9 proclamă că orice persoană are dreptul la libertate de gândire, de conștiință și de religie; acest drept include libertatea de a-și schimba religia sau convingerile, precum și de a-și manifesta religia sau convingerea în mod individual sau colectiv, în public sau în particular, prin cult, învățământ, practici și îndeplinirea ritualurilor. Libertatea de a-și manifesta religia sau convingerile nu poate face obiectul altor restrângeri decât cele prevăzute de lege care, într-o societate democratică, constituie măsuri necesare pentru siguranța publică, protecția ordinii, a sănătății, a moralei publice a drepturilor și a libertăților altora. În baza acestui articol statele semnatare se obligă să respecte libertatea de gândire, de conștiință și de religie a tuturor persoanelor aflate sub jurisdicția lor.

Potrivit paragrafului 2, art.9 din Convenție, statelor membre le este permisă ingerința în exercitarea libertății de gândire, conștiință și religie doar ca o măsură necesară pentru siguranța publică, protecția ordinii, a sănătății, a moralei publice a drepturilor și a libertăților altora.

Din cele relatate în prezenta investigație, considerăm că prevederile Convenției, în special art.9 la care ne-am referit, libertatea religioasă, pe care orice persoană este în drept să o exercite după cum o concepe, o cunoaște și cum o gândește, acest drept include libertatea de a-și schimba religia sau convingerile, precum și libertatea de a-și manifesta religia sau convingerea în mod individual sau colectiv, în public sau în particular, prin cult, învățământ, practici și îndeplinirea ritualurilor. Această libertate nu trebuie să fie însă folosită abuziv și nu poate face obiectul altor restrângeri decât cele prevăzute de lege care, într-o societate democratică, constituie măsuri necesare pentru siguranța publică, protecția ordinii, a sănătății, a moralei publice, a drepturilor și a libertăților altora (paragraful 2 art. 9).



În final menționăm, că prevederile Convenției Europene pentru apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale de la Roma din 4 noiembrie 1950 sunt niște drepturi și libertăți fundamentale care constituie temelia însăși a justiției și a păcii în Europa 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 a drepturilor omului din care acestea decurg.

Respectarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului este încercarea de a crea un stat de drept și civilizat care să se bazeze pe principiile dreptății, egalității, solidarității și frăției dintre state și popoare. Libertatea religioasă este libertatea prin care persoană poate să se exprime și să se manifeste fără a prejudicia pe ceilalți semeni ai săi.

### BIBLIOGRAFIE

1. Codul Contravențional al Republicii Moldova nr.218 din 24.10.2008. Publicat la 16.01.2009 în Monitorul Oficial nr. 3-6, art. 15. Data intrării în vigoare 31.05.2009. Republicat în temeiul art. II, alin. (5), lit. b) al Legii Republicii Moldova nr. 208 din 17 noiembrie 2016. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2016, nr. 441-451. În: <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=369412> (accesat la 20.11.2020).

2. Codul Penal al Republicii Moldova nr.985 din 18.04.2002 Publicat la 14.04.2009 în Monitorul Oficial nr. 72-74, art. 195. În: <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=331268> (accesat la 16.11.2020).

3. Convenția europeană a drepturilor omului. Comentariu pe articole, vol. I. Drepturi și libertăți / Corneliu Birsan; [Consiliul Europei]. Ediția a 2-a. București, C.H. Beck, 2010.

4. Convenția pentru apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților fundamentale. Adoptată la Roma la 4 noiembrie 1950. A intrat în vigoare la 3 septembrie 1953. În vigoare pentru Republica Moldova din 1 februarie 1998. În: [https://www.echr.coe.int/documents/convention\\_ron.pdf](https://www.echr.coe.int/documents/convention_ron.pdf), accesat la 07.11.2020.

5. Declarația Universală a drepturilor omului. Adoptată la 10 decembrie 1948 la New York (Republica Moldova a aderat prin Hotărârea Parlamentului RM nr.217-XII din 28.07.90). În: [https://www.ohchr.org/en/udhr/documents/udhr\\_translations/rum.pdf](https://www.ohchr.org/en/udhr/documents/udhr_translations/rum.pdf) (accesat la 16.11.2020).

6. Jean-Loup Charrier, Andrei Chiriac. Codul Convenției Europene a Drepturilor Omului. Chișinău, Balacron, 2008.

7. Jurnalul Oficial al Uniunii Europene. Explicații cu privire la Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene (2007/C 303/02).

8. Kiril, Patriarhul Moscovei și a Întregii Rusii. Свобода и ответственность: в поисках гармонии. (Libertatea și responsabilitatea: în căutarea armoniei). Moscova, 2008.

9. Legea RM nr.121 din 25.05.2012 cu privire la asigurarea egalității. Publicată la 29.05.2012 în Monitorul Oficial nr.103, art. 355. Data intrării în vigoare 01.01.2013. În: <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=343361> (accesat la 09.11.2020).

10. Legea RM nr.125 din 11.05.2007 privind libertatea de conștiință, de gândire și de religie. Publicată la 17.08.2007 în Monitorul Oficial nr. 127-130. În: <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=324889> (accesat la 19.11.2020).

11. Pactul Internațional ONU, cu privire la drepturile civile și politice din 1966. Adoptat și deschis spre semnare de Adunarea generală a Națiunilor Unite la 16 decembrie 1966. Intrat în vigoare la 23 martie 1967, cf. art. 49, pentru dispozițiile cu excepția celor de la art. 41, la 28 martie pentru dispozițiile de la art. 41. În vigoare pentru Republica Moldova din 26 aprilie 1993. În: <http://www.prefecturatimis.ro/doc/informare/pactul-international-cu-privire-la-drepturile-civile-si-politice.pdf> (accesat la 08.11.2020).

12. Parlamentul Republicii Moldova. Site oficial. Recomandările Evaluării periodice universale, examinate de Comisia drepturile omului și relații interetnice. În: <http://www.parlament.md/Actualitate/Comunicatedepresa/tabid/90/ContentId/2749/language/ro-RO/Default.aspx> (accesat la 16.11.2020).

13. Raport internațional privind libertatea religioasă în Republica Moldova în anul 2019. În: <https://md.usembassy.gov/wp-content/uploads/sites/210/MOLDOVA-2019-INTERNATIONAL-RO.pdf> (accesat la 12.11.2020).

14. Rusen Ergec, Jacques Velu. Convention européenne des droits de l'homme. Bruylant, 2ème édition, 2014.

# **ROLUL INSTITUȚIILOR DEMOCRATICE ÎN ASIGURAREA PROTECȚIEI DREPTURILOR ȘI LIBERTĂȚILOR FUNDAMENTALE ALE OMULUI**

***Materiale ale mesei rotunde dedicate  
Zilei internaționale a drepturilor omului  
8 decembrie 2020***

## **Direcția editorială**

**Sergiu VLADÎCA** - șef Direcție

**Ana GOREA, dr. conf. univ.** - redactarea textelor în limba engleză

**Ion AXENTI** - specialist principal

**Ana-Laura PAȘNIC** - specialist principal

**Marina PASTUH** - inginer programator

**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

**Bun de tipar:** 07.04.2021

Tipar executat la Print-Caro SRL

Tiraj: **50 ex.** Hârtie offset.

Preț contractual.