

LEGEA ȘI VIAȚA

Publicație științifico-practică
ISSN 1810-309X

Întreprindere de stat
Fondator – Agenția Proprietății Publice
Certificat de înregistrare
nr. 10202264 din 11.02.1993

Publicație acreditată de Consiliul
Suprem pentru Știință și Dezvoltare Tehnologică
al Academiei de Științe a Moldovei prin
Hotărârea nr. 169 din 21.12.2017
Revista este inclusă în baza științifică
internațională Index Copernicus International
(Republica Polonă)

Tipul C

Asociați: Curtea Constituțională, Curtea Supremă de Justiție, Institutul de Științe Penale și Criminologie Aplicată, Institutul de Cercetări Juridice și Politice al Academiei de Științe a Moldovei, Academia „Ștefan cel Mare” a MAI, Universitatea de Stat „B. P. Hasdeu” (Cahul), Universitatea Slavonă, Universitatea „Spiru Haret” (Constanța), Universitatea „Petre Andrei” (Iași), Universitatea de Stat din Herson (Ucraina).

Se editează din ianuarie 1991

Nr. 1(325) 2019

Redactor-șef L. Arsene,
dr. h. c. mult.

Colegiul de redacție:

Gh. Alecu, doctor în drept, profesor universitar (Constanța, România); T. Barzo, doctor hab. în drept, profesor, (Miskolc, Ungaria); V. Bujor, doctor în drept, prof. univ.; Gh. Costachi, doctor hab. în drept, profesor univ.; V. Cușnir, doctor hab. în drept, profesor univ.; D. Garadjaev, doctor în drept, profesor, Judecător la Curtea Constituțională (Bacu, Azerbaidjan); E. Haritonov, doctor hab., profesor, membru cor. al AND (Odesa, Ucraina); E. Ișenco, doctor hab. în drept, profesor (Moscova, FR); T. Kolomoș, doctor hab. în drept, profesor (Zaporojie, Ucraina); J. Kovac, doctor hab. în drept, profesor, Universitatea Paneuropeană (Bratislava, Slovenia); A. Lonciacov, doctor hab. în drept, profesor (Habarovsk, FR); V. Stratonov, doctor hab. în drept, profesor (Herson, Ucraina); V. Șepitico, doctor hab. în drept, profesor, membru cor. al AND (Harcov, Ucraina).

Adresa redacției:
Casa presei, et. 5
str. Pușkin 22, mun. Chișinău, MD - 2012,
Republica Moldova
Tel.: 022-233 790;
022-234 132 (contabilitatea)
E-mail: legea_zakon@mail.ru

Index: RM 77030

© Legea și viața
Pagina web: www.legeazakon.md
www.legeasiviata.in.ua

SUMAR

- Gheorghe COSTACHI. Republica Moldova: de la parlamentarism la prezidențialism 4
- Victor GUȚULEAC, Elena COMAR- NIȚCAIA, Victoria GABUJA. Probleme actuale privind statutul juridic al inspectoratului general de carabinieri ca subiect al activității polițienești..... 13
- Alla CLIMOVA, Svetlana DOGOTARU. Aspecte teoretice și practice privind utilizarea indicilor urbanistici la nivelul municipiului Chișinău 20
- Eugen BUTUCEA. Curtea Constituțională ca subiect al procesului legislativ 27
- Daniela COZMA. Răspunderea penală a judecătorului pentru unele infracțiuni de serviciu..... 31
- Mihail DIACONU. Sursele legalității ca principiu al administrației publice 36
- Victor DONOS. Răspunderea politică a demnitarilor aleși 40
- Petru RAILEAN. Contribuții ale Curții Constituționale la asigurarea constituționalității în domeniul electoral 43
- Alina IORDACHESCU. Aspecte conceptuale privind libertatea de religie și libertatea de conștiință 47
- Sorin ALĂMOREANU. Formarea grafică a persoanelor 52
- Sorin ALĂMOREANU, Donata DI MAIO, Claudia GATTAMORTA. Despre sisteme de expertiză diferite și unele direcții necesare de dezvoltare a sistemului din România 57



CZU: 342.53:342.511(478)

REPUBLICA MOLDOVA: DE LA PARLAMENTARISM LA PREZIDENȚIALISM

Gheorghe COSTACHI,

doctor habilitat în drept, profesor universitar,
cercetător științific principal, Institutul de Cercetări Juridice și Politice

Articolul este consacrat unui subiect actual pentru Republica Moldova în condițiile în care ultima perioadă este marcată de importante reforme politice și constituționale. Problema formei de guvernământ pentru Republica Moldova a fost și rămâne una actuală chiar de la declararea independenței, statul trecând periodic de la o formă de guvernământ la alta. Din experiența anilor trecuți, la moment tot mai mult se impune necesitatea consolidării prezidențialismului în vederea facilitării dezvoltării democrației și bunăstării în societate. Pornind de la specificul fiecărei forme de guvernământ, în studiul de față, autorul vine cu argumente concrete întru susținerea și promovarea acestei idei.

Cuvinte-cheie: formă de guvernământ, regim politic, sistem politic, sistem prezidențial, sistem semiprezidențial, sistem parlamentar, Republica Moldova.

REPUBLIC OF MOLDOVA: FROM PARLIAMENTARY TO PRESIDENTIALISM

Gheorghe COSTACHI,

Candidate of Legal Sciences, professor

The article is devoted to a current topic for the Republic of Moldova, especially since the last period is marked by important political and constitutional reforms. The issue of the form of government for the Republic of Moldova has been and remains a current one, even from the declaration of independence, the state periodically passing from one form of government to another. From the experience of the past years, at the moment more and more there is a need to strengthen presidentialism in order to facilitate the development of democracy and well-being in society. Starting from the specifics of each form of government, in the present study, the author comes up with concrete arguments for supporting and promoting this idea.

Keywords: form of government, political regime, political system, presidential system, semi-presidential system, parliamentary system, Republic of Moldova.

Introducere. Necesitatea analizei configurației regimului politic din Republica Moldova derivă din incertitudinile și discuțiile interminabile privind tipul și calitatea acestuia [6, p. 14-16]. O astfel de situație însă poate fi atestată nu doar la noi, problema fiind polemicată practic în orice stat din spațiul post-sovietic și nu numai, mai ales marcat de procesul de modernizare.

Pentru Republica Moldova subiectul dat este în mod deosebit important și actual, pornind cel puțin de la câteva momente. Bunăoară, în cei peste 20 de ani de independență a statului, s-au încercat mai multe formule de organizare și funcționare a puterii, de fiecare dată însă, situația degradând în tensiuni și crize politice interminabile. Mai mult, în anul 2016, s-a realizat o ultimă ajustare a sistemului politic, prin revenirea la alegerea șefului de stat de către popor, ceea ce a marcat considerabil echilibrul pe arena politică a Republicii Moldova și a generat noi aprecieri a sistemului politic, pre-

cum și noi controverse pe marginea căilor de optimizare a acestuia.

Pe de altă parte, „politica fără limite, ce sfidează normele democratice” (apreciată ca atare nu doar de specialiștii autohtoni, ci și străini [35, p. 262]) promovată în prezent de partidul de la guvernare și rezultatele obținute, care au afectat considerabil legalitatea mecanismului de guvernare, au generat nemulțumiri în rândul societății, ceea ce vorbește destul de clar despre legitimitatea acestuia și necesitatea regândirii/reformării sistemului politic în vederea asigurării stabilității și legalității acestuia.

O posibilă soluție pentru optimizarea sistemului, destul de frecvent vehiculată în doctrină și studiile de specialitate, rezidă în transformarea Republicii Moldova într-o republică prezidențială, ceea ce ar garanta implicit atât o stabilitate politică, cât și o dezvoltare în ascensiune a societății, garantată de responsabilitatea și răspunderea reală a factorilor de decizie.

Scopul studiului. Pornind de la

aceste premise, în cele ce urmează ne propunem o abordare sumară a particularităților tipurilor de sisteme (regimuri) politice, cu precizarea avantajelor și dezavantajelor pe care le prezintă, în vederea explicării prin prisma acestora a regimului politic din Republica Moldova și argumentării necesității transformării statului într-o republică prezidențială (sau cel puțin real semi-prezidențială).

Rezultate obținute și discuții.

I. Tipologia sistemelor politice.

În lumea contemporană există în jur de două sute de sisteme politice, mai mult sau mai puțin diferite. Trăsăturile comune, cât și distincțiile dintre acestea au permis realizarea unor tipologii în funcție de câteva criterii importante, printre care [35, p. 148]:

- *forma de guvernământ* (concept înțeles ca: „modul în care sunt constituite și funcționează organele supreme, fiind raportată, în principiu, la trăsăturile definitorii ale șefului de stat și la raporturile sale cu puterea legiuitoare” [25, p. 123]; „sistem de formare și orga-



nizare a organelor supreme ale puterii de stat, competența acestora și ordinea de interacțiune dintre ele” [35, p. 149]; „modul de formare și organizare a organelor statului, caracteristicile și principiile care stau la baza raporturilor dintre acestea, în special, dintre organul legiuitor și organele executive, inclusiv șeful statului” [16, p. 29]; „organizarea puterii supreme de stat, modul de formare și competența organelor supreme ale statului” [3, p. 28]) și

- *regimul politic* (care reprezintă barometrul, indicatorul sintetic cel mai expresiv pentru calificarea unei societăți ca fiind una real democratică sau antidemocratică [24, p. 131]; strict vorbind, regimul politic reprezintă totalitatea metodelor, mijloacelor și instituțiilor prin care se realizează puterea” [27, p. 48]).

În baza acestor criterii, în doctrina de specialitate au fost identificate mai multe tipologii ale sistemelor politice, principalele fiind: *parlamentar*, *prezidențial* și *semi-prezidențial*.

În context, se impun câteva precizări importante ce țin de folosirea terminologiei în materie. Astfel, în doctrină, pot fi atestate atât sintagme de genul „forma de guvernământ parlamentară, prezidențială și semiprezidențială”, „regim politic parlamentar, prezidențial și semiprezidențial” [24, p. 137-139], cât și „regim de guvernare prezidențial, parlamentar și semiprezidențial” [9, p. 16-21]. Cercetătorii consideră că această situație este generată în mare parte de confuziunea dintre noțiunea de *formă de guvernământ* și cea de *regim politic*, uneori punându-se chiar semn de egalitate între ele. Pentru clarificarea lucrurilor, se susține că *regimul politic* trebuie privit prin prisma modului în care puterea este exercitată, situație în care se face deosebirea între democrație și autocrație, pe când forma de guvernământ trebuie definită doar prin identificarea celui care personifică puterea. Astfel, forma de guvernământ arată cum este *organizată* puterea, pe când regimul politic indică cum este aceasta *exercitată* [13, p. 41]. Or, din perspectiva dată, formele de guvernământ sunt *monarhia* și *republica*, după cum cel desemnat cu titlul de șef al statului este un monarh sau un președinte ori colegiu prezidențial. Dacă nu am accepta acest punct de vedere,

în opinia noastră, ar fi imposibil să explicăm de ce *Constituția Republicii Moldova*, în art. 1 alin. (1) [12], statuează că „forma de guvernământ a statului este republica”.

Pe de altă parte, precizăm că în aceeași literatură de specialitate cu sensul de *regim politic* se folosește și termenul de „sistem de guvernământ” [24, p. 132]. Mai mult, în opinia corectă a prof. M. Cușmir [14, p. 14], sintagmele „forma de guvernământ parlamentară”, „forma de guvernământ prezidențială”, „forma de guvernământ semiprezidențială”, pe larg folosite în doctrină, sunt eronate, căci parlamentarismul, prezidențialismul, semiprezidențialismul au un conținut mult mai amplu, incluzând elemente instituționale cu funcții caracteristice și cu o anumită structură a raporturilor – deci prezentându-se ca *sisteme*.

Prin urmare, pornind de la cele menționate conchidem că *parlamentarismul*, *prezidențialismul* și *semiprezidențialismul* reprezintă adevărate sisteme politice, care întrunesc atât elemente ce țin de forma de guvernământ, de regimul politic, cât și alte elemente inerente organizării și funcționării puterii în stat. Ca urmare, în cele ce urmează sintagmele „regim prezidențial”, „regim parlamentar” și „regim semi-prezidențial” vor fi folosite cu sensul de sisteme politice.

Revenind la tipologia regimurilor politice, atragem atenția că, pornind de la *principiul reprezentativității* (desemnarea persoanelor care să exercite puterea) și *principiul distribuirii funcțiilor puterii între diferite categorii de organe* (funcția legislativă, cea executivă și judecătorească), altfel spus *principiul separației puterilor*, în doctrină s-a atestat existența a trei tipuri de regimuri politice [16, p. 52-53]:

- cel care are la bază *confuziunea puterilor*, întrucât de regimul „convențional” sau, cum i se mai spune cel mai adesea, *regimul ori guvernământul de adunare* (exemplul tipic în acest caz este regimul politic elvețian);

- cel care are la bază *colaborarea puterilor* (desemnat ca *regim parlamentar*);

- cel care are la bază *separația strictă a puterilor* (adică *regimul prezidențial*).

Vorbind nemijlocit despre clasificarea sistemelor democratice, reiterăm că în funcție de mecanismele constituționale ce reglementează raporturile dintre puterea legislativă și puterea executivă se recunoaște existența a două categorii de organizări politice [32, p. 24]: *prezidențial* – având ca model reprezentativ SUA și *parlamentar* – având ca model reprezentativ Marea Britanie.

Întrucât o mare parte a sistemelor politice naționale nu se regăseau în cadrul acestor modele clasice, s-a simțit nevoia introducerii unui nou concept – cel de *semi-prezidențial*, folosit pentru prima dată, în context academic, de M. Duverger [17, p. 166].

Axându-ne în continuare pe cele trei tipuri de regimuri, vom atrage atenția la câteva particularități importante care le caracterizează [24, p. 138-139].

Regimurile parlamentare (folosirea pluralului este indispensabilă, întrucât acestea pot fi de mai multe tipuri și pot fi diferite de la o țară la alta) au apărut în condiții istorice bine definite, la mijlocul sec. al XVIII-lea în Marea Britanie, la începutul sec. al XIX-lea în Franța și ceva mai târziu în celelalte țări [32, p. 26-27].

Regimul parlamentar are la bază ideea colaborării puterilor, presupunând autonomia funcțională a celor trei categorii de organe, dar îndeosebi a legislativului, și existența unor mijloace specifice de presiune reciprocă. Deci, colaborând în exercitarea funcțiilor etatice, acestea dispun de mijloace politice care le permit să se controleze mutual.

Este de menționat că pivotul *regimului parlamentar* este guvernul, în special, primul-ministru.

Dincolo de notele specifice de la o etapă istorică la alta, se consideră că *regimul parlamentar* funcționează în următoarele condiții:

- disocierea puterii executive în funcția de șef de stat și guvern;
- șeful de stat este neresponsabil din punct de vedere politic – principiu absolut al regimului;
- guvernul, ca organ colegial, răspunde politic în fața parlamentului, care îl poate demite;
- guvernul răspunde, indirect, și pentru activitatea șefului de stat, întrucât actele acestuia trebuie obligatoriu contrasemnate de șeful guvernului;



• guvernul se sprijină în activitatea sa pe o majoritate parlamentară, provenită, prin sufragiu universal direct, din interiorul propriului partid, sau pe o coaliție parlamentară, constituită în scopul desemnării guvernului și pentru a sprijini activitatea acestuia;

• șeful de stat poate recurge la dizolvarea parlamentului – instrument de contracarare a dreptului parlamentului de a provoca demisia guvernului – factor important de echilibru între puterea legislativă și cea executivă (egalitate de putere [1]), de natură să asigure existența lor separată.

Data fiind varietatea modelelor practice de regim parlamentar adoptate de statele contemporane, se impun în atenție și câteva trăsături variabile ale regimului parlamentar și anume: alegerea șefului de stat fie de către parlament, fie prin sufragiu universal; răspunderea guvernului față de parlament (regimul parlamentar monist) și față de șeful statului (regimul parlamentar dualist); sprijinirea guvernului de o majoritate parlamentară stabilă (regimul parlamentar bipartid), fie de una fluctuantă și instabilă (regimul parlamentar multipartid) etc.

Marea majoritate a opiniilor exprimate în literatura de specialitate occidentală cu privire la regimul parlamentar consideră că acesta este un sistem de echilibru între puterea executivă și cea legislativă, realizat în cadrul unei colaborări între ele. În general, este considerat cel mai democratic sistem politic, recomandabil mai ales statelor ce au pășit pe calea modernizării.

Regimul prezidențial a apărut la sfârșitul sec. al XVIII-lea, odată cu adoptarea Constituției SUA din 1787, cu puțin mai mult de jumătate de secol după instaurarea regimului parlamentar în Marea Britanie, fiind inspirat atât din experiența engleză a monarhiei limitate, cât și din primele constituții ale primelor treisprezece colonii americane [32, p. 24].

Regimul prezidențial este mai simplu decât cel parlamentar, chiar dacă modul de funcționare se dovedește mai dificil. Or, într-o altă viziune [7, p. 157], regimul prezidențial este acela care, asigurând o maximă independență a puterilor, realizează separația lor cea mai complex. Astfel, poate fi analizat ca fiind un regim în care echilibrul puterii executive și legislative rezultă din

independența lor reciprocă și din certitudinea rămânerii în funcție până la expirarea mandatului [32, p. 24].

Regimul prezidențial are la bază ideea separării *organice* atenuate a puterilor în stat, dar, în același timp, suplețe în procesul exercitării acestor puteri, deci colaborarea lor *funcțională* [16, p. 54].

Principalele trăsături ale acestui sistem sunt:

• stricta repartizare a atribuțiilor între puterea legislativă și cea executivă (altfel spus, separația strictă a puterilor [26, p. 134]);

• independența celor două puteri, marcată și prin faptul că, principal, ele nu dispun de instrumente de presiune reciprocă pentru adoptarea deciziilor [2, p. 163-164];

• structura monocefală a executivului și caracterul reprezentativ al șefului acestuia – care este în același timp și șeful statului, ales prin sufragiu universal (direct ori printr-un grup de electori). Deci, președintele asigură, în același timp, și funcția de șef al statului și pe cea de șef de guvern, ceea ce înseamnă că ministrii depind de acesta, deoarece el este cel care îi alege, îi numește și îi poate revoca;

• guvernul nu acționează ca organ colegial și solidar, membrii săi fiind răspunzători, individual, numai în fața șefului statului.

Într-o altă opinie, la caracteristicile enunțate mai sunt alăturate următoarele [28, p. 19; 4, p. 64-65]:

• desemnarea Președintelui prin sufragiu popular;

• durată fixă a mandatului prezidențial și parlamentar;

• imposibilitatea dizolvării reciproce a executivului și legislativului;

Printre alte trăsături variabile, proprii regimului prezidențial, atestate în literatura de specialitate, vom menționa: investirea șefului de stat cu atribuții constituționale în materia legiferării; dreptul de veto al șefului de stat; limitarea alegerii șefului de stat la doar două mandate consecutive sau chiar la un singur mandat etc.

Regimul mixt (semi-prezidențial) împrumută de la regimul parlamentar existența guvernului, ce răspunde colegial și solidar în fața parlamentului ales prin vot universal și direct, iar de la regimul prezidențial împrumută instituția președintelui ales, de ase-

menea, prin sufragiu universal direct și care dispune nu doar de autoritatea conferită de acest mod de alegere, dar și de puteri adesea foarte importante [32, p. 36].

Vorbind despre elementul „semi” din noțiunea de „regim semi-prezidențial”, precizăm că aceasta se utilizează, deoarece existența guvernului depinde de parlament, față de care el este responsabil, iar puterea legislativă și puterea executivă nu sunt separate rigid, cum se întâmplă în sistemul prezidențial pur. Sistemul se numește semi-prezidențial și nu semi-parlamentar, deoarece puterea executivă (în persoana președintelui) domină puterea legislativă: președintele controlează activitatea parlamentului, este în drept să-l dizolve și să anunțe noi alegeri, adică are loc contopirea parțială a puterilor legislative și executive, moment caracteristic regimurilor parlamentare [23, p. 690].

Printre principalele elemente definitorii ale regimului semi-prezidențial, identificate în doctrină menționăm:

- structura bicefală a executivului (format din președinte și premier) [15, p. 388];

- puterea executivă aparține de fapt guvernului, în fruntea căruia se găsește prim-ministrul [1, p. 61];

- președintele este ales prin sufragiu universal direct [17, p. 166];

- președintele este dotat cu puteri notabile proprii [18, p. 8] (prerogative constituționale reale);

- președintele are rolul de arbitru între puterile statului [2, p. 61];

- prim-ministrul și membrii guvernului sunt responsabili în fața parlamentului [18, p. 8];

- un prim-ministru și miniștri care nu pot governa decât prin votul acordat de parlament, acesta din urmă putându-i determina să demisioneze printr-un vot de neîncredere sau de cenzură [17, p. 166];

- președintele poate dizolva parlamentul.

Prototipul regimului semi-prezidențial este considerat a fi regimul francez, în care rolul șefului de stat este unul destul de consolidat, acesta ocupând primul loc în reglementarea constituțională a sistemului organelor de stat [10, p. 637].

Dincolo de rigiditatea modelelor teoretice (expuse), care au o valoare mai



mult didactică, realitatea a confirmat că foarte puține țări corespund întocmai uneia sau alteia dintre aceste tipologii. Practic, numai Statele Unite ale Americii reprezintă *prezidențialismul* autentic și doar Regatul unit al Marii Britanii – *parlamentarismul* pur [32, p. 25].

Raportat la aceste modele teoretice, țările Uniunii Europene au fost clasificate în [32, p. 25]:

- *republici parlamentare* – Ungaria, Italia, Germania, Letonia, Estonia, Cehia, Grecia și Malta;

- *monarhii parlamentare* – Marea Britanie, Suedia, Regatul Țărilor de Jos, Belgia, Danemarca, Spania, Luxemburg;

- *republici semi-prezidențiale* – Franța, Portugalia, Irlanda, Austria, Bulgaria, România, Finlanda, Lituania, Polonia, Slovacia și Slovenia și

- *republici prezidențiale* – Cipru.

Dacă e să vorbim despre spațiul european ex-sovietic, în cadrul acestuia pot fi evidențiate [32, p. 313]:

- *două sisteme prezidențiale* (*Azerbaidjanul* – unde, conform art. 99 din Constituție [33], puterea executivă aparține președintelui, și *Georgia*, până la modificările constituționale din 2004) și

- mai multe *sisteme semi-prezidențiale*, și anume: parlamentar-prezidențiale, care presupun o dependență substanțială a guvernului de parlament (*Republica Moldova*, *Ucraina*) și prezidențial-parlamentare, în care guvernul este controlat, dacă nu pe deplin, atunci în mare măsură, de către șeful statului (*Belarus*, *Rusia*, *Armenia*, *Georgia* după reforma constituțională din 2004).

În plan internațional, regimul prezidențial poate fi întâlnit în afară de SUA în Brazilia, Argentina, Mexica, Chile și mai nou Turcia (care a trecut de la regimul parlamentar la cel prezidențial prin intermediul unui referendum republican în anul 2016 și modificarea constituției de către parlament în 2017).

Dincolo de spațiul post-sovietic, constatăm că sistemele prezidențiale cel mai mult au fost preferate de către statele latino-americane și africane, în timp ce pentru sistemele parlamentare au optat statele din Europa și fostele colonii britanice.

Agonia statalității europene din pe-

rioadă anilor 1980-1990 a determinat o transformare în masă a sistemelor politice. Dacă în Europa centrală s-a optat pentru republicile parlamentare, atunci în spațiul post-sovietic dominante au devenit formele prezidențiale de guvernare.

Din cele menționate se poate deduce concluzia că democrațiile consolidate europene practic în cea mai mare parte regimul parlamentar, în timp ce spațiul european ex-sovietic preferă în mod special regimul semi-prezidențial.

II. Avantajele și dezavantajele sistemelor politice. În doctrina politologică și nu doar, polemicile pe marginea avantajelor și dezavantajelor sistemelor politice nu încetează. Principalele argumente și contraargumente pot fi reduse la următoarele.

Sistemul prezidențial dispune de câteva *avantaje*, printre care: stabilitatea puterii executive, personificarea răspunderii pentru starea lucrurilor din țară și un anumit nivel de democratizare [35, p. 269-270]. Într-o altă opinie [16, p. 57], avantajele sistemului constau în: egalitatea puterii, legitimitatea democratică a legislativului și executivului, înlăturarea presingului dintre puteri prin amenințarea cu demiterea guvernului sau disoluția adunării, posibilitatea celor două puteri de a acționa eficace și potrivit strategiilor proprii etc.

La cealaltă extremă, *parlamentarismului* îi este caracteristică instabilitatea puterii executive, determinată de posibilitatea exprimării votului de neîncredere de către parlament, ca rezultat al pierderii susținerii din partea majorității parlamentare. Pe de altă parte însă, dreptul de a demite guvernul în republica parlamentară face posibilă o reacție mai rapidă a sistemului, în situațiile în care acesta a comis erori grave în actul de guvernare, în timp ce în republica prezidențială o asemenea măsură practic este imposibilă [35, p. 270].

Printre *avantajele sistemului prezidențial* trebuie menționată și posibilitatea alegerii șefului de stat prin scrutin direct de către popor. Procedura este apreciată ca fiind mai democratică în raport cu atribuțiile parlamentului de a alege șeful statului sau de a numi prim-ministrul. Desigur, democrația nu presupune alegerea fără excepție a

tuturor demnitarilor publici. Cu toate acestea, alegerea directă a șefului de stat – cel mai important demnitar în cadrul statului – are o semnificație deosebită. De aici și necesitatea investiției acestuia cu atribuții importante, nu doar formale de reprezentare [35, p. 270].

În general, alegerea șefului de stat prin sufragiu universal îl situează pe acesta în afara partidelor politice și „îi conferă legitimitate originară democratică, temeiuri de autoritate și de imparțialitate”.

În doctrină susținându-se alegerea directă a Președintelui, s-a afirmat că este imperios necesar ca instituțiile fundamentale ale statului să fie formate prin voința directă sau indirectă – dar nevicată de înțelegeri exclusive partizane – ale corpului electoral, în condițiile în care cetățeanul riscă să fie alienat de putere, separat de centrele de decizie, rezervate exclusiv partidelor politice.

În același timp însă, legitimitatea democratică pe care o dobândește șeful statului în urma desfășurării alegerilor nu îi asigură acestuia un statut juridic major în peisajul instituțional al unui stat. Ea trebuie, întotdeauna, însoțită de largi prerogative, care să îi confere un cadru constituțional și legal, ce să-i permită să se manifeste ca un personaj activ pe scena politică a statului.

Dincolo de aceste momente, sistemul prezidențial prezintă avantajul că șeful statului este și șeful guvernului, astfel că în republica prezidențială (SUA) sau semi-prezidențială (Franța, Rusia), șeful statului dispune de o mare putere, fuzionând cu puterea executivă și devenind șeful acesteia (SUA) sau se poziționează asupra celor trei puteri, având un rol de arbitru (Rusia) [36, p. 55].

Pe fonul acestui avantaj, din punct de vedere constituțional, conflictele potențiale din sânul puterii executive sunt excluse, iar responsabilitatea acțiunii de guvernare este clară [4, p. 6].

Un alt argument în favoarea sistemului *prezidențial* poate fi considerat lipsa în sistemele parlamentare a unei diferențieri clare între puterea legislativă și executivă. Autoritatea legislativă în statele parlamentare exercită două funcții incompatibile: de legiferare și de susținere a cabinetului de miniștri. Astfel, votând împotriva inițiativelor



legislative înaintate de către guvern, parlamentul poate genera o criză guvernamentală. La rândul său, guvernul poate să recurgă la „șantajul” parlamentului, insistând asupra acceptării inițiativelor înaintate, în caz contrar având posibilitatea să inițieze dizolvarea acestuia și organizarea unor noi alegeri. În opinia cercetătorilor, paradoxul încrederii din partea legislativului constă în aceea că în statele parlamentare doar formal se recunoaște prioritatea puterii legislative. În realitate, domină puterea executivă. Totodată, doar în statele cu sistem *prezidențial*, organul legislativ suprem își exercită funcția conform principiului separației puterilor în stat – funcția legislativă – în condițiile în care președintele dispune de atribuții limitate în materie de legiferare [35, p. 270].

În aceeași ordine de idei, majoritatea cercetătorilor occidentali, și nu numai, au conturat o serie de *dezavantaje* ale sistemului *prezidențial*, printre care [16, p. 57]: pericolul alunecării spre omnipotența executivului; posibilitatea apariției tensiunilor și crizelor între puterea executivă și legislativă etc. [35, p. 270]. De asemenea, dacă majoritatea pe care se sprijină executivul este esențialmente diferită de majoritatea parlamentară, dificultățile de funcționare a sistemului ajung să fie, uneori, greu de depășit, cele două puteri „trăind împreună, dar neînțelegându-se”.

Într-o manieră similară, se consideră că separația puterilor proprie regimului *prezidențial*, concepută de o manieră intransigentă suscită dificultăți de funcționare, instituționale și politice. Problemele instituționale sunt evidente și arată că regimul dat are la bază viziuni vechi și, din anumite puncte de vedere, depășite. Problemele politice sunt și mai grave, deoarece pot provoca o anume paralizie a sistemului. În fapt, dacă președintele și majoritățile parlamentare nu provin din aceeași parte a eșichierului politic, pot apărea tensiuni, pentru care nu există practic mecanisme de depășire. Deoarece fiecare organ are siguranța ducerii la termen a mandatului propriu, președintele și camerele sunt „condamnate” să colaboreze împreună, iar acest lucru se poate întâmpla și fără să se înțeleagă [32, p. 35].

Dincolo de aceste deficiențe ale

sistemului, totuși se consideră că există în lume un model inedit de sistem *prezidențial* funcțional și eficient [19, p. 36]. În acest sens sunt invocate SUA, unde potențialele dezavantaje ale regimului *prezidențial* sunt compensate de mentalitatea democratică a națiunii americane, continuitatea neîntreruptă a regimului democratic și capacitatea acestuia de a genera prosperitate și respectarea drepturilor și libertăților cetățenești.

În același timp, se atrage atenția că pe fonul unor democrații insuficient consolidate, regimurile *prezidențiale* pot aluneca ușor spre diverse forme de autoritarism sau chiar dictatură. Prin urmare, instituirea unui regim *prezidențial* într-o democrație aflată încă în proces de consolidare și cu precedentul unei dictaturi, reprezintă un risc care nu poate fi asumat, chiar dacă avantajele regimului *prezidențial* par tentante din perspectiva binomului legitimitate democratică – responsabilitate executivă [4, p. 6].

Dacă e să revenim la *regimul parlamentar*, vorbind despre condițiile de care depinde vitalitatea acestuia, atragem atenția asupra uneia dintre cele mai importante, și anume instituția partidelor politice, care are un rol crucial în mecanismul sistemului dat. Pe de altă parte însă, criza partidelor contemporane creează unele suspiciuni în raport cu eficacitatea lor ca instituții centrale ale democrației reprezentative. Altfel spus, parlamentarismul a depășit apogeul dezvoltării sale istorice și servește la moment interesele corporațiilor financiare și politice, ceea ce ne reflectă progresul social [35, p. 277-278]. De aici, se consideră că în sistemul parlamentar pericolul principal îl prezintă nu relațiile executiv-legislativ, cu atât mai mult că parlamentul poate demite orice cabinet, dar relațiile inter-partinice, întrucât într-un sistem de partide fărâmițat întotdeauna este greu de a forma guvernul, iar ca efect crește instabilitatea guvernamentală [31, p. 138].

Dincolo de aceste dezavantaje, după cum am menționat mai sus, majoritatea statelor „democratice” optează pentru regimul parlamentar, considerând că avantajele acestuia prevalează.

În pofda acestui fapt, observăm că dezvoltarea politică a statelor post-

sovietice nu permite să se afirme că parlamentarismul este imanent democratizării sistemului politic al acestora. Potrivit cercetătorilor, schimbarea formelor de guvernare în noile state independente nu reflectă ca legitate evoluția societății pe calea democratizării, dar servește ca un mecanism de menținere a puterii sau ca un instrument de concurență politică [35, p. 274].

Spre deosebire de parlamentarism, mai puțin preferată de către cercetătorii din occident, forma de guvernământ *prezidențială* s-a manifestat în realitatea post-sovietică nu doar ca un sistem de guvernământ eficient, dar și preferat, întrucât asigură condiții stabile de creștere a bunăstării materiale a omului [35, p. 265].

Dacă mișcarea spre democrație este cel mai bine a fi începută de sus, atunci consolidarea acesteia este posibilă doar prin susținerea maselor și implicarea activă a cetățenilor. Normele și valorile democratice pot fi însușite cu succes de societate doar dacă rezultatele, avantajele noului regim sunt palpabile, evidente pentru populație. De aici, un cerc vicios – consolidarea democrației necesită ridicarea nivelului și calității vieții maselor largi ale societății, ceea ce poate fi realizat doar de un sistem de instituții democratice eficiente [34].

Statele post-socialiste sunt marcate de imperativul dezvoltării rapide, fiind determinate să-și modernizeze în grabă economia, sistemul politic, cultura națională în cel mai larg sens al cuvântului. Asemenea eforturi necesită o mobilizare considerabilă a resurselor materiale și spirituale, o concentrare a voinței politice, precum și o putere de stat consolidată. În statele fără tradiții democratice aceasta adeseori semnifică trecerea la un regim de putere unipersonală. În fine, formula *prezidențialismului* este determinată de maturitatea politică a societății. În statele în care instituțiile sociale și politice sunt slab dezvoltate, vacuumul este completat de o putere *prezidențială* consolidată [34].

III. Sistemul politic din Republica Moldova. Din punctul de vedere al mecanismului de exercitare a puterii publice, evoluția sistemului politic al Republicii Moldova a cunoscut în opinia majorității specialiștilor [30,



p. 116-132; 6, p. 13-20] în domeniu câteva etape distincte, care în termeni cronologici sunt reprezentate în felul următor:

a) Perioada anilor 1991-1994 [6, p. 13]. În perioada dată, Parlamentul, în virtutea caracterului său extrem de fragmentat, a devenit o instituție politică slabă, fenomen ce fiind completat de întărirea puterii prezidențiale, a permis multor specialiști să caracterizeze anii 1991-1994 (potrivit altor cercetători limitele perioadei date sunt 3 septembrie 1990 – 28 iulie 1994 [30, p. 132]) drept perioada în care regimul politic era unul de tip *prezidențial* [8, 424; 30, p. 133]. Într-o altă opinie [6, p. 15], la acel moment Republica Moldova nu avea un regim constituțional de guvernare definitivat și complet constituit. Mai curând era un regim influențat în mare parte de autoritatea și legitimitatea instituției prezidențiale. Din considerentele date, regimul politic din perioada anilor 1991-1994 a fost caracterizat drept unul de tranziție, influențat în mare parte de creșterea prerogativelor Președintelui Republicii Moldova în detrimentul Parlamentului, care în faza inițială se bucura de cea mai mare prezență în viața politică a țării.

b) Perioada anilor 1994-2000 [6, p. 13]. În această perioadă, s-a produs un moment de cotitură în reglementarea juridică a mecanismului de guvernare prin adoptarea Constituției Republicii Moldova (1994 [12]), care a stabilit un regim politic de tip mixt sau *semi-prezidențial*, ce se apropia de variantele franceză și românească (potrivit altor voci, în perioada 29 iulie 1994 – 4 iulie 2000 sistemul politic din Republica Moldova a fost unul *semiprezidențial-semiparlamentar* [30, p. 133]).

Puterea executivă avea un caracter bicefal, nefiind clară supremația Guvernului sau a Președintelui. Puterea legislativă era reprezentată de către un Parlament unicameral, care desemna prin majoritate parlamentară Guvernul, și respectiv acesta din urmă era răspunzător în fața Parlamentului. Pe de altă parte, Președintele era acela care prezida ședințele Guvernului. Acesta avea atribuții mai largi în domeniul politicii externe, a acelei militare și de securitate, în timp ce Guvernul se preocupa de problemele din domeniul politicii economice, sociale, de ordine internă etc.

Din punctul de vedere al comportamentului clasei politice, în opinia unor politologi, edificarea unui astfel de regim politic a constituit o variantă de compromis între majoritatea parlamentară de moment (1994) și președintele M.Snegur, în vederea repartizării prerogativelor. Indiferent de cauzele selectării de către clasa conducătoare de atunci a unui astfel de regim constituțional de guvernare, mecanismul existent era unul democratic, ce din punctul de vedere al prevederilor legale se încadra în schema clasică a regimului mixt, edificat și utilizat de către Republica Franceză. Problemele în materie de realizare a prevederilor, însă au apărut în scurt timp, din momentul în care Președintele și majoritatea parlamentară au ales diferite căi de dezvoltare politică. Atât în perioada președinției lui M.Snegur, cât și în special, în perioada președinției lui P.Lucinschi, au existat un șir de conflicte vizavi de controlul puterii executive. Răspunderea dualistă a miniștrilor a fost unul dintre motivele folosite de către președinție și legislativ în lupta purtată [6, p. 13]. Conflictele respective au motivat Parlamentul să facă tot posibilul pentru a limita prerogativele Președintelui, un pas decisiv fiind introducerea modificărilor constituționale privind alegerea acestuia de către Parlament, diminuând în acest fel legitimitatea acestuia.

c) Perioada anilor 2000-2009. Reforma constituțională din iulie 2000 a reprezentat un eveniment cu un impact destul de mare pentru viața politică moldovenească. Legislativul a operat modificări constituționale prin care a limitat prerogativele președintelui și a poziției sale în sistemul politic moldovenesc și a substituit instituția alegerii șefului de stat de către popor cu alegerea acestuia de către parlament, momente apreciate în general ca fiind „o democratizare a sistemului politic” [35, p. 262]. De asemenea, s-a încercat de a crește gradul de responsabilitate a Guvernului față de Parlament, precum și de a permite Guvernului de a juca un rol mai independent în procesul de guvernare prin introducerea mecanismului ordonanțelor. Evenimentele respective au determinat numeroși politologi și constituționaliști să vorbească despre instaurarea unui *regim politic*

parlamentar, recunoscut *de facto* și de către Curtea Constituțională [20].

Funcțiile primordiale ale Președintelui Republicii Moldova în această perioadă, conform normelor constituționale au fost: de a reprezenta statul și de a fi garantul suveranității, independenței naționale, unității și integrității teritoriale a țării. Ambele funcții nu permiteau Președintelui să întreprindă acțiuni fără a ține cont de voința parlamentului [20].

Una din modificările constituționale importante la acest capitol ține de excluderea prevederilor art. 83 din Constituție, care reglementau legătura dintre Președintele Republicii Moldova și Guvern. În acest fel, Președintele Republicii Moldova a fost lipsit de dreptul de a prezida ședințele Guvernului la care participă și de a consulta Guvernul în probleme urgente sau de importanță deosebită.

Pe de altă parte, cercetătorii [6, p. 17] atrag atenția că anumite prevederi constituționale specifice unui regim semiprezidențial de guvernare au fost păstrate. Este vorba, în special de art. 73, în care se consfințește dreptul Președintelui Republicii Moldova la inițiativă legislativă, drept ce nu poate fi întâlnit în nicio Constituție aparținând unui stat cu regim politic parlamentar. Mai mult, printre modificările constituționale operate, sunt și de acelea care nu că nu limitează puterea Președintelui, ci dimpotrivă amortizează efectul modificărilor respective. Este vorba despre completările efectuate la art. 88, pct. (i), prin care Președintele Republicii Moldova are următoarea atribuție: „suspendă actele Guvernului ce contravin legislației, până la adoptarea hotărârii definitive a Curții Constituționale”. În așa mod Președintele devine o parte a puterii executive, situată superior Guvernului, constatare ce iarăși nu se încadrează în logica unui regim parlamentar.

Aceste și alte momente au determinat specialiștii în domeniu [6, p. 17] să conchidă că modificările constituționale nu au avut un caracter finit din punctul de vedere al edificării unui regim constituțional de guvernare de natură parlamentară. Mai mult, s-a apreciat că sorgința problemelor ce țin de individualizarea regimului politic din Republica Moldova (în perioada dată), se află nu atât în domeniul legal (con-



stituțional), cât în special în domeniul social-politic. În acest sens, comportamentul clasei politice și a societății au reflectat o atitudine „rece” față de regimul politic parlamentar, opinia publică optând în mod majoritar pentru mecanismul alegerii prin vot universal și direct a Președintelui Republicii Moldova.

Destul de pronunțat s-a afirmat în acest sens comportamentul clasei politice, mai ales atitudinea puterii reprezentată de Partidul Comuniștilor. Imediat după alegerile din 2001, comuniștii prin poziționarea liderilor săi au conferit instituției președintelui imaginea celei mai importante din stat. Faptul că V.Voronin, ales în calitate de Președinte, a rămas și în postura de președinte al partidului de guvernământ, a creat și mai multe dificultăți în demersul specialiștilor de a identifica tipul regimului politic din Republica Moldova. Este vorba în special, despre responsabilitatea miniștrilor în fața Președintelui, care a devenit una politică, Guvernul fiind menținut de către majoritatea parlamentară, a cărui lider este șeful statului. *De facto*, s-a constituit un executiv piramidal, în vârful piramidei situându-se Președintele.

Concluzia care poate fi desprinsă din cele expuse ține de faptul că tipul de sistem politic propriu unui stat este determinat nu doar de normele constituționale, ci și de conduita elitei politice, moment destul de clar confirmat de următoarea perioadă pe care o identificăm în evoluția regimului politic din Republica Moldova.

d) Perioada anilor 2009-2016. Este o perioadă totalmente determinată de conduita elitei politice, la nivel constituțional și legislativ neintervenind nici o modificare. Secificul acestei etape rezidă în cea mai mare parte în criza constituțională interminabilă de alegere a șefului de stat, finalizată în anul 2012 prin alegerea unui Președinte „formal”, care practic a conturat destul de pronunțat, în opinia noastră, *regimul parlamentar* al statului.

În același timp, considerăm că merită o atenție distinctă criza enunțată, întrucât totuși a fost generată în contextul unui sistem politic parlamentar, sistem recunoscut de majoritatea specialiștilor occidentali drept cel mai recomandat tinerilor democrații. În pofida acestui fapt, propria experiență

ne permite să apreciem lucrurile destul de obiectiv și să conștientizăm un moment foarte important – ceea ce pentru ei este foarte bine, nu este neapărat bine și pentru noi. Din perspectiva dată, conchidem că trecerea treptată a sistemului politic moldovenesc de la prezidențialism, semiprezidențialism la parlamentarism poate fi apreciată ca o devoluție cu grave repercursiuni asupra democrației moldovenești, metaforic vorbind democrația fiind „redefinită” din „puterea poporului pentru popor” în „puterea poporului în detrimentul poporului”, dar în favoarea reprezentanților săi (reprezentanți ce la moment, având gustul puterii, sfidează flagrant legalitatea și valorile constituționale doar să o mențină).

e) 2016 – prezent. Anul 2016 a fost marcat substanțial de un moment crucial pentru redefinirea regimului politic din Republica Moldova, marcând, potrivit cercetătorilor [9, p. 17-21], revenirea la *regimul semi-prezidențial*. Este vorba despre hotărârea istorică a Curții Constituționale [22] prin care au fost revigorate dispozițiile constituționale, abrogate în anul 2000 (art. 78), care prevăd alegerea șefului de stat prin sufragiu universal direct. Este un moment important, care a marcat recunoașterea legitimității șefului de stat și egalarea acesteia cu legitimitatea parlamentului.

Cu toate acestea însă, șefului statului nu i-au fost „restituite” atribuțiile pe care le deținea până în anul 2000, perioadă în care, din punctul de vedere al reprezentativității, acesta deținea aceeași poziție cu autoritatea legiuitoare, având prerogative largi, precum: de a desemna un candidat la funcția de Prim-ministru fără consultarea fracțiunilor parlamentare (art. 98 alin. (1) din Constituție); dreptul de a iniția revizuirea Constituției (art. 141 alin. (1) lit. c)), de a lua parte la ședințele Guvernului, de a prezida ședințele Guvernului la care participă, de a consulta Guvernul în probleme urgente și de importanță deosebită (art. 83), inclusiv dreptul de a înainta doi judecători la Curtea Constituțională etc.

Pornind de la aceste momente însă, suntem de părerea că prin simpla modificare a modului de alegere a șefului de stat, Republica Moldova nu și-a schimbat regimul de guvernare, rămânând a fi și în continuare o *republică*

parlamentară (moment confirmat și de către Curtea Constituțională la începutul anului 2017 [21]). Or, doar alegerea directă a Președintelui ține de dimensiunea semi-prezidențială a regimului nostru, în rest tot sistemul constituțional funcționează după regulile specifice regimului parlamentar. Răspunderea politică a Guvernului numai în fața Parlamentului, concentrarea prerogativelor puterii executive în mâna Premierului, votul de investitură a Guvernului, moțiunea de cenzură, posibilitatea disoluției reciproce a executivului și legislativului sunt doar câteva exemple în acest sens.

Mai mult, luând ca punct de referință prototipul regimului semi-prezidențial (Franța) vom observa că sistemul nostru este departe de a fi unul real semi-prezidențial. Prerogativele Președintelui Republicii Moldova sunt mult mai reduse decât prerogativele Președintelui francez care, în calitate de păzitor al Constituției, arbitru neutru și garant al independenței naționale, fiind ales prin vot universal direct, pentru un mandat de 5 ani [10, p. 637]: numește Prim-ministrul (fără nicio condiționare constituțională suplimentară) și, la propunerea acestuia, miniștrii; conduce ședințele de Guvern și semnează actele acestuia (ordonanțele și decretele); promulgă legile; poate supune referendumului unele proiecte de lege; poate dizolva Adunarea Națională; este șeful armatei; are dreptul la puteri sporite în perioade de criză etc.

În același timp, Președintele Franței (potrivit Constituției franceze [11, p. 637]), poate refuza semnarea decretelor și ordonanțelor asupra cărora s-a deliberat în Consiliul de miniștri (art. 13), poate refuza nominalizarea și revocarea miniștrilor (art. 8, alin. 2), poate refuza un proiect de revizuire a Constituției propus de Guvern (art. 89, alin. 1) sau poate refuza solicitarea Guvernului de convocare a Parlamentului în sesiune extraordinară. Toate aceste prerogative constituționale îi întăresc profilul de figură centrală a puterii executive pe măsura legitimității sale democratice [29, p. 357].

Președintele Republicii Moldova în schimb, nu are dreptul de a participa la ședințele de Guvern, are dreptul de a dizolva Parlamentul în condiții extreme de restrictive, are dreptul de



a nominaliza un candidat la funcția de Premier și nu de a numi Premierul, are dreptul de a solicita referendum doar consultativ etc.

Analizând situația din Republica Moldova, putem constata că ultima perioadă a fost puternic marcată de o serie de conflicte politice și constituționale între șeful statului și forțele politice aflate la guvernare, generate de culoarea politică diferită a acestora. Momentul dat a acutizat și mai mult problema conturării unui regim politic eficient pentru statul nostru. Pe de altă parte, important e a determina care este cauza reală a acestor conflicte – personalitatea Președintelui ales direct sau esența regimului consacrat constituțional. În ceea ce ne privește, intuim că nucleul tensiunilor politice indubitabil sunt de natură instituțională și se află în reglementările constituționale.

În acest sens, chiar dacă președintele la moment este ales direct de către popor, Constituția îi conferă acestuia foarte puține prerogative constituționale pentru a putea să-și îndeplinească programul electoral pentru care a fost votat. În același timp, primul-ministru, care nu este ales de către corpul electoral, beneficiază de prerogative și puteri executive sporite în raport cu președintele ales. Prin urmare, suntem în prezența unui conflict între legitimitatea democratică și prerogativele constituționale ale președintelui ales, pe de o parte, și prerogativele constituționale substanțiale ale primului-ministru și legitimitatea democratică indirectă, derivată a acestuia, pe de altă parte. Anume acest conflict reprezintă „nodul gordian” al funcționării sistemului politic, de a cărui dezlegare depinde funcționarea normală a sistemului politic sau cel puțin eliminarea principalului factor perturbator [4, p. 5].

Privind lucrurile dintr-o altă perspectivă, observăm că programul electoral al candidatului la funcția de președinte este de o puternică factură executivă, moment caracteristic unei democrații. Marea problemă însă, constă în ceea ce se întâmplă după ce președintele este ales în virtutea unui asemenea program electoral. Ajungând în funcție, pe un puternic val de susținere populară și cu un grad maxim de legitimitate democratică, președintele constată că are extrem de

puține mijloace constituționale pentru punerea în practică a programului electoral din campania prezidențială. În asemenea circumstanțe, dacă rămâne strict în limitele Constituției, președintele exercită doar o „magistratură de influență”, adică exercită funcția de mediere în sistemul politico-constituțional. Dacă încearcă să se implice în realizarea programului pe care l-a susținut în campania electorală, atunci inevitabil va intra, mai devreme sau mai târziu, în conflict cu guvernul și nu doar (ceea ce și s-a întâmplat atunci când președintele a refuzat să promulge o lege, fiind sancționat de către instanța constituțională cu suspendare temporară din funcție). Ambele variante astfel marchează negativ imaginea șefului de stat, întrucât bilanțul mandatului nu va putea fi raportat la programul electoral pentru care a fost votat, moment ce contravine esenței unei democrații.

În baza acestei experiențe politice și constituționale, considerăm că se impune optarea în favoarea uneia dintre cele două tipuri de regimuri: *prezidențial* sau *semi-prezidențial*, cu înzestrarea șefului de stat cu prerogative executive reale similare celor deținute de Președintele Franței. Chiar dacă e să admitem că aceste soluții nu sunt perfecte, cel puțin ele conferă Președintelui prerogative pe măsura legitimității sale democratice rezultată din alegerea directă de către corpul electoral și, totodată, este de natură să diminueze substanțial „nucleul original” al conflictului dintre președinte și guvern, președinte și parlament și, ca urmare, instabilitatea politică în cadrul statului.

Concluzii. Generalizând cele studiate, subliniem că la momentul actual, *prezidențialismul* este unica formulă optimă pentru dezvoltarea în continuare a Republicii Moldova în direcția unei reale democrații constituționale. Chiar dacă nu corespunde soluțiilor teoretice promovate de doctrină (ce recomandă noilor democrații regimul parlamentar), alegerea acestei direcții de către Republica Moldova este dictată mai ales de experiența trăită în cei aproape 30 de ani de independență. Totalizând această experiență, constatăm că regimul parlamentar „fabricat” în țară a permis ca întreaga putere în stat să fie concentrată în mâinile parti-

dului aflat la guvernare care, deținând majoritatea parlamentară, dictează legile în stat, asigurând executarea lor cu ajutorul guvernului loial pe care l-a format și, pentru a crea o atmosferă democratică, a investit în funcție un șef de stat „marionetă” (iar mai nou, a permis poporului să-și aleagă un șef de stat cu același rol). Pe fonul acestei realități este greu de acceptat ideea că doar prezidențialismul prezintă pericolul alunecării spre dictatură. După cum se dovedește, și regimul parlamentar, cât de democrat nu s-ar pretinde, este în stare să genereze, să dezvolte și să mențină dictaturi reale.

Pe cale de consecință, pornind de la necesitatea contracarării fenomenului dat și asigurării stabilității politice în Republica Moldova, condiție absolută pentru asigurarea evoluției sale ascendente, considerăm imperativă trecerea la prezidențialism, întrucât doar într-un astfel de sistem este posibilă asumarea unei responsabilități și răspunderi reale pentru calitatea și rezultatele actului guvernării, pentru bunăstarea societății și a fiecărui cetățean.

Bibliografie

1. Apostol Tofan D. *Instituții administrative europene*. București: C.H. Beck, 2006.
2. Arseni A. *Legitimitatea puterii de stat. Principiul edificator al statului de drept și democratic contemporan*. Chișinău: CEP USM, 2015.
3. Boboș Gh. *Teoria generală a dreptului*. Cluj-Napoca: Argonaut, 1999.
4. Boc E. *Revizuirea Constituției și regimul semi-prezidențial din România*. În: *Revista Transilvană de Științe Administrative*, 2 (37)/2015.
5. Boc E. *Separarea puterilor în stat*. Cluj-Napoca: Presa Universitară Clujeană, 2000.
6. Bucătaru I., Borș V. *Regimul politic din Republica Moldova: în căutarea formulei optime*. În: *Moldoscopia (Probleme de analiză politică)*, 2009, nr.2 (XLV).
7. Burdeau G. *Droit constitutionnel et institutions politiques*. Paris: LGDJ, 1972.
8. Cârnaț T. *Drept constituțional*. Ediția a 2-a. Chișinău: Print-Caro SRL, 2010.



9. Cârnaț T., Popa C. *Tipologia regimului de guvernare*. În: Revista Națională de Drept, 2017, nr. 5.
10. *Codex constituțional: constituțiile statelor membre ale Uniunii Europene* / Șt. Deaconu (coord.), I. Muraru, E. Simina Tănăsescu, S. Gabriel Barbu. București: Monitorul Oficial R.A., 2015.
11. *Constituția Republicii Franceze din 4 octombrie 1958*. În: *Codex constituțional: constituțiile statelor membre ale Uniunii Europene* / Șt. Deaconu (coord.), I. Muraru, E. Simina Tănăsescu, S. Gabriel Barbu. București: Monitorul Oficial R.A., 2015.
12. *Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994*. Republicată: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.78/140 din 29.03.2016.
13. Criste M. *Forma de guvernământ și puterea de revizuire constituțională (limitele revizuirii)*. În: Revista Transilvană de Științe Administrative, 2009, nr. 1 (23).
14. Cușmir M. *Sisteme constituționale europene (concepțe și practică juridico-politică)*. Autoreferatul tezei de doctor habilitat în drept. Chișinău, 2008.
15. Deleanu I. *Instituții și proceduri constituționale – în dreptul român și în dreptul comparat*. București: C.H. Beck, 2006.
16. *Drept constituțional și instituții politice*. Vol. I. Iași: Editura Fundației „Chemarea”, 1998.
17. Duverger M. *A New Political System Model: Semi-Presidential Government*. In: European Journal of Political Research no. 8, 1980.
18. Frison-Roche Fr. *Le modele semi-presidentiel comme instrument de la transition en Europe post-communiste*. Bruxelles: Ed. Emile Bruylant, 2005.
19. Goriuc S. *Rolul șefului statului în asigurarea echilibrului puterilor în stat*. În: Administrarea Publică, 2012, Nr. 2.
20. Hotărârea Curții Constituționale nr. 17 din 12.07.2010. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova Nr. 126-128 din 23.07.2010.
21. Hotărârea Curții Constituționale nr. 2 din 24.01.2017. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova Nr. 356-359 din 06.10.2017
22. Hotărârea Curții Constituționale nr. 7 din 04.03.2016. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova Nr. 59-67 din 18.03.2016.
23. Kesselman M., Krieger J., Joseph W.A. *Introduction to Comparative Politics: Political Challenges and Changing Agendas*. 2-nd ed. New York: Houghton Mifflin Company, 2000.
24. Mănescu N. *Regimul politic – organizarea puterii și raporturile dintre organele puterii de stat*. În: Analele Universității „Constantin Brâncuși” din Târgu Jiu, Seria Științe Juridice, Nr. 4/2014.
25. Muraru I. *Drept constituțional și instituții politice*. București: Editura ACTAMI, 1997.
26. Pauvert B. *Droit constitutionnel. Théorie générale*. Paris: Studyrama, 2013.
27. Raymond A. *Democrație și totalitarism*. București: All Educațional.
28. Shugart M.S., Carey J.M. *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
29. Simonian-Gineste H. *Le droit constitutionnel en schemas*. Paris: Ellipses, 2012.
30. Solomon C. *Instituția prezidențială în Republica Moldova (1990-2000)*. În: MOLDOSCOPIE (Probleme de analiză politică). Partea XV. USM. Chișinău, 2001.
31. Țirdea B. *Republicile parlamentară și prezidențială: impactul alternativelor constituționale asupra societății civile*. În: MOLDOSCOPIE (Probleme de analiză politică). Partea XV. USM. Chișinău, 2001.
32. Tomescu C.-R. *Raporturile dintre Guvern și Parlament*. București: C.H. Beck, 2012.
33. Конституция Азербайджанской Республики от 12 ноября 1995 г., опубликована в «Сборнике законодательства Азербайджанской Республики» (31 июля 1997 года, № 1), с изменениями принятые на всенародном голосовании (референдуме) 24 августа 2002 года (вступившие в силу 19.09.02). <http://ru.president.az/azerbaijan/constitution>.
34. Кувалдин В.Б. *Президентская и парламентская республики как формы демократического транзита. Российский и украинский опыт в мировом контексте*. В: Полис. Политические исследования, 1998, № 5. http://www.politstudies.ru/index.php?page_id=453&id=2475&jid=&jj=.
35. *Сравнительная политология постсоветского пространства: учебное пособие* / В.Г. Егоров, А.В. Абрамов, С.Н. Федорченко. М.: КНОРУС, 2015.
36. Толочко А.В., Гришаева О.Н. *Институт президентства в республиканской форме правления: проблемы концептуализации*. В: Международный журнал социальных и гуманитарных наук, 2016, Т. 4, №1.

DESPRE AUTOR /ABOUT
AUTHOR
Gheorghe COSTACHI,
doctor habilitat în drept,
profesor universitar,
cercetător științific principal la
Institutul de Cercetări Juridice și
Politice

Candidate of Legal Sciences,
professor,
Senior scientific researcher
at the Institute of Legal and Political
Studies

e-mail: costachi70@mail.ru
tel.: 069125188



CZU: 351.746

PROBLEME ACTUALE PRIVIND STATUTUL JURIDIC AL INSPECTORATULUI GENERAL DE CARABINIERI CA SUBIECT AL ACTIVITĂȚII POLIȚIENEȘTI

Victor GUTULEAC,

doctor în drept, profesor universitar,
Institutul de Științe Penale și Criminologie Aplicată

Elena COMARNIȚAIA,

doctor în drept, avocat BAA „Lagal Service”,

Victoria GABUJA,

studenta anului IV, specialitatea Drept,
Institutul de Științe Penale și Criminologie Aplicată

Inspectoratul General de Carabinieri este unul dintre subiecții activității polițienești. El este destinat să asigure, în colaborare cu poliția sau independent, ordinea publică, apărarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor, proprietatea privată, să asigure paza și apărarea unor obiective de importanță deosebită, să participe la lichidarea consecințelor avariilor sau ale situațiilor excepționale cu caracter natural, tehnogen ori ecologic. Determinarea corectă și reglementarea amplă a statutului juridic este condiția de bază care determină eficacitatea și legalitatea activității acestui subiect al activității polițienești.

Cuvinte-cheie: Inspectoratul General de Carabinieri, ordinea publică, activitatea polițienească, subiecți ai activității polițienești, statut juridic.

ACTUAL PROBLEMS REGARDING THE LEGAL STATUS OF THE GENERAL CARABINIER INSPECTORATE AS A POLITICAL ACTIVITY

The General Inspectorate of Carabineers is one of the subjects of the police activity. It is intended to ensure, in cooperation with the police or independent, public order, the protection of the fundamental rights and freedoms of citizens, private property, the guarding and defense of objectives of particular importance, to participate in the liquidation of the consequences of the damage or the exceptional situations with natural, tehnogen or ecological character. The correct determination and broad regulation of legal status is the basic condition determining the effectiveness and legality of the activity of this subject of police activity.

Keywords: General Inspectorate of Carabineers, public order, police activity, subjects of police activity, legal status.

Introducere. De-a lungul istoriei, diferitele comunități și societăți umane și-au manifestat în mod constant nevoia de a-și apăra atât membrii, regulile de conviețuire stabilite de comun acord, cât și proprietatea colectivă și cea privată.

Păstrarea ordinii și liniștii în comunitate a fost preocuparea de bază a comunităților și societăților umane indiferent de perioada istorică sau orânduirea socială.

Pentru asigurarea acestui climat de ordine și disciplină, de respectare a normelor sociale, sub diferite forme, a fost promovat dreptul de poliție al statului.

Statutul juridic al instituțiilor cu atribuții polițienești în stat, inclusiv, al Inspectoratului General de Carabinieri, a fost și este o problemă fundamentală de care depinde caracterul

democratic sau totalitar al unui stat. Funcționarea democratică a statului de drept nu poate fi concepută în afara unui cadru normativ, care să coordoneze comportamentul indivizilor conform conduitei tip statornicite în societate.

Sintagmele „stat de drept”, „stat democratic”, „dreptul de poliție al statului” au o intersectare logică. Cu cât mai înalt este nivelul de cultură generală și cultura juridică a membrilor societății, cu cât mai responsabili sunt ei față de onorarea regulilor stabilite de conduită, cu atât mai redus este dreptul de poliție al statului, adică necesitatea de a aplica constrângerea statală față de acei membri ai societății, care atentează la valorile sociale protejate prin normele juridice, cu atât mai avansat este nivelul democrației în societate.

Relațiile sociale ce țin de procesul de aplicare de către stat a dreptului de poliție constituie obiectul reglementării *dreptului polițienesc ca ramură a dreptului național*.

Dreptul de poliție (dreptul polițienesc), în sens larg, imprimă autoritatea statului privind asigurarea conviețuirii sociale, ordinii și liniștii publice, ocrotirea valorilor fundamentale ale fiecărui om în parte și ale întregii colectivități umane: într-un sens mai restrâns dreptul de poliție (dreptul polițienesc) exprimă realizarea forței de constrângere - ca element al puterii publice și funcție a statului - izvorând din nevoia de apărare a existenței materiale și spirituale a societății.

În condițiile consolidării statului de drept, organele polițienești - toți funcționarii și structurile statale care



exercită puteri polițienești – trebuie să afirme ca un veritabil factor de stabilitate și echilibru, de protecție al comunității și garant al drepturilor și libertăților cetățenilor.

Ideea promovării și dezvoltării dreptului polițienesc în sistemul de drept autohton, în mare măsură, este determinată de sporirea rolului organelor de ocrotire a normelor de drept în societate, de necesitatea unui cadru instituțional adecvat, care să garanteze drepturile fundamentale și libertățile cetățenilor și respectarea ordinii de drept¹.

Scopul studiului constă în determinarea locului și rolului Inspectoratului General de Carabiniери (IGC) în realizarea activității polițienești și evidențierea unor probleme ce țin de statutul juridic al IGC ca subiect al activității polițienești.

Rezultate obținute și discuții. Instituțiile juridice cum ar fi „originea conceptului de poliție”, „definiția și obiectul dreptului polițienesc”, „obiectele supuse protecției polițienești”, „sistemul subiecților activității polițienești”, „conținutul și formele activității polițienești”, „metodele de realizare a activității polițienești”, „conceptul de funcție publică polițienească”, „statutul juridic al subiectului activității polițienești” sunt studiate în multe investigații științifice².

Se consideră că cuvântul „poliție” derivă de la grecescul *πολιτία* care înseamnă *activitatea de stat*, de interes public și a fost asimilat succesiv de diferite națiuni, într-un înțeles larg care cuprindea întreaga administrare a treburilor publice³.

Pe parcursul timpului, înțelesul acestui cuvânt a fost restrâns, direct proporțional cu reducerea sferei de atribuții. De la o competență largă legislativă, judecătorească și administrativă, pe care a avut-o inițial, azi poliția, aparținând puterii executive, are ca atribuție principală menținerea ordinii și securității publice, protecția drepturilor și libertăților fundamentale ale omului⁴.

Apariția și funcționarea statului se explică prin menirea sa polițienească, de protecție a valorilor sociale, determinată de necesitatea societății, de toți laolaltă și de fiecare în parte, de a trăi în siguranță. Satisfacerea tutu-

ror celorlalte necesități nu pot fi îndestulate în niciun fel, dacă nu va fi asigurată securitatea și dacă omul nu va fi convins de faptul, că viața lui, sănătatea, integritatea personală, libertatea, cinstea și proprietatea sa, nu vor fi supuse unor atacuri violente din partea altor persoane¹.

După Iuliu Pascu, unul dintre atributele esențiale ale suveranității statului, în general, îl constituie consacrarea dreptului de constrângere pe care statul îl are în raport cu cetățenii săi, cu ceilalți indivizi (cetățeni străini, apatrizi) și față de diversele grupuri sociale, inclusiv față de persoanele juridice. Acest drept al statului a fost consacrat și este cunoscut în literatura juridică sub denumirea de **drept de poliție**².

Dreptul de poliție este o parte a dreptului ce îl are statul de a interveni pentru respectarea de către cetățeni a îndatoririlor ce le revin, iar pe de altă parte, este un drept al fiecărui individ de a cere sprijin organelor polițienești pentru apărarea drepturilor ce le sunt conferite de stat și înlăturarea piedicilor ce li s-ar pune în executarea acestor drepturi recunoscute de lege.

Trecând în revistă cele menționate, vom concludiona că **dreptul de poliție este o parte a dreptului ce îl are statul de a interveni pentru respectarea de către cetățeni a îndatoririlor ce le revin, iar pe de altă parte, este un drept al fiecărui individ de a cere sprijinul organelor polițienești pentru apărarea drepturilor ce le sunt conferite de stat și înlăturarea piedicilor ce le-ar pune exercitarea acestor drepturi recunoscute de lege**³.

Statul poate uzita dreptul de poliție atât în scop preventiv, cât și eventual represiv.

Conviețuirea pașnică și cooperarea armonioasă, fără lezarea drepturilor și intereselor membrilor societății, este scopul primordial și, în același timp, sublim al fiecărui stat.

În ceea ce privește definiția **dreptului polițienesc** ca ramură a dreptului, apoi, în opinia savanților Ion Guceac, Victor Balmuș și Valeriu Muntean, *acesta constituie – totalitatea normelor juridice care reglementează raporturile ce se nasc în procesul activității polițienești a organelor administrației publice, grevate cu atribuții de intervenție legală în drep-*

*turile și interesele persoanelor fizice și juridice, în afara procedurii penale și executiv penale*⁴.

Din cele menționate putem evidenția următoarele **particularități ale dreptului polițienesc**:

1) *inegalitatea juridică a subiecților*, determinată de relațiile de putere și subordonare. Dreptului polițienesc nu-i sunt caracteristice relațiile de egalitate a statutului juridic a părților.

2) *volum destul de larg al puterii discreționare de care dispun subiectele dreptului polițienesc*.

Susținem opinia, potrivit căreia recunoașterea **dreptului polițienesc ca ramură a dreptului nu înseamnă întoarcerea la statutul polițienesc, ci permite de a optimiza competența și structura organelor polițienești, de a spori eficiența activității polițienești și ca consecință, asigurarea drepturilor, libertăților și intereselor legale ale cetățenilor, stabilitatea în societate**.

În linii generale, *activitatea polițienească* poate fi definită ca fiind un gen specific și deosebit de important al activității statale, orientate spre asigurarea securității statale, economice, financiare, energetice, antiincendiară, publice etc., precum și menținerea ordinii publice, efectuate de către organele împuternicite (subiecții activității polițienești), dotate cu împuterniciri speciale privind aplicarea constrângerii statale, ca metodă de influență asupra celor administrați.

Obiectele supuse protecției polițienești sunt multiple. Printre ele enumerăm: *statul, societatea, personalitatea, ordinea publică, securitatea statală, securitatea publică, drepturile și libertățile cetățenilor, obiectele de importanță statală* etc⁵.

Trăsăturile de bază ale obiectului supus protecției polițienești sunt:

1) să existe real indiferent de voința și conștiința cetățenilor, să reprezinte pentru persoană și stat o anumită valoare, bun obșteac;

2) să necesite o protecție, inclusiv să fie protejate de orice acțiuni (inacțiuni) ilegale de amenințări de orice gen;

3) asupra obiectului se extinde suveranitatea statală și paza lui ce constituie sarcina internă a statului;



4) se află într-o interacțiune reciprocă cu subiectul activității polițienești care determină regimul de protecție asupra obiectului;

5) să fie reglementat de normele juridice⁶.

Subiectul activității polițienești ar putea fi definit ca autoritatea publică, persoana juridică sau fizică dotată, în modul stabilit prin lege, cu atribuții și împuterniciri în domeniul executării funcțiilor polițienești ale statului în scopul asigurării integrității obiectelor protecției polițienești⁷.

Succesul realizării activității cu caracter polițienesc se află în raport direct cu determinarea sistemului subiectelor activității polițienești, selecția lor, instruirea și dotarea adecvată specificului funcțiilor îndeplinite.

Absolut toate fenomenele din jurul nostru se caracterizează prin formă și conținut care sunt strâns legate între ele.

Conținutul reprezintă totalitatea de elemente, legături, procese, relații care constituie acest fenomen.

Forma reprezintă o manifestare externă, un procedeu concret de existență⁸.

Înțelegerea justă și strictă a formelor de activitate polițienească favorizează pătrunderea mai profundă în esența conținutului ei.

Conținutul activității polițienești este determinat de sarcinile puse în față organelor activității cu caracter polițienesc realizate prin intermediul funcțiilor de menținere și asigurare a ordinii publice, organizarea luptei cu criminalitatea, aplicarea sistemului național de pașapoarte și altele.

Prin *formele activității polițienești* a organelor respective se înțelege exprimarea exterioară organizațional-juridică al conținutului activității lor, care, practic, se realizează prin grupuri de acțiuni omogene (identice).

Prin urmare, dacă în urma analizei conținutului activității polițienești se dezvăluie esența și destinația acesteia, atunci studiarea formelor dă răspuns la întrebările prin intermediul cărora acțiuni a subiecților activității polițienești se realizează sarcinile, care este natura acestor acțiuni și cerințele față de ele.

Astfel, dacă ne referim numai la Inspectoratul General de Carabinieri ca subiect al activității cu caracter

polițienesc, atunci prin *formele de activitate polițienească* a Inspectoratului General de Carabinieri se înțelege *gruparea de acțiuni polițienești identice după caracterul său și esența juridică, prin intermediul cărora funcționarii serviciului de carabinieri mențin ordinea publică, asigură securitatea publică și duc o luptă împotriva criminalității⁹.*

În general, conținutul formelor activității polițienești, specificul statutului juridic al fiecăruia din subiecții activității polițienești determină *metodele de activitate*.

De regulă, toți subiecții activității polițienești în procesul realizării sarcinilor concrete utilizează acele două grupe de metode: *convingerea și constrângerea*. Atât timp, cât subiecții raporturilor juridice se vor conforma regulilor stabilite și protejate prin norme juridice ale diverselor ramuri ale dreptului, inclusiv celui polițienesc, față de ei pot fi aplicate doar diverse forme de convingere, inclusiv cele de stimulare pentru onorarea normelor de drept.

Odată cu apariția raportului juridic de conflict, față de autorul lui nu numai că poate fi aplicată vreo măsură de constrângere, dar și trebuie să fie aplicată pentru realizarea *principiului inevitabilității răspunderii pentru fapta ilicită comisă cu vinovăție*.

Pornind de la faptul că raporturile juridice de drept polițienesc apar, de regulă, după atentarea la valorile sociale, protejate de diverse ramuri ale dreptului, subiecții activității polițienești sunt impuși (provocați) să dea prioritate măsurilor de constrângere.

Selectarea măsurilor concrete depinde de multiplele circumstanțe și diferă de la un subiect al activității polițienești la altul.

De exemplu, dacă polițistul dispune de dreptului de a selecta orice măsură de constrângere din cele *5 grupe cunoscute în literatura de specialitate: măsurile administrativ-preventive; măsurile administrativ-represive; măsurile de asigurare a procesului contravențional; aplicarea sancțiunilor contravenționale; aplicarea măsurilor de siguranță*, atunci colaboratorul Serviciului Vamal ca subiect al activității polițienești aplică, în mod prioritar, *măsurile adminis-*

trativ-preventive cum ar fi: *controlul actelor de identitate, controlul personal, controlul lucrurilor și al bagajelor personale, controlul unităților de transport* etc. și numai în cazul în care sunt constatate delictе, se aplică măsurile de sancționare, măsurile de siguranță etc.

În ce privește aplicarea măsurilor de constrângere de către colaboratorii Inspectoratului General de Carabinieri, apoi tipurile măsurilor de constrângere și modalitatea (procedura) aplicării lor sunt condiționate de sarcinile ce le revin acestui subiect al activității polițienești. La acest capitol, în viziunea noastră, în legislație sunt multe lacune care determină necesitatea unei intervenții urgente a legislatorului.

După cum, deja, s-a menționat, formele și metodele de activitate ale fiecărui subiect al activității polițienești reiese din scopul și sarcinile ce le revin și se află în legătură directă cu statutul juridic de care se bucură.

Statutul administrativ-juridic al subiectului activității polițienești, inclusiv al militarului Inspectoratul General de Carabinieri, se află în raport direct cu capacitatea administrativ-juridică a funcționarului public ca subiect al administrării publice și ca subiect al dreptului administrativ și al celui polițienesc.

Capacitatea administrativ-juridică, la rândul său, se divizează în *cea de folosință și cea de exercițiu*.

În general, *capacitatea de folosință de drept administrativ* al funcționarului public, *ca subiect al administrării publice*, apare din momentul învestirii lui în funcție, indiferent de faptul prin ce formă acesta a fost investit. *Capacitatea de exercițiu de drept administrativ și de drept polițienesc* apare din momentul *depunerii jurământului*.

În special, procedura de determinare a capacității administrativ-juridice a funcționarului public ca subiect al dreptului administrativ, respectiv celui polițienesc are specificul său condiționat prin faptul că persoana investită în funcție publică are, deja, statut de subiect al dreptului administrativ *ca cetățean al Republicii Moldova* și prin faptul că cetățeanul Republicii Moldova, investit în funcția publică



de prima dată, va obține capacitatea administrativă deplină de funcționar public numai după depășirea *etapei de funcționar public debutant* (adică peste 6 luni după investirea în funcția publică). Logic, putem constata *două tipuri de statut: 1) statutul administrativ-juridic al funcționarului public debutant și 2) statutul administrativ-juridic al funcționarului public*¹⁰.

Statutul juridic al Inspectoratului General de Carabinieri, ca subiect al administrației publice centrale, statutul juridic al carabinierului, în mare măsură, determină locul acestui subiect al activității polițienești în structura organelor statale preocupate de problema combaterii criminalității și contravenționalității.

Statutul juridic al Inspectoratului General de Carabinieri, ca subiect al administrației publice centrale, și statutul juridic al carabinierului cuprinde **patru elemente constitutive**:

- obligațiile (atribuțiile) ce îi revin în domeniul activității polițienești;
- drepturile (împunericile) necesare pentru executarea obligațiilor și participarea reală în procesul aplicării constrângerii statale;
- responsabilitatea juridică, adică atitudinea responsabilă față de executarea obligațiilor ce îi revin și neadmiterea abuzului de drepturile oferite;
- răspunderea juridică, drept consecință a depășirii responsabilității¹¹.

Pornind de la rezultatele unei analize ample a cadrului juridic, respectiv și activitatea practică a acestui organ, constatăm existența mai multor rezerve care ar spori eficacitatea funcționării lui.

În limitele acestei publicații științifice ne vom referi doar la: 1) locul Inspectoratului General de Carabinieri în sistemul organelor administrației publice centrale, ca subiect al activității polițienești; 2) co-răspunderea drepturilor oferite, sarcinilor și funcțiilor pe care acest organ trebuie să le realizeze; 3) protecția juridică și socială a colaboratorilor acestui organ.

1. Referitor la locul Inspectoratului General de Carabinieri în sistemul organelor administrației publice centrale, constatăm lipsa unei clarități absolute în cadrul juridic, respectiv. La

acest capitol se contrapun câteva acte juridice: Legea nr. 806 din 12.12.1991 cu privire la Trupele de carabinieri (trupele interne) ale MAI¹² (abrogată prin Legea nr. 219 din 08.11.2018 cu privire la Inspectoratul General de Carabinieri¹³); Legea nr. 345 din 25.07.2003 cu privire la apărarea națională¹⁴; Regulamentul cu privire la organizarea și funcționarea Ministerului Afacerilor Interne al RM¹⁵ și altele.

De exemplu, potrivit art. 9 alin. (1) din Legea nr. 345 din 25.07.2003 „Forțele destinate apărării naționale sunt Forțele Armate compuse din Armata Națională și Inspectoratul General de Carabinieri”.

Art. 31 alin. (2) din legea susmenționată prevede că „La declararea stării de asediu sau de război, unitățile (subunitățile) Inspectoratul General de Carabinieri participă la operații (acțiuni) de apărare a țării, sub conducerea Statului Major General al Forțelor Armate”.

Prevederile art. 31 alin. (2) din Legea nr. 345 din 25.07.2003 au fost confirmate și în Legea 806 din 12.12.1991 care stipula: „Trupele de carabinieri sunt componență a Forțelor Armate și participă la acțiunile de apărare a țării în condițiile legii (art.1 alin. (2))”.

Acest fapt se confirmă și prin Legea nr. 219 din 08.11.2018. În ceea ce privește locul Inspectoratului General de Carabinieri în sistemul organelor administrației publice centrale ca subiect al activității polițienești, apoi legea actuală prevede că Inspectoratul General de Carabinieri este o autoritate specializată a statului, *cu statut militar*, aflată în subordinea Ministerului Afacerilor Interne²⁰.

La prima vedere, este clar - Inspectoratul General de Carabinieri este o structură separată a MAI. Însă, în viziunea noastră, dacă pornim de la atribuțiile acestui subiect al activității polițienești, atunci această poziție a legislatorului este una discutabilă. Însăși legislatorul, în limitele aceleiași norme juridice se contrazice pe sine, declarând următoarele: „Inspectoratul General de Carabinieri exercită, pe timp de pace, atribuții polițienești, iar pe timp de asediu sau de război, atribuțiile specifice Forțelor Armate, în condițiile prevăzute de lege”²¹. La fel, legislatorul în norma juridică sus

menționată prescrie: „Inspectoratul General de Carabinieri face parte din sistemul național de ordine și securitate publică și din **sistemul național de apărare**”²². La rândul său, constatăm că Ministerul Afacerilor Interne nu este parte componentă a Forțelor Armate. Totodată, atribuțiile Inspectoratului General de Carabinieri pe timpul declarării stării de asediu sau a stării de război (11 la număr) sunt expres prevăzute în lege²³.

Este, absolut, clar că în procesul realizării acestor atribuții. Inspectoratul General de Carabinieri nu poate fi subordonat MAI. Mai mult ca atât, însăși Legea nr. 219 din 08.11.2018 prescrie: „(3) La declararea stării de asediu sau stării de război, subdiviziunile Inspectoratului General de Carabinieri participă la operații/acțiuni de apărare a țării sub conducerea Statului Major General al Forțelor Armate”²⁴.

În ceea ce privește locul și rolul Inspectoratului General de Carabinieri în sistemul organelor administrației publice centrale, apoi legea recent adoptată nu doar că nu vine cu o precizare la acest capitol, ci și provoacă unele neclarități suplimentare. Potrivit legii abrogată²⁵, structura și efectivul Trupelor de carabinieri se aprobau de către Președintele Republicii Moldova. Potrivit Legii nr. 219 din 08.11.2018, atât această competență, cât și numirea în funcție a Comandantului general al Inspectoratului General de Carabinieri, aprobarea Regulamentului de organizare și funcționare a Comandamentului General al Inspectoratului General de Carabinieri îi revine Guvernului²⁶.

Nu intrăm în discuții referitor la oportunitatea acestor modificări în statutul juridic al Inspectoratului General de Carabinieri, în același timp, nu putem să trecem cu vederea faptul că, în viziunea noastră ele vin în contradicție cu prevederile Constituției RM. Legea supremă a țării stipulează: „(1) Forțele Armate sunt subordonate exclusiv voinței poporului pentru garantarea suveranității, a independenței și a unității, a integrității teritoriale a țării și a democrației constituționale”²⁷.

La rândul său, Președintele RM este garantul suveranității, independenței naționale, al unității și integrității teritoriale a țării²⁸. Respec-



tiv, în calitate de comandant suprem al Forțelor Armate²⁹, Președintele RM nu poate să nu aibă atitudine la aprobarea structurii și a efectivului Inspectoratului General de Carabinieri, la numirea în funcție a Comandantului general al Inspectoratului General de Carabinieri.

Din cele menționate considerăm că locul Inspectoratului General de Carabinieri, subiect al activității polițienești, fie în structura Ministerului Afacerilor Interne, fie în structura Ministerului Apărării necesită un studiu separat și complex. Ca variantă remarcăm că, în viziunea noastră, această subdiviziune ar putea avea un statut de sine stătător, să activeze sub patronatul Președintelui Republicii Moldova și să fie coordonată: în procesul activității privind asigurarea ordinii de drept de către Ministerul Afacerilor Interne; la declararea stării de asediu sau de război de către Statul Major General al Forțelor Armate.

2. Referitor la coraportul atribuțiilor și împuternicirilor ca elemente constitutive ale statutului juridic al Inspectoratului General de Carabinieri menționăm că în legea nouă (nr. 219 din 08.11.2018) ele sunt formulate și determinate mult mai reușit, fiind grupate pe domenii de activitate și anume:

1) în domeniul menținerii, asigurării și restabilirii ordinii și securității publice, al protecției drepturilor și libertăților legitime ale persoanei și comunității;

2) în domeniul prevenirii și descoperirii infracțiunilor și a contravențiilor;

3) în domeniul pazei și protecției obiectivelor de importanță deosebită;

4) în domeniul pazei și protecției transporturilor;

5) în domeniul prevenirii și combaterii terorismului;

6) în domeniul asigurării regimului stării de urgență, declarat în condițiile legii³⁰;

7) atribuțiile pe timpul declarării stării de asediu sau a stării de război³¹.

Potrivit cadrului legal³², în exercitarea atribuțiilor de serviciu, carabinierul are următoarele împuterniciri (ne vom referi doar la unele dintre ele):

a) să solicite persoanelor respectarea ordinii publice și încetarea acțiunilor

ilegale, iar în caz de necesitate, pentru a asigura respectarea cerințelor legale, să intervină cu utilizarea forței fizice, a mijloacelor speciale sau a armei de foc din dotare, în condițiile stabilite de lege;

c) să constate contravenții, să examineze cauze contravenționale și să aplice sancțiuni în limita competențelor sale stabilite prin lege;

d) să stabilească identitatea persoanelor care încalcă dispozițiile legale ori în privința cărora sunt indici că acestea fie pregătesc, fie au comis o faptă ilegală;

g) să efectueze, în condițiile legislației în vigoare, examinarea corporală preventivă a persoanei participante la întruniri publice sau aflate în alte locuri în care este interzis accesul cu arme, produse ori cu substanțe periculoase, precum și a bagajului acestuia;

h) să efectueze, în condițiile legislației în vigoare, examinarea corporală preventivă a persoanelor aflate în stare de inconștiență și a căror identificare este necesară, precum și a bagajului acestora;

l) să rețină persoane în condițiile stabilite de lege, cu explicarea drepturilor acestora;

n) să intre ori să pătrundă, în modul stabilit de lege și utilizând, în caz de necesitate, mijloace speciale, în orice încăpere sau proprietate în scop de curmare a infracțiunilor, de urmărire a unor persoane suspectate de comiterea infracțiunilor sau care se ascund de organele de urmărire penală, sau care se sustrag de la executarea unei pedepse penale ori de la arestul contravențional, sau atunci când se știe, în baza unor date suficiente, că în această locație a fost comisă ori se comite o infracțiune, precum și în cazul unei calamități naturale ori în alte împrejurări excepționale ce pun în pericol securitatea publică și siguranța persoanelor;

u) să aducă din locuri publice ori aglomerate într-o instituție medico-sanitară persoanele presupuse a fi sub influența alcoolului, a substanțelor toxice, a substanțelor stupefiante, psihotrope și a precursorilor acestora ori sub influența altor substanțe care acționează grav asupra stării fizice și psihice a persoanei, de asemenea, persoanele care sunt incapabile să se

miște sau sunt susceptibile de a dăuna sieși ori celor din jur;

v) să-i rețină pe străinii care au intrat clandestin, se află ilegal și sunt supuși expulzării de pe teritoriul Republicii Moldova, să-i transmită organelor competente.

În urma analizei stării de fapt în ceea ce privește corespunderea împuternicirilor atribuțiilor legale, prezenței mecanismului juridic de realizare a împuternicirilor acordate, constatăm că în această situație există multiple probleme fără soluționarea cărora unele împuterniciri din cele prevăzute de lege și pe viitor vor rămâne declarative.

În știința și practica administrării referitor la coraportul dintre atribuții și drepturi este bine determinat un principiu: „Orice subiect al administrării trebuie să fie dotat cu acel volum de drepturi (împuterniciri), care este strict necesar pentru onorarea atribuțiilor”.

Referindu-ne la statutul juridic al carabinierilor, constatăm faptul nerespectării acestui principiu. Volumul de împuterniciri, calitatea formulării lor și a reglementării onora din ele nu poate asigura realizarea integrală și calitativă a atribuțiilor. Vom confirma această teză doar prin câteva exemple și ne vom referi numai la unele dintre împuternicirile oferite Inspectoratului General de Carabinieri.

2.1. Pentru ca dreptul de verificare a actelor de identitate, declarat în art. 24 alin. (1), lit. d) din Legea nr. 219 din 08.11.2018 să fie nu numai declarativ, ci și legal exercitat, ca cerința carabinierului să constituie obiectul atentării, prevăzut la art. 336. Ne-subordonarea cu rea-voință dipoziției sau cererii legitime a colaboratorului organelor de ocrotire a normelor de drept, în Codul Contravențional este nevoie de prezența unui mecanism juridic de realizare a acestui drept declarat.

Controlul actelor de identitate, ca măsură contravențională de prevenire va fi aplicat corect și legal, atunci când subiectul activității polițienești nu numai că va fi investit cu dreptul respectiv, dar și va avea temeiul juridic de a aplica această măsură de constrângere. Unul din temeiurile juridice de a efectua controlul actelor de identitate este constatarea faptelor ilicite.



Însă subiectul de drept care constată o faptă contravențională sau infracțiune trebuie să se bucure de statul juridic de **agent constator**.

Un asemenea statut, Inspectoratul General de Carabinieri l-a obținut prin lege³³, și numai începând cu data de 12.12.2018. Reiese că până la această dată dreptul carabinierului de a verifica actele de identitate era unul doar **declarativ**.

Susținem inițiativa deputaților din Parlamentul RM, votată prin Legea nr. 220 din 08.11.2018 în ceea ce privește completarea art. 400 din Codul contravențional cu un alineat nou, în special, alin. (4¹⁾) care are următorul cuprins:

„4¹⁾ Contravențiile prevăzute la art. 69, 91 alin. (1), 91¹ alin. (16) și (18), art.354, 355 și art.357, care au fost săvârșite în timpul îndeplinirii misiunilor Inspectoratului General al Carabinierilor de menținere, asigurare și restabilire a ordinii publice, de protecție a obiectivelor de importanță deosebită, prevenire și combatere a terorismului, de asigurare a regimului stării de urgență, de asediu și de război, se constată și se examinează inclusiv de către carabinieri”³⁴.

Considerăm că această normă juridică „s-a născut fiind, deja, moartă”. În procesul elaborării acestei inițiative legislative și votării ei ulterioare, în viziunea noastră, n-a fost respectată tehnica legislativă, nu s-a ținut cont de recomandările științifice din acest domeniu, de faptul că modificările izvoarelor formale trebuie să fie raportate la izvoarele materiale, adică la situația reală în domeniul reglementat.

Drept urmare, această completare a CC al RM, fiind o intenție salubilă a provocat multiple neclarități și anume:

a) de ce, serviciul de carabinieri este în drept să constate numai contravențiile prevăzute la art. 69, 91 alin. (1), 91¹ alin. (16) și (18), art. 354, 355 și art. 357? Atunci, logic, apare următoarea întrebare: „Dar contravențiile prevăzute la art. 352, 353, 356, 357, 363, 365 și altele, nu au legătură directă cu domeniul respectiv și cu atribuțiile carabinierilor?”;

b) nu este clar cine este împuternicit să execute funcția de constatare și cercetare a faptei comise și înche-

ierea procesului-verbal cu privire la contravenție;

c) necesită o concretizare persoanele cu funcții de răspundere din cadrul Inspectoratului General de Carabinieri dotate cu dreptul de a examina cauza contravențională și de a emite decizia asupra cauzei respective. Din inițiativa legislativă a deputaților, deja votată, reiese că și militarii în termen a serviciului de carabinieri sunt dotați cu dreptul de a emite decizia asupra cazului contravențional, fapt care nu poate fi acceptat;

d) este necesară o reglementare strictă referitoare la următorul fapt: care anume contravenții pot fi atât constatate, cât și examinate și care dintre ele pot fi doar constatate.

2.2. În ceea ce privește împuternicirea de a **reține persoane**, în condițiile stabilite de lege, formulată în art. 24 alin. (1), lit. l), atunci și aici constatăm careva neclarități.

Dacă ne referim la aspectul contravențional, atunci reținerea contravențională poate fi efectuată numai în baza temeiurilor juridice prevăzute la **art. 433. „Reținerea”** din Codul contravențional și în ordinea stabilită de această normă juridică. Pentru ca reținerea să fie legală, de rând cu existența temeiului juridic, organul care o aplică trebuie să fie dotat cu dreptul respectiv.

Subiecții activității polițienești dotați cu dreptul de a aplica această măsură de asigurare a proceduri sunt expres reglementați prin lege.

Art. 433 alin. (2) din Codul contravențional al RM prevede:

„(2) Reținerea se aplică de către: a) poliție; b) Poliția de Frontieră, în cauzele de încălcare a regimului frontierei de stat, a regimului zonei de frontieră sau a regimului punctelor de trecere a frontierei de stat; c) Serviciu vamal în cazurile contravențiilor ce țin de competența lui; d) Biroul migrație și azil al Ministerului Afacerilor Interne, în cazul contravențiilor ce țin de competența sa”³⁵.

După cum observăm, Inspectoratul General de Carabinieri nu se regăsește în conținutul art. 433 alin. (2), fapt care înseamnă că acest drept al carabinierilor este **doar declarativ**.

Considerăm că, în mod de urgență, **art. 433 alin. (2) din CC al RM**, trebuie completat cu următorul conținut:

„e) Inspectoratul General de Carabinieri, în cazul contravențiilor, constatarea cărora ține de competența lui”.

3. Unele împuterniciri nu numai că nu sunt asigurate cu mecanism juridic de realizare, ci și vin în contradicție cu mecanismul juridic existent. De exemplu, Legea cadru³⁶ prevede împuternicirea carabinierilor să **aducă** din locuri publice ori aglomerate într-o instituție medico-sanitară persoanele **presupuse a fi sub influența alcoolului, a substanțelor toxice...**

O asemenea redacție a împuternicirii respective nu poate fi susținută din următoarele considerente:

- aducerea bănuțului în comiterea unui ilicit, ca măsură de asigurare a procedurii contravenționale de sine stătătoare, în Codul contravențional nu este prezentă;

- reiese că aducerea trebuie să fie precedată de reținerea contravențională;

- pentru reținere trebuie să existe temei juridic – contravenția (obiectul, latura obiectivă, subiect, latura subiectivă), la rândul său, dispoziția art. 355 alin. (2) din Codul contravențional al RM prevede că constituie **contravenție** apariția în locuri publice în stare de ebrietate produsă de alcool sau de alte substanțe, **în cazul în care persoana și-a pierdut capacitatea de a se mișca de sine stătător**.

Astfel, în urma investigației efectuate, realizării scopului cercetării, **concluzionăm** următoarele:

- rolul Inspectoratului General de Carabinieri ca subiect al activității polițienești în menținerea ordinii publice, asigurării securității publice, prevenirii și curmării (stopării) faptelor antisociale este unul dificil de apreciat. După comasarea serviciului de patrulă și santinelă a poliției cu poliția rutieră (actualmente Inspectoratul Național de Patrulare din Cadrul Inspectoratului General al Poliției), carabinierii sunt unica forță care patrulează în locurile publice în scopul menținerii ordinii publice;

- constatăm necoresponderea mecanismului juridic de realizare a împuternicirilor Inspectoratului General de Carabinieri atribuțiilor ce îi revin potrivit legii-cadru. Considerăm necesară operarea cât mai operativă a



propunerilor privind completarea și modificarea Codului contravențional, care se regăsesc în conținutul prezentei publicații;

- perfecționarea cadrului juridic privind principiile de activitate, organizarea și funcționarea, atribuțiile și împuternicirile, finanțarea și asigurarea tehnico-materială a inspectoratului, precum și concretizarea statutului juridic al carabinierului, indiscutabil este un lucru salutar. Totodată, considerăm că procedura de elaborare și adoptare a Legii nr. 219 din 08.11.2018 cu privire la Inspectoratul General de Carabinieri a fost una prea accelerată și, ca rezultat, produsul final nu este de cea mai înaltă calitate. Legea respectivă conține multe neclarități, însăși în conținutul normelor juridice interne (din cadrul legii), unele norme juridice vin în contradicție cu Constituția RM și alte acte legislative în vigoare. Din aceste considerente, optăm pentru revizuirea complexă a acestei legi, ajustarea ei la prevederile actelor juridice în vigoare sau modificarea și completarea ultimelor în corespundere cu Legea nr. 219 din 08.11.2018.

Referințe bibliografice

1. <http://politia.md/ro/content/conceptul-activitatii-politienesti-comunicare>
2. Balmuș V., Muntean V. Elemente de drept polițienesc. Manual. Chișinău: Tipogr. A.Ș.M., 2006; Guțuleac V. Drept polițienesc. Inst. de Științe Penale și Criminologie Aplicată; Inst. de Cercetări Juridice și Politice al Acad. de Științe din Moldova. Chișinău: S.n., 2015 (Î.S. F.E.-P. „Tipografia Centrală”); Pașcu Iuliu. Drept polițienesc român. Vol. I. București, 1929.
3. Balmuș V., Muntean V. Elemente de drept polițienesc. Manual. Op. cit., p. 23.
4. Ibidem, p. 32.
5. Guțuleac V. Drept polițienesc. Op. cit., p. 31.
6. Pașcu Iuliu. Drept polițienesc român. Op. cit., p. 15.
7. Guțuleac V. Drept polițienesc. Op. cit., p. 33.
8. Guceac I. Statul și poliția. Chișinău: Cartier, 1997, p. 106; Balmuș V., Muntean V. Elemente de drept polițienesc. Manual. Op. cit., p. 71.
9. Бельский К. С. Полицейское

право. Лекционный курс. Москва: „Дело и Сервис”, 2004, p. 207.

10. Guțuleac V. Drept polițienesc. Op. cit., p. 73-74.

11. Ibidem, p. 75.

12. Boeșteanu C., Grati V., Cușnir V., Dogotari I. Drept polițienesc. Chișinău: Centrul Ed. al Academiei „Ștefan cel Mare” a MAI a Republicii Moldova, 2006, p. 53.

13. Guțuleac V. Drept polițienesc. Op. cit., p. 159-160.

14. Ibidem, p. 272.

15. Ibidem, p. 273.

16. Legea nr. 806 din 12.12.1991 cu privire la Trupele de carabinieri (trupele interne) ale MAI, publicat/republicat în Monitorul Oficial al RM nr. 000 din 12.12.1991.

17. Legea nr. 219 din 08.11.2018 cu privire la Inspectoratul general de Carabinieri, publicată în Monitorul Oficial al RM nr. 462-466/770 din 12.12.2018 (în vigoare din 12.12.2018).

18. Legea nr. 345 din 25.07.2003 cu privire la apărarea națională, publicată în Monitorul Oficial al RM nr. 200-203/775 din 19.09.2003.

19. Hotărârea Guvernului RM nr. 633 din 30.08.2017 privind aprobarea Regulamentului cu privire la organizarea și funcționarea Ministerului Afacerilor Interne, publicată în Monitorul Oficial al RM nr. 322-328/795 din 01.09.2017.

20. Legea nr. 219 din 08.11.2018 cu privire la Inspectoratul general de Carabinieri, art. 2 alin. (1).

21. Ibidem, art. 2 alin. (2).

22. Ibidem, art. 2 alin. (3).

23. Ibidem, art. 23 alin. (2).

24. Ibidem, art. 23 alin. (3).

25. Legea nr. 806 din 12.12.1991 cu privire la Trupele de carabinieri (trupele interne) ale MAI, art. 4.

26. Legea nr. 219 din 08.11.2018 cu privire la Inspectoratul general de Carabinieri, art. 9 alin. (2) și (3), art. 10 alin. (2).

27. Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29.07.1994, art. 108 alin. (1). În: Monitorul Oficial al RM nr. 1 din 12.08.1994.

28. Ibidem, art. 77 alin. (2).

29. Ibidem, art. 87 alin. (1).

30. Legea nr. 219 din 08.11.2018 cu privire la Inspectoratul general de Carabinieri, art. 22 alin. (1) - (6).

31. Ibidem, art. 23.

32. Ibidem, art. 24 alin. (1).

33. Legea nr. 220 din 08.11.2018 pentru modificarea unor acte legislative, art.

VIII. În: Monitorul Oficial al RM nr. 462-466 din 12.1.2.2018.

34. Legea nr. 220 din 08.11.2018 pentru modificarea unor acte legislative, art. VIII.

35. Codul contravențional al Republicii Moldova, adoptat prin Legea nr. 218-XVI din 24.10.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 3-6/15 din 16.01.2009

36. Legea nr. 219 din 08.11.2018 cu privire la Inspectoratul general de Carabinieri, art. 24 alin. (1), lit. l) și u).



CZU: 711(478-25) : 349.4

ASPECTE TEORETICE ȘI PRACTICE PRIVIND UTILIZAREA INDICILOR URBANISTICI LA NIVELUL MUNICIPIULUI CHIȘINĂU

Alla CLIMOVA,

Conferențiar universitar, doctor în drept, avocat

Svetlana DOGOTARU,

Lector universitar, master în drept administrativ, expert în urbanism

Prezentul articol este consacrat problemelor ce țin de executarea documentației urbanistice prin prisma respectării indicilor urbanistici în procesul de realizare a investițiilor pe teritoriul municipiului Chișinău. Astfel, este supus cercetării cadrul legislativ ce ține de condițiile de constructibilitate, responsabilitatea autorităților în procesul de eliberare a autorizațiilor urbanistice, la fel a organelor de control și a beneficiarilor implicați, calitatea organizării consultărilor în procesul de luare a deciziilor privind dezvoltarea urbană. În acest sens, autorii scot în evidență atât abaterile organelor autorităților publice locale, organelor de control, cât și cele efectuate de către beneficiarii obiectelor de construcții, în domeniul supus cercetării, calificând toate acestea drept un impact puternic negativ asupra dezvoltării orașului, având drept efect utilizarea ineficientă a terenurilor, deteriorarea calității spațiilor urbane și, implicit, a calității vieții în oraș.

Sunt analizate doar câteva aspecte, însă ele sunt suficiente pentru a califica activitatea subiecților implicați în raporturile de dezvoltare urbană drept una neconformă, totodată se propun soluții de îmbunătățire, deloc exhaustive, dar care punctează ipoteza că schimbarea poate fi realizată numai prin transformări radicale.

Cuvinte-cheie: Urbanism, Dezvoltare urbană, Teren, PUG - plan urbanistic general, PUZ - plan urbanistic zonal, RLU - regulament local de urbanism, Autorizații de urbanism, Indici urbanistici, Alinierea clădirilor, Regim de înălțime, Linie roșie, POT - Procent de ocupare a terenului, CUT - Coeficient de utilizare a terenului

THEORETICAL AND PRACTICAL ASPECTS REGARDING THE USE OF URBANISTIC INDICES IN CHISINAU MUNICIPALITY

Alla CLIMOVA,

Associate Professor, Doctor of Law, Lawyer

Svetlana DOGOTARU,

University Lecturer, Master in Administrative Law, Urbanism Expert

This article is dedicated to issues related to the execution of urban documentation through the observation how urbanistic indicators are respected in the process of realization of investments on the territory of Chisinau municipality. Thus, the legislative framework regarding the conditions of constructiveness, the responsibility of the authorities in issuing the urban permits, the same of the control bodies and the beneficiaries involved, the quality of the public consultation in the urban decision-making process are subject to research. In this way, the authors highlight the deviations of the local public authorities, the control bodies and the beneficiaries of the construction objects in the area under investigation, qualifying them all - as a strong negative impact on the development of the city, resulting in inefficient land use process, the deterioration of the quality of urban spaces and, implicitly, the quality of life in the city.

Only a few aspects are considered but are sufficient to qualify the activity of the subjects involved in the urban development relations as inappropriate. While at the same time solutions for improvement are proposed, not at all exhaustive, but pointing to the assumption that the change can only be achieved through radical transformations.

Keywords: Urbanism, Urban developmen, Land plot, General Plan, Master Plan, Zonal Development Plan, Land Use Regulations, Autorizații de urbanism, Urbanistic permissions, Indici urbanistici, Alinierea clădirilor, Maximum Building Height, Percentage of land occupation, Occupancy rate of the land, Red line.

Introducere. Problemele de dezvoltare teritorială, inclusiv urbană, politicile de promovare a acestora sunt elementele cheie în strategia evoluției unei țări. De modul cum sunt abordate aceste subiecte depinde dezvoltarea economică și calitatea vieții oamenilor, văzută prin prisma culturii sociale și de mediu.

Orașele sunt localități complexe, unde își găsesc locul de trai majoritatea populației unei țări. Înzestrate cu infrastructura necesară pentru asigurarea

desfășurării unor funcțiuni industriale, comerciale, politice, culturale (numite funcțiuni urbanistice¹) [1], orașele re-

¹ Legea nr. 385 definește funcțiunile urbanistice: "Funcție urbanistică - ansamblul activităților specifice domeniului urbanismului și amenajării teritoriului, care are la bază criteriul modului de folosire a terenurilor și construcțiilor în scopul satisfacerii unora dintre necesitățile populației dintr-un anumit teritoriu. Principalele funcții urbanistice sunt: circulația (terestră, aeriană, maritimă și fluvială); locuirea; exploatarea și prelucrarea resurselor; comerțul, cultura, învățământul și instruirea, recreerea; acti-

prezintă sursa provocărilor economice, sociale și de mediu. La rândul său, orașele livrează soluții pentru rezolvarea acestora. Astfel zonele urbane sunt motoarele creșterii economice, dar tot în aceste zone se manifestă cu o mai mare putere problemele precum sărăcia, șomajul, segregarea.

vitățile politice, civice, administrative, religioase; activitățile de apărare, de asigurare a ordinii de drept și a securității publice; salubritatea; echiparea tehnică; asistența medicală; turismul."



Pe această linie de idei, în prezenta lucrare se încearcă a fi evidențiate deficiențele ce apar în procesul de gestionare a teritoriului, însăși măsura în care se respectă Regulamentul Local de Urbanism (RLU) în mun. Chișinău [2], acesta fiind suportul de reglementare principal pentru acțiunile de dezvoltare spațială. Totodată se propune o analiză concisă a principalilor indici urbanistici, respectarea cărora asigură o corectă gestionare a teritoriului. Concomitent lucrarea oferă soluții de îmbunătățire a managementului urban în speță, a mecanismelor de utilizare a indicilor urbanistici, ceea ce va aduce îmbunătățire modului de folosire a terenurilor, în consecință va crea efecte pozitive asupra calității vieții populației.

De asemenea, în prezenta lucrare se încearcă a clarifica care sunt instrumentele politicii urbane, ce soartă vor avea orașele din Republica Moldova, unde este concentrat un număr mare de populație, este oare capitala țării un motor și un exemplu al dezvoltării pentru celelalte localități, în ce măsură sunt respectate regulile de construibilitate, acestea fiind unele din elementele principale în procesul de amenajare a teritoriului.

Orașul Chișinău este selectat în calitate de arie de cercetare grație unei activități mai consistente în procesul de realizare a obiectivelor de construcție, dar, nu în ultimul rând, și datorită faptului unor interpretări extrem de îndoielnice a prevederilor reglementărilor aprobate.

Astfel, frecvent administrația publică locală încalcă propriile regulamente, planurile de organizare a teritoriului, care în consecință duce la pierderi masive de proprietăți municipale, la fel la utilizarea irațională a terenurilor și diminuarea calității zonelor în care se amplasează noi construcții.

Scopul studiului este determinarea importanței respectării indicilor urbanistici în vederea administrării eficiente a teritoriului în municipiul Chișinău, evidențierea celor mai frecvente încălcări în domeniul respectiv cu precizarea unor soluții de rezolvare a problemelor

Rezultatele obținute și discuții.

Construibilitatea terenului, implicând totalitatea indicilor urbanistici stabiliți prin documentații aprobate,

reprezintă principalul aspect al reglementărilor urbanistice.

Astfel, construibilitatea este calitatea terenului de a primi o construcție, destinația și caracteristicile terenului fiind condiționate de natura acestui teren și de anumite servituiți urbanistice, care îl grevează. Construibilitatea nu este doar o problemă strict urbanistică, construibilitatea are o pronunțată încărcătură juridică, pe lângă dreptul urbanismului, făcând uz de reglementări din diferite ramuri ale dreptului – administrativ, civil, funciar, ecologic, s.a.

Condițiile de construibilitate în teritoriul unei localități sunt determinate de cadrul legislativ general al țării, precum și de documentațiile urbanistice, aprobate la nivel de localitate, cum ar fi Planul Urbanistic General (PUG) [3] Planul Urbanistic Zonal (PUZ), Planul Urbanistic de Detaliu (PUD) și regulamentele aferente acestora. Astfel cum construibilitatea rămâne a fi reglementată prin indici urbanistici, prezentul articol rămâne să fie axat asupra elucidării aspectelor de respectare a reglementărilor vizate.

Indicii urbanistici sunt utilizați în actele legislative în calitate de instrumente urbanistice de lucru în vederea efectuării controlului asupra proiectării și dezvoltării teritoriului urban. Astfel indicii urbanistici reprezintă expresia tehnică a dreptului urban, fiind stabilite prin lege atât semnificația fiecăruia, cât și modul de determinare a acestora.

Totodată indicii urbanistici, precum și alte reglementări în domeniul respectiv, în anumite cazuri, au drept scop stabilirea unor limitări ale drepturilor - limitări ce izvorăsc din prerogativa publică. Autoritățile publice locale, în situația în care interesul general se impune, aprobă în cadrul documentațiilor urbanistice limitările respective, care pot să atingă drepturile proprietarilor individuali. Aceste limitări, nici într-un caz, nu pot fi tratate drept încălcare a drepturilor fundamentale garantate prin Constituție (art. 46) [4], așa cum încearcă unii funcționari să-și argumenteze inacțiunile frauduloase, deoarece statul ocrotește dreptul de proprietate în formele solicitate de proprietari, dacă acestea nu vin în contradicție cu interesele societății. Interesul general dă naștere prerogativei de putere publică, confirmată prin prevederile legislației specifice. În așa

mod, autoritățile administrației publice sunt învestite cu drepturi de reglementare și de instituire a servituiților de urbanism. Prerogativa de putere publică face să prevaleze interesul general asupra interesului particular al proprietarilor funciari. Strategiile de dezvoltare a localităților, planurile urbanistice de dezvoltare, Regulamentul general de urbanism și Regulamentele Locale de Urbanism aferente, Planul de Urbanism General – toate aceste documente, aprobate de către organele competente, obțin statut de norme juridice în teritoriul vizat pe o perioadă de timp determinată (sau nedeterminată).

Exact în acest mod necesită a fi interpretați indicii urbanistici – în calitate de normă legală, deci nu se pot ignora la eliberarea autorizațiilor urbanistice cum ar fi Certificatul de Urbanism, Autorizația de Construire și se pot supune modificării doar prin aceeași procedură prin care se aprobă documentația de urbanism.

În general, se cunosc indici urbanistici, utilizați pentru reglementarea utilizării terenului, care stabilesc următoarele: 1) înălțimea maximă a construcțiilor, 2) procentul de teren maxim pe care îl poate ocupa o construcție, 3) coeficientul de utilizare a terenului, 4) retragerile minime admise, 5) amplasarea față de aliniament/linia roșie, 6) destinația conform funcțiunii admise (locuințe, comerț, industrial, etc.) Toți acești indici se referă la un teren anumit, o parcelă de pământ, care constituie obiectul aplicării acestor reguli de construibilitate, de aceea este important să clarificăm și noțiunea de "teren".

Astfel, noțiunea de teren, "reprezintă o parte din teritoriu, având hotare închise a căror suprafață, amplasament și caracteristici sunt reflectate în cadastrul bunurilor imobile.

Hotarul este o linie imaginară sau fizică ce indică punctele extreme ale terenului, delimitându-l de alte terenuri. Poate fi marcat în natură cu obiecte materiale". [5] (art.2)

Aceste două noțiuni sunt utile pentru clarificările necesare privind hotarele și suprafețele de teren, pe care se efectuează amplasamente de construcții, fiind luate în calcul de către proiectanți și autorități la aprobarea documentației urbanistice, la emiterea autorizațiilor de urbanism.



Totodată, Legislația Republicii Moldova prevede mecanisme de stabilire a regimului de construire ca și componentă reglementatoare a planurilor urbanistice (generale, zonale și de detaliu). Regimul de construire (modul de ocupare și utilizare a terenului sau constructibilitatea terenului) se stabilește prin următorii indici: 1) aliniamentele; 2) regimul de înălțime; 3) indicii de control; 4) procentul de ocupare a teritoriului și coeficientul de utilizare a terenului.

Cadrul normativ detaliază prin definiții terminologia din domeniul urbanismului, inclusiv indicatorii urbanistici ai regimului de construire a terenului. Conform normativului NCM B.01.02.2016 "Instrucțiuni privind conținutul, principiile metodologice de elaborare, avizare și aprobare a documentației de urbanism și amenajare a teritoriului" [6], indicatorii sunt definiți în felul următor:

”3.7 Alinierea clădirilor. Linia pe care sunt dispuse fațadele clădirilor spre stradă și care poate coincide cu aliniamentul sau poate fi retrasă față de acesta, conform prevederilor regulamentului. În cazul retragerii obligatorii a clădirilor față de aliniament, interspațiul dintre aliniament și alinierea clădirilor este non aedificandi, cu excepția împrejmuirilor, acceselor și a teraselor ridicate cu cel mult 0,40 metri față de cota terenului din situația anterioară lucrărilor de terasament”.

3.145 Regim de înălțime. Indicator care stabilește, prin numărul de niveluri, înălțimea clădirilor într-o anumită zonă a localității.

3.82 Indici de utilizare a terenului, sinonim: Procent de ocupare a terenului - Valoare care caracterizează gradul de folosire a unei suprafețe de teren date, se exprimă prin raportul dintre aria terenului ocupat de construcții și aria totală a terenului aferent acestora. Se exprimă în procente.

3.131 Procent de ocupare a terenului sinonim: Indice de utilizare a terenului. A se vedea poz. 3.82.”

La fel, NCM B.01.02:2016 impune obligația, pentru planurile urbanistice generale, să conțină, pe lângă direcțiile, prioritățile și reglementările de dezvoltare a localității, și prevederi cu privire la stabilirea regimului de construire, cuprinzând liniile roșii, alinierea și înălțimea construcțiilor,

precum și procentul de ocupare a terenului.

Aici trebuie să menționăm, că, spre deosebire de prevederile Legii privind principiile urbanismului și amenajării teritoriului, în documentul normativ NCM B.01.02:2016, în condițiile de stabilire a regimului de construire, nu se specifică unul dintre indicatori – coeficientul de utilizare a terenului. S-ar putea să fie o simplă omisiune – în asemenea caz, emitentul actului ar trebui să completeze documentul, pentru a nu crea confuzii.

Activitatea de planificare, control și utilizare a terenurilor în localități este una complexă. În prezentul articol ne vom axa doar pe prevederile Regulamentului Local de Urbanism cu privire la aspectul de constructibilitate a parcelei.

Astfel, deosebim două tipuri de acțiuni ale autorităților administrației publice locale, în situația în care autoritățile fac uz de indicii constructibilității (urbanistici):

Prima se referă la aprobarea indicilor de către Consiliul local, în cadrul Regulamentului Local de Urbanism conform procedurii prevăzute de legislație, inclusiv consultarea publică, element foarte important în procesul de elaborare/aprobare a documentației urbanistice.

A doua procedură este legată de autorizarea operațiunilor urbanistice, adică emiterea autorizațiilor urbanistice - documentații permise pentru proiectare și construcții/desființare/demolare, prin care se fac cunoscute solicitantului condițiile de amplasament pe terenul dat. Astfel autoritățile administrației publice locale impun reglementări prin restricții și prescripții specifice activității de autorizare a lucrărilor, prin care se urmărește corespunderea modului planificat de utilizare a terenului cu cel propus spre realizare de către investitor.

Procedurile menționate au drept scop asigurarea unui confort de locuire în zonele supuse intervenției și în relație cu contextul general al localității.

Autoritatea publică are la dispoziție două repere, instrumente de control, două acte administrative de urbanism, prin care se asigură controlul activității reglementate. Amplasamentul construcției pe un teren este o

activitate reglementată 1) atât în partea de stabilire a condițiilor de utilizare a terenului (prin Certificatul de Urbanism - CU), 2) cât și în partea de detașiere a amplasamentului prin lucrările de proiectare (Autorizația de Construire - AC).

Astfel se pot distinge câteva etape în care apar indicii urbanistici, reflectați în documente cu diferite aplicații, în care putem urmări trasa-bilitatea acestora pe toate etapele de utilizare. Aceste etape includ:

1. Elaborarea/aprobarea Regulamentului Local de Urbanism (RLU);
2. Eliberarea autorizațiilor de urbanism;
3. Avizarea/aprobările documentațiilor de proiect;
4. Aprobarea modificărilor în documentații urbanistice;
5. Recepția obiectelor de construcție;
6. Inregistrarea bunurilor imobile în Registru;
7. Intervențiile în construcțiile existente.

1. Elaborarea/aprobarea Regulamentului Local de Urbanism

Regulamentul Local de Urbanism (RLU) fixează reguli privind modul de ocupare a terenului. Funcțiile RLU și a documentațiilor de urbanism sunt strâns corelate între ele. Planurile (Planul Urbanistic General al localității – PUG, Planul Urbanistic Zonal al Localității – PUZ, Planul Urbanistic de Detaliu - PUD) determină zonele prin codificări, atribuindu-le funcțiuni specifice. Regulamentul Local de Urbanism stabilește regulile de ocupare a terenului prin intermediul unor anumiți indici – Aliniamentul/liniile roșii, Coeficientul de Ocupare a Terenului (CUT), Procentul de Ocupare a Terenului (POT). Un Regulament Local de Urbanism, aprobat prin Decizia Consiliului [2], este obligatoriu spre executare pe tot teritoriul localității și nu poate fi încălcat sub nicio formă. Orice modificare a Regulamentului se poate efectua doar prin aceeași procedură, prin care se elaborează documentația urbanistică. Nu poate fi modificat un element al sistemului, fără a fi analizat sistemul în integritatea sa. Încercarea de a modifica un indice urbanistic fără a analiza și a propune soluții complete este inacceptabilă.

Proprietarii de terenuri și construcții



se fac responsabili de utilizarea terenurilor fiind obligați să respecte și regulile de interes general. Interesul public, modalitatea de utilizare a proprietăților în concordanță cu interesul comun sunt reflectate prin documentația de urbanism și amenajare a teritoriului, aprobată de către autoritățile competente, precum și în alte reglementări legale[1].

2. Eliberarea autorizațiilor de urbanism

Conform doctrinei juridice, documentele respective, precum și procedura emiterii acestora, sunt calificate drept acte administrative. Necesitatea eliberării unor autorizații de urbanism reiese din nevoia de a concretiza anumite detalii privitor la modul în care poate fi dezvoltat terenul. Cerințele legale prevăd informarea publicului referitor la documentația de urbanism prin publicarea oficială. Totodată insuficiența datelor oferite publicității nu permit proprietarului de imobil/teren “să aprecieze anvergura sarcinilor de urbanism care grevează bunul (ui) respectiv. De aceea, cu ocazia fiecărei tranzacții imobiliare, se interoghează administrația asupra naturii și conținutului serviciilor de urbanism aplicabile imobilului care formează obiectul tranzacției. Inițial, răspunsul se concretiza într-o simplă notă informativă care, treptat, s-a transformat în certificatul de urbanism de azi. Acesta a avut, la rândul-i, o evoluție semnificativă (în ceea ce privește natura și rolul îndeplinit), la început fiind doar un simplu instrument de informare individuală asupra serviciilor administrative aplicabile imobilului, pentru ca astăzi să devină un instrument de control al utilizării terenurilor”[7, p. 118].

În legislația RM autoritățile administrației publice execută prevederile documentației de urbanism și amenajare a teritoriului și a reglementărilor de utilizare a terenurilor prin **gestionarea teritoriului** [1] (art.13 alin (4)). Instrumentele utilizate pentru controlul terenului sunt: Certificatul de Urbanism (CU), Certificatul de Urbanism Informativ (CUI), Autorizația de Construire (AC), Autorizația de Desființare (AD), Autorizația de Schimbare a Destinației (ASD). Legea 835(art. 52) stabilește următoarele: ”Pentru utilizarea construcțiilor în conformitate cu prevederile documentației

de urbanism și amenajare a teritoriului aprobate, precum și cu alte reglementări în vigoare, autoritățile administrației publice locale emit:

a) autorizație de construire, autorizație de desființare, certificat de urbanism pentru proiectare și certificat de urbanism informativ, eliberate în cazurile și în modul stabilit de Legea nr. 163 din 9 iulie 2010 privind autorizarea executării lucrărilor de construcție;

b) autorizații de schimbare a destinației.”

Fiecare dintre aceste documente reprezintă și un reper pentru verificarea corespunderii documentațiilor de proiect, a avizelor și studiilor reglementărilor aprobate, indicii urbanistici constituind elementele care urmează să fie verificate de către autoritate. Doar în așa mod se poate asigura executarea prevederilor planurilor urbanistice și, implicit, a unui habitat confortabil pentru locuitorii orașului.

Primul document, care se emite pentru inițierea procedurii de construcție este Certificatul de Urbanism (CU), în care indicii urbanistici se transcriu din documentația de urbanism aprobată. Acești indici reprezintă obligații/constrângeri ce vor fi avute în vedere în procesul de proiectare a investiției - POT, CUT, regimul de aliniere/liniile roșii, înălțimea maximă admisă. Exact aceste constrângeri și necesită a fi ținute în vizorul autorităților, pentru a asigura interesul public pe teritoriul avut în gestiune.

3. Avizarea/aprobările documentației de proiect [8, p.3]

Procedura aprobării documentației de proiect de către investitor punctează asupra asumării de către investitor a responsabilității privind soluțiile proiectului. Astfel, p. 5.2.7 din NCM A.07.02-2012, pag. 3 prevede Procedura de elaborare, avizare, aprobare și conținutul-cadru al documentației de proiect pentru construcții. Cerințele și prevederile principale specifică următoarele:”Aprobarea documentației de proiect de către investitor (beneficiar) confirmă faptul de luare sub propria răspundere a soluțiilor, prevăzute în documentația de proiect.” În așa mod, orice eroare/încălcare din proiect se prezumă a fi efectuată de către investitor (beneficiar) și responsabilitatea pentru lichida-

rea neconformităților depistate în orice etapă a realizării investiției, de asemenea aparține investitorului.

Toate condițiile și restricțiile impuse prin indicii urbanistici necesită a fi verificate la această etapă de către investitor, care aprobă documentația de proiect. Contractarea unui consultant pe acest subiect este binevenită, pentru a exclude transpunerea încălcărilor din proiect pe șantier, ceea ce atrage resurse substanțiale ale investitorului pentru corectarea unor erori depistate tardiv.

Documentul privind aprobarea proiectului de către beneficiar se prezintă la autoritățile publice în setul de documente pentru obținerea autorizațiilor de construire, document, prin care se stabilește responsabilitatea pentru soluțiile de proiect (în afară de responsabilitatea proiectantului și a verifcătorilor, pe care o poartă acestea conform prevederilor legale).

4. Aprobarea modificărilor în documentațiile urbanistice

La general, procedura de modificare a documentației urbanistice nu diferă de procedura de aprobare a unui document nou. Ceea ce este important de clarificat, este faptul, că în modificări trebuie să se încadreze viziunile de dezvoltare a localității, zonei, să fie luate în calcul toate componentele planului în integritatea lor. Doar după o analiză complexă a impactului de schimbare care va fi produs asupra zonelor adiacente se poate recurge la modificarea unor componente ale planului (PUG, PUZ, PUD) și, implicit, a indicilor urbanistici. Nu pot fi modificate codurile, liniile roșii, coeficienții s.a. arbitrar, fără analiza de încadrare și impact în zonă. Practica autorităților în domeniul respectiv în mun. Chișinău demonstrează, însă, abateri consistente la acest subiect, modificând frecvent codurile zonificării, indicii urbanistici pentru intervenții investiționale, fără a efectua analize complexe ale zonelor de intervenție și fără a propune soluții generale de infrastructură în condițiile modificărilor propuse.

În acest sens menționăm și faptul concretizării (care prin sine este la fel o modificare) Reglementările unor subzone funcționale sunt date prin Dispoziția primarului [9]ce pune în aplicare anumite condiționări pentru construibilitatea terenurilor, cu referire la indicii CUT, POT, de înălțimea ma-



xim admisibilă a clădirilor, amplasarea față de aliniament, stabilind condiții de amplasare, echipare și configurare a clădirilor, suprafețe, forme, dimensiuni ale parcelelor, precum și alți indici urbanistici. De fapt, este o intervenție în reglementare care n-a fost aprobată în modul stabilit de către Consiliu, dar printr-o simplă dispoziție a primarului, fapt ce contravine procedurilor legale.

Acțiunile respective aduc prejudiciu orașului prin ocuparea abuzivă a terenurilor prin amenajarea parcarilor, congestionarea arterelor adiacente, suprasolicitarea infrastructurii tehnice s.a.

5. Recepția obiectelor de construcție

Procedura de recepție este procesul, prin care investitorul preia lucrarea de la executor semnând procesul verbal de recepție. Investitorul verifică prin intermediul comisiei create dacă lucrarea a fost îndeplinită conform condițiilor contractului și conform documentației de proiect. Respectarea indicilor urbanistici, stabiliți pentru terenul supus dezvoltării, este urmărită de către investitor prin intermediul responsabilului tehnic pe toată durata executării, ultimul fiind responsabil și pentru calitatea executării lucrărilor. Totodată și la etapa de recepție, investitorul deține o pârghie foarte importantă pentru a cere îndeplinirea exactă a condițiilor de utilizare a terenului, impuse de primărie. Comisia are dreptul să nu admită recepția în cazul nerespectării prevederilor documentației de proiect și să ceară remedierea oricărui încălcări, chiar dacă acestea nu au fost depistate pe parcursul executării lucrărilor. Legislația [10, p.21] stabilește următoarele motive pentru neadmiterea recepției, în care Comisia poate recomanda neadmiterea:

1) se constată lipsa sau neterminarea unor lucrări de construcție-montaj prevăzute de proiect;

2) lipsește Cartea tehnică a construcției sau este incompletă;

3) lipsesc avizele organelor respective de control;

4) construcția prezintă vicii a căror remediere este de durată și care, dacă nu ar fi fost făcută, ar diminua considerabil utilitatea lucrării;

5) există în mod justificat dubii cu privire la calitatea lucrărilor și este nevoie de încercări suplimentare și expertize pentru a le clarifica;

6) obiectul a fost construit cu abateri de la documentația de execuție;

7) obiectul a fost construit nelegitim (fără certificatul de urbanism, fără proiect, fără autorizație de construire).

Aceste prevederi îi oferă investitorului dreptul de a cere respectarea executării documentației de proiect, soluțiile căreia au fost asumate prin propria răspundere. Răspunderea investitorului va continua pe toată durata de existență a construcției. Orice abatere, validată de către investitor, va putea fi invocată în termenii legali. Semnarea unui act de recepție cu încălcarea prevederilor legale va putea fi contestată, precum și să fie impusă remedierea neconformităților, depistate de către autoritățile competente. În acest context, autorii subliniază importanța autodisciplinei investitorului, dar, nu în ultimul rând, și a persoanelor cu drept de semnătură care participă la procedurile de recepție direct sau cu avize/concluzii.

6. Inregistrarea bunurilor imobile în Registrul bunurilor imobile

După recepția lucrărilor de construcție obiectul urmează să fie înregistrat în Registrul bunurilor imobile. În momentul înregistrării se verifică corespunderea datelor despre teren cu datele din cadastru.

Verificarea datelor despre terenuri în momentul de emisie a autorizațiilor urbanistice, precum și la recepția lucrărilor reprezintă un element important în procesul de efectuare a controlului asupra proiectării și dezvoltării teritoriului urban.

Totodată verificarea corectitudinii aplicării indicatorilor urbanistici din Certificatul de Urbanism la momentul înregistrării construcției în Registrul bunurilor imobile este una opțională, așa cum se conține pe corectitudinea procesului de recepție și a onestității membrilor comisiei de recepție și a semnatarilor de avize de executare (proiectanții, în cadrul activităților de supraveghere, organele de control, alți participanți).

Completarea listei documentelor obligatorii ce necesită a fi prezentate la înregistrarea imobilului cu un **certificat de respectare a indicatorilor urbanistici** ar îmbunătăți situația în ceea ce privește respectarea indicilor urbanistici și ar exclude în mare par-

te încălcările și neconformitățile din acest domeniu.

În acest sens este binevenită preluarea practicii unor țări europene în ceea ce privește, verificarea la momentul înregistrării construcției, modul în care au fost îndeplinite condițiile de constructibilitate a terenului, prin prezentarea unui certificat, care ar atesta lipsa de încălcări ale documentației urbanistice.

7. Intervențiile în construcțiile existente.

Intervențiile în construcțiile existente se efectuează, respectând aceleași condiții de control al modului de utilizare a terenului, investiția fiind condiționată de restricțiile impuse prin indicii urbanistici. Cu toată aparența unor lucruri care pot fi efectuate mai simplu, deoarece nu este o construcție nouă - procedurile nu diferă de cele pentru construcții noi. La toate etapele, Certificatul de Urbanism (CU), documentația de proiect, Autorizația de Construire (AC), etc... se vor controla în vederea respectării parametrilor respectivi, impuși prin documentațiile urbanistice.

Problema efectivității regulilor de urbanism în mun. Chișinău rămâne a fi una actuală. Astfel frecvent se constată cazuri de încălcare a reglementărilor aprobate, mai cu seamă a procedurilor ce țin de circulația documentelor, aprobarea deciziilor Consiliului Local, consultarea publicului, la fel se constată și încălcări a regimului de construire a terenului, aprobat prin Regulament Local de Urbanism. Astfel, identificarea mecanismelor de aplicare a regulilor de ocupare a terenurilor cu respectarea întocmai a indicilor urbanistici rămâne a fi o preocupare prioritară a autorităților administrației publice locale, dar și a societății. Totodată societatea este limitată în dreptul său legal de acces la procesul de luare a deciziilor. Prin intermediul unor consultări "de parada" se validează un proces de acces al populației la luarea deciziei, dar care este lipsit de orice posibilitate ca locuitorii orașului să influențeze deciziile privind amplasamentul. Încălcările grave ale procesului de consultare sunt neglijate totalmente de autoritățile executive ale administrației publice locale, dar și Consiliul Local tolerează aceste încălcări, fără a interveni în corectarea procesului. Majoritatea



intervențiilor urbanistice păguboase se pot întâmpla grație procesului fraudulos și obscur de modificare a indicatorilor urbanistici, cu încălcarea tuturor procedurilor legale de transparență a procesului decizional.

Comunitatea este în drept să conteste deciziile frauduloase, dar și să pună presiune pe autorități pentru a corecta procesul de luare a deciziilor. Pentru a exercita acest drept, comunitatea trebuie să fie informată asupra procedurilor și a regulilor de amplasare a unei construcții, a prevederilor planurilor urbanistice, precum și a regulamentelor de urbanism. Cunoașterea și identificarea încălcărilor este importantă în momentul consultărilor, pentru a putea interveni în scopul neadmiterii ignorării interesului public atât de către investitori, cât și de către autorități. Cele mai frecvente încălcări la acest subiect sunt nerespectarea indicilor urbanistici stabiliți în RLU:

În ceea ce privește Liniile roșii²[6] – nu se respectă aliniamentul. În acest caz persistă două tipuri de încălcări. Unul, când se ignorează linia roșie, motivând că în PUG au fost greșit trasate aceste linii. Se pedalează pe exemplele din cartierele, în care liniile roșii au fost trasate peste clădiri și se intervine cu explicații eronate, precum că asta înseamnă să demolezi clădirile sau părți din acestea. Nimic mai fals – linia roșie face doar demarcarea între terenurile care pot fi atribuite domeniului privat și terenurile domeniului public, dar nu impune demolări. Alt tip de încălcare e marcarea incorectă a liniilor roșii din motivul lipsei coordonatelor fixe ale liniilor roșii pe planurile urbanistice.

Referitor la Regimul de înălțimi – acesta se încalcă de obicei la etapa de șantier. Având un anumit regim de înălțime, aprobat prin autorizația de construire, se mai construiesc câteva etaje suplimentar, care se recepționează prin diferite metode. De remarcat, că la aceste încălcări participă de regulă proiectantul, având pregătit din timp și calculul de rezistență pentru regimul majorat de înălțime.

Procentul de ocupare a terenului –

² p. 3.92 **Linie roșie.** Linie convențională inviolabilă, care delimitează terenurile construite sau destinate construcțiilor (în proprietatea publică sau privată) de terenurile publice existente și rezervele străzilor și altor comunicații de transport.

este trișat prin calcul de suprafețe care poate să asigure doar parțial infrastructura obiectului pe parcela beneficiarului. O parte de infrastructură prescripă obligatoriu pentru acest obiect se amplasează pe teritoriul învecinat, de regulă – public. Astfel, parcările obiectului se amplasează pe stradă, în teritoriile obiectelor adiacente, creând probleme enorme exploatare ulterioare a obiectului construit, dar și majorează sarcina de transport în zona respectivă.

Concluzii.

Generalizând cele studiate, ținem să menționăm, că la momentul actual administrarea terenurilor în municipiul Chișinău se desfășoară cu grave încălcări, în special, prin nerespectarea indicilor urbanistici aprobați. Astfel, în vederea redresării situației, organizării eficiente a procesului de gestionare a terenurilor considerăm oportun de a recomanda următoarele:

Autoritățile publice trebuie să întreprindă măsuri pentru asigurarea respectării regimului de reglementări urbanistice, prin verificarea în toate etapele de realizare a proiectelor privind respectarea condițiilor impuse investitorilor prin indicii urbanistici aprobați în RLU. În primul rând, urmează să fie aprobate toate reglementările ce țin de Regulamentul Local de Urbanism prin decizia organului competent – a Consiliului Municipal și în acest scop Consiliul, după o verificare, urmează să-și asume reglementările aprobate prin Dispoziția primarului, pentru a le legaliza.

Pentru redresarea situației în ceea ce privește amplasările necorespunzătoare, este necesar să fie instituite mecanisme eficiente. Aceste mecanisme vor fi viabile, dacă la fiecare etapă se va verifica corespunderea lucrărilor efectuate (fie de proiectare, de coordonare, de realizare a lucrărilor de construcții sau de recepție) cu indicii de urbanism pentru terenul respectiv. Dacă din anumite motive în una dintre etape s-au trecut cu vederea (intenționat sau accidental) careva încălcări – la etapa următoare trebuie impusă exigența de intrare în legalitate, concomitent cu sancționarea persoanei responsabile pentru control în etapa anterioară.

În ultima etapă, la momentul înregistrării bunului imobil, format în rezultatul realizării investiției în

obiectul de construcție, este necesară, după cum am menționat mai sus, prezentarea unui **certificat de respectare a indicatorilor urbanistici**, eliberat de emitentul Certificatului de Urbanism, în urma analizei suplimentare a îndeplinirii indicatorilor urbanistici. Certificatul menționat urmează să fie calificat drept document obligatoriu care necesită a fi prezentat pentru înregistrarea obiectului de construcție recepționat, maximal tipizat și simplu de executat.

În acest sens este binevenită introducerea reglementărilor care vor asigura controlul respectării indicilor urbanistici, pe etape, inclusiv și în actele normative ce reglementează procesul de înregistrare a bunurilor imobile.

La fel, este necesar de adus Regulamentul privind gestionarea resurselor funciare municipale[11], precum și alte reglementări interne în strictă conformitate cu actele normative în ceea ce privește dispozițiile asupra terenurilor, în speță modalitatea de autentificare a drepturilor asupra terenurilor, așa cum sunt prezente cazuri de înstrăinare a terenurilor în afara licitațiilor, permisiunea ridicării construcțiilor în baza contractelor de arendă, etc.

Totodată, este necesar de a ridica responsabilitatea autorităților în depistarea terenurilor ocupate nelegitim prin extindere ale construcțiilor neautorizate sau diferite părți ale construcțiilor existente. În special, pentru elementele de clădiri (praguri, foișoare, etc.), care au ocupat abuziv părți din trotuare - APL ar trebui să instituie o taxă de locațiune specială, care să demotiveze păstrarea acestora și să pună presiune pe proprietarii clădirilor ca aceștea să-și replanifice intrările cu amenajarea scăriilor din contul terenului propriu. Taxele pentru o perioadă rezonabilă de timp trebuie să fie mai mari decât prețul replanificărilor, doar așa mecanismul va fi viabil.

O îmbunătățire substanțială a procesului ar fi și soluțiile inteligente, cu utilizarea aplicațiilor geospațiale de gestiune a documentației de urbanism și amenajare a teritoriului pe toate etapele de avizare, valabilitate, zone funcționale, protejate și reglementări cu regim tehnic asociat – totul în regim de management integrat. Astfel s-ar diminua substanțial greșelile, va fi exclusă maximal corupția din sistemul



de autorizări, factorul uman fiind redus, lăsând în seama programului verificarea și validarea soluțiilor conform reglementărilor aprobate. Există deja asemenea aplicații, utilizate în orașele din România, spre ex. - Alba Iulia, Brașov, s.a., inclusiv prin programele de management integrat folosind soluții geospațiale. Programele "Intergraf Computer Services"³ pot servi ca exemplu în avangarda construirii unui Smart City în localități.

Utilizarea acestor instrumente necesită și instruire pe măsură, pentru înțelegerea corectă a mecanismelor de management integrat, a regulilor de utilizare a bazelor de date comune în modul de a împărți date între parteneri și autorități, precum și în modul de a exclude suprapunerea activităților de raportare și a eficientiza atât utilizarea resurselor umane, cât și financiare. În acest sens, este binevenită organizarea cooperării autorităților publice, prin organele de specialitate, cu organizațiile profesionale și cu instituțiile de învățământ superior pentru desfășurarea unor programe de formare, specializare și perfecționare continuă.

Considerăm că realizarea propunerilor menționate vor contribui în mod esențial la îmbunătățirea administrării terenurilor și dezvoltării urbane, în general.

Bibliografie

1. Legea nr. 385, din 17.05.1996 *Privind principiile urbanismului și amenajării teritoriului*, publicată: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.1-2 din 02.01.1997.
2. Decizia Consiliului Municipal Chișinău nr. 22/40 din 25.12.2008 „*Privind aprobarea Regulamentului Local de Urbanism al municipiului Chișinău*”
3. Decizia Consiliului Municipal Chișinău nr. 9/5 din 6 aprilie 2004 „Cu privire la aprobarea Concepției Planului urbanistic general al municipiului Chișinău” Planul urbanistic general al municipiului Chișinău. - PUG. <http://www.chisinau.md/doc.php?l=ro&idc=501&id=1004&t=/Informatii-utile/Planul-Urbanistic-General/Planul-de-amenajare-a-Teritoriului-Municipiului-Chisinau/Planul-Urbanistic-General-al-Municipiului-Chisinau>.
4. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994. Republicată: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 78/140 din 29.03.2016.
5. Legea 1543 din 25.02.1998 *cadastrelui bunurilor imobile* publicată: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.44-46 din 21.05.98.
6. NCM B.01.02.2016 ”Instrucțiuni privind conținutul, principiile metodologice de elaborare, avizare și aprobare a documentației de urbanism și amenajare a teritoriului”http://particip.gov.md/public/documente/134/ro_3096_NCMB.01.02-2016-et.4-PA-05.04.16.pdf
7. Elena Maria Minea. *Planificare urbană - Urbanism: doctrină și reglementări juridice*. BUCUREȘTI: Pro Universitaria, 2016, n pag.118
8. Ordinul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor nr. 130 din 09.09.2013 Cu privire la aprobarea documentului normative NCM A.07.02-2012 *Procedura de elaborare, avizare, aprobare și conținutul-cadru al documentației de proiect pentru construcții. Cerințe și prevederi principale*, publicat: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.212 din 24.09.2013. <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=349697>
- Ordinul Ministerului Economiei și Infrastructurii nr.375 din 18.12.2017 Cu privire la aprobarea documentului normative Amendament *A.07.02 – 2012/A1:2017 Procedura de elaborare, avizare, aprobare și conținutul-cadru al documentației de proiect pentru construcții. Cerințe și prevederi principale*, publicat: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.108-112 din 30.03.2018 <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=374835>
- http://ednc.gov.md/upload/61/NCM_A.07.022012A12017.pdf
9. Dispoziția Primarului general al mun. Chișinău 480-d din 29.05.2014 *Despre punerea în aplicare a unor prevederi ale Regulamentului Local de Urbanism aprobat prin Decizia Consiliului Municipal Chișinău nr. 22/40 din 25.12.2008 referitoare la subzonele funcționale urbane de tip "R" (rezidențiale) "D" (dezvoltare urbană), Re (revitalizare), și zone neconforme*”<https://www.chisinau.md/doc.php?l=ro&idc=492&id=8240&t=/Primarul/Dispozitii/Dispozitia-nr-480-d-din-29-mai-2014-Despre-punerea-in-aplicare-a-unor-prevederi-ale-Regulamentului-local-de-urbanism-aprobat-prin-decizia-Consiliului-municipal-Chisinau-nr-221-40-din-25122008-referitoare-la-subzonele-func>
10. Hotărârea Guvernului RM nr. 285 din 23.05.1996 *Cu privire la aprobarea Regulamentului de recepție a construcțiilor și instalațiilor aferente*, publicată: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 42-44 din 29.06.1996 <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=296059>
11. Decizia nr.3/23 din 02 aprilie 2013 ”Cu privire la aprobarea Regulamentului privind gestionarea resurselor funciare municipale” <https://www.chisinau.md/doc.php?l=ro&idc=511&id=5390&t=/Regulamente/Regulamentu-privind-gestionarea-resurselor-funciare-municipale>

³ <http://www.ingr.ro/>



CZU: 342.565.2:340.131.5(478)

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ CA SUBIECT AL PROCESULUI LEGISLATIV

Eugen BUTUCEA,

doctorand, Institutul de Cercetări Juridice, Politice și Sociologice

Articolul cuprinde un studiu asupra calității Curții Constituționale a Republicii Moldova de a fi subiect al procesului legislativ. Pornind de la prerogativa șefului de stat de a promulga legile și bazându-se pe jurisprudența Curții Constituționale, autorul argumentează prerogativa Curții de a exercita controlul de constituționalitate asupra legilor înainte de publicarea acestora, în cadrul fazei post-parlamentare a procesului legislativ.

Cuvinte-cheie: proces legislativ, subiecți ai procesului legislativ, Șef de stat, Parlament, Curte Constituțională, funcția legislativă, promulgarea legii, controlul legii.

CONSTITUTIONAL COURT AS SUBJECT OF THE LEGISLATIVE PROCESS

Eugen BUTUCEA,

PhD student, Institute for Legal, Political and Sociological Research

The article includes a study on the quality of the Constitutional Court of the Republic of Moldova to be subject to the legislative process. Starting from the prerogative of the head of state to promulgate the laws and based on the case-law of the Constitutional Court, the author argues the Court's prerogative to exercise the constitutional control over the laws before their publication in the post-parliamentary phase of the legislative process.

Keywords: legislative process, subjects of the legislative process, Head of State, Parliament, Constitutional Court, legislative function, law promulgation, law enforcement.

Introducere. Potrivit art. 60 alin. (1) din Constituția Republicii Moldova „Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului Republicii Moldova și unica autoritate legislativă a statului” [9]. Din câte se poate observa, aceste prevederi constituționale statuează într-un mod categoric statutul Parlamentului de a fi unica autoritate legislativă în stat. În pofida acestui fapt, dispozițiile art. 106² din Legea Supremă abilitază Guvernul cu dreptul de a emite ordonanțe (legi ordinare) în anumite domenii care nu fac obiectul de reglementare al legilor organice. Acest fapt, fiind interpretat ca o discrepanță în Constituție [10, p. 242], impune o analiză a funcției legislative a statului, în vederea identificării subiecților ce sunt în drept să se implice în exercitarea acesteia.

După cum ne-am expus cu ocazia unor alte demersuri științifice [7, p. 29-33; 6, p. 351-361], potrivit legislației, în procesul legislativ sunt implicați mai mulți subiecți la diferite etape ale acestuia, ceea ce nicidecum nu diminuează rolul Parlamentului de a fi unica autoritate legislativă a statului. Dincolo de aceasta însă, în ultimul timp, datorită jurisprudenței constituționale, s-a conturat un nou subiect al proce-

sului legislativ din Republica Moldova, ceea ce ne-a motivat să continuăm reflectările în domeniu.

Scopul studiului. Pornind de la cele menționate, în continuare, ne propunem să analizăm succint calitatea Curții Constituționale (și implicit a Șefului de stat) de a fi subiect al procesului legislativ din Republica Moldova, temeiul juridic și particularitățile exercitării acestei prerogative.

Rezultate obținute și discuții. După cum s-a enunțat mai sus, potrivit art. 60 alin. (1) din *Constituția Republicii Moldova* [9] „Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului Republicii Moldova și unica autoritate legislativă a statului”. Din câte se poate observa aceste prevederi constituționale statuează într-un mod categoric statutul Parlamentului de a fi unica autoritate legislativă în stat. Dincolo însă de această reglementare expresă, în baza legislației în vigoare, putem deduce că în desfășurarea activității legislative a statului sunt implicați în principal (cu excepția Parlamentului): șeful statului, guvernul, electoratul (cetățenii) [7, p. 29-33; 6, p. 351-361].

Referindu-ne nemijlocit la **șeful statului**, reiterăm că în baza art. 73

din *Constituția Republicii Moldova*, acesta exercită dreptul de *inițiativă legislativă*, iar conform art. 74 alin. (4) din Constituție – este investit cu competența de a *promulga legile*.

Axându-ne atenția, în special, pe prerogativa șefului de stat de a promulga legile, precizăm că este practic cea mai importantă prerogativă a sa, dat fiind faptul că este permanentă și constituie o etapă indispensabilă finalizării procesului legislativ (în doctrină fiind apreciată ca o procedură inerentă fazei post-parlamentare a procesului legislativ (celelalte etape fiind: etapa pre-parlamentară și etapa parlamentară [3, p. 301]), fază ce cuprinde, în principal, procedurile de care depinde intrarea în vigoare a legii [21, p. 222]). Această competență a șefului de stat se materializează în emiterea unui *decret prezidențial*, în temeiul căruia legea urmează să fie numerotată și publicată.

La nivel normativ (art. 74 alin. (1) din *Regulamentul Parlamentului* [18] și pct. 5.2.1. din *Instrucțiunea privind circulația proiectelor de acte legislative în Parlament* [16]), este prevăzut că „legea adoptată de Parlament se trimite spre promulgare Președintelui Republicii Moldova cel târziu în ziua lucrătoare următoare zilei de semnare



a acesteia. Legile sunt recepționate și înregistrate de Aparatul Președintelui Republicii Moldova”.

Referitor la categoriile de legi ce urmează a fi supuse promulgării, potrivit reglementărilor în vigoare, este vorba de toate categoriile, inclusiv constituționale (potrivit art. 85 din *Regulamentul Parlamentului*). Sub aspect comparativ, în România, promulgarea se face doar în cazul legilor organice și ordinare, nu și în cazul legilor de revizuire a Constituției [22, p. 724].

Pornind de la faptul că operațiunea promulgării nu are o definiție constituțională, fiind doar circumscrisă atribuțiilor șefului de stat (art. 93 din *Constituția RM*), în doctrină aceasta a fost apreciată ca reprezentând actul prin care șeful statului constată dacă procesul legislativ este finalizat, fiind astfel epuizate toate etapele procedurii legislative. Altfel spus, promulgarea este operațiunea prin care șeful statului își exercită prerogativele constituționale privitoare la adoptarea legii și se materializează într-un decret care consacră finalizarea procesului legislativ [22, p. 721]. Promulgarea devine astfel actul șefului de stat prin care se ia cunoștință despre finalizarea procesului legislativ și posibilitatea de a dispune publicarea legii adoptate.

În contextul procedurii de promulgare a legilor, prezintă importanță dispozițiile art. 93 alin. (2) din *Constituția Republicii Moldova*, potrivit cărora: „Președintele Republicii Moldova este în drept, în cazul în care are obiecții asupra unei legi, să o trimită, în termen de cel mult două săptămâni, spre reexaminare Parlamentului. În cazul în care Parlamentul își menține hotărârea adoptată anterior, Președintele promulgă legea”.

Având în vedere complexitatea procesului legislativ, este natural ca Președintele să aibă unele rezerve, obiecții și propuneri concrete întru îmbunătățirea calitativă a unui articol sau a unei părți din articol. La acest capitol, *Regulamentul Parlamentului* precizează (în art. 74 alin. (3) [18]) că „Președintele Republicii Moldova poate cere Parlamentului reexaminarea legii, pentru orice motive ce fac legea în ansamblu sau o parte a ei inacceptabilă”, fără a oferi careva detalii în acest sens. Dincolo de această incertitudine, sigur este că, în acest caz, în procesul

legislativ intervine o nouă fază – *reexaminarea* [2, p. 358] și *readoptarea* legii de către Parlament.

Dispozițiile art. 93 alin. (2) din *Constituția Republicii Moldova* le regăsim dezvoltate în art. 74 din *Regulamentul Parlamentului*, în care este stabilit un termen de două săptămâni pentru înaintarea obiecțiilor de către Președinte (întoarcerea legii în Parlament), termen ce decurge din momentul înregistrării legii în Aparatul acestuia. În cazul în care, după reexaminarea legii, Parlamentul nu-și menține hotărârea, legea se consideră a fi respinsă.

Dincolo de cele menționate, atragem atenția că nici prevederile constituționale, nici cele normative în domeniu nu conțin soluții în cazul nepromulgării repetate a legii de către Președinte. O soluție în acest caz este expusă în studiile de specialitate, aceasta constând în semnarea legii (și dispunerea spre publicare) de către Primul-ministru [20, p. 36]. Potrivit altor voci (cu care suntem de acord), ar fi mai oportună implicarea Curții Constituționale în soluționarea acestui „conflict constituțional” [13, p. 486]. O asemenea variantă a fost preluată de ceva timp și în practica procesului legislativ din Republica Moldova, Curtea Constituțională intervenind (deja de două ori [4; 5]) în caz de refuz de promulgare cu măsuri de suspendare din funcție a Președintelui Republicii și semnarea legilor de către președintele Parlamentului.

Cu mult mai clare la acest capitol sunt reglementările din România. Potrivit art. 77 din *Constituția României* revizuită, Președintele României trebuie să asigure promulgarea legii în cel mult 20 de zile de la data primirii. În acest scop, urmează ca legea să fie examinată sub aspectul constituționalității sale, al oportunității soluțiilor pe care le cuprinde, al redactării și acurateței exprimării dispozițiilor pe care le instituie etc. [12, p. 138]. În cazul în care, ca urmare a acestei examinări, rezultă că o anumită prevedere a legii sau chiar legea în ansamblu său nu este corespunzătoare, Președintele poate cere Parlamentului să o reexamineze (doar o singură dată). În caz de neconstituționalitate, cererea de reexaminare se adresează Curții Constituționale.

În continuare, de la primirea legii reexaminată, după parcurgerea proce-

durii de adoptare sau a deciziei Curții Constituționale de conformare a legitimității constituționalității legii, Președintele României este obligat să promulge legea în termen de 10 zile [13, p. 482].

Din câte se poate observa, instituția promulgării legii de către Șeful statului este cu mult mai eficientă în cazul României și considerăm că oferă mai multe garanții pentru constituționalitatea legilor adoptate de Parlament, fapt ce merită a fi o sursă de inspirație și pentru legiuitorul autohton [7, p. 31].

Pe de altă parte, reiterăm că din examinarea prevederilor art. 77 din *Constituția României* [11] și nu numai, constituționalității români constată că șeful statului, în cadrul procedurii de promulgare, este dator să examineze textul legii și să observe dacă acesta se află în conformitate cu textele constituționale, cu procedurile parlamentare și cu imperativele politice ale momentului. În cazul în care constată că legea derogă de la prevederile constituționale, el poate apela la justiția constituțională pentru a se îndepărta viciile de neconstituționalitate. În cazul în care constată alte deficiențe ale legii, fie că ele sunt legate de procedura de adoptare, fie de conținutul legii, în special, prin observarea unor derogări de la tratatele internaționale la care România este parte, sau chiar pentru motive de oportunitate, el poate sesiza Parlamentul, o singură dată, pentru reexaminarea legii [22, p. 724].

Prin urmare, în cazul statului român, șeful statului, la etapa dată a procesului legislativ, este în drept fie să invoce propriile obiecții față de lege și să ceară reexaminarea ei de către Parlament, fie să sesizeze justiția constituțională spre a se expune asupra constituționalității legii în cauză. Important este că, la această etapă, un subiect distinct al procesului legislativ românesc este Curtea Constituțională (moment expres confirmat în art. 46 din *Constituția României* și art. 17 alin. (1) din *Legea privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale* [19] în care este stipulată atribuția acestei autorități de a se pronunța asupra constituționalității legilor înainte de promulgarea lor).

Spre deosebire de legislația României, Legea fundamentală a Republicii Moldova nu prevede expres în compe-



tența șefului de stat prerogativa de a sesiza Curtea Constituțională în vederea exercitării controlului de constituționalitate a legii ce urmează să o promulge. Acest fapt practic a determinat numeroși cercetători autohtoni [1, p. 31-32; 23, p. 125-126; 13, p. 452; 14, p. 498-499] să intervină cu propuneri concrete de investire a șefului de stat cu astfel de prerogative, iar Curtea Constituțională a Republicii Moldova – cu competența exercitării controlului de constituționalitate *a priori*.

Preocupări pentru introducerea controlului prealabil (*a priori*) au existat și sub formă de inițiativă de revizuire a Constituției. În acest ultim caz, Curtea Constituțională a dat aviz negativ, arătând că inițiativa contravine Constituției, deoarece potrivit acesteia Curtea Constituțională controlează doar actele normative în vigoare, dar nu și legi care nu există, pentru că dacă nu este promulgată, publicată, legea respectivă nu există. O asemenea opinie a fost criticată, invocându-se faptul că dacă controlul prealabil nu este prevăzut de Constituție, aceasta încă nu înseamnă că el contravine Constituției, altfel nicio revizuire a Constituției nu va fi posibilă [1, p. 31-32].

Sub acest aspect, constatăm că, relativ recent, Curtea Constituțională și-a revizuit radical poziția atât în ceea ce privește competența sa de a exercita controlul constituționalității *a priori*, cât și în privința dreptului șefului de stat de a cere exercitarea acestui control înainte de promulgarea legii.

Referitor la argumentarea competenței sale de a exercita controlul constituționalității *a priori*, Curtea pornește de la câteva considerente [15]:

- din conținutul art. 135 alin. (1) lit. a) din Constituție rezultă că Curtea Constituțională „exercită, la sesizare, controlul constituționalității legilor [...]”, fără a limita în mod expres exercitarea acestei competențe la legile „în vigoare”.

- din conținutul art. 74 alin. (4) din Constituție rezultă cu claritate că, în momentul trimiterii spre promulgare Președintelui, actul adoptat de Parlament are deja statutul de „lege”, chiar dacă încă nu a intrat în vigoare. Or, potrivit *Regulamentului Parlamentului*, atele adoptate în lectură finală sunt deja desemnate cu termenul de „lege”.

- *Legea cu privire la Curtea Con-*

stituțională [17, art. 31 alin. (2)] și *Codul jurisdicției constituționale* [8, art. 4 alin. (2)], referindu-se la competența Curții de examinare a constituționalității legilor, operează cu termenul de acte normative „adoptate”.

- În același sens, în *Opinia Amicus Curiae* a Curții Constituționale a României la acest subiect, furnizată la solicitarea Curții Constituționale a Republicii Moldova, se menționează: „(...) noțiunea de „lege”, ca act juridic al Parlamentului, prevăzută de art. 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, circumscrie ipoteza legii înainte de promulgarea de către Președintele Republicii și de publicarea în Monitorul Oficial al Republicii Moldova (...)” și „(...) dispozițiile art. 135 alin. (1) lit. a) din Constituție permit interpretarea, conform căreia instanța constituțională are competența de a efectua atât un control înainte de promulgarea legii de către Președinte, cât și un control exercitat după intrarea în vigoare a legii.”

Pornind de la aceste considerente și urmând raționamentele exprimate în practica sa anterioară, Curtea reține că exercitarea controlului constituționalității unei legi, în sensul art. 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, poate interveni atât **înainte de promulgare**, cât și **după intrarea în vigoare** prin îndeplinirea procedurilor cerute de lege. Deci, practic, instanța constituțională își recunoaște competența de a exercita controlul constituționalității legii *a priori* [2, p. 360].

Referitor la prerogativa șefului de stat de a solicita exercitarea unui astfel de control înainte de a promulga legile, Curtea Constituțională reține [15]:

- „promulgarea legii reprezintă un element ce finalizează procesul legislativ și, în același timp, reprezintă un control prealabil al legii”.

- „controlul legii exercitat de Președinte în cadrul procedurii de promulgare are la bază trei componente (direcții): de procedură, de oportunitate și de constituționalitate”.

- situația în care „Președintele Republicii Moldova este obligat să promulge legea și după revotarea ei în Parlament, chiar și în eventualitatea unor dubii asupra constituționalității acesteia, este susceptibilă să genereze un impas constituțional, pentru că, pe de o parte, Președintele Republicii Moldova ar fi obligat să promulge o

lege contrară Constituției, încălcând astfel Constituția, iar, pe de alta, ar încălca Constituția și dacă nu ar promulga legea, atentând asupra exercitării puterii legislative”.

Pornind de la aceste considerente, Curtea consideră că Președintele Republicii Moldova, în cazul trimiterii legii spre reexaminare Parlamentului pentru motive de neconstituționalitate, poate sesiza concomitent Curtea Constituțională, în calitate de unică autoritate de jurisdicție constituțională, în vederea controlului constituționalității legii adoptate.

Mai mult, cu aceeași ocazie, Curtea Constituțională consideră că „oricare dintre subiecții cu drept de sesizare, poate contesta la Curtea Constituțională o lege nepublicată în Monitorul Oficial, în condițiile legii, la fel ca în cazul contestării unei legi publicate în Monitorul Oficial”. Având în vedere această constatare, Curtea consideră „necesară reglementarea mecanismului de notificare de către Parlament a tuturor subiecților cu drept de sesizare despre disponibilitatea textului legii, semnat de Președintele sau, după caz, de vicepreședintele Parlamentului”.

Referitor la posibilitatea tuturor subiecților cu drept de sesizare a justiției constituționale, de a solicita controlul constituționalității legilor nepublicate, în doctrină se consideră că este cel puțin nejustificată și inutilă, în cel mai grav caz – chiar generatoare de efecte negative [2, p. 362].

În opinia noastră, la moment este prematur de a vorbi despre un astfel de efect. Dincolo de acest aspect, însă recunoaștem (alături de alți cercetători citați [2, p. 362]) utilitatea și necesitatea prerogativei șefului de stat de a solicita controlul constituționalității legii ce urmează a fi promulgată, doar că aceasta urmează a fi consacrată expres în legislația în vigoare, inclusiv constituțională.

În concluzie, notăm că chiar dacă în activitatea de creare a legii sunt antrenate mai multe autorități ale statului, funcția legislativă, sub aspect instituțional, îi este proprie, în exclusivitate, Parlamentului, mai ales datorită naturii sale reprezentative. Implicarea în procesul legislativ a mai multor subiecți cu diferit statut are drept scop evitarea concentrării puterii de legiferare în mâinile unei minorități (chiar dacă e



reprezentativă), ceea ce nu exclude un eventual abuz în exercitarea ei și, respectiv, realizarea unei corespunderi a reglementărilor legale cu interesele generale ale societății, fapt ce constituie un element important al mecanismului de interferență și echilibrare a puterilor în stat [7, p. 6].

Recunoașterea Curții Constituționale a calității de subiect al procesului legislativ din Republica Moldova, cu prerogativa verificării legilor înainte de promulgare reprezintă un pas important în direcția asigurării și consolidării constituționalității în statul de drept spre care tindem a fi.

Bibliografie

1. Aramă E. *Controlul constituționalității legilor: istorie și actualitate*. Chișinău: Museum, 2000.
2. Arnăut V. *Controlul exercitat asupra legii înainte de promulgare*. În: Teoria și practica administrării, Materiale ale conferinței științifice internaționale din 17 mai 2018, desfășurată în cadrul Academiei de Administrare Publică. Chișinău: AAP, 2018.
3. Arnăut V. *Etapel procesului legislativ*. În: Mecanisme de protecție a drepturilor omului, Materiale ale mesei rotunde cu participare internațională din 6 decembrie 2017, Academia de Administrare Publică. Chișinău: CEP USM, 2018.
4. *Avizul Curții Constituționale nr. 2 din 5 ianuarie 2018 privind constatarea circumstanțelor care justifică interimatul funcției de Președinte al Republicii Moldova pentru exercitarea obligației constituționale de promulgare a unei legi* (Sesizarea nr. 1f/2018). În: Monitorul Oficial Nr. 33-39 din 02.02.2018.
5. *Avizul Curții Constituționale nr. 5 din 10 decembrie 2018 privind constatarea circumstanțelor care justifică interimatul funcției de Președinte al Republicii Moldova pentru exercitarea obligației constituționale de promulgare a unor legi* (Sesizarea nr.194f/2018). [resurs electronic]: <http://www.constcourt.md/ccdocview.php?tip=avize&docid=65&l=ro>.
6. Butucea E. *Cetățenii ca subiecți ai procesului legislativ*. În: Mecanisme naționale și internaționale de protecție a drepturilor omului, Materiale ale mesei rotunde cu participare internațională consacrată aniversării a 65-a de la adoptarea Declarației Universale a Drepturilor Omului, 11 decembrie 2013. Chișinău: AAP, 2014.
7. Butucea E. *Șeful statului și guvernul ca subiecți ai procesului legislativ*. În: *Legea și Viața*, 2013, nr. 7.
8. *Codul jurisdicției constituționale*, nr. 502-XIII din 16.06.1995. În: Monitorul Oficial, nr. 53-54, din 28.09.1995 (cu modificări și completări până în 18.04.2013).
9. *Constituția Republicii Moldova* adoptată la 29 iulie 1994. Republicată în: Monitorul Oficial nr. 78 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).
10. *Constituția Republicii Moldova: Comentariu*. Chișinău: Arc, 2012.
11. *Constituția României* din 21 noiembrie 1991. În: Monitorul Oficial al României din 21.11.1991. Revizuită și republicată în Monitorul Oficial, nr. 767 din 31.10.2003.
12. *Constituția României revizuită (comentarii și explicații)*. Constantinescu M., Iorgovan A., Muraru I., Tănăsescu E. S. București: Editura All Beck, 2004.
13. Costachi Gh., Hlipcă P. *Organizarea și funcționarea puterii în statul de drept*. Monografie. red. șt. I. Guceac, C. Murzea. Chișinău: Institutul de Istorie, Stat și Drept, 2010 (Tipografia Universității „Transilvania” din Brașov).
14. Costachi Gh., Hlipcă P. *Organizarea și funcționarea puterii în statul de drept*. Monografie. Ediția a II-a. Chișinău: S.n., 2011.
15. Hotărârea Curții Constituționale nr. 9 din 14.02.2014 pentru interpretarea arti. 135 alin. (1) lit. a) din Constituția Republicii Moldova (*Sesizarea nr. 52b/2013*). În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova Nr. 78-79 din 01.04.2014.
16. *Instrucțiunea privind circulația proiectelor de acte legislative în Parlament*, adoptată prin Hotărârea Biroului permanent al Parlamentului nr. 30 din 7 noiembrie 2012 [resurs electronic]: <http://parlament.md/CadrulLegal/Instruc%C5%A3iuneprivindcircula%C5%A3iaproiectelordeact/tabid/197/language/ro-RO/Default.aspx>. (accesat la 10.11.2017).
17. *Legea cu privire la Curtea Constituțională*, nr. 317-XIII din 13.12.1994. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 8, din 07.02.1995 (cu modificări și completări până în 16.05.2013).
18. *Legea despre adoptarea Regulamentului Parlamentului*. Nr. 797 din 02.04.1996. Republicată în: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 50 din 07.04.2007.
19. *Legea privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale*. Nr. 47 din 18.05.1992. În: Monitorul Oficial al României, 22.05.1992, nr. 101.
20. Manoliu M. *Controlul prezidențial – garanție a legalității într-un stat de drept*. În: *Legea și Viața*, 2007, nr.12.
21. Muraru I., Constantinescu M. *Drept parlamentar românesc*. București: Actami, 1999.
22. Muraru I., Tănăsescu E. *Constituția României. Comentariu pe articole*. București: C.H. Beck, 2008.
23. Zubco V. *Curtea Constituțională – unica autoritate publică politico-jurisdicțională*. Chișinău: F. E.-P. „Tipografia Centrală”, 2000.

DESPRE AUTOR/
ABOUT AUTHOR:
Eugen BUTUCEA,

doctorand, Institutul de Cercetări
Juridice, Politice și Sociologice
PhD student, Institute for Legal,
Political and Sociological Research
e-mail: salubrisgrup@yahoo.com



CZU: 343.18 (478)

RĂSPUNDEREA PENALĂ A JUDECĂTORULUI PENTRU UNELE INFRAȚIUNI DE SERVICIU

Daniela COZMA,

doctorandă, Institutul de Cercetări Juridice, Politice și Sociologice

Articolul cuprinde un studiu asupra problemei răspunderii penale a judecătorilor pentru infracțiuni de serviciu. Accentul principal este pus pe asemenea infracțiuni precum abuzul în serviciu, neglijența în serviciu, divulgarea informațiilor secrete de serviciu sau nepublice. O atenție distinctă se acordă caracterizării componentei de infracțiune reglementată în art. 301 din NCP – Folosirea funcției pentru favorizarea unor persoane.

Cuvinte-cheie: judecător, răspundere penală, infracțiuni de serviciu, abuz în serviciu, neglijență în serviciu, folosirea funcției pentru favorizarea unor persoane.

CRIMINAL LIABILITY OF THE JUDGE FOR SOME SERVICE CRIMES

Daniela COZMA,

PhD, Institute for Legal, Political and Sociological Research

The article includes a study on the issue of criminal liability of judges for offenses. The main focus is on offenses of abuse of service, negligence in service, disclosure of secret or non-public classified information. A distinct attention is given to the characterization of the crime component regulated in art. 301 of the NCP - Use the function for favoring certain persons.

Keywords: judge, criminal liability, service offenses, abuse of service, negligence in service, use of the function for favoring certain persons.

Introducere. După cum am constatat cu ocazia unui alt demers științific, răspunderea penală a magistratului, potrivit legii, este posibilă în trei ipostaze [7, p. 90]:

- răspunderea penală în calitate de persoană fizică;
- răspunderea penală în calitate de funcționar public;
- răspunderea penală în calitate de judecător.

În primul caz, magistratul în calitate de persoană fizică, cetățean, subiect de drept este pasibil de răspundere penală pentru comiterea oricărei fapte incriminate de legea penală.

În al doilea caz, magistratul, exercitând o funcție publică și fiind deci un funcționar public în cadrul sistemului judecătoresc ca serviciu public [8, p. 41], este pasibil de răspundere penală pentru faptele interzise de legea penală săvârșite în exercitarea atribuțiilor de serviciu sau în legătură cu acestea.

În al treilea caz, magistratul va răspunde penal și pentru faptele expres prevăzute de legea penală ca fiind comise de judecători, grupate în textul Legii penale în categoria specială a infracțiunilor contra înfăptuirii justiției (Titlul IV din Partea Specială a *Noului Cod Penal* al României [19] (în conti-

nuare NCP) și Capitolul XV din Partea Specială a *Codului penal* al Republicii Moldova [5]).

Scopul studiului. Dat fiind faptul că problema răspunderii penale a magistratilor în calitate de judecător am dezvoltat-o cu ocazia unui alt demers științific, în cele ce urmează, ne vom axa în special pe răspunderea acestor subiecți pentru infracțiunile de serviciu, punând un accent deosebit pe asemenea infracțiuni precum abuzul în serviciu, neglijența în serviciu, divulgarea informațiilor secrete de serviciu sau nepublice. O atenție distinctă vom acorda caracterizării componentei de infracțiune reglementată în art. 301 din NCP – Folosirea funcției pentru favorizarea unor persoane.

Rezultate obținute și discuții. Într-o prezentare succintă a condițiilor răspunderii funcționarului se poate aprecia că răspunderea persoanei fizice, în general, care prin numire, a devenit funcționar public, este determinată de funcția publică. În alți termeni, se poate vorbi despre o răspundere juridică a funcționarilor publici numai în cazul încălcării de către aceștia a normelor juridice, în calitatea lor de funcționari, ori în raport de funcția pe care o dețin [11, p. 88-89].

În ceea ce privește răspunderea penală a celui care îndeplinește o funcție publică, ca formă a răspunderii juridice, precizăm că aceasta intervine în ipoteza în care funcționarul public a săvârșit o infracțiune în exercitarea atribuțiilor de serviciu sau în legătură cu acestea [11, p. 89].

În general, răspunderea penală a funcționarului public este o răspundere penală cu subiect activ calificat, ale cărei caracteristici sunt expres definite de legislația penală. Cu toate acestea, funcționarul public poate săvârși o serie de infracțiuni care, deși nu sunt specifice activității sale, se regăsesc adesea fie în mod autonom, fie în concurs cu infracțiuni de serviciu sau infracțiuni de corupție [18, p. 204].

Instituția juridică în cauză este aplicabilă și categoriei profesionale a *magistraților/ judecătorilor*, chiar dacă ei sunt cei care aplică legea, întrucât într-un stat de drept, magistrații nu au o imunitate absolută atunci când încalcă obligațiile de serviciu ce derivă din lege, Constituție ori regulamente și care se circumscriu funcției pe care o ocupă. Pentru modul în care își exercită atribuțiile specifice funcției și îndeplinește obligațiile ce derivă din aceasta, magistratul va răspunde în una



dintre modalitățile prevăzute de lege (penal, civil, disciplinar sau moral) [11, p. 89].

Specific pentru categoria magistraților este faptul că, în exercitarea atribuțiilor de serviciu, în legătură cu exercitarea funcției sau prin abatere de la anumite norme care nu au o legătură directă, nemijlocită cu funcția, pot pune sub semnul îndoielii prestigiul funcției de judecător și al corpului magistraților din care fac parte.

Magistratul nu poate fi considerat un subiect de drept penal fără a ține seama de funcția sa, fără a face referiri la statutul său. Cunoașterea statutului profesional al autorului infracțiunii nu prezintă interes, însă faptul că el exercită o funcție, ca participant la gestionarea afacerilor publice are o mare însemnătate la stabilirea răspunderii magistratului [11, p. 71].

Evoluția dreptului în timp a dus și la o schimbare a viziunii privind sancțiunile aplicate magistraților, care în trecut erau mai drastice (sancționarea pecuniară, pedepse corporale, recunoașterea publică a vinei, pedeapsa cu moartea), tocmai pentru percepția actului emis de magistrat, care, de multe ori, era asimilat actului divin, iar o nedreptate din partea celui investit cu această putere era greu de acceptat [11, p. 71].

Justiția ca serviciu public. Referindu-ne nemijlocit la categoria *infracțiunilor de serviciu*, precizăm că ea include atât infracțiuni care pot fi săvârșite de orice persoană, cât și infracțiuni al căror subiect nu poate fi decât o persoană ce trebuie să îndeplinească o condiție specială, aceea de funcționar public [11, p. 81]. Pentru cunoașterea acestor infracțiuni sunt relevante noțiunile de *serviciu public* și *funcție publică*.

Considerat de doctrină ca „un organism social constituit esențialmente dintr-un ansamblu de servicii publice”, statul înființează o multitudine de servicii și anume [21, p. 4]:

- pentru adoptarea normelor juridice general obligatorii, care să reglementeze în mod uniform, la nivelul întregii țări, raporturile sociale care apar între membrii societății – *serviciul public de legiferare*, încredonțat Parlamentului;

- pentru a soluționa, cu putere de adevăr legal, conflictele juridice care apar între membrii societății, precum și pentru a pedepsi pe cei care încalcă

legea – *serviciul public judiciar*, format din sistemul instanțelor judecătorești;

- pentru a realiza atribuțiile statului în domeniul executării legilor și a hotărârilor judecătorești, precum și pentru asigurarea ordinii publice în stat, paza granițelor țării și siguranța statului, satisfacerea intereselor de instruire, cultură și sănătate ale populației și asigurarea condițiilor materiale de viață – *serviciul publice administrative*.

După cum se știe, în doctrină, justiția este definită sub două aspecte, mai întâi ca „totalitatea organelor de jurisdicție într-un stat” și apoi ca „dreptate, echitate”, interpretare însușită de literatura de specialitate care definește justiția ca „sistemul instituțiilor judecătorești și activitatea de soluționare a proceselor civile, administrative, comerciale, penale, de muncă etc., de aplicare de sancțiuni, de restabilire a drepturilor și intereselor legitime încălcate” [6, p. 265].

Justiția nu trebuie considerată doar o autoritate, o putere, ea este și un *serviciu public* [11, p. 83], atribut al justiției ce rezultă expres din dispozițiile art. 5 din *Legea României nr. 304/2004 privind organizarea judiciară*, modificată și republicată [16].

Scopul urmărit de justiție, ca serviciu public, este de a aduce justiția mai aproape de cetățean prin crearea unor condiții care să faciliteze beneficiarului actului de justiție, accesul la instanță și la serviciile auxiliare.

Funcția pe care magistratul o îndeplinește nu trebuie să-l situeze deasupra societății, ci în mijlocul ei, acesta trebuie să cunoască realitățile sociale și impactul hotărârilor sale asupra cetățeanului, serviciile sale fiind în interesul societății și al cetățenilor. Prin realizarea comunicării între cetățean și cei care înfăptuiesc justiția, cu respectarea principiilor care guvernează activitatea judiciară desfășurată de magistrați, justiția își îndeplinește rolul de serviciu public, iar încrederea în sistemul judiciar ar fi alta [11, p. 83].

Judecătorii pot avea calitatea de funcționar public în accepțiunea legii penale, în cazul în care săvârșesc infracțiuni în exercitarea atribuțiilor de serviciu ce au legătură cu exercitarea acestora [20, p. 38].

Categoria infracțiunilor de serviciu. Privite în ansamblu, infracțiunile din această categorie sunt reglementate

în Capitolul II din Titlul V al *Noului Cod Penal al României* [19], după cum urmează:

- art. 295 – *Delapidarea*;
- art. 296 – *Purtarea abuzivă*;
- art. 297 – *Abuzul în serviciu*;
- art. 298 – *Neglijența în serviciu*;
- art. 299 – *Folosirea abuzivă a funcției în scop sexual*;
- art. 300 – *Uzurparea funcției*;
- art. 301 – *Folosirea funcției pentru favorizarea unor persoane*;
- art. 302 – *Violarea secretului corespondenței*;
- art. 303 – *Divulgarea informațiilor secrete de stat*;
- art. 304 – *Divulgarea informațiilor secrete de serviciu sau nepublice*;
- art. 305 – *Neglijența în păstrarea informațiilor*;
- art. 306 – *Obținerea ilegală de fonduri*;
- art. 307 – *Deturnarea de fonduri*.

Potrivit cercetătorilor [20, p. 38], cele mai des întâlnite infracțiuni în practica judiciară, pentru comiterea cărora sunt atrași la răspundere judecătorii, sunt infracțiunile de abuz în serviciu, neglijență în serviciu și divulgarea informațiilor secrete de serviciu sau nepublice. Respectiv, în continuare, ne vom opri succint la caracterizarea acestora.

Infracțiunea de abuz în serviciu.

Infracțiunea de abuz în serviciu este prevăzută de art. 297 din NCP și constă în: „(1) Fapta funcționarului public care, în exercitarea atribuțiilor de serviciu, nu îndeplinește un act sau îl îndeplinește în mod defectuos și prin aceasta cauzează o pagubă ori o vătămare a drepturilor sau intereselor legitime ale unei persoane fizice sau juridice. (2) Fapta funcționarului public care, în exercitarea atribuțiilor de serviciu, îngreudește exercitarea unui drept al unei persoane ori creează pentru aceasta o situație de inferioritate pe teme de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, orientare sexuală, apartenență politică, avere, vârstă, dizabilitate, boala cronică necontagioasă sau infecție HIV/SIDA.” [3, p. 469].

În ceea ce privește îndeplinirea calității de subiect activ al judecătorului în cazul infracțiunii analizate și, totodată, angajarea răspunderii penale a acestuia, practica judiciară a adus o serie de nuanțări. Astfel, pentru angajarea



răspunderii penale a unui magistrat sub aspectul săvârșirii infracțiunii de abuz în serviciu, este necesară „stabilirea culpei penale prin exercitarea atribuțiilor în mod abuziv, cu rea-credință, prin care se urmărește deliberat pronunțarea unei hotărâri contrare realității și, deci, cu intenție, încă de la începutul procesului se urmărește adoptarea unei soluții favorabile unei părți, cu denaturarea vădită a stării de fapt” [22, p. 169].

În opinia cercetătorilor [20, p. 39], răspunderea penală a judecătorului, poate fi angajată sub aspectul săvârșirii infracțiunii de abuz în serviciu, doar atunci când magistratul încalcă cu intenție directă sau indirectă normele materiale sau procedurale aplicabile în cauza pe care o instrumentează sau o judecă, urmărind totodată vătămarea drepturilor sau intereselor unei părți. Totodată, nu poate fi angajată răspunderea unui magistrat, în situația în care normele materiale sau procedurale aplicabile într-o anumită speță, nu au un conținut clar, fiind susceptibile de diferite interpretări, din prisma faptului că în această situație nu poate fi reținută intenția directă sau indirectă a făptuitorului.

După cum se știe, judecătorii au obligația ca în activitatea lor să respecte îndatoririle de serviciu prevăzute de legi și regulamente, precum și anumite atribuții cu caracter administrativ prevăzute de regulamente sau dispuse în condițiile legii de către conducătorul instanței. În acest sens, în doctrină se susține că neîndeplinirea sau îndeplinirea în mod defectuos a unor atribuții cu caracter administrativ nu întruște elementele constitutive ale infracțiunii de abuz în serviciu pentru următoarele considerente. În primul rând, infracțiunea de abuz în serviciu este o infracțiune de rezultat, care constă în producerea unei pagube ori vătămare a drepturilor sau intereselor unei persoane fizice sau a unei persoane juridice, rezultat care este foarte greu de imaginat în ipoteza neîndeplinirii sau îndeplinirii în mod defectuos a unei îndatoriri cu caracter administrativ. În al doilea rând, o asemenea faptă poate întruni elementele constitutive ale abaterii disciplinare prevăzute de art. 99 lit. m) din *Legea nr. 303 din anul 2004*, republicată și cu completările ulterioare, *privind statutul judecătorilor și procurorilor* [15]. Astfel, încadrarea

unei astfel de fapte în sfera ilicitului penal ar fi excesivă, și, totodată, ar putea conduce, în mod indirect, la afectarea independenței și imparțialității judecătorilor [20, p. 40].

Potrivit art. 99 lit. t) din *Legea 303 din anul 2004*, republicată și cu completările ulterioare, *privind statutul judecătorilor și procurorilor*, „exercitarea funcției cu rea-credință sau gravă neglijență” constituie abatere disciplinară. Totodată, potrivit art. 99¹ alin. (1) din aceeași lege „există rea-credință atunci când judecătorul (...) încalcă cu știință normele de drept material sau procesual, urmărind sau acceptând vătămarea unei persoane.” Din analiza textelor enunțate mai sus, rezultă că elementul material al abaterii disciplinare constă în îndeplinirea în mod defectuos a unui act ce intră în atribuțiile de serviciu ale judecătorului.

Din perspectiva dată, se poate ridica problema dacă un judecător răspunde atât penal pentru infracțiunea de abuz în serviciu, cât și disciplinar sub aspectul săvârșirii abaterii disciplinare prevăzută de art. 99 lit. t) din *Legea nr. 303 din anul 2004*, pentru aceeași faptă. Cercetătorii susțin pe bună dreptate că răspunsul la această problemă este unul negativ, în sensul că nu poate exista un concurs ideal între infracțiunea de abuz în serviciu și abaterea disciplinară amintită mai sus [20, p. 40-41]. Distincția dintre cele două forme de răspundere, ar trebui făcută după urmarea imediată a faptei. Astfel, în situația în care prin fapta sa, judecătorul în exercitarea atribuțiilor de serviciu a îndeplinit în mod defectuos un act prin care a adus o atingere gravă drepturilor sau intereselor legitime ale unei persoane ar trebui angajată răspunderea penală sub aspectul săvârșirii infracțiunii de abuz în serviciu, iar în ipoteza în care prin aceeași faptă a fost adusă o atingere de o intensitate mai mică sau medie a drepturilor sau intereselor legitime ale unei persoane trebuie antrenată numai răspunderea disciplinară.

Infracțiunea de neglijență în serviciu. Este prevăzută de dispozițiile art. 298 din NCP și constă în „încălcarea din culpă de către un funcționar public a unei îndatoriri de serviciu, prin neîndeplinirea acesteia sau prin îndeplinirea ei defectuoasă, dacă prin aceasta se cauzează o pagubă ori o vătămare a drepturilor sau intereselor legitime ale unei

persoane fizice sau ale unei persoane juridice”. Raportată la dispozițiile art. 175 alin. (1) din NCP, infracțiunea de neglijență în serviciu poate fi săvârșită și de un judecător.

În esență, răspunderea penală a unui judecător, poate fi angajată sub aspectul săvârșirii infracțiunii de neglijență în serviciu, atunci când acesta în cauzele pe care le instrumentează sau le soluționează, nesocotește din culpă, în mod grav, neîndoielnic și nescuzabil, normele de drept material ori procesual aplicabile în respectivul dosar, cauzând o pagubă ori o vătămare a intereselor sau a drepturilor unei părți. Cu toate acestea însă, nu poate fi angajată răspunderea unui magistrat, în situația în care normele materiale sau procedurale aplicabile într-o anumită speță, nu au un conținut clar, fiind susceptibile de diferite interpretări, din prisma faptului că în această situație nu poate fi reținută o culpă procesuală, nescuzabilă [20, p. 42].

Divulgarea informațiilor secrete de serviciu sau nepublice. Infracțiunea dată este prevăzută la art. 304 din NCP și constă într-o variantă de bază, o variantă atenuată și o variantă agravată. Având în vedere că în exercitarea atribuțiilor de serviciu judecătorii intră în mod frecvent în contact cu informații secrete de serviciu sau care nu sunt destinate publicului, se apreciază că și aceștia pot avea calitatea de subiect activ al acestei infracțiuni. Spre exemplu, poate întruni elementele constitutive ale infracțiunii analizate fapta judecătorului de a anunța o persoană cu privire la faptul că a fost încuviințat procedeu probatoriu a interceptării comunicațiilor ori a oricărui tip de comunicare la distanță față de aceasta [20, p. 44].

Potrivit art. 99 lit. j) din *Legea nr. 303 din anul 2004*, „nerespectarea confidențialității lucrărilor care au acest caracter, precum și a altor informații” constituie abatere disciplinară. Din analiza textului enunțat, se poate observa o oarecare identitate între elementul material al abaterii disciplinare și a infracțiunii de divulgare a informațiilor secrete de serviciu sau nepublice. Astfel, ca și în cazul precedent, se poate ridica problema dacă un judecător răspunde atât penal pentru infracțiunea de divulgare a informațiilor secrete de serviciu sau nepublice, cât și dis-



ciplinar sub aspectul săvârșirii abaterii disciplinare prevăzute de art. 99 lit. j) teza a II-a din *Legea nr. 303 din anul 2004*, pentru aceeași faptă. Și de această dată, răspunsul cercetătorilor la această problemă este unul negativ, în sensul că nu poate exista un concurs ideal între infracțiunea de divulgare a informațiilor secrete de serviciu sau nepublice și abaterea disciplinară amintită mai sus. Distanța dintre cele două forme de răspundere, trebuie făcută după urmarea imediată a faptei. Deci, în situația în care prin fapta sa, judecătorul a divulgat, fără drept, informații secrete de serviciu sau care nu sunt destinate publicității, de care a luat cunoștință datorită atribuțiilor de serviciu, prin care au fost afectate în mod grav interesele sau activitatea unei persoane, acesta va răspunde din punct de vedere penal. În ipoteza în care prin fapta descrisă mai sus, nu au fost afectate interesele sau activitatea unei persoane, judecătorul va răspunde disciplinar [20, p. 44].

Folosirea funcției pentru favorizarea unor persoane. Infracțiunea este prevăzută în art. 301 din NCP, potrivit căruia: „(1) *Fapta funcționarului public care, în exercitarea atribuțiilor de serviciu, a îndeplinit un act prin care a obținut un folos patrimonial pentru sine, pentru soțul său, pentru o rudă ori un afin până la gradul II inclusiv se pedepsește cu închisoarea de la unu la 5 ani și interzicerea exercitării dreptului de a ocupa o funcție publică.* (2) *Dispozițiile alin. (1) nu se aplică în cazurile în care actul sau decizia se referă la următoarele situații: a) emiterea, aprobarea sau adoptarea actelor normative; b) exercitarea unui drept recunoscut de lege sau în îndeplinirea unei obligații impuse de lege, cu respectarea condițiilor și limitelor prevăzute de aceasta.*”

Dată fiind importanța deosebită a acestei fapte penale, în cele ce urmează ne vom opri mai detaliat asupra caracterizării sale.

Obiectul juridic principal al infracțiunii îl reprezintă relațiile sociale privind integritatea conduitei funcționarului public (sau a persoanei similare) în exercitarea atribuțiilor de serviciu, relații care presupun și abținerea acestuia de la luarea oricărei decizii de natură să-i confere (ori unei terțe persoane), un avantaj material.

Este exclusă astfel, favorizarea rudelor sau afinelor în grad prohibit.

Obiectul juridic secundar este reprezentat de relațiile sociale privind protejarea calității serviciilor oferite de administrație, prevenirea conflictelor de interese, garantarea independenței și imparțialității funcționarilor.

Prin incriminarea faptei s-a urmărit ocrotirea relațiilor sociale referitoare la apărarea intereselor legale ale persoanelor fizice sau juridice împotriva intereselor ilicite ale funcționarului public [17, p. 126].

Infracțiunea nu are *obiect material*. Fapta incriminată se referă la conduita funcționarului public în exercitarea atribuțiilor de serviciu, eventualele bunuri, obținute drept folos patrimonial, reprezentând *produsul infracțiunii*.

Subiectul activ al infracțiunii este calificat prin calitatea de *funcționar public*, în accepțiunea art. 175 CPR, conform căruia, *funcționar public este persoana care, cu titlu permanent sau temporar, cu sau fără remunerație: a) exercită atribuții și responsabilități, stabilite în temeiul legii, în scopul realizării prerogativelor puterii legislative, executive sau judecătorești* Prin urmare, subiecți ai acestei infracțiuni pot fi și magistrații (judecătorii), practica judiciară atestând cazuri concrete de atragere la răspundere a acestor subiecte pentru comiterea unor asemenea infracțiuni.

Subiect pasiv al infracțiunii de conflict de interese este statul, ca titular al valorilor sociale protejate, reprezentate de autoritatea, instituția publică, o altă persoană juridică publică sau o altă persoană juridică.

Potrivit unor autori, conflictul de interese are și un *subiect pasiv secundar*, reprezentat de persoana juridică sau persoana fizică care avea vocația să obțină folosul patrimonial obținut în mod ilegal de funcționarul public, membrii familiei sale ori alte persoane prevăzute de lege [13, p. 81-83].

Latura obiectivă. Elementul material al laturii obiective, anterior modificării, era realizat prin două acțiuni alternative: „a îndeplinit un act” ori „a participat la luarea unei decizii” [12, p. 270]. La moment, acest element presupune doar „îndeplinirea unui act”.

Termenul de *act* este folosit în incriminarea infracțiunii de conflict de interese în sensul de operație care trebuie

efectuată de funcționarul public, conform atribuțiilor acestuia de serviciu, și poate consta în întocmirea unui înscris, în elaborarea unor acte juridice, efectuarea unei constatări cu efecte juridice și alte operații date în competența unui serviciu al persoanei juridice de drept public.

Legea nu cere ca îndeplinirea unui act să fie defectuoasă, astfel încât pentru incidența textului analizat este suficient ca autorul să acționeze conform atribuțiilor de serviciu [9, p. 440]. În ipoteza în care acest act este realizat cu încălcarea dispozițiilor legale sau a atribuțiilor de serviciu, pe lângă conflictul de interese se va reține și acea faptă abuzivă (de exemplu, abuz în serviciu, fals intelectual etc.), dacă sunt întrunite și celelalte condiții prevăzute pentru infracțiunea concurentă [4, p. 26].

Alături de efectuarea actului sau de participare la luarea unei decizii sau în exercitarea atribuțiilor de serviciu, *condițiile cumulative* ce trebuie îndeplinite pentru existența elementului material sunt: realizarea unui folos patrimonial; acest folos să fie al făptuitorului, al soțului său, al unei rude sau afin până la gradul II inclusiv [14, p. 34].

Prin „folos patrimonial” se înțelege orice fel de avantaj patrimonial (de ex., bunuri, împrumuturi, premii, prestări de servicii gratuite, promovarea în servicii). Norma de incriminare nu cere ca folosul să fie unul injust (de pildă, persoana angajată să nu existe, angajatul să nu fi prestat activități remunerate), ci numai ca acesta să fi fost efectiv obținut printr-o procedură favorizantă. Deci, pentru existența infracțiunii de conflict de interese este suficient ca acțiunile inculpatului să fi produs un folos material provenit din fondurile publice pentru rudele apropiate.

Norma de incriminare impune atât natura folosului, ce trebuie să fie exclusiv de natură patrimonială (material), cât și beneficiarul folosului, care trebuie să fie una dintre persoanele arătate în textul de lege. Prin urmare, prin comiterea faptei nu este necesar să se producă o vătămare a intereselor persoanei juridice ori autorității respective, ci este suficient ca actul material să fi produs un folos celui în favoarea căruia se acționează.

Urmarea imediată a săvârșirii infracțiunii de conflict de interese con-



stă în afectarea relațiilor de serviciu și crearea unei stări de pericol pentru îndeplinirea cu obiectivitate a atribuțiilor de serviciu în cadrul unei autorități publice, instituții publice sau altă persoană juridică de interes public. Starea de pericol se realizează prin îndeplinirea de către funcționarul public a unor acte care facilitează obținerea unui folos patrimonial pentru sine sau pentru o persoană cu care făptuitorul se află într-o relație specială prevăzută în textul legal.

Prin urmare, infracțiunea nu este una de rezultat, ci de *pericol*, prin faptul că, urmare a comiterii unei asemenea infracțiuni, se instaurează neîncrederea în obiectivitatea și imparțialitatea funcționarului public, există suspiciunea de fraudă, se decredibilizează instituția pentru incapacitatea de a selecta cu rigoare persoana funcționarului public, în care cetățeanul să aibă deplină încredere, iar actele și deciziile acestuia trebuie să fie primite fără îndoială și rezerve [14, p. 36; 1, p. 464].

Latura subiectivă. Forma de vinovăție (*elementul subiectiv*) impusă de norma de incriminare a conflictului de interese este intenția directă sau indirectă [2, p. 340]. Prin urmare, făptuitorul trebuie să cunoască: că prin îndeplinirea actului el sau altă persoană obține un folos patrimonial; că beneficiarul folosului patrimonial face parte din una dintre categoriile prevăzute de lege; că prin acțiunea sa sunt afectate relațiile de serviciu și bunul mers al autorității publice pe care o reprezintă și, respectiv, trebuie să urmărească sau să accepte producerea acestui rezultat.

Pe de altă parte, în lege nu se prevede existența vreunui mobil sau scop special care să fi stat la baza activităților interzise, dar acestea pot să contribuie la individualizarea pedepsei aplicate făptuitorului.

Într-o altă ordine de idei, trebuie menționat că întrucât infracțiunea analizată este una intenționată, *actele pregătitoare* sunt posibile, dar nu se pedepsesc. De asemenea, *tentativa* este posibilă, dar legiuitorul nu a incriminat-o, prin urmare, nu este sancționată.

Infracțiunea se *consumă* în momentul obținerii folosului patrimonial de către una dintre persoanele prevăzute de lege, după ce anterior subiectul activ a săvârșit una dintre acțiunile alternative interzise [14, p. 45]. Într-o

altă opinie, consumarea infracțiunii are loc atunci când a fost săvârșit elementul material al laturii obiective și, determinat de acesta, a survenit urmarea imediată [10, p. 179]. Infracțiunea poate fi săvârșită printr-un singur fapt (o singură acțiune), dar și prin fapte repetate. Dacă funcționarul public comite mai multe acte, în timp se poate realiza un *concurș omogen de infracțiuni* sau o *infracțiune continuată* (când autorul a acționat în virtutea aceleiași rezoluții infracționale) [14, p. 45].

Generalizând asupra celor studiate, și mai ales asupra ultimei infracțiuni (numite anterior conflict de interese) subliniem că incriminarea conflictului de interese este una binevenită, mai ales din perspectiva impactului său preventiv asupra activității funcționarilor publici, inclusiv, judecători. Sub acest aspect, însăși existența incriminării este de natură să prevină alte fapte ilegale pe care ar putea să le comită acești subiecți, cum ar fi abuzuri în serviciu, acte de corupție etc. Pe de altă parte, pedepsirea penală a faptei analizate este de natură să consolideze considerabil integritatea, imparțialitatea și chiar independența corpului de funcționari, implicit de judecători.

Literatura

1. Bogdan S., Șerban D.A., Zlati G. *Noul Cod penal. Partea specială*. București: Universul Juridic, 2014.
2. Boroș A. *Drept penal. Partea specială*. București: C.H. Beck, 2008
3. Boroș Al. *Drept Penal. Partea Specială*. București: Ed. C.H.Beck, 2014.
4. Chirilă A. *Conflictul de interese. Implicații juridice administrative și penale*. În: Revista Transilvană de Științe Administrative, 2010, nr. 3 (27).
5. *Codul penal al Republicii Moldova* nr. 985 din 18.04.2002. Republicat în: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 14.04.2009, nr. 72-74 (cu modificări și completări pînă la 24.05.2018).
6. Constantinescu M., Iorgovan A., Muraru I., Tănăsescu E.S. *Constituția României, revizuită – comentarii și explicații*. București: All Beck, 2004.
7. Cozma D. *Răspunderea penală a judecătorilor pentru infracțiuni contra justiției*. În: Revista științifică internațională „Supremația dreptului”, Ucraina, 2018, nr. 3.
8. Cozma D. *Unele reflecții asupra statutului de funcționar public al magistratului*. În: *Legea și Viața*, 2017, nr. 6.
9. Diaconescu G., Duvac C. *Tratat de drept penal. Partea specială*. București: C.H. Beck, 2009.
10. Diaconescu H. *Infracțiuni de*

corupție și de serviciu. București: C.H. Beck, 2017.

11. Dragomir F. *Răspunderea penală a magistratului*. București: C.H. Beck, 2011.

12. Hărăstășanu A. *Drept penal. Partea specială. Examinare comparativă Codul penal – Noul Cod penal*. București: Universul Juridic, 2012.

13. Jurj-Tudoran R. *Infracțiunea de conflict de interese – teorie și practică judiciară*. În: Pro Lege, 2016, nr. 3.

14. Lazăr A. *Conflictul de interese: teorie și jurisprudență. Studii de drept comparat*. București: Universul Juridic, 2016.

15. *Legea nr. 303 din 28 iunie 2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor*. Republicată în în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 826 din 13 septembrie 2005; actualizată în baza actelor normative modificatoare, publicate în Monitorul Oficial al României, Partea I, până la 16 ianuarie 2009.

16. *Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară*, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 827 din 13 septembrie 2005.

17. Măgureanu I. *Conflictul de interese*. În: Revista de Drept Penal, 2007, nr. 2.

18. Mocanu-Suciu A. *Răspunderea funcționarilor publici*. București: C.H. Beck, 2015.

19. *Noul Cod Penal al României* (Legea nr. 286/2009). În: Monitorul Oficial al României nr. 510 din 24 iulie 2009. În vigoare de la 1 februarie 2014.

20. Porof Al. *Răspunderea juridică a magistratului în context național și european – Rezumat*. Coordonator: prof. univ. dr. Al. Boroș. București, 2016. [resurs electronic]: http://www.utm.ro/wp-content/uploads/2016/09/Rezumat_teza_doctorat_Porof_Alexandru.pdf.

21. Prisăcaru V.I. *Funcționarii publici*. București: All Beck, 2004..

22. Văduva V. *Infracțiuni de abuz și neglijență în serviciu. Practică Judiciară*. București: Ed. Hamangiu, 2012.

INFORMAȚIE DESPRE AUTOR

Daniela COZMA,
personal de specialitate juridică
asimilat judecătorilor și procurorilor
la Inspekția Judiciară în cadrul
Consiliului Superior al Magistraturii,
București – România,
doctorandă, Institutul de Cercetări
Juridice, Politice și Societice

Legal professional staff assimilated to
judges and prosecutors
at the Judicial Inspection within the
Superior Council of Magistracy,
Bucharest - Romania
PhD student, Institute for Legal
and Political Research, Republic of
Moldova
e-mail: dannyelle27@yahoo.com.



CZU: 342.5:340.131.(478)

SURSELE LEGALITĂȚII CA PRINCIPIU AL ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

Mihail DIACONU,
doctor în drept, conferențiar universitar

Articolul este consacrat problemei surselor legalității ca principiu al administrației publice. Atenția este axată în principal pe conturarea setului de surse ale legalității, elucidarea normelor juridice relevante în domeniu și argumentarea necesității asigurării calității conținutului acestora în vederea garantării efective a respectării principiului în cauză.

Cuvinte-cheie: administrație publică, act administrativ, legalitate, cod administrativ, principii de drept administrativ, surse ale legalității.

SOURCES OF LEGALITY AS A PRINCIPLE OF THE PUBLIC ADMINISTRATION

Mihail DIACONU,
Doctor of Law, Associate Professor

The article is devoted to the issue of sources of legality as a principle of public administration. Attention is focused mainly to outline the set of sources of legality, to elucidate the relevant legal norms in the field and to the argumentation of the need to ensure the quality of their content in order to guarantee effective compliance the principle in question.

Keywords: public administration, administrative act, legality, administrative code, principles of administrative law, sources of legality.

Introducere. În doctrină, este unanim recunoscută corelația intrinsecă între apariția dreptului administrativ și *principiul legalității*, întrucât însăși existența dreptului administrativ presupune faptul că administrația este supusă regulilor de drept [5, p. 281].

Dincolo de setul de obligații concrete ale autorităților administrației publice, care formează în ansamblul lor conținutul principiului legalității, cel mai important este că principiul dat desemnează supunerea administrației față de numeroasele reguli juridice, naționale sau internaționale, scrise sau nescrise, imanente sau exterioare administrației, ce se constituie în conceptul general de *surse de legalitate* [9, p. 45; 10, p. 264]. Evident că de conținutul și calitatea acestor depinde substanțial nivelul legalității în activitatea administrației publice.

Scopul prezentului studiu rezidă în principal în conturarea setului de surse ale legalității ca principiu al administrației publice, elucidarea normelor juridice relevante în domeniu și argumentarea necesității asigurării calității conținutului acestora în vederea garantării efective a respectării principiului în cauză.

Rezultate obținute și discuții. În virtutea principiului legalității, autoritățile publice sunt obligate, în cadrul activității pe care o desfășoară, să res-

pecte conținutul legii, în sensul de a emite sau a adopta acte administrative în vederea organizării și executării legii, fără însă a o modifica sau completa [20, p. 107].

Semnificația de bază a acestui principiu al dreptului administrativ stă, în fapt, în subordonarea administrației Constituției și legii, subordonare ce reprezintă garanția cetățenilor împotriva arbitrarului, incoerenței și ineficacității acțiunii autorităților publice [14, p. 52].

Potrivit principiului în discuție, actele administrative normative (actele care conțin dispoziții generale și impersonale și care se adresează unui număr nedeterminat de persoane) ale organelor administrației publice centrale și locale trebuie să fie conforme legii, iar actele administrative individuale (actele care conțin dispoziții concrete și care produc drepturi și obligații în beneficiul sau în sarcina unor persoane dinainte determinate) trebuie să fie emise în conformitate și cu actele administrative normative, respectându-se ierarhia acestor acte [10, p. 265].

Relevante în context sunt prevederile *Legii cu privire la actele normative* nr. 100/2017 [15], potrivit cărora:

- art. 3 alin. (4): „Actul normativ trebuie să se integreze organic în cadrul normativ în vigoare, scop în care: a) proiectul actului normativ trebuie corelat cu prevederile actelor normative

de nivel superior sau de același nivel cu care se află în conexiune; b) proiectul actului normativ întocmit în temeiul unui act normativ de nivel superior nu poate depăși limitele competenței instituite prin actul de nivel superior și nici nu poate contraveni scopului, principiilor și dispozițiilor acestuia”.

- art. 16: „ (...) (2) Actele normative ale autorităților administrației publice centrale de specialitate și ale autorităților publice autonome sunt emise sau aprobate numai în temeiul și pentru executarea legilor și a hotărârilor Parlamentului, a decretelor Președintelui Republicii Moldova, a hotărârilor și ordonanțelor Guvernului. Actele normative respective se limitează strict la cadrul stabilit de actele normative de nivel superior pentru executarea cărora se emit sau se aprobă și nu pot contraveni prevederilor actelor respective. În clauza de adoptare a actelor normative ale autorităților administrației publice centrale de specialitate și ale autorităților publice autonome se indică expres actul normativ superior în temeiul căruia acestea sunt emise sau aprobate. (3) Actele normative ale autorităților administrației publice centrale de specialitate și ale autorităților publice autonome se elaborează în termenele prevăzute de actele normative superioare sau într-un termen rezonabil pentru elaborarea acestora și pentru realizarea prevederilor lor (...).”



- art. 18: „Actele normative ale autorităților administrației publice locale se emit pentru realizarea atribuțiilor funcționale și în limitele competențelor stabilite de Constituție, de Carta Europeană a Autonomiei Locale și de alte acte normative, fiind aplicate doar în raza teritoriului administrat de către acestea.”

Așadar, strict vorbind, drept izvoare ale legalității pot fi identificate Constituția, legile și ordonanțele Guvernului, ca norme care au forța legilor, precum și actele normative ale organelor administrative pe care un alt organ administrativ subordonat ierarhic trebuie să le respecte atunci când acționează [12, p. 44].

Un alt moment ce ține de conținutul normativ al legalității constă în faptul că în secolul al XX-lea s-a produs o multiplicare a izvoarelor dreptului administrativ, în special în Europa. În prima sa parte, sistemele juridice naționale se inspirau din principiul legicentrismului și al doctrinei constituționalității, urmate de respectarea efectivă și jurisdicțională a Constituției. Acestea interesau raporturile dintre puterile publice, în special, contribuind la descifrarea rașunilor constituționale ale acțiunii administrative.

Pe parcurs, cooperarea juridică internațională s-a dezvoltat esențialmente prin intermediul tratatelor internaționale, accelerată de construcția regională și comunitară, trecută și actuală, ce presupune transpunerea în dreptul național a regulilor comunitare.

Tratele internaționale au fost considerate, multă vreme, ca aparținând „legalității internaționale”, și nu „legalității interne”, deoarece obligă statele față de alte state și nu față de proprii resortisanți [16, p. 243]. Odată însă cu semnarea *Convenției Europene a Drepturilor Omului* și mai ales cu constituirea Uniunii Europene, situația s-a schimbat radical.

Prin urmare, în prezent, la izvoarele tradiționale ale dreptului administrativ, se adaugă, din ce în ce mai mult, dreptul comunitar și regula intervenției judecătorești în controlul respectării normelor adoptate în spațiul administrativ european. Față de proliferarea surselor dreptului administrativ, autorii vorbesc despre *principiul juridicității activității administrației*: el arată că legea nu este unicul izvor al acțiunii

administrative, ea mai fiind supusă regulilor dreptului, fie că acestea decurg din principiile constituționale, din dreptul internațional, din actele guvernamentale sau din practica judiciară europeană ori națională.

Astfel, putem constata că respectarea principiului legalității nu înseamnă numai conformitatea actelor administrative cu legile interne, dar și cu normele internaționale și de drept european [9, p. 45; 10, p. 268].

În acest sens, sunt relevante dispozițiile art. 3 alin. (3) din *Legea cu privire la actele normative* nr. 100/2017 [15], care prevăd expres: „Actul normativ trebuie să corespundă prevederilor Constituției Republicii Moldova, tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte, principiilor și normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional, precum și legislației Uniunii Europene.”

Sub aspect comparat, notăm că în Franța, sistemul de drept administrativ este marcat de principiul legalității, legalitatea fiind înțeleasă în sens larg, potrivit noțiunii clasice de dispoziție legală, ca fiind orice constrângere legală/juridică căreia executivul i se supune. Principiul legalității aplicat administrației, deci, regula potrivit căreia administrația trebuie să acționeze conform legii/dreptului [1, p. 135]. În același timp, administrația trebuie să se supună tratatelor internaționale. Potrivit art. 55 al *Constituției* actuale, tratatele și acordurile ratificate la timp/corect au prioritate față de legile naționale. În fine, administrația trebuie să respecte dreptul Uniunii Europene, căreia i se recunoaște efectul direct și superioritatea [1, p. 135-136].

La acest subiect, A. A. Trăilescu [20, p. 108] menționează că legalitatea actelor administrative presupune conformitatea lor și cu principiile generale ale dreptului administrativ (cum ar fi predictibilitatea normelor juridice, încrederea legitimă a cetățenilor în organele administrative, siguranța juridică, egalitatea, proporționalitatea (acest principiu desemnează că legalitatea regulilor interne/comunitare este supusă condiției ca mijloacele folosite să fie corespunzătoare obiectivului urmărit și să nu depășească ceea ce este necesar pentru a atinge acest obiectiv [2, p. 76], nediscriminarea etc.) crea-

te și promovate de jurisprudența constantă a Curții Europene de Justiție și de cea a Curții Europene a Drepturilor Omului, unele dintre ele fiind codificate de Tratatul de la Lisabona [19] și de Convenția Europeană a Drepturilor Omului [7].

Este de menționat în context că în ceea ce privește reflectarea principiului legalității în Tratatul de instituire a unei Constituții pentru Europa [18], vom reține inserarea pentru prima dată, printre drepturile cetățeanului, a dreptului la „buna administrare”, ce constituie un pas înainte în recunoașterea necesității unei activități de administrare în respectul drepturilor și intereselor legitime ale cetățenilor [14, p. 31-32].

Sub acest aspect se prevede că:

1. Orice persoană are dreptul de a beneficia de un tratament imparțial și echitabil și într-un termen rezonabil, din partea instituțiilor, a organismelor și agenților Uniunii, în ceea ce privește problemele sale.

2. Acest drept implică, în special:

a) dreptul fiecărei persoane de a fi ascultată înainte de luarea oricărei măsuri individuale, care ar putea să o afecteze în mod nefavorabil;

b) dreptul de acces al fiecărei persoane la dosarul propriu, cu respectarea intereselor legitime referitoare la confidențialitate și secretul profesional;

c) obligația administrației de a-și motiva deciziile.

3. Orice persoană are dreptul la despăgubiri din partea Uniunii pentru pagubele cauzate de către organismele, instituțiile sau agenții acesteia, aflați în exercițiul funcțiunii, conform principiilor generale comune și drepturilor statelor membre.

4. Orice persoană se poate adresa instituțiilor Uniunii într-una dintre limbile Constituției și are dreptul de a primi răspuns în aceeași limbă.

Fiecare instituție a Uniunii Europene (UE) (Parlamentul European, Consiliul European, Consiliul de Miniștri, Comisia Europeană și Curtea de Justiție) acționează „în limitele atribuțiilor care îi sunt conferite prin Constituție, conform procedurilor și condițiilor prevăzute prin aceasta” [3, p. 39-40].

Sintetizând cele expuse, vom nota că principiul legalității presupune, totodată, ca prevederile dreptului intern



să fie suficient de accesibile, precise și previzibile, trebuind să fie interpretate și aplicate în conformitate cu standardele *Convenției Europene a Drepturilor Omului* [9, p. 46] și cu experiența democratică a Uniunii Europene.

Așadar, sub aspect calitativ, este foarte important ca întregul sistem de norme juridice cărora administrația trebuie să se supună să fie suficient de clare, coerente și precise, bine sistematizate și accesibile [21, p. 66]. În acest sens, în statele europene tot mai mult se pledează pentru codificarea procedurii administrative.

Nimeni nu contestă însă că în sistemele de drept contemporane, caracterizate prin pluralitate de izvoare și prin dificultatea de reducere la un singur criteriu de ierarhie normativă, codificarea este un demers greu de realizat [13, p. 436]. Cu toate acestea, adoptarea unei reglementări distincte privind procedura administrativă necontencioasă permite, în timp, orientarea și raționalizarea activității autorităților investite cu prerogative de autoritate publică, dar, mai ales, contribuie la protejarea cetățenilor împotriva arbitrarului administrativ, rezumând legislativ problemele fundamentale ale dreptului public contemporan. Este vorba despre aspecte precum: supunerea administrației legalității, regimul actelor administrative, dar, în egală măsură, garanțiile acordate celor administrați [4, p. 86].

În esență, codificarea procedurii administrative constituie în mod real un efort de codificare a dreptului administrativ în sine, precum și a principiilor fundamentale ale dreptului administrativ, care ar trebui să se afle la baza orientării conduitei autorităților administrației publice în raporturile lor cu particularii și să garanteze drepturile acestora în fața administrației [4, p. 87].

Pe plan european, având în vedere că principiul legalității este o chestiune de ordin constituțional, asistăm la încercări de codificare comunitare atât cu privire la procedurile administrative, cât și cu privire la justiția administrativă [13, p. 436].

În urma unui studiu de drept comparat aprofundat, se concluzionează că, pentru moment și într-un viitor plauzibil, este mai bine a se face codificări legislative parțiale și sectoriale

având la bază dezvoltarea progresivă și prudent pragmatică a jurisprudenței Uniunii, considerându-se că o codificare prematură ar risca să creeze un sistem rigid și inflexibil de norme juridice, care vor trebui modificate printr-o multitudine de reguli derogatorii, pentru a răspunde problemelor de fond [3, p. 39].

În viziunea noastră [10, p. 267], asemenea studii și experiențe sunt deosebit de binevenite și pentru țara noastră, dat fiind faptul că și la noi este necesară o consolidare serioasă a procedurii administrative în vederea asigurării eficiente a respectării legalității în activitatea administrației publice.

La acest capitol, în anul curent s-au înregistrat deja unele rezultate concrete, prin adoptarea și publicarea *Codului administrativ al Republicii Moldova*, care urmează să intre în vigoare la 1 aprilie 2019, act normativ care aduce o serie de inovații în materie de procedură administrativă, procedură prealabilă și procedura contenciosului administrativ, în vederea asigurării legalității nu doar în activitatea administrației publice, dar și în activitatea instanțelor de contencios administrativ axată pe soluționarea litigiilor dintre particulari și administrație.

Dintre cele mai relevante dispoziții în acest sens ale *Codului administrativ* vom cita următoarele [6]:

- art. 1 – *Legislația administrativă*: „(1) Legislația administrativă reprezintă cadrul juridic principal prin care se asigură reglementarea raporturilor administrative la îndeplinirea activității administrative și a controlului judecătoresc asupra acesteia. (2) Legislația administrativă se întemeiază pe normele constituționale dezvoltate în prezentul cod, în alte legi și în alte acte normative subordonate legii, care reglementează raporturile administrative și care trebuie să fie în concordanță cu Constituția Republicii Moldova. (3) Actele normative subordonate legii se aplică la reglementarea raporturilor administrative doar în cazurile în care sunt emise în temeiul legii și nu contravin ei.”;

- art. 3 – *Scopul legislației administrative*: „Legislația administrativă are drept scop reglementarea procedurii de îndeplinire a activității administrative și a controlului judecătoresc asupra acesteia, în vederea asigurării

respectării drepturilor și a libertăților prevăzute de lege ale persoanelor fizice și juridice, ținându-se cont de interesul public și de regulile statului de drept.”;

- art. 4 – *Legislația administrativă și tratatele internaționale*: „Dacă printr-un tratat internațional la care Republica Moldova este parte sunt stabilite alte dispoziții decât cele prevăzute de legislația administrativă, se aplică dispozițiile tratatului internațional.”;

- art. 21 – *Legalitatea*: „(1) Autoritățile publice și instanțele de judecată competente trebuie să acționeze în conformitate cu legea și alte acte normative. (2) Exercițarea atribuțiilor legale nu poate fi contrară scopului pentru care acestea au fost reglementate. (3) Autoritățile publice și instanțele de judecată competente nu pot dispune limitarea exercitării drepturilor și a libertăților persoanelor decât în cazurile și în condițiile expres stabilite de lege”;

- art. 28 – *Eficiența*: „(1) Procedura administrativă se realizează într-un mod simplu, adecvat, rapid, eficient și corespunzător scopului. (2) Procedura administrativă se realizează în scris, dacă caracterul urgent al măsurii nu cere o realizare verbală a procedurii administrative.”;

- art. 29 – *Proportionalitatea*: „(1) Orice măsură întreprinsă de autoritățile publice prin care se afectează drepturile sau libertățile prevăzute de lege trebuie să corespundă principiului proporționalității. (2) O măsură întreprinsă de autoritățile publice este proporțională dacă: a) este potrivită pentru atingerea scopului urmărit în temeiul împuternicirii atribuite prin lege; b) este necesară pentru atingerea scopului; c) este rezonabilă. (3) Măsura întreprinsă de autoritățile publice este una rezonabilă, dacă ingerința produsă prin ea nu este disproporțională în raport cu scopul urmărit.”;

- art. 30 – *Securitatea raporturilor juridice*: „(1) Autoritățile publice nu pot întreprinde măsuri cu efect retroactiv, cu excepția cazurilor prevăzute de lege. (2) Autoritățile publice nu pot întreprinde măsuri care să afecteze situațiile juridice definitive sau drepturile dobândite, decât în situații în care, în condițiile stabilite de lege, acest lucru este absolut necesar pentru interesul public”;



- art. 31 – *Motivarea*: „Actele administrative individuale și operațiunile administrative scrise trebuie să fie motivate”;

- art. 32 – *Comprehensibilitatea și transparența acțiunilor autorităților publice*: „(1) Procedura administrativă se structurează astfel încât participanții să poată înțelege fiecare etapă a procedurii. Dacă este necesară contribuția unui participant, acestuia i se comunică neîntârziat, într-un limbaj clar și ușor de înțeles, acțiunile care trebuie întreprinse. (2) În condițiile legii, autoritățile publice trebuie să asigure participarea neîngrădită la procedura administrativă a persoanelor interesate.”;

- art. 36 – *Supremația dreptului*: „(1) Instanța de judecată competentă să soluționeze acțiunile în contencios administrativ este obligată să respecte principiul supremației dreptului, în conformitate cu care demnitatea omului, drepturile și libertățile lui sunt considerate valori supreme și sunt garantate de stat. (2) Instanțele de judecată competente aplică principiul supremației dreptului cu luarea în considerare a jurisprudenței Curții Europene pentru Drepturile Omului.”;

- art. 38 – *Audierea juridică și dreptul la un proces echitabil*: „(1) Înaintea fiecărei decizii judecătorești pe fond, participanților la proces li se oferă posibilitatea de a-și expune punctul de vedere. Audierea poate fi făcută verbal sau în scris. (2) Orice persoană are dreptul la judecarea cauzei în mod echitabil, în termen rezonabil, de către o instanță de judecată independentă, imparțială și instituită prin lege. În acest scop, instanța de judecată este obligată să dispună toate măsurile permise de lege și să asigure desfășurarea cu celeritate a procesului.”;

- art. 39 – *Accesul liber la justiție*: „(1) Controlul judecătorec al activității administrative este garantat și nu poate fi îngrădit. (2) Orice persoană care revendică un drept vătămat de către o autoritate publică în sensul art. 17 sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri se poate adresa instanței de judecată competente.”

- art. 43 – *Contradictorialitatea și egalitatea în drepturi procedurale a participanților la proces*: „Examinarea judiciară a cauzelor de contencios administrativ se desfășoară în

baza principiului contradictorialității și al egalității în drepturi procedurale a participanților la proces.” etc.

În **concluzie**, subliniem că dincolo de inovațiile aduse de *Codul administrativ*, inclusiv în materia conturării cerințelor legalității în activitatea administrației publice, ca sursă importantă a acesteia, totuși, conținutul Codului, după cum ne-am expus cu ocazia unui alt demers științific [8, p. 109-110] și după cum atestă și alți cercetători [11, p. 72-81], necesită o analiză profundă în vederea unei interpretări corecte, întrucât există și dispoziții care, cu regret nu sunt suficiente de clare și precise, după cum o cer standardele europene în materie de legislație (cum ar fi, bunăoară, art. 168 alin. (3) din Cod). Asemenea eforturi sunt mai mult necesare în condițiile în care respectarea legalității în activitatea administrației depinde substanțial de calitatea surselor acesteia.

Bibliografie

- Alexandru I. *Drept administrativ comparat*. București: Lumina Lex, 2000.
- Andrescu M. *Proportionalitatea – principiu constituțional*. În: *Dreptul*, 2010, nr. 2.
- Apostol Tofan D. *Instituții administrative europene*. București: C.H. Beck, 2006.
- Apostol Tofan D. *Necesitatea codificării procedurii administrative*. În *Revista de Drept Public*, 2002, nr. 1.
- Auby J. M. *Droit public*. Tome I. *Theorie generale de L'Etat et Droit Constitutionnel. Droit Administrative*. 3-eme edition. Collection Collectivites Terntonales, Dinge par J. Moreau. Paris: Economica, 1995.
- Codul administrativ al Republicii Moldova* nr. 116 din 19.07.2018. În: *Monitorul Oficial al RM* nr. 309-320 din 17.08.2018.
- Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale* din 4 noiembrie 1950 (Roma), Ratificată de Republica Moldova prin Hotărârea Parlamentului Nr. 1298-XIII din 24.07.1997. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 21.08.1997, nr. 54-55/502.
- Diaconu M. *Aspecte ale contenciosului administrativ în lumina Codului administrativ al Republicii Moldova*. În: *Jurnal Juridic Național: teorie și practică*, 2018, nr. 6.
- Diaconu M. *Conținutul și particularitățile legalității ca principiu fundamental al administrației publice*. În: *Legea și Viața*, 2012, nr. 5.

10. Diaconu M. *Mecanismul asigurării legalității actelor administrative în Republica Moldova*: Monografie. Chișinău: S.n., 2013.

11. Iacob I. *Recursul administrativ potrivit Codului Administrativ al Republicii Moldova. Cererea prealabilă*. În: *Jurisprudența – componentă de bază a proceselor de integrare și a comportamentului legal modern, materiale ale conferinței internaționale științifico-practice din 2-3 noiembrie 2018*. Chișinău, 2018.

12. Iorgovan A., Moraru I., Mustăța D. *Legalitatea actelor administrative*. București: Editura Politică, 1985.

13. Lazăr R.A. *Codificarea – soluție necesară și perfectă a asigurării funcționării principiului legalității?* În: *Juridica* 2001, nr. 11-12.

14. Lazăr R.A. *Legalitatea actului administrativ. Drept românesc și drept comparat*. București: All Beck, 2004.

15. *Legea cu privire la actele normative* nr. 100 din 22.12.2017. În: *Monitorul Oficial al RM* Nr. 7-17 din 12.01.2018.

16. Morand-Deville J. *Cours de droit administratif*. 2-e edition. Paris: Montchrestien, 1991.

17. Trailescu A.A. *Predictibilitatea normelor și stabilitatea raporturilor juridice – componente ale legalității actelor administrative*. În: *Curentul juridic*, Anul IX, nr. 1 (44), 2011.

18. *Tratatul de instituire a unei Constituții pentru Europa*. București: Institutul European din România, 2004. [resurs electronic]: http://www.clr.ro/menu1/tratat_constitutiv.pdf.

19. *Tratatul de la Lisabona 2007/C 306/01* (de modificare a Tratatului privind Uniunea Europeană și a Tratatului de Instituire a Comunității Europene), semnat la 13 decembrie 2007. [resurs electronic]: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:RO:HTML>.

20. Trăilescu A.A. *Predictibilitatea normelor și stabilitatea raporturilor juridice – componente ale legalității actelor administrative*. În: *Curentul juridic*, Anul IX, nr. 1 (44), 2011.

21. Vișan L. *Necesitatea codificării normelor de procedură administrativă*. În: *Revista de Drept Public*, 2005, nr.2.

DESPRE AUTOR /
ABOUT AUTHOR

Mihail DIACONU,

doctor în drept,

conferențiar universitar,

Doctor of Law, Associate Professor

e-mail: diaconu@mail.ru



CZU: 342.537.47(478)

RĂSPUNDEREA POLITICĂ A DEMNITARILOR ALEȘI

Victor DONOS,

doctorand, Institutul de Cercetări Juridice, Politice și Sociologice

Articolul cuprinde un studiu succint asupra răspunderii politice a demnitarilor aleși. Pornind de la statutul juridic distinct al demnitarilor aleși, funcția cărora este în esență de natură politică, autorul argumentează necesitatea delimitării răspunderii politice de răspunderea juridică al acestor subiecți. Într-un final, se conchide că răspunderea politică intervine în situațiile în care demnitarii aleși nu fac față încrederii acordate de către electorat, fiind sancționați cu nealegerea lor pentru un nou mandat.

Cuvinte-cheie: demnitar, demnitar ales, răspundere, răspundere politică, răspundere juridică, sancțiune politică.

POLITICAL LIABILITY OF THE ELECTED DIGNITARIES

Victor DONOS,

PhD student, Institute for Legal, Political and Sociological Research

The article includes a succinct study on the political responsibility of elected dignitaries. Starting from the distinct legal status of elected dignitaries, who exercise a political function, the author argues the necessity of delimiting political responsibility for the legal responsibility/ liability of these subjects. Finally, it is concluded that political responsibility intervenes in situations where elected dignitaries fail to deal with the trust of the electorate, being sanctioned with their non-election for a new mandate.

Keywords: dignitary, elected dignitary, liability, political responsibility, legal liability, political sanction.

Introducere. În prezent, locul ocupat de *demnitarii aleși* în societate este unul de primă importanță, acest lucru datorându-se faptului că ei se bucură de cea mai mare legitimitate dintre toți cei care dețin o funcție de demnitate publică la nivel local sau central, desemnarea lor făcându-se prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat de către cetățenii ce compun colectivitatea locală, respectiv, cea națională. Pe de altă parte, locul lor este determinat și de responsabilitatea ridicată pe care o au, întrucât anume ei sunt cei care gestionează bugetul și patrimoniul unității administrativ-teritoriale, dispunând de un anumit grad de autonomie, libertate de decizie și de un drept de apreciere în alegerea celor mai bune soluții în scopul satisfacerii interesului local sau având, după caz, dreptul de a reglementa relații sociale primare ce urmăresc realizarea interesului general [8, p. 14]. Nu în ultimul rând, importanța deținerii calității de ales al comunității se poate remarca și prin faptul că, prin intermediul lor, prin mandatul primit, cetățenii controlează principalele instituții prin care se realizează democrația la nivel local și central.

Pornind de la specificul statutului juridic al *demnitarilor aleși*, formele de răspundere ale acestora prezintă un in-

teres deosebit atât din punct de vedere teoretic, cât și practic. Interesul este determinat în mare parte de natura politică a funcției deținute de aceștia, precum și de distincția clară existentă între răspunderea juridică și cea politică.

Scopul studiului. În cele ce urmează ne propunem o analiză succintă a răspunderii politice a demnitarilor aleși, în baza naturii politice a funcției exercitate de către aceștia și a particularităților răspunderii politice ca formă a răspunderii sociale.

Rezultate obținute și discuții. Inițial, reiterând unele constatări expuse cu ocazia unui alt demers științific, precizăm că, în general, funcțiile de demnitate publică pot fi clasificate în funcție de modul de desemnare (alegere sau numire) în următoarele categorii [2, p. 6-7]:

- *funcții de demnitate publică alese:* șef de stat, deputat, primar, consilier local și raional.

- *funcții de demnitate publică numite:* toate celelalte funcții de demnitate publică.

De aici, în cadrul categoriei de demnitari publici, putem lesne distinge *demnitarii aleși* și *demnitarii numiți*. Demnitarii aleși ocupă, în exclusivitate, funcții de demnitate publică de factură politică, ceea ce în esență determină și statutul lor juridic [2, p. 7].

Definitoriu pentru *demnitarii aleși* este faptul că aceștia stabilesc cu colectivitatea națională (poporul) sau, după caz, locală un raport, convențional numit *de investire*, un raport aflat în sfera dreptului public și care are drept unic izvor *mandatul*. Numai în cazul acestor demnitari putem vorbi despre *mandat*, conținutul acestuia fiind stabilit de Constituție, legi și regulamente de organizare și funcționare.

Mandatul nu trebuie confundat cu noțiunea similară din dreptul civil, neavând valoarea unui contract. În dreptul public, mandatul reprezintă o investire, o împuternicire, o funcție de autoritate dată aleșilor de colectivitatea națională (popor) sau de cea locală pentru a o reprezenta în sfera administrativă, în vederea îndeplinirii activităților curente, în interes public, la nivelul comunei/satului, orașului, raionului sau statului. Mandatul alesului este expres, alegătorii urmând să voteze o listă sau, după caz, un candidat, și general, nu implică ratificarea de către electorat a actelor îndeplinite în realizarea atribuțiilor. El trebuie să fie fie privit numai ca rezultat al alegerilor generale sau locale [4, p. 42-46].

Nu trebuie uitat că demnitarii aleși sunt obligați, pentru a intra efectiv în exercițiul mandatului lor, să depună un jurământ de credință. Astfel, ei do-



bândesc calitatea de ales de la data validării alegerilor, dar își pot îndeplini atribuțiile numai de la data depunerii și consemnării jurământului de credință.

Prin urmare, pentru a avea calitatea de ales, este necesar să primească „girul” unei colectivități, fie națională (a poporului), pentru aleșii naționali (deputați, șef de stat), fie locală, pentru aleșii locali, și nu al unui organ colegial sau unipersonal. Mai mult, împuternicirea primită trebuie dată prin vot în cadrul unui scrutin organizat conform dispozițiilor legale, adică votul trebuie să fie universal, egal, direct, secret și liber exprimat.

În fine, precizăm că mandatul de *ales local* constituie o funcție de autoritate publică ce rezultă din alegerile locale, reprezentând colectivitatea pentru realizarea autonomiei locale, în timp ce mandatul de parlamentar (*ales național*) reprezintă o demnitate publică rezultată tot din alegeri, dar în vederea exercitării prin reprezentare a suveranității naționale [2, p. 8].

Răspunderea politică. În literatura de specialitate se susține că noțiunea de „răspundere politică” se află la intersecția a două categorii: „politică” și „etică” și cuprinde în sine următoarele aspecte [9, p. 197]:

- este o răspundere pentru elucidarea oportună și formularea concretă a problemelor existente sau presupuse;

- este o răspundere pentru deciziile luate;

- este o răspundere pentru „imaginea însăși a puterii”.

În general, trebuie de recunoscut că sfera de aplicare a acestei forme de răspundere este activitatea politică.

Analizând această categorie din punctul de vedere al interacțiunii politicii cu dreptul, cercetătorii [9, p. 197-198] susțin că pentru *răspunderea politică* nu există temeuri ca atare, aceasta fiind, mai întâi de toate, o constrângere nejuridică, determinată de necorespunderea viziunilor ce țin de realizarea politicii de stat. Respectiv, forma dată de răspundere poate fi aplicată ca mijloc de soluționare a conflictelor politice sau de atingere a consensului între adepții diferitor forțe politice.

Într-o altă opinie, se susține că *răspunderea politică* trebuie înțeleasă ca o răspundere a puterii (a demnitarilor care o exercită – e.n.) față de societate

pentru realizarea obligațiilor, promisiunilor și a programelor asumate. Se are în vedere conducerea eficientă a statului, care să asigure progresul economic al acestuia, precum și în sfera moral-spirituală, socială și altele. În afară de aceasta, presupune îndeplinirea și realizarea practică a scopurilor proclamate, darea de seamă periodică asupra activității desfășurate, reacționarea la problemele cetățenilor, comunicarea cu aceștia, recunoașterea greșelilor admise, corijarea lor activă etc. Cu alte cuvinte, răspunderea politică este răspunderea pentru exercitarea necorespunzătoare, inadecvată a prerogativelor și atribuțiilor de putere, care au fost permise de la popor ca unica sursă a puterii [11, p. 16].

Potrivit unor alte viziuni, *răspunderea politică* este privită ca o răspundere survenită pentru realizarea inadecvată de către subiecții puterii a competențelor cu care au fost învestiți de către popor [6, p. 58]; or, o răspundere a organelor de stat și a demnitarilor față de popor, populație pentru necorespunderea activității încrederii acordate [14, p. 64]. Drept măsură a răspunderii politice poate fi demiterea persoanelor care nu și-au îndeplinit în modul corespunzător obligațiile funcționale, acțiunile cărora nu conțin semne ale ilicitului [6, p. 58].

De aici, se consideră că *răspunderea politică* s-a cristalizat ca o totalitate de măsuri ce asigură conformarea prin lege a puterii la condițiile „contractului” încheiat între stat (în persoana demnitarilor aleși) și societate, constrângerea puterii la îndeplinirea obligațiilor, promisiunilor și a programelor asumate și acceptate de către societate. Prin asemenea mijloace de influență asupra subiecților puterii și politicii acestora, se consideră că e posibilă obținerea unei corectări sau chiar schimbări a cursului politicii, înlăturarea de la putere a celor care nu sunt demni de asemenea posturi în virtutea incapacității lor. Totodată, categoria acestor mijloace cuprinde și dreptul de a critica liber, a reacționa la ilegalitățile comise de subiecții puterii, a exprima dezacordul, aprecierea negativă, neîncrederea, de a nu executa indicațiile și ordinele „criminale” ale puterii [15].

În baza celor expuse, se poate susține că *răspunderea politică* este mai mult proprie elitei politice, nemijlocit

forțelor politice aflate la guvernare și instituționalizate (în persoana demnitarilor aleși). Deci, chiar dacă nu are un impact și un efect asemănător răspunderii juridice, totuși, ținând cont de subiecții pasibili, *răspunderea politică* este una deosebit de importantă într-o societate ce se vrea a fi democratică [4, p. 162].

În doctrină, se tinde spre delimitare strictă între răspunderea politică și răspunderea juridică. Cu toate acestea, în prezent, în condițiile în care teoria răspunderii a evoluat foarte mult, se susține că tradiționala răspundere politică este de fapt tot o formă a răspunderii juridice, o instituție a dreptului constituțional (în cazul parlamentarilor), respectiv, a dreptului administrativ (în cazul Președintelui Republicii și al miniștrilor) [1, p. 138; 3, p. 328].

Un interes distinct față de problema delimitării răspunderii politice de răspunderea juridică poate fi atestat în doctrina rusească, mai ales în contextul fundamentării teoriei răspunderii constituționale. În acest sens, cercetătorii [12, p. 58] opinează că o măsură a răspunderii politice constă în demiterea de la putere a acelor persoane care nu-și îndeplinesc atribuțiile funcționale în modul corespunzător, dar în a căror acțiuni (fapte) nu se întrunesc elementele delictului constituțional. În caz contrar nu va constitui răspundere politică, ci constituțională (care este o formă de răspundere juridică).

Faptul că există multe tangențe între aceste două forme de răspundere, face uneori dificilă delimitarea dintre ele. Bunăoară, demiterea din funcție poate fi atât o măsură a răspunderii constituționale, cât și o măsură a răspunderii politice. În acest sens, în studiile de specialitate adesea este exemplificat cazul dizolvării Guvernului, care poate fi atât o măsură de răspundere constituțională, când survine pentru exercitarea inadecvată a obligațiilor, dar și o măsură politică, când acesta își dă demisia din proprie inițiativă [10, p. 86].

Dincolo de aceste momente, unele voci categoric susțin că nu se poate admite confruntarea și nici identificarea *de facto* a răspunderii constituționale și a celei politice [13, p. 282]. Desigur, suntem de acord cu o astfel de poziție, întrucât, după cum am enunțat mai sus, răspunderea politică



este o formă a răspunderii sociale, în timp ce răspunderea constituțională este o formă a răspunderii juridice (și ea la rândul ei o formă a răspunderii sociale).

În continuare, atragem atenția la faptul că, în general, *răspunderea politică* a reprezentanților (demnitarilor aleși) stă la baza democrației reprezentative, existând o legătură foarte strânsă între răspundere și reprezentare. Astfel, dacă un guvernant reprezintă poporul, el trebuie să fie responsabil în fața acestuia, ceea ce implică pentru reprezentant nu numai obligația furnizării de explicații regulate ori de câte ori acestea îi sunt cerute în timpul mandatului, ci și posibilitatea de a fi înlăturat de la putere ca urmare a reînnoirii mandatului la următoarele alegeri [7, p. 39].

În legătură cu conceptul de *răspundere politică*, în doctrină au fost formulate trei teorii [7, p. 258]:

- prima privește conceptul ca fiind unul *sui generis* fără nicio legătură cu conceptul de răspundere în general,
- a doua – înțelege răspunderea politică ca o formă specială a răspunderii juridice (fiind denumită și răspundere politico-juridică);
- a treia – comasează răspunderea politică cu cea morală într-o formă distinctă de răspundere politico-morală.

În raport cu răspunderea, în general, *răspunderea politică* dispune de cu totul alte trăsături. În acest sens, este unanim admis că aceasta intervine indiferent de săvârșirea unei fapte culpabile, în sens juridic. În consecință, răspunderea politică nu poate fi caracterizată prin tandemul culpă-sanctiune, așa cum se întâmplă în cazul răspunderii în general [7, p. 258]. Mai mult, nici instanțele care aplică o asemenea răspundere nu coincid cu cele proprii răspunderii juridice.

Din perspectiva dată, răspunderea politică este văzută ca o răspundere a organelor de stat și a demnitarilor față de popor (populație) pentru necorespunderea activității încrederii acordate [14, p. 64]. În mod special, răspunderea politică are la bază ideea că guvernanții sunt în serviciul guvernaților, răspunzând în fața corpului electoral în mod direct atunci când acesta se pronunță cu prilejul noilor alegeri [7, p. 259].

Pornind de la aceste momente, în

doctrină se susține că *răspunderea politică a Parlamentului* se angajează, pentru motive politice, în fața unu organ politic, care este corpul electoral [7, p. 258]. Ea decurge din fapte prin care sunt încălcate reguli politice extrajuridice (atât de către Parlament, cât și de parlamentari și partidele politice reprezentate în Parlament) și conduce la suportarea unor sancțiuni extrajuridice precum [5, p. 186]:

- ostilitatea populației manifestată prin mitinguri, demonstrații, marșuri de protest; ostilitatea presei, scăderea credibilității dovedită de sondajele de opinie (sancțiuni politice aplicate în timpul exercitării mandatului);

- pierderea alegerilor (sanctiune politică aplicată după expirarea mandatului) etc.

Astfel, sancțiunea, impusă politic, de către autorități politice și pentru motive politice va fi o *sanctiune politică*, manifestându-se, în special, printr-un dezacord politic (vot de neîncredere) ce duce la pierderea puterii. Totodată, aceasta are un regim juridic special, ce presupune proceduri specifice, diferite de formele răspunderii juridice (civile, penale sau administrative), reglementate, de regulă, de constituții și se referă, în special, la procedura votului [7, p. 258].

Axându-se, în special, pe răspunderea politică a Parlamentului și parlamentarilor, cercetătorul V. Micu, punctează următoarele momente importante pe care le susținem.

Referitor la teoria răspunderii politico-morale, domnia sa consideră că, strict vorbind [4, p. 168]:

- doar parlamentarii sunt pasibili de *răspundere politico-morală* (putând fi sancționați cu excluderea din partid), care poate interveni atât pe parcursul exercitării mandatului, cât și la finele acestuia,

- în timp ce Parlamentul este pasibil doar de *răspundere politică*, care intervine, de regulă, la expirarea mandatului și are drept sancțiune nealegerea pentru un nou mandat.

Cu toate acestea însă, remarcăm că din perspectiva sancțiunii politice principale aplicate (nealegerea pentru un nou mandat), răspunderea politică a Parlamentului, dar și a parlamentarilor, este *iluzorie*. Aceasta se explică prin faptul că parlamentarii nu sunt aleși individual, ci pe listele propuse

de partidele politice (la momentul elaborării studiului – e.n.).

Respectiv, și efectul sancțiunii politice date se răsfrânge direct asupra partidelor care participă la alegeri, și nu asupra parlamentarilor nemijlocit care, cât nu ar fi de paradoxal, ar putea să obțină și mai multe mandate consecutiv în pofida blamului expus de popor la alegeri față de activitatea/conduita Parlamentului în timpul exercitării mandatului său.

În fine, autorul conchide pe bună dreptate [4, p. 168] că în sensul său strict, de răspundere politică poate fi pasibil doar parlamentarul, sancțiunea politică fiindu-i aplicată fie de partidul care l-a înaintat în calitate de candidat (prin excluderea din partid), fie de alegătorii care l-au ales nemijlocit (prin revocare, în cazul mandatului imperativ).

Generalizând asupra celor analizate în prezentul demers științific, subliniem că asemănător răspunderii politice a parlamentarilor și alți demnitari aleși – precum șeful statului, primarul, consilierii sunt pasibili de o astfel de răspundere, sancțiunea fiind aceeași pentru fiecare dintre ei – sancțiunea electorală – nealegerea pentru un nou mandat.

Bibliografie

1. Apostol Tofan D. *Drept administrativ*. Vol.I. București: All Beck, 2003.
2. Donos V., Costachi Gh. *Aleșii poporului în sistemul funcționarilor publici ai statului*. În: *Legea și Viața*, 2018, nr. 11.
3. Iorgovan A. *Tratat de drept administrativ*. Vol. I. București: All Beck, 2001.
4. Micu V. *Răspunderea parlamentară: teorie și practică*. Chișinău: S.n., 2017.
5. Mitroi G. C., Motica R. I. *Fundamentele dreptului. Optima justiția*. București: Editura All Beck, 1999.
6. Muruianu I. *Răspunderea statului – condiție indispensabilă a democratizării societății noastre*. În: *Esența, caracterul și impactul reformei (modificărilor) constituționale: perspective și mecanismul realizării*, Materialele mesei rotunde din 30 martie 2010. Chișinău, 2010.
7. Popescu R.D. *Răspunderea Parlamentului în Dreptul constituțional*. București: C.H. Beck, 2011.
8. Pupăzan C.G. *Răspunderea penală a aleșilor*. București: Hamangiu, 2016.
9. Боголейко А.М. *Сотношение*



конституционно-правовой и политической ответственности. В: Теоретико-методологические и конституционные основы развития системы права Республики Беларусь: сборник статей. Серия «Гуманитарные науки». Белорусский государственный университет. Минск: Право и Экономика, 2011.

10. Колосова Н.М. Конституционная ответственность – самостоятельный вид юридической ответственности. В: Государство и Право, № 2, 1997.

11. Колосова Н.М. Конституционная ответственность в Российской Федерации: Ответственность органов государственной власти и иных субъектов права за нарушение конституционного законодательства Российской Федерации. Москва: Городец, 2000.

12. Колосова Н.М. Теория конституционной ответственности: природа, особенности, структура. Диссертация доктора юридических наук: 12.00.02. Москва, 2006.

13. Лучин В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. Москва: Юнити-Дана, 2002.

14. Савин В.Н. Ответственность государственной власти перед обществом. В: Государство и Право, 2000, nr. 12.

15. Серебрянников В.В. Ответственность власти. В: Представительная власть: мониторинг, анализ, информация, 1996, nr. 8 (15). http://niiss.ru/mag11_otvets_vlas.shtml.

INFORMAȚIE DESPRE AUTOR:

Victor DONOS,
doctorand, Institutul de Cercetări
Juridice, Politice și Sociologice,
Programist Consilier, Compania 121
Research Ltd. / Switzerland
e-mail: donosvictor@gmail.com

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR:

Victor DONOS,
PhD student, Institute for Legal,
Political and Sociological Research,
IT Advisor, 121 Research Ltd. /
Switzerland
e-mail: donosvictor@gmail.com

CZU: 342.565.2:342.8(478)

CONTRIBUȚII ALE CURȚII CONSTITUȚIONALE LA ASIGURAREA CONSTITUȚIONALITĂȚII ÎN DOMENIUL ELECTORAL

Petru RAILEAN,

doctor în drept, lector universitar

Articolul cuprinde o trecere în revistă a celor mai relevante momente accentuate de către Curtea Constituțională în procesul de confirmare a rezultatelor alegerii Parlamentului și a Președintelui Republicii Moldova și validării mandatele deputaților și al Președintelui Republicii Moldova, prin care a contribuit substanțial la interpretarea legislației electorale și asigurarea constituționalității în domeniul electoral.

Cuvinte-cheie: justiție constituțională, jurisdicție constituțională, curte constituțională, legislație electorală, scrutin, constituționalitate, fraudă electorală, anularea alegerilor, validarea alegerilor, validarea mandatului.

CONTRIBUTIONS OF THE CONSTITUTIONAL COURT TO ASSURING CONSTITUTIONALITY IN THE ELECTORAL FIELD

Petru RAILEAN,

Doctor of Law, Associate Professor

The article includes an overview of the most relevant moments emphasized by the Constitutional Court in the process of confirming the results of the election of the Parliament and the President of the Republic of Moldova and validating the mandates of the deputies and the President of the Republic, by which he substantially contributed to the interpretation of electoral legislation and ensuring constitutionality in the electoral field.

Keywords: constitutional justice, constitutional jurisdiction, constitutional court, electoral legislation, polls, constitutionality, electoral fraud, election void, validation of elections, validation of the mandate.

Introducere. Potrivit legislației în vigoare, Curtea Constituțională a Republicii Moldova dispune de importante prerogative în domeniul electoral, dintre care: „confirmă rezultatele alegerii Parlamentului și a Președintelui Republicii Moldova, validează mandatele deputaților și al Președintelui Republicii Moldova”.

Sediul juridic al acestor prerogative este constituit în principal din:

- normele constituționale (art. 62 și art. 79 din *Constituția Republicii Moldova* [4]);

- normele Legilor-cadru (art. 4 alin. (1) lit. e) din *Legea cu privire la Curtea Constituțională* [7] și art. 4 alin. (1) lit. e) și art. 38 alin. (3) din *Codul jurisdicției constituționale* [2]);

- normele legislației electorale (art. 60 alin. (3), art. 89 alin. (1)-(2), art. 111-112, art. 115 din *Codul Electoral* [1]).

Ampla sa jurisprudență denotă modul în care Curtea Constituțională și-a exercitat aceste prerogative, dar și contribuția sa inedită la interpretarea legislației electorale și asigurarea constituționalității acesteia.

Scopul studiului. Pornind de la cele enunțate, în cele ce urmează ne propunem să trecem în revistă cele mai relevante momente accentuate de către Curtea Constituțională în procesul de confirmare a rezultatelor alegerii Parlamentului și a Președintelui Republicii Moldova și validării mandatelor deputaților și al Președintelui Republicii Moldova, prin care a contribuit substanțial la interpretarea legislației electorale și asigurarea constituționalității în domeniul electoral.

Rezultate obținute și discuții. Cu referire la alegeri în general, Curtea Constituțională a reținut că „[a]legeri-



le reprezintă un element al exercitării drepturilor fundamentale ale omului și mai ales a drepturilor civile și politice. Alegerile echitabile reprezintă o competiție politică, care are loc într-un mediu caracterizat prin încredere, transparență și răspundere și care permite alegătorilor să facă o alegere conștientă între alternativele politice distincte. Un proces electoral echitabil și democratic presupune respectarea libertății de exprimare și a libertății presei, a libertății de asociere, de întrunire și de circulație, aderarea la principiul supremației legii, dreptul de a înființa partide politice și de a candida la funcții publice, principiul nediscriminării și asigurării drepturilor egale pentru toți cetățenii, dreptul de a nu fi victima acțiunilor de intimidare, precum și o serie de alte drepturi fundamentale ale omului și libertăți, pe care statul este obligat să le apere și să le promoveze” [5, §59; 6, §78].

Alegerile democratice sunt decisive pentru garantarea respectării voinței poporului la formarea corpului legislativ sau a guvernării la toate nivelurile, dar și a faptului că organele alese sunt alcătuite din reprezentanți eficienți [5, §60; 6, §79].

Din prevederile legale rezultă că organele electorale dispun de competență, în special, cu privire la asigurarea dreptului la vot al cetățenilor, modul de întocmire a listelor electorale, înregistrarea concurenților electorali, asigurarea egalității tuturor concurenților electorali, monitorizarea adecvată a respectării regulilor de desfășurare a campaniei electorale și a rezultatelor scrutinului. În același timp, monitorizarea modului de reflectare a alegerilor de către radiodifuzori, prin asigurarea principiilor de echitate, responsabilitate, echilibru și imparțialitate, ține de competența Consiliului Coordonator al Audiovizualului [6, §87].

Deciziile organelor electorale și ale altor organe cu competențe în materie pot fi contestate în instanțele de judecată în procedura contenciosului administrativ. Respectiv, legalitatea actelor emise de aceste organe poate fi supusă controlului judecătoresc la solicitarea părților interesate [6, §88].

În acest context, potrivit alegațiilor jurisprudențiale expuse în Hotărârea nr. 34/2016 [6, §89] și Hotărârea nr. 29/2014 [5, §69], „obiecti-

vul fundamental al misiunii Curții Constituționale de confirmare a rezultatelor alegerilor parlamentare și a alegerilor pentru funcția de Președinte al Republicii Moldova este acela de a evalua măsura în care procesul electoral s-a desfășurat în conformitate cu legislația națională și cu alte principii universale pentru alegeri democratice” [3, p. 260].

În același timp, Curtea a atras atenția că „competența instanței de contencios constituțional nu exclude competența și, în același timp, obligativitatea autorităților publice de a asigura corectitudinea scrutinelor parlamentare, iar orice hotărâre judecătorească definitivă și irevocabilă expusă în privința legalității actelor emise de aceste autorități dispune de puterea lucrului judecat și implică respectul pentru principiul *res judicata*. Astfel, Curtea nu poate să se pronunțe asupra temeiniciei probelor administrate în procesele judiciare, care au avut ca obiect examinarea legalității actelor organelor electorale. A proceda altfel ar însemna substituirea de către Curtea Constituțională a autorităților statului, a căror competență este stabilită prin lege” [5, §70; 6, §19].

Pe de altă parte, Curtea a subliniat importanța soluționării prompte a demersurilor și contestațiilor electorale pentru asigurarea unor reguli de joc clare și previzibile și a unui exercițiu electoral corect [5, §95]. Sublinierea este una importantă, întrucât în practică s-a constatat o înțelegere lacunară de către însași actorii interesați ai procesului de soluționare a disputelor electorale, fapt confirmat și de concluziile observatorilor internaționali [6, §97], ceea ce a dus la imposibilitatea expunerii sale asupra legalității procesului electoral.

În concret, este vorba despre instanțele de drept comun (Curtea de Apel Chișinău și Curtea Supremă de Justiție), care și-au declinat competența pornind de la prevederile art. 67 alin. (3) din *Codul electoral* (potrivit cărora „contestațiile depuse la instanțele de judecată în ziua alegerilor se examinează în aceeași zi”) și în baza faptului că *Codul electoral* nu prevede expres că după ziua alegerilor Parlamentului și Președintelui Republicii Moldova instanțele de judecată sunt competente să examineze contestațiile persoanelor

cu drept de vot sau ale concurenților electorali [6, §95].

Prin urmare, în viziunea instanțelor de drept comun, verificarea legalității alegerilor Parlamentului și Președintelui Republicii Moldova este competența exclusivă a Curții Constituționale în cadrul procedurii de confirmare a rezultatelor alegerilor și de validare a mandatelor, iar instanța de contencios administrativ nu este competentă de a se pronunța în privința aspectelor de ilegalitate [6, §96].

Ca rezultat, neexaminarea de către autoritățile competente a contestațiilor electorale a pus Curtea Constituțională în imposibilitatea de a le lua în considerare. În acest sens, Curtea a argumentat că în conformitate cu articolul 4 alin. (3) din *Codul jurisdicției constituționale*, Curtea Constituțională examinează în exclusivitate chestiuni de drept, nu circumstanțe de fapt. Curtea nu deține instrumentarul legal necesar pentru administrarea probelor, pentru audierea martorilor etc. Aceste posibilități legale există doar în instanțele de drept comun. Din prevederile legale în vigoare rezultă explicit că toate contestațiile privind încălcările electorale urmează a fi soluționate exclusiv de către instanțele de judecată, acestea nefiind de competența Curții Constituționale [6, §98].

În acest context, Curtea reamintește că o normă trebuie interpretată în sensul în care permite aplicarea ei, și nu în sensul în care se exclude aplicarea ei. Mai mult, curtea subliniază că domeniul său de competență este stabilit de *Constituție și Legea cu privire la Curtea Constituțională* și nu poate fi modificat prin jurisprudența instanțelor de drept comun [6, §99].

Prin urmare, regulile inerente unui atare exercițiu, în lipsa unor reglementări exprese, urmează a fi deduse tot din textul legii, prin aplicarea principiului „efectului util minim”. În acest sens, atât organele electorale, cât și instanțele de judecată urmau nu să-și decline competența, ci să examineze încălcările semnalate în ziua alegerilor. Or, dacă sunt competente să examineze încălcările electorale din cadrul campaniei electorale, *a fortiori* ele sunt competente să examineze încălcările din ziua votării. Anume această categorie de încălcări se poate dovedi a fi deosebit de pertinentă în procesul



de confirmare/infirmare a rezultatelor scrutinului.

Pentru motivele enunțate, Curtea reține că, datorită aplicării deficitare a legislației de către instanțele de drept comun, actorii electorali au fost, în fapt, lipsiți de un control judiciar eficient, iar Curtea Constituțională a fost pusă în imposibilitatea de a opera cu acte de constatare a încălcărilor. Drept consecință, Curtea a considerat necesar să prezinte o Adresă Parlamentului, în vederea clarificării legislației în partea ce ține de examinarea contestațiilor privind organizarea și desfășurarea alegerilor. În particular, Curtea a recomandat Parlamentului reglementarea separată și explicită a procedurilor de examinare a contestațiilor pentru diverse tipuri de scrutine. În aceeași ordine de idei, Curtea a solicitat Parlamentului să reglementeze diferențiat procedurile de examinare a contestațiilor în eventualitatea existenței a două tururi de scrutin, inclusiv a contestațiilor formulate în ziua alegerilor [6, §100-102].

Dincolo de aceste divergențe pe marginea competenței instanțelor de drept comun și a Curții Constituționale în cadrul scrutinelor, important este de precizat că „[i]nstanța de contencios constituțional dispune de competența de a anula alegerile în cazul constatării unor încălcări, comise în timpul alegerilor, care au fost de natură să influențeze rezultatele alegerilor” [§70]. În acest sens, Curtea a atenționat că „... în cursul unei campanii electorale sunt posibile anumite neregularități, dar valabilitatea alegerilor depinde de dimensiunile și de amploarea acestora constatate de autoritățile statului” [5, §71]. Respectiv, Curtea a precizat că [5, §73; 6, §22]:

- anularea alegerilor poate să intervină numai în cazul în care votarea și stabilirea rezultatelor au avut loc **prin fraudă**;

- nu orice fraudă din procesul electoral este echivalentă cu fraudarea alegerilor, ci numai fraudă care este de natură să **influențeze rezultatul alegerilor/modifice atribuirea mandatelor**;

- cererea de anulare a alegerilor **trebuie motivată și însoțită de dovezi pe care se întemeiază**.

În contextul aprecierii unor pretense fraude invocate pentru anularea

alegerilor parlamentare/prezidențiale, Curtea Constituțională a subliniat următoarele momente importante:

a) *Admiterea utilizării unor simboluri electorale similare* – Curtea a atras atenția asupra importanței evitării situațiilor care ar putea crea confuzii în percepția publicului neinițiat între elementele de identificare ale concurenților electorali, nu numai prin identitate, dar și prin similitudine [5, §101]. De asemenea, Curtea a reținut că funcția simbolurilor partidelor este de identificare a acestora. Prin însăși natura sa simbolul unui partid este un semn susceptibil de reprezentare grafică, servind la deosebirea acestuia de alte partide politice. Prin urmare, simbolul trebuie să fie astfel conceput încât să permită și să asigure alegătorului posibilitatea de a identifica partidul. De asemenea, simbolurile pot fi înregistrate doar dacă sunt suficient de diferite de simbolurile anterior înregistrate, excluzându-se riscul de confuzie (inclusiv riscul de asociere) pentru public. Riscul de confuzie trebuie apreciat global, luând în considerare toți factorii relevanți. Modul cel mai frecvent pentru crearea confuziei în rândul cetățenilor este utilizarea unor semne identice sau similare cu simboluri care beneficiază de protecție (simboluri înregistrate sau simboluri notorii). Astfel, încercarea de a induce în eroare cetățenii este cea mai răspândită formă de concurență neloială [5, §102].

b) *Participarea reprezentanților mai multor partide politice pe liste electorale comune (blocuri electorale camuflate)* – Curtea a reținut că, în vederea asigurării condițiilor echitabile tuturor concurenților electorali în următoarele scrutine, este necesar ca autoritățile competente în materie electorală să excludă din start situațiile de camuflare a blocurilor electorale într-un singur partid politic [5, §99].

c) *Suprimarea dreptului la vot al cetățenilor domiciliați peste hotarele țării, prin lipsa buletinelor de vot și organizarea deficitară a procesului de votare de către autoritățile publice* – Curtea a reținut următoarele momente importante [6, §108-141]:

- „dreptul la vot este un drept relativ, și nu absolut. Prin urmare, exercițiul dreptului de vot poate fi supus unor limitări implicite, statele având o marjă largă de discreție

în acest domeniu. Astfel, exercitarea dreptului de vot urmează a fi exercitat în condițiile legii”;

- „egalitatea votului nu presupune obligativitatea exercitării acestuia în condiții identice atât în țară, cât și peste hotare, or, cetățenii din țară și din afara ei se află în situații juridice diferite”;

- „legislația Republicii Moldova permite votarea în străinătate. În același timp, aceasta nu se poate desfășura în orice condiții, ci cu respectarea prevederilor legale”;

- „stabilirea numărului secțiilor de votare în străinătate este o problemă care ține de atribuirea autorităților competente în organizarea alegerilor, acestea fiind mai bine plasate pentru aprecierea posibilităților și necesităților practice de organizare a votului în străinătate”;

În Hotărârea nr. 15 din 16 iunie 2015 pentru controlul constituționalității unor prevederi ale art. 29¹ alin. (3) din *Codul electoral*, Curtea a menționat:

„61. [...] modul de organizare în străinătate a secțiilor de votare, suplimentare celor organizate pe lângă misiunile diplomatice, constituie un drept exclusiv al statului. Astfel, statul își poate stabili anumite criterii determinante, în baza cărora aceste secții urmează a fi deschise, criterii care se impun datorită rașunilor de ordin tehnic pentru autoritățile responsabile de organizarea procesului electoral.

62. [...] prin stabilirea condiției de înregistrare prealabilă a cetățenilor Republicii Moldova cu drept de vot aflați în străinătate statul urmărește mai multe obiective legitime, cum ar fi: stabilirea numărului estimativ al alegătorilor aflați peste hotare în vederea constituirii secțiilor de votare suplimentare în străinătate; întocmirea listei electorale a cetățenilor care vor vota în raza secției de votare respective, precum și stabilirea numărului estimativ al buletinelor de vot ce vor fi distribuite secțiilor de votare respective.

65. [...] prin prevederile contestate, care acordă dreptul de a organiza secții de votare suplimentare la cele existente care funcționează pe lângă misiunile diplomatice, legiuitorul a instituit facilități suplimentare în exercitarea dreptului de vot pentru cetățenii Republicii Moldova aflați în străinătate.

În fine, Curtea a apreciat că această



condiție nu aduce atingere substanței drepturilor electorale, nu încalcă dreptul de vot al persoanei, nu anihilează libera exprimare a voinței poporului în alegerea corpului legislativ sau la referendumuri.”

Având în vedere cele expuse, Curtea a constatat că nu ține nici de rolul, nici de competența sa de a aprecia dacă trebuia organizat un număr mai mic sau mai mare de secții de votare, dacă acestea trebuiau să aibă o altă distribuție teritorială sau dacă trebuiau luate și alte măsuri organizatorice. Această competență și apreciere revine Guvernului, prin Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene, Curtea Constituțională având competența numai de a constata dacă prin modul de organizare a fost sau nu atinsă substanța dreptului de vot sau a celui de a fi ales, aspect care nu se constată în cauză.

Totuși, având în vedere faptul că un număr mare de cetățeni aflați peste hotare nu au reușit să voteze, Curtea a considerat necesar să adopte o Adresă Parlamentului, în vederea modificării mecanismului de votare în străinătate, precum și a introducerii unor criterii suplimentare în vederea calculării numărului și a distribuirii geografice a secțiilor de votare peste hotare (cu o cantitate de rezervă de buletine de vot) [6, §125-126].

d) *Transportarea organizată și coruperea alegătorilor cu domiciliul în stânga Nistrului* – Curtea a reținut că transportarea organizată în sine nu este o încălcare electorală, decât dacă se dovedește că au fost exercitate presiuni necuvenite pentru a influența opțiunea electorală. De altfel, transportarea organizată a fost atestată și în diasporă, fără ca aceasta să implice acuzații de “turism electoral”.

Curtea reiterează că nu își poate fundamenta concluziile pe documente sau probe video, în absența unor acte de constatare a încălcărilor. Afirmațiile în cauză, care nu se fundamentează pe concluziile unei autorități publice având competențe stabilite de lege în administrarea și verificarea datelor în cauză, pune Curtea Constituțională în imposibilitatea de a le lua în considerare. A decide altfel ar însemna substituirea de către Curtea Constituțională a autorităților statului, a căror competență este stabilită prin lege.

În acest sens, capitolul 12 din *Codul electoral* reglementează examinarea contestațiilor și răspunderea pentru încălcarea legislației electorale, inclusiv în ceea ce privește autoritățile competente. De altfel, în cazurile în care sunt semnalate ilegalități, urmează a fi sesizate autoritățile publice în vederea aplicării sancțiunilor prevăzute de lege.

În același timp, Curtea a reținut că corupția electorală, în care liderii politici folosesc beneficiile obținute abuziv pentru a influența alegerile, este o formă a corupției politice. Coruperea alegătorilor constituie oferirea sau darea de bani, bunuri, servicii ori de alte foloase în scopul determinării alegătorului să își exercite drepturile electorale într-un anumit mod în cadrul alegerilor. În acest sens, art. 38 alin. (5) din *Codul electoral* interzice concurenților electorali să propună alegătorilor bani, cadouri, să distribuie fără plată bunuri materiale, inclusiv din ajutoarele umanitare sau din alte acțiuni de binefacere. Pe de altă parte, Curtea constată lipsa incriminării în *Codul penal* a coruperii alegătorilor în cadrul alegerilor prezidențiale, similar incriminării oferirii sau dării de bani, bunuri, servicii ori de alte foloase în scopul determinării alegătorului să își exercite drepturile sale electorale într-un anumit mod în cadrul alegerilor parlamentare, locale ori în cadrul referendumului (art. 181/1). Pentru acest motiv, Curtea a considerat necesar să adopte o Adresă pentru a semnală Parlamentului necesitatea eliminării acestor lacune legislative.

În cele din urmă, Curtea a reținut că coruperea alegătorilor trebuie privită ca o gravă încălcare a principiilor alegerilor libere și democratice, inclusiv a procesului echitabil și transparent al alegerilor. Asemenea încălcări creează precondiții pentru a pune la îndoială legalitatea și legitimitatea alegerilor și pot influența considerabil rezultatele alegerilor [6, §156-157].

Generalizând asupra celor expuse, atragem atenția la faptul că în opinia corectă a Curții, anularea alegerilor poate să intervină numai în cazul în care votarea și stabilirea rezultatelor au avut loc prin fraudă, iar aceasta este de natură să modifice rezultatele scrutinului. Prin urmare, cererea de anulare a alegerilor trebuie motivată și

însoțită de dovezile pe care se întemeiază, fraudă electorală neputând fi stabilită doar pe bază de presupuneri, prin diverse informații din mass-media, deducții, calcule probabilistice, bazate pe simple aprecieri ale autorului cererii. Simplele aprecieri ale acestuia, nu constituie dovezi de încălcare a legislației electorale.

Bibliografie

1. *Codul Electoral al Republicii Moldova* nr. 1381 din 21.11.1997. În: Monitorul Oficial nr. 81 din 08.09.1997 (cu modificări și completări ulterioare pînă la 21.07.2016).
2. *Codul jurisdicției constituționale*, nr. 502-XIII din 16.06.1995. În: Monitorul Oficial, nr. 53-54, din 28.09.1995 (cu modificări și completări ulterioare pînă la 01.11.2018).
3. *Compendiu al jurisprudenței Curții Constituționale a Republicii Moldova (1995-2017)*. / Al. Tănase, R. Secrieru, L. Rusu, M. Strulea, N. Vilcu-Bajurean. București: Wolters Kluwer, 2017.
4. *Constituția Republicii Moldova* adoptată la 29 iulie 1994. Republicată în: Monitorul Oficial nr. 78 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).
5. *Hotărârea Curții Constituționale nr. 29 din 09.12.2014 privind confirmarea rezultatelor alegerilor pentru Parlamentul Republicii Moldova din 30 noiembrie 2014 și validarea mandatelor deputaților aleși* (Sesizarea nr. 61e/2014). În: Monitorul Oficial Nr. 1-10 din 16.01.2015.
6. *Hotărârea Curții Constituționale nr. 34 din 13.12.2016 privind confirmarea rezultatelor alegerilor și validarea mandatului de Președinte al Republicii Moldova* (sesizarea nr. 139e/2016). În: Monitorul Oficial Nr. 2-8 din 06.01.2017.
7. *Legea cu privire la Curtea Constituțională*, nr. 317-XIII din 13.12.1994. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 8, din 07.02.1995 (cu modificări și completări ulterioare pînă la 23.11.2018).

DESPRE AUTOR /
ABOUT AUTHOR

Petru RAILEAN,
doctor în drept,
conferențiar universitar,
Universitatea de Studii Europene
din Moldova

Doctor of Law, Associate Professor,
University of European Studies
of Moldova
e-mail: railean.petru48@mail.ru



ASPECTE CONCEPTUALE PRIVIND LIBERTATEA DE RELIGIE ȘI LIBERTATEA DE CONȘTIINȚĂ

Alina IORDACHESCU,
doctorandă, Universitatea de Stat din Moldova

Acest articol discută dificultățile cu care ne confruntăm în definirea exactă și în detaliu a conștiinței și religiei - în condițiile unei diversități religioase extinse. Conceptele de conștiință și religie nu trebuie să fie părtinitoare față de religiile "occidentale", creștine sau alte religii existente. În acest articol, încercăm să demonstrăm că avem nevoie de un astfel de concept pentru scopuri practice și științifice, cu scopul de a pune capăt legăturii dintre sociologia "modernă" a religiei și o filosofie politică predominantă a "conștiinței" care a legitimat "secularizarea societăților" și a dus la apariția unui "stat secular". Prin urmare, în articol se discută dacă este posibil să se dezvolte concepte critice privind libertatea de religie și libertatea de conștiință, precum și raportul acestora între ele. La fel, dacă este posibil ca aceste concepte să primească o înțelegere universal acceptată de toate statele, dincolo de interpretările istorice care vin din cultura occidentală, din creștinism, catolicism, ortodoxism sau protestantism.

Cuvinte-cheie: conștiință, libertatea conștiinței, religie, libertatea de religie.

CONCEPTUAL ASPECTS ON THE FREEDOM OF RELIGION AND FREEDOM OF CONSCIOUSNESS

Alina IORDACHESCU,
PhD student, State University of Moldova

This paper discusses the difficulties we encounter in working out with care and detail – in conditions of extensive religious diversity – a concept of conscience and religion that is not based towards „Western”, Christian or other religions. Yet, it also tries to show that we need such a concept of conscience for practical and scientific purposes. With the aim of ending the unhappy relationship between „modern” sociology of religions and a predominant political philosophy of conscience that has uncritically legitimized the „secularization of societies” and a pretended „secular state”/politics, the paper discusses whether it is possible to develop critical concepts of religion and conscience. Similarly, if it is possible for these concepts to receive a universally accepted understanding of all states, different from the historical interpretations of Western culture, Christianity, Catholicism, Orthodoxy or Protestantism.

Keywords: conscience, freedom of conscience, religion, freedom of religion.

Introducere. O bună perioadă de timp, teoreticienii din domeniul dreptului nu au făcut o distincție, de principiu, cu privire la relația dintre *religie* și *conștiință* chiar dacă, unul sau ambele concepte ar trebui să fie eligibile pentru interpretări de ordin legal. Mulți teoreticieni, care susțin conceptul de libertate religioasă, susțin simultan și libertatea conștiinței fără a distinge clar o limită de interpretare între cele două concepte. Într-adevăr, uneori pare că se confundă în mod deliberat aceste două concepte.

Astfel, unii teoreticieni susțin că există motive întemeiate pentru a proteja o noțiune largă a libertății de religie, dar invocă și motive pentru a proteja libertatea de conștiință, în general. Alți autori sugerează că legile aplicabile *libertății de religie* și *libertății de conștiință* nu se extind pentru a exclude obiecțiile legate de interpretare a termenilor în sine "*religie*" și "*conștiință*", cu atât mai mult

cu cât, unele curente de gândire diferă de sensul obișnuit al credinței religioase și atunci, se pune în discuție aspecte care cad sub incidența neclarităților de ordin conceptual.

În alte surse, se susține că oportun este să vorbim despre *conștiința religioasă*, fapt ce ar cumula cele două concepte, care par a fi interpretabile. Prin urmare, se poate de vorbit de o libertate de conștiință religioasă și nereligioasă sau ambele, care trebuie protejate prin lege. În acest sens, mulți autori concluzionează că este nelocal și nelegal să se acorde o mai mare importanță pentru *conștiința religioasă* fără a extinde drepturile, de asemenea, pentru *conștiința nereligioasă*.

Aceste dezacorduri au mai multe surse. În primul rând, clauzele religiei sunt incluse în Constituțiile statelor și protejează în mod expres "*religia*", în special, religia majorității. Cu toate acestea, autorii occidentali și din alte state dezvoltate (SUA, Canada) utili-

zează termenii de libertate religioasă și libertatea de conștiință paralel, cu sensuri interschimbabile.

"*Conștiința*" a fost ceva de genul unei *cutii negre*, pentru că în cele din urmă, în tradiția morală occidentală, "*conștiința*" a fost o noțiune filosofică, viu discutată secole la rând, cu semnificații diferite pentru diferiți filosofi.

Rezultatul unui segment atât de mare de interpretări pe parcursul a mai multor secole, dar, poate fi vorba și de începuturile școlilor filosofice grecești antice, aduce cu sine o tulburare conceptuală în domeniul științelor juridice.

În cele din urmă, ne vom întreba: sunt religia și conștiința același lucru? Sunt aceleași lucruri în scopul libertății? Dacă nu, cum se raportează conceptele între ele și cum protejează pe cei vizați?

Rezultate și discuții. Recent, a existat un nivel sporit de interes experi-



mat în comunitatea științifică în explorarea și dezvoltarea unei înțelegeri adecvate a libertății conștiinței din punct de vedere juridic, întrucât societatea occidentală, dar și cea din Europa de Est devine din ce în ce mai diversă și mai complicată. Prin urmare, societatea intră în ceea ce ar putea fi numită, o societate “*post-seculară*”, iar cultivarea unei mai bune înțelegeri a protecției juridice existente pentru a proteja *credința manifestată* este de importanță vitală.

Acest lucru a condus la o serie de sugestii cu privire la felul în care credințele *non-religioase* ar putea fi protejate în constituțiile statelor. De exemplu, Haigh și Bowal[1] sugerează că libertatea de conștiință ar trebui invocată pentru a proteja persoanele care au fost vătămate în vreun drept al său. În plus, în urma deciziei Curții Federale din 2002 din Maurice, vegetarianismul a devenit un pretendent principal al protecției constituționale pus sub libertatea conștiinței. Aceste argumente, care propun noi protecții și contestă hotărârile judecătorești din trecut, sugerează că *conștiința* ca și *libertate* devine din ce în ce mai relevantă și mai complexă. Definirea acestei *libertăți* nu poate decât să contribuie la înțelegerea noastră a ceea ce constituie *credință fundamentală* dincolo de limitele *religiei*. Prin urmare, multe state, printre care și Republica Moldova, se axează, în principal, pe termenul de libertate de conștiință, care nu exclude *libertatea de religie*, ci o presupune ca parte componentă a interpretării conceptuale.

În comunitatea academică s-au făcut contribuții substanțiale la înțelegerea *libertății conștiinței*. Haigh, în special, a făcut pași importanți în deslușirea *libertății de conștiință*. Teza sa pe această temă, precum și activitatea sa cu Bowal și Kislowicz, a servit drept o importantă sursă de orientare în diversitatea conceptuală a noțiunilor legate de credință și protejarea juridică a acestora.

În mod similar cu autorii menționați mai sus, Maclure și Taylor[4] au dedicat o importanță semnificativă pentru a aborda problema *conștiinței*. În special, contribuțiile lor comune în cartea *Secularism și libertatea conștiinței* (2011) reprezintă una dintre primele discuții susținute

privind libertatea conștiinței în literatura de specialitate juridică.

În ciuda acestor limitări din literatură și a deficitului global de interpretare a libertății de conștiință raportat la religie și la credința religioasă, există o serie de teme importante care pot fi dezbătute în ceea ce privește relația dintre *libertatea conștiinței și libertatea religioasă*. Mai exact vom rezuma că, există cinci teme principale pe care savanții își construiesc diversele interpretări ale conștiinței. Aceste teme au atins un nivel de acceptare în literatura de specialitate și au format majoritatea discuțiilor recente despre libertatea conștiinței. Aceste cinci teme sunt, după cum urmează:

1. Libertatea conștiinței reprezintă o categorie mai mare în care libertatea religiei este limitată.

2. Libertatea conștiinței este derivată din libertatea religioasă.

3. Libertatea conștiinței reprezintă credințele non-religioase, în timp ce religia protejează credințele religioase.

4. Libertatea conștiinței protejează aspectele comunitare și instituționale ale religiei, în timp ce libertatea religioasă protejează credințele individuale (religioase și nereligioase).

5. Libertatea conștiinței servește scopului pur utilitar de a proteja instanțele de judecată în acțiunile lor de a defini religia.

Este important să recunoaștem că o serie de aceste teme se bazează pe opinia că nu există niciun motiv pentru a proteja religia doar ca *religie în sine*. Religia este o credință, prin urmare fiecare cetățean are dreptul de a avea propria credință, inclusiv credință religioasă cu practicile religioase de rigoare. Adică, nu este nimic inerent în a-i acorda religiei un statut special, însă este valabil dreptul de a avea propria credință în formă religioasă sau non-religioasă. Prin urmare, religia în sine nu primește o protecție specială, ci statul prin constituție, se obligă să respecte și să protejeze dreptul de a crede al cetățeanului.

Unii autori sunt preocupați nu numai de determinarea locului termenului de conștiință în cadrul legislațiilor, ci și de faptul că religia merită statutul distinct pe care i l-a acordat statul.

În statele în care sistemele sociale nu au suferit schimbări radicale, tre-

cerea de la o interpretare la alta s-a făcut lent, și prin urmare, s-a petrecut în mod firesc, astfel încât, toleranța religioasă, libertatea de religie și libertatea de conștiință nu se contrazic, iar interpretarea acestor termeni e facilitată de cazuistică în SUA și Canada. Însă, pentru statele Europei de Est, interpretarea conceptelor este puțin mai nuanțată, datorită interpretărilor care au avut loc în vechile sisteme comuniste, care au impus un anumit tip de interpretare doctrinară a libertății de religie și a religiei în sine, dar și rolul acesteia în societate. Bineînțeles, la o distanță de 30 de ani de la prăbușirea sistemelor comuniste din Europa, lucrurile au avansat și doctrinele practice s-au uniformizat. Însă, evenimentele recente din lumea musulmană, crează dificultăți în plus pentru universalizarea termenilor legați de toleranța religioasă, libertatea de religie și libertatea de conștiință.

Astfel, există o preocupare exprimată în literatură că prin protejarea directă a religiei se riscă să se favorizeze anumite sisteme de credință față de altele, ceea ce ar fi neconstituțional. Autorii nu ajung la un consens. Astfel, fiecare dintre aceste cinci teme indicate mai sus, fie direct, fie indirect, se confruntă cu încercările de reconciliere a statutului special acordat religiei în cadrul societății și se străduiește să creeze un spațiu constituțional pentru protejarea convingerilor seculare și celor nereligioase din cadrul textelor constituțiilor.

Aceste teme nu sunt neapărat distincte, un număr de autori combină diferite elemente ale acestora, în cercetările efectuate, într-o varietate de moduri. Cu toate acestea, prin împărțirea efectuată în acest mod, se stabilesc caracteristicile primare a problematicei înțelegerii și interpretării libertății de conștiință alături de libertatea de religie. Această diferențiere de interpretare este în măsură să exprime diferitele elemente pe care s-a înființat literatura juridică științifică privind libertatea conștiinței.

Analiza celor 5 teme pe care le relevă dificultățile de interpretare a *libertății de conștiință* ne va da posibilitatea de a evalua dacă aceste construcții teoretice ale conștiinței au fost reflectate în jurisprudența actuală.



Religia ca derivat al conștiinței.

În această primă interpretare, libertatea conștiinței reprezintă o categorie sau un drept primar, sub care libertatea religioasă formează o subcategorie. Prin această înțelegere, credințele și angajamentele principale, care sunt numite și convingeri de conștiință, includ atât credințele religioase, cât și cele seculare[4].

Această interpretare presupune, în mod fundamental, că nu există nimic special sau unic în ceea ce privește religia și că aceasta nu ar trebui tratată ca atare: credința religioasă este pur și simplu o manifestare a conștiinței. În literatura științifică, această primă interpretare a obținut acceptarea pe scară largă și este cea mai comună trăsătură a teoriilor *libertății de conștiință*.

Dreptul la libertatea religioasă a ajuns la lumina analizelor efectuate de către juriști odată cu creșterea violenței religioase și a intoleranței religioase din secolul al XXI-lea. Multitudinea de religii, se manifestă printr-o creștere a conflictelor. Protecția religiei, precum și protecția față de religie a devenit o necesitate urgentă pentru statele democratice. Drepturile religioase individuale, precum și drepturile religioase de grup și drepturile minorităților religioase trebuie abordate din perspectiva schimbărilor sociale intervenite în ultimile decenii. Astfel, în literatură de specialitate, dar mai cu seamă în articolele științifice se vorbește tot mai mult de necesitatea implementării unei convenții la nivel internațional privind religia, care va avea un efect obligatoriu și juridic asupra tuturor națiunilor. Problema aplicării dreptului la libertatea de religie sau convingeri religioase nu poate fi ignorată. Se face apel la un mecanism juridic mai eficient de aplicare la nivel internațional și regional a unor reglementări care ar oferi religiei un statut. Persoanele fizice, grupurile de persoane și statele trebuie să aibă acces egal la mecanismele de aplicare a dreptului privind libertatea de religie.

Noțiunea de *conștiință*, privită ca un tip de libertate mai cuprinzătoare și mai fundamentală decât *religia* nu este surprinzătoare pentru lumea academică actuală. *Religia* prin natura ei implică exclusivitate și posedă

granițe închise cu privire la tipurile de credințe acceptate. În schimb, *conștiința*, prin concentrarea sa asupra credinței și experienței individuale, pare a fi capabilă să fie mai flexibilă. Astfel, conștiința, poate incorpora credințele religioase și cele seculare.

Pe baza acestor ipoteze, această primă interpretare se bazează pe două argumente principale. În primul rând, principiile interpretării statutare și necesitatea utilizării consecvente a limbii în cadrul unui document juridic susțin necesitatea *conștiinței* ca *libertate primordială* și sunt esențiale pentru a stabili *libertatea conștiinței* în contextul mai larg al interpretărilor constituționale. Aceasta conduce la cel de-al doilea argument, și anume că *libertatea conștiinței* ar trebui considerată mai complexă și fundamentală decât *religia*. Prin urmare, stabilim că *religia și conștiința sunt libertăți distincte și independente*.

Dacă conștiința ar fi pur și simplu înțeleasă ca un descriptor pentru religie, iar religia ca un descriptor al conștiinței, se așteaptă ca cele două să fie legate între ele în textele legislative. Faptul că nu sunt, este demn de remarcat. Această absență a conștiinței ridică întrebarea ce înseamnă *conștiința externă religiei* și stabilește baza fundamentală pentru a considera *conștiința* drept libertatea mai largă bazată pe plasarea ei textuală în tot textul legislativ.

Dincolo de aceste argumente teoretice, susținătorii acestei prime teme găesc sprijin pentru o lectură mai largă a conștiinței în abordarea mai generalizată a drepturilor și libertăților instanței și se pledează pentru o lectură expansivă a drepturilor pentru a le furniza un conținut atât de substanțial posibil, respectiv trebuie acceptată o înțelegere mai largă a conștiinței[10]. Această înțelegere extinsă a drepturilor cere ca libertatea de conștiință să reprezinte o libertate mai largă și mai cuprinzătoare care să poată proteja toate formele de convingeri morale adânci. În cadrul acestei prime interpretări, religia este considerată a fi exemplul prototip al convingerii conștiinței, mai degrabă decât ca o categorie independentă de credință în sine.

Tot în acest sens, Macklem susține această viziune și sugerează, de ase-

menea, că, deoarece religia a devenit, în mod evident, mai puțin încorporată în societate, libertatea religioasă a preluat o calitate mai seculară. În mod specific, autorul notează că, pentru că alte drepturi și libertăți - cum ar fi libertatea de exprimare, conștiință, de asociere și de adunare - acoperă deja o mare parte din conținutul religiei, există foarte puține nevoi de libertate religioasă. Ca atare, *“toată libertatea religioasă pe care se poate pretinde că o acoperă în mod distinct astăzi este comportamentul inspirat din punct de vedere religios sau, mai precis, lipsit de caracter simbolic și astfel nu ar fi protejat de libertatea de expresie”* [5].

Deoarece, prin înțelegerea lui Macklem, libertatea conștiinței protejează credințele de fond care stau la baza religiei, libertatea religioasă devine subsumată ca o libertate secundară a conștiinței. Totuși, este important să recunoaștem sub această primă interpretare că, deși conștiința poate fi văzută ca având un spectru larg de credințe, ea nu este fără limite.

La fel, se susține că *libertatea conștiinței* trebuie să includă anumite *limitări* pentru a evita depășirea acesteia. În mod conștient, aceste limitări tind să fie derivate din restricțiile care au fost introduse în mod convențional asupra libertății religioase.

Acest paradox este parțial, ceea ce a dat naștere celei de-a doua interpretări: **Conștiința ca derivată a religiei**. În timp ce tema primară transmisă în literatura secundară prevede libertatea conștiinței ca libertatea mai largă, această a doua temă acționează ca o foaie directă a acestei interpretări. În cadrul acestui model alternativ, religia este privită ca fiind cea mai importantă libertate, în timp ce libertatea conștiinței reprezintă *“derivatul”*[8].

În loc să fie văzută ca o subcategorie a religiei, totuși, conștiința este prezentată ca fiind dependentă și îndatorată religiei pentru însăși existența sa. Aceste idei, care le găsim cu preponderență la Webber, relevă că interpretarea este susținută și de condițiile istorice în care s-au conturat conceptele de conștiință și religie.

Narațiunea istorică sugerează că libertatea de conștiință, cel puțin așa cum este înțeleasă în cultura occidentală, este o ieșire directă a teologiei



creștine ca concept. Adică, conștiința își are rădăcinile în noțiunile religioase de moralitate și neprihănire. Deși, există divergențe în literatura de specialitate cu privire la faptul dacă libertatea conștiinței ar trebui să suprasolicite în mod legal libertatea religioasă și invers, există puține dezacorduri privind dezvoltarea istorică a conștiinței ca idee filosofică. Literatura, în general, este de acord că, în calitatea sa de concept, conștiința este adânc înrădăcinată în istoria creștină.

De asemenea, menționăm că convingerile religioase nu trebuie să se alinieze în mod necesar cu învățătura autorităților religioase pentru a justifica libertatea religiei, spre deosebire de libertatea conștiinței, care are atât aspecte individuale, cât și colective.

Implicația acestei ipoteze este că individualismul este rezultatul conștiinței. Conform celei de a doua interpretări, conștiința ar trebui înțeleasă ca fiind înrădăcinată în religie, depășind narațiunea istorică. Acest argument se bazează pe două idei principale. În primul rând, această temă nu este de acord cu prima temă descrisă mai sus și apără religia ca o formă distinctă și unică de credință care necesită o protecție specială. În al doilea rând, această temă constată că limitele propuse pentru afirmațiile conștiinței sunt aproape întotdeauna oglindite pe acele limite care au fost în mod tradițional aplicate religiei. Cu alte cuvinte, aceasta înseamnă că religia acționează întotdeauna ca punct de referință pentru conștiință. Împreună, aceste două argumente susțin teoria că, libertatea de conștiință este derivată din religie. Webber, în articolul său "*Conținutul ireductibil al libertății religioase*" (2006), constată că "*în ultima vreme a existat o tendință de a defini libertatea religioasă în termeni care nu acordă o valoare deosebită credinței religioase - sunt neutre, cu alte cuvinte, între religie și nonreligie*" [8].

Cu toate acestea, deoarece guvernul și instanțele trebuie să fie neutre în ceea ce privește convingerile, nu se mai pot baza pe justificarea religioasă. Ca atare, există puține raționalizări disponibile pentru apărarea libertății religioase. Așa cum a remarcat Smith, "*angajamentul nostru constituțional față de libertatea religioasă submi-*

nează propria sa bază; ea se anulează prin a împiedica guvernul să recunoască și să acționeze în baza unei justificări principiale care să susțină acest angajament" [7].

Cu toate acestea, realitatea este că, înțelepciunea socială a conștiinței se bazează pe înțelegerea sa asupra religiei și pe importanța înăscută a credințelor religioase. Fără religie, nu ar exista înțelegerea conștiinței. Ca atare, trebuie să se acorde primatul religiei ca piatră de temelie a conștiinței.

O altă temă ține de: **Conștiința și religia ca libertăți independente.** Această a treia temă, susținută cel mai mult de Ryder (2005) și Haigh and Bowal (2012), prezintă cea mai directă înțelegere a libertății conștiinței. Conform acestei teorii, libertatea conștiinței apără convingerile non-religioase/seculare, în timp ce libertatea religioasă protejează credințele religioase. Așa cum a subliniat Ryder: "*libertatea religioasă*" este ca o scurtă descriere a celor două libertăți fundamentale strâns legate, dar în același timp distincte [6].

Haigh și Bowal (2012) susțin în mod similar viziunea conștiinței ca apărător al credințelor non-religioase. Ei susțin că "*Fără îndoială, religia și conștiința au multe în comun atât din punct de vedere istoric, cât și din punct de vedere teoretic. Dar, într-un sens legal, constituțional, acestea ar trebui tratate separat. Libertatea conștiinței poate funcționa ca o libertate independentă pe deplin realizată, deoarece înțelesul ei este suficient de distinct de "religie"*" [1]. Conform acestor doi autori, abordarea conștiinței reprezintă un hibrid interesant al unui număr de teme diferite.

În timp ce această separare completă a libertății de conștiință și a libertății religioase reprezintă cea mai directă abordare din literatura de specialitate, aceasta constituie și tema cea mai radicală, deoarece propune în esență o întrerupere între conștiință și religie. În mod deosebit, Ryder nu pare să susțină o largă diviziune între conștiință și religie așa cum este propus de Haigh și Bowal.

Conștiința ca apărător al convingerilor individuale. Această a patra temă este strâns aliniată cu cea de-a treia temă și are și unele legă-

turi cu prima temă. Libertatea religioasă ar trebui să stabilească "religia ca un set recunoscut de credințe al unei instituții religioase la care reclamantul aderă sincer". Această înțelegere a religiei implică faptul că acele trăsături colective și externe acceptate fac diferența între religie și conștiință și fac o distincție dintre protecția credințelor religioase dincolo de conștiință ca necesitate. Acest argument este susținut de un număr semnificativ de oameni de știință. Așa cum a remarcat Haigh: "*Prin re-gândirea religiei și a libertății religioase ca chestiuni ale sacramentului social, care sunt importante în sine, putem să ținem distincte cele două aspecte ale "conștiinței" și "religiei", fără a face vreun prejudiciu fiecăruia. Altfel, credințele religioase ... ar putea fi protejate de o formă puternică de libertate religioasă instituțională. Cu toate acestea, practicile individuale ale aderenților individuali pot fi mai bine încadrați, în unele cazuri, ca libertăți de conștiință*" [1]. Deoarece discriminarea, prin natura sa, se bazează pe stereotipuri și prejudecăți împotriva grupurilor, nu există loc pentru a proteja convingerile individuale împotriva discriminării. Simbolurile culturale și instituționale și formele de identitate sunt totuși victime ale discriminării [1].

Există totuși o serie de aspecte problematice ale acestei teme. În primul rând, sub această temă există implicații că nu se poate face discriminare pe baza convingerilor non-religioase. Această temă presupune că la nivelul convingerilor non-religioase nu există semne sau simboluri externe prin care să se recunoască și să se facă discriminare. Cu toate acestea, un individ ar putea fi discriminat, pentru ateismul, veganismul sau credințele politice. În al doilea rând, această temă presupune că se poate face o distincție clară între aspectele colective și cele individuale ale religiei. Cu toate acestea, pentru ca o astfel de distincție să existe, ar trebui să presupunem că există doar o singură interpretare oficială a unei religii care să trateze toate dezacordurile cu această narațiune ca abateri. Cu toate acestea, deoarece acest lucru nu este niciodată posibil, există dificultăți practice în încercarea de a distinge între credința



individuală și credința instituțională. Ca atare, în timp ce această temă este elegantă pe hârtie, aceasta suferă de dificultăți profunde de aplicare.

Conștiința ca o libertate utilitară, tema finală și, probabil, cea mai pragmatică, prezentată în literatură este propusă de Macklem în articolul său, "*Libertatea conștiinței și religiei în Canada*"[5]. În acest articol, Macklem stabilește contextul istoric din Canada care a dus la includerea libertății de conștiință în cadrul legislativ. El observă, în special, importanța crescândă a drepturilor omului în timp și contracarează dezvoltarea libertății conștiinței cu libertatea religioasă. El susține că, "*spre deosebire de libertatea religioasă, libertatea conștiinței pare să nu aibă o istorie formală.*"

Concluzii. Într-adevăr, de-a lungul timpului, teoreticienii au încercat să ofere definiții și explicații libertății de conștiință și de religie, neajungând la o soluție unică. Chiar dacă aceste concepte au fost trecute și prin prisma istoriei, și cea a filosofiei sau juridică, este laudabil faptul că, în prezent, majoritatea țărilor democratice utilizează conceptul larg care protejează convingerile religioase, cât și cele nereligioase.

Conștiința este în mare măsură menită să servească drept supapă de presiune pentru libertatea religioasă și aceasta posedă un conținut propriu intrinsec. O metodă comun acceptată pentru a determina ce scop ar trebui să aibă o libertate sau drept este de a examina *intențiile autorilor Constituției*. Importanța conștiinței față de cei care au creat-o pare să fi fost atât de înăscută, încât s-au făcut puține evaluări cu privire la implicațiile sau posibilele lor aplicări.

Pentru Constituție, relația dintre religie și conștiință a fost atât de esențială, încât a necesitat puține explicații. Această asociație asumată susține sugestia lui Macklemcă, în timp ce conștiința poate proteja convingerile non-religioase, a fost în mare parte inclusă pentru a servi religia.

Împreună, aceste cinci teme oferă blocurile fundamentale pe care a fost construită libertatea conștiinței din literatura secundară. Ele nu reprezintă o anchetă completă a sferei conștiinței așa cum este ea înțeleasă în literatură

și nici nu abordează întrebările importante ridicate de mulți dintre acești autori cu privire la ceea ce încă nu este cunoscut despre libertatea conștiinței. Cu toate acestea, aceste teme oferă împreună contextul necesar pentru a începe examinarea declarațiilor făcute de instanțele judecătorești cu privire la libertatea conștiinței și pentru a analiza acele cazuri critice pentru înțelegerea modului în care s-a pus în practică această libertate.

Bibliografie

1. Haigh, R., & Bowal, P. (2012, April 26). Whistleblowing and freedom of conscience: Towards a new legal analysis, disponibil on-line: <https://digitalcommons.osgoode.yorku.ca/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.com/&httpsredir=1&article=1315&context=clpe>
2. English Reformations: Religion, Politics, and Society under the Tudors, <https://www.cambridge.org/core/journals/transactions-of-the-royal-historical-society/article/religion/AD2849A2DA-F042D12FCAD6B8AF6E9C34>
3. Kislowicz, H., Haigh, R., & Ng, A. (2011). Calculations of conscience: The costs and benefits of religious and conscientious freedom. *Alberta Law Review*, 48(3), 679-714.
4. Maclure, J., & Taylor, C. (2011). *Secularism and freedom of conscience*. J.M. Todd (Ed.). Cambridge, Massachusetts, and London: Harvard University Press.
5. Manley-Casimir, M., Manley-Casimir, K., & Wilkinson, A. (2013). Opening exercises and freedom of conscience and religion: A constitutional perspective. *Education and Law Journal* 22(2), 189-212.
6. Macklem Patrick, *Freedom of conscience and religion in Canada*, 1984. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1156929
7. Ryder, B. (2005). State neutrality and freedom of conscience and religion. *Supreme Court Law Review*, 29, 169-199.
8. Sapir, G., & Statman, D. (2005). Why freedom of religion does not include freedom from religion. *Law and Philosophy*, 24, 467-508.
9. Smith, S. D. (1991). The rise and fall of religious freedom in constitutional discourse. *University of Pennsylvania Law Review*, 140(1), 149-240.
10. Webber Max, *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*, https://is.muni.cz/el/1423/podzim2013/SOC571E/um/_Routledge_Classics__Max_Weber-The_Protestant_Ethic_and_the_Spirit_of_Capitalism__Routledge_Classics_-Routledge_2001_.pdf

INFORMAȚIE DESPRE AUTOR:
Alina IORDACHESCU,
doctorandă, USM
e-mail: alina_iordachescu@mail.ru
tel: 069801205

INFORMATION ABOUT THE
AUTHOR:
Alina IORDACHESCU,
PhD student,
State University of Moldova
e-mail: alina_iordachescu@mail.ru
tel: 069801205



CZU: 343.98(498)

FORMAREA GRAFICĂ A PERSOANELOR

Sorin ALĂMOREANU,

conf. univ.dr. dr.

UNIVERSITATEA BABES BOLYAI CLUJ Facultatea de Drept

Autorul analizează perioadele pe care ar trebui să le treacă o persoană pentru a obține „maturitatea grafică”.

Se menționează, de asemenea, contribuția importantă a sistemului nervos central la actul de scriere.

Cuvinte cheie: identificarea scrierii de mână, evoluția grafică, sistemul nervos.

The author analyzes the periods that are generally considered to be the ones that a person should go through in order to achieve „graphical maturity”.

It is also mentioned the important contribution of the central nervous system to the act of writing.

Keywords: handwriting identification, graphical evolution, nervous system.

Dintr-o perspectivă sintetică (deși oarecum reduționistă n.n.) scrisul poate fi privit ca produsul deprinderilor grafice ale persoanei constând din elemente de text, componente cifrice și semnături, „urma materializată a ideilor”, dar una de un gen cu totul aparte¹. La fel ca ființa umană care îl produce, scrisul este o realitate dinamică, chiar dacă la prima vedere el pare un ansamblu de structuri standardizate (modelele caligrafice învățate în școala primară). Am dori să reamintim susținerea, la care achiesăm, conform căreia: „Scrisul ca mijloc de identificare nu se limitează însă doar la grafismul propriu - zis, el cuprinde și alte forme de exprimare grafică a persoanei, inclusiv desenele, ideogramele ori semnăturile neliterale, accentele și punctuația”².

Procesul dobândirii abilităților grafice reprezintă încă de la începuturi un act conștient, determinat volitiv și care începe (aproape întotdeauna) în perioada școlară. Dintr-o posibilă sistematizare a etapelor vieții grafice ale persoanei fac parte :

1. *Perioada non grafică* (0-3 ani) în care subiectul nu are abilitățile de coordonare motrică și memorative necesare chiar execuției unor rudimente de semn grafic. Reprezentările sale despre lume îmbracă forma mâzgălelor, a unor linii haotice. În jurul vârstei de 2 ani copilul realizează în general trasee ample prin mișcări rapide ale brațului în cadrul a ceea ce Crepieux-Jamin numea „plăcerea mișcării”, ca învingere a unei rezistențe”³. În jurul vârstei de 2-3 ani odată cu apariția unui control mai complex al mișcărilor, subiecții pot executa trasee circulare, mișcări

de tip „du-te – vino”, mișcări ciclice, spirale⁴. În această fază copilul trece în stadiul reprezentativ primar în care „realizările” sale grafice (mâzgăleli, desene, etc.) sunt însoțite de comentarii, explicații.

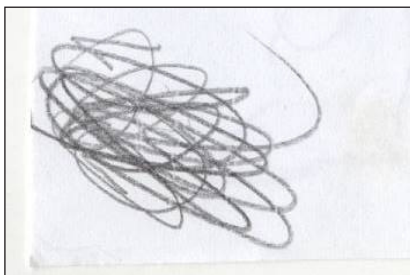


Foto.1. „Desenele” unui copil de 3 ani.
Mișcările sunt dinamice, ciclice.



Foto.2. Reprezentări grafice ale unui copil la 4 ani pentru imagini ale ființelor și obiectelor. În ordine, de la stânga la dreapta: un dulap, o pisica, un copac.

2. *Perioada pregrafică* - 3-6 ani în care precizia gestului grafic încă nu a fost dobândită, nici capacitatea motrică de memorare și reproducere a elementelor literale nu a atins nivelul necesar scrierii propriu zise. Între 3 și 4 ani copilul trece din stadiul imagisticii involuntare (realizată în cadrul mișcărilor ca rezultat al energiei neuro-musculare), în perioada unor imagini intenționate. El percepe deja capacitatea

obiectelor, are reprezentările diferitelor planuri. Concentrabilitatea redusă și gradul incipient al coordonării mișcărilor îl fac să producă reprezentări grafice în care elementele abstracte există încă doar în mintea sa⁵.

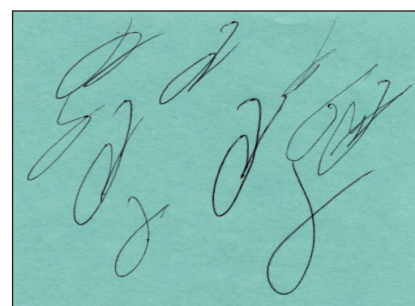


Foto.3. Scrierea cifrei 6 după model la un copil de 5 ani și 10 luni.

Încep însă să se contureze reprezentări antropomorfe, o imagistică precară și limitată. Uneori subiecții pot reproduce după modele unele structuri literale simplificate. Imitând activitățile adulților copii desenează litere sau cuvinte, putând ajunge chiar la o anumită înțelegere spontană a corespondenței dintre anumite sunete și litere. În aceste condiții scriptorul copil ajunge, în lipsa unui sprijin sistematic, să execute unele litere în oglindă.

Acestea însă nu au dinamism, fermitate. Între 4 și 5 ani copilul devine capabil să anticipeze forma pe care o conturează prin actul grafic și începe să coordoneze mișcărilor constitutive ale actului grafic. Scrisul nu este pentru copii o activitate spontană cum este desenul. Până în jurul vârstei școlare copiii se exprimă prin desene, putând însă dezvolta și o anumită înțelegere a distincției între scris și desen.

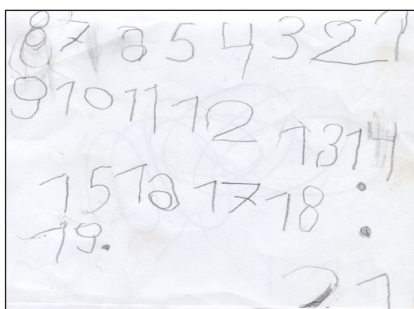


Foto.4. Scrierea cifrelor după observarea unor modele. (la 5 ani).



Foto. 5.6. Reprezetări ale universului la un copil de 5 ani. Casa, mașina, „cușca unui câine”, „un robinet și furtunul lui”, „pisica și casa ei”, omul de zăpadă, soarele multicolor.

Unii autori⁶ au considerat că evaluarea acestor prime faze de evoluție grafică a copilului ar trebui raportată la stadiile reprezentărilor antropomorfe și zoomorfe considerate ca manifestări grafice analoge scrisului de mai târziu.

3. *Perioada caligrafică* Incepând cu vârsta de aproximativ 7 ani apar structuri asociative ale sunetelor cu literele. Acestea încep să fie realizate cu o continuitate și progresivitate suficientă. În analiza grafismelor din această perioadă se impune analiza inclusiv a materialelor din faza precaligrafică, care permit legătura cu un trecut relevant din punct de vedere al dezvoltării succesive a personalității care într-o anumită măsură a fundamentat însușirea grafismelor⁷. În cadrul procesului educativ sunt însușite modelele caligrafice, care rămân un timp rigide, dominante, în lipsa abilităților fixate

prin repetare. Un rol important începe să aibă interacțiunea cu alți copii, în funcție de disponibilitățile imitative, motrice și memorative fiind preluate elemente sau modele caligrafice „prin transfer imitativ”⁸.

4. *Perioada evolutiv grafică* poate fi considerată perioada adolescenței în care scrisul capătă elementele personalizate, se conturează individualitatea grafică a viitorului adult. Dacă în perioada de învățare de la debutul școlar efortul grafic al copilului e susținut prin gândire, fiind centrat pe corelarea dintre „identitatea fonetică a cuvântului” și semnul său grafic. Încetul cu încetul, prin exercițiu și uz zilnic scrisul se modifică, separarea de sunet, căutarea semnelor necesare și reproducerea lor în echivalentele grafice corespondente, devin operații secundare, automate. Scrisul capătă dinamică, nivelul de coordonare crește odată cu cel de evoluție grafică, gesturile grafice se diferențiază, are loc o sublimare a elementelor scrisului caligrafic, abandonarea ori preluarea unor caractere. Scrisul individului în formare se îndepărtează tot mai mult de modelul caligrafic școlar, devenind atributul subiectiv al scriptorului.

Dorința de independență, de afirmare, avântul ori fantezia specifice vârstei, ca și influențele încă semnificative ale mediului – școala, cercul de prieteni, experiențele personale, modelele familiale- pot produce unele transformări sub aspectul alegerii (copierii) unor caracterere grafice „interesante” ori modele de semnături, transgresării către o anumită tipologie ori model caligrafic. Pe parcursul anilor de școală primară debutează procesul de individualizare a formelor și detaliilor scrisului. Elevul este motivat puternic de nevoia de a demonstra părinților, dar și învățătorului că „e copil mare” și depune serioase eforturi de reproducere cât mai fidelă a modelelor caligrafice. Pe la 9-10 ani copilul începe să manifeste constant claritate grafică, control asupra coliniarității, fluiditate a liniilor⁹. Silvio Lena arăta citând pe J. Peugeot că scrierea poate deveni personală numai dacă scriptorul copil a depășit¹⁰ dificultățile grafomotorii și că „Aparența nu trebuie să inducă în eroare: nu trebuie interpretată ca originalitate modul în care se evită o mișcare pe care de fapt nu e capabil să o deprindă”.

Între 11 și 14 ani se dezvoltă aptitudinile fizice necesare presiunii și continuității efortului fizic și psihic de coordonare și concentrare, iar de la 15 ani actul diferențiat al exprimării grafice capătă forme complexe ce implică precizia desenului, ca și coordonarea forței aplicate pe instrumentul scriptor de natura a nu duce la oboseala anormală¹¹.

5. *Perioada maturității grafice a persoanei (faza postcaligrafică)*¹² se constituie în jurul vârstei de 20-22 de ani, când odată cu structurarea și stabilizarea profesională individul „se cristalizează grafic”. Scrisul său va suferi de acum înainte (în principiu) doar variații de natură relativă, gravitând în jurul structurilor individuale deja confirmate. Încep însă să își pună amprenta necesități de ordin practic asupra modalităților conexe de realizare a unor elemente cum ar fi : prescurtări, adnotări, punctuație, schematizare. Mai pot interveni unele schimbări relative cum ar fi alegerea din rațiuni practice a unor modele noi de semnătură, în cazul schimbării numelui prin căsătorie, ori ca urmare a „economiei de efort” când natura ocupației impune executarea unui număr mare de semnături zilnice - casieri, funcționari, etc...¹³

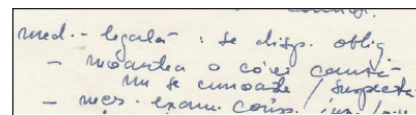


Foto.7. Scrisul unei persoane la vârsta de 20 ani.

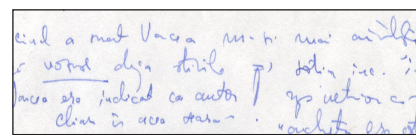


Foto.8. Scrisul aceleiași persoane la 35 de ani.

Cu toate acestea, din punctul de vedere al identității sale grafice, persoana matură va rămâne de acum pentru tot restul vieții sale identificabil și individualizat. Această constatare este valabilă chiar și pentru cazul gemenilor identici, iar intervenția unor evenimente categorice: amputații, pareze, mutilări ale membrilor, poate schimba până la un anumit nivel manifestarea grafică a individului matur, deși acesta va rămâne tributar mental modelelor grafice fixate.

Se poate aprecia că pentru execuția corectă, coordonată automat a scrierii

trebuie îndeplinite următoarele condiții:

a) simplul sunet e suficient pentru a-i evoca subiectului imaginea grafică necesară;

b) subiectul are un control total asupra instrumentului de scris când acesta este în stare bună;

c) nu există impedimente fizice (pareze, amputții, etc.);

d) subiectul nu are dubii asupra ortografiei sau limbii în care se scrie;

e) concentrarea vizează doar conținutul, fără raportarea la elemente ca: legibilitate, estetica, armonia, dinamicitatea scrierii.

În cadrul acestei etape, scrisul cuprinde unele mișcări accesorii involuntare, generate inconștient, care exprimă nu numai identitatea și individualitatea grafică, dar și viața afectivă instinctuală a scriitorului, care prin prezența lor în structura și conținutul mesajului grafic oferă elemente despre cultura, pregătirea, aptitudinile și capacitățile, chiar temperamentul autorului.

6.. *Dezorganizarea și disoluția grafică* datorate bătrâneții constituie semnele ultimei etape a „periplului grafic” al individului. Această etapă comportă anumite precizări. Scrisul capătă aspecte specifice odată cu apariția unor probleme de sănătate datorate vârstei. Rimtul și intensitatea mișcărilor sunt afectate, „lapsusurile caligrafice” se accentuează, intervin tremurări și ezitări care anterior nu erau evidente, ș.a

Tabloul dezorganizării grafice este diferit de la un scriitor la altul, aprecierea fiind una de ansamblu, ce se impune a fi realizată cu mare atenție. Evaluarea stadiului în care a ajuns scrisul inițial al scriitorului are „un caracter izolat, de speță, generalizările neputând fi benefice, ci dimpotrivă”¹⁴.

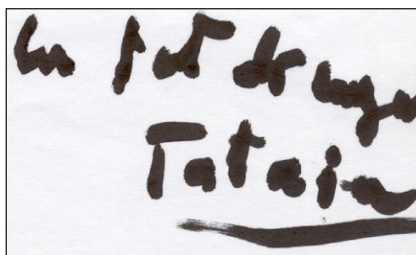
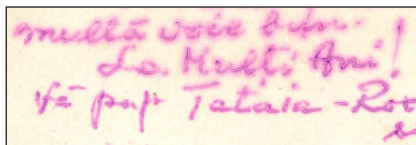


Foto. 9.10. Scrisul unei persoane în vârstă, la 86 de ani și la 94 de ani .

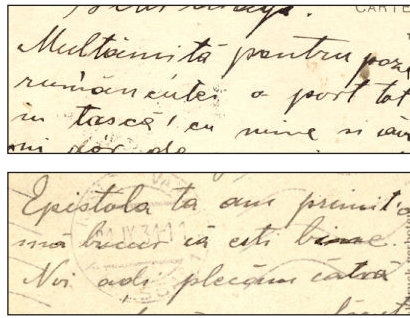


Fig. 11. Scrisul stabilizat grafic (1912, 1932.).

Atenția se cere sporită mai ales atunci când procesul de dezorganizare trebuie apreciat în raport de semnături. Astfel, acestea pot devansa nivelul grafic evolutiv al scrierii, iar prin caracterul lor uneori simplificat pot prezenta la o prima privire un grad mai redus de afectare decât textul scris. Semnătura poate însă rămâne uneori inferioară evoluției de ansamblu a scrierii.

Chiar dacă în principiu semnătura este strâns legată de scris, semnăturile persoanelor în vârstă constituie în esență un caz în care nu întotdeauna „*accesorium sequitur principalem*”, uneori ea se va degrada odată cu scrisul, altelei va prezenta alte elemente care să permită decelarea dezorganizării grafice.

Facem precizarea că înțelegerea specificului manifestărilor grafice în acord cu vârsta persoanelor nu este doar un atribut al grafologiei așa cum ar opina unele voci. Cunoașterea și corecta apreciere a acestor detalii sunt necesare specialiștilor pentru a discerne corect între simulările ori imitațiile întâlnite în diferite scrisuri. Pe de altă parte, vom putea diferenția semnele dezorganizării grafice reale de imitațiile reușite, ori vom aprecia corect adăugiri, modificări etc. în anumite texte, înțelegând chiar variațiile paradoxale din scrisul unor scriitori în vârstă, ori diferențele aparente dintre nivelul scrisului și cel din semnăturile anumitor executați.

Controlul motor și relația dintre creier și scris.

În cadrul unui proces mai îndelungat de învățare și fixare se constituie la nivelul cortexului¹⁵ un ansamblu de legături de natura a permite transpunerea în elemente grafice a percepțiilor, a simbolurilor rezultate prin ascultare, citire, pronunție, ca și cele produse în

procesul intim al reflexiei și creației ideatice. Indiferent de forma concretă pe care o îmbracă (cuvinte, semne, etc.), se poate însă observa cum chiar dacă există o anumită similitudine între primele linii trase pe hârtie de copilul neștiutor și primele sale încercări de scriere, în scrierile sale ulterioare se manifestă deja semnificative schimbări. În cursul învățării scrierii, ca și pe parcursul cristalizării sale grafice, scrierea unei anumite persoane rămâne însă „constituțional” aceeași chiar dacă în evoluția ulterioară ea suportă amprente pasagere ale unor momente ori șocuri ce pot marca personalitatea.

Prin scris, ideile sunt fixate pe o suprafață cu ajutorul unor semne convenționale care indică sunetele ce alcătuiesc cuvintele. Se înțelege, deja, că între scris, gândire și limbaj este o legătură organică. Se mai poate deduce încă un fapt important și anume că actul scrierii se află sub imediatul control al creierului.

Scrisul se însușește ca orice deprindere prin exerciții repetate timp îndelungat. La fel ca orice deprindere, scrisul poate stagna imediat după ce atinge un nivel minim de automatizare sau se poate perfecționa, printr-un proces evolutiv care poate fi considerat ca încheiat când scrisul atinge așa-numitul nivel general superior. Acesta s-ar caracteriza printr-o dexteritate deosebită și prin simplificarea sau stilizarea semnelor grafice. Coordonarea este, de asemenea, la parametrii maximi.

Mecanismul psiho-fiziologic (neuro-motor) care asigură funcțiile ce conduc la actul scrierii este extrem de complicat și are o multitudine de componente. Unele dintre acestea se manifestă constant, altele sunt variabile. Pentru ilustrarea acestui aspect redăm un pasaj elocvent dintr-o carte mai puțin cunoscută, un compendiu de criminologie și poliție științifică avându-l ca autor pe Guillaume Beroud. „*Scrisul este urma lăsată de un ansamblu de gesturi. Gesturile acestea ca toată mimica omenească sunt condiționate în același timp de elemente variabile și de elemente constante.*”

Variabile: excitația cerebrală, graba, temperatura exterioară, instrumentele întrebunțate.

Constante: educația și obișnuința, care au fixat tipul caligrafiei, poziția mâinii, lungimile osoase ale membru-



lui scriitor, elasticitatea pumnului, forța mușchilor antebrațiali și palmari.

Rezultanta acestor factori este o pletoară de gesturi care nu sunt totdeauna identice cu ele însele, dar îndestulător de asemănătoare, ca identitatea autorului lor să rămână constant perceptibilă.

Această enumerare a elementelor constante și variabile care stau la baza scrierii poate fi completată cu foarte mulți factori de acest fel, dar o astfel de operație ar depăși intențiile noastre. Ne mulțumim să repetăm că mecanismul scrierii este extrem de complex, practic, la orice act scriptural participând într-un fel sau altul întregul ansamblu psiho-fizic în care rezidă o persoană. „Scrișul - preciza C.I.Parhon – este într-adevăr graficul unei persoane...”. Este vorba de un grafic mai complicat care prezintă raporturi atât de strânse cu personalitatea autorului încât se poate recunoaște o persoană după scrișul său așa cum se recunoaște după figură sau după fotografia sa”.

Individualitatea strictă a oricărei persoane determină și individualitatea scrișului ca expresie sintetică a autorului său. Individualitatea scrișului este aceea proprietate a acestuia de a fi propriu doar autorului său. Prin caracteristicile de ordin grafic care îi definesc scrișul unei anumite persoane prezintă deosebiri esențiale față de orice scriș aparținând oricărei alte persoane. Ca și omul căruia îi aparține scrișul acestuia este un unicat în sfera realului. Elementele constante din mecanismul ce stă la baza scrierii au un rol major în realizarea complexului de mișcări automatizate ceea ce face ca rezultanta lor să fie la fiecare act scriptural aceeași. Manifestarea lor stabilă conferă scrișului proprietatea de a fi stabil. Acest adevăr științific este exprimat în termeni extrem de clari de Solange-Pellat în prima „lege” a scrișului: „Gestul grafic se află sub influența imediată a creierului. Forma sa nu este modificată de organul scriitor, dacă acesta funcționează normal și este suficient de adaptat la funcția sa”¹⁶. În plan grafic stabilitatea scrierii se traduce prin apariția unui grup de atribute manifeste constant. Această grupare individualizatoare poate fi decelată de marea diversitate de forme grafice generate de constituenții variabili ai mecanismului scrierii care au caracter circumstanțial. Stabilitatea

scrișului ar fi imuabilă, dacă aparatul ce îl creează nu s-ar caracteriza printr-o mare reactivitate ce îl face să reacționeze cu promptitudine la stimuli endogeni și exogeni. Această proprietate a mecanismului scrierii a fost sesizată și de cunoscutul grafolog și mai ales expert grafic H.Stahl care nota sugestiv: „... s-a observat, într-un cuvânt că scrișul e un aparat înregistrator extrem de sensibil al inteligenței, sensibilității și voinței”.

Aceeași idee o exprimă și C.I.Parhon când compară scrișul cu graficul unei persoane. Reactivitatea mecanismului scrierii are consecințe asupra aspectului scrișului, fiind la originea fenomenului de variabilitate. Acestea i se adaugă frecvent atributul „naturală” poate pentru a se sublinia că este generată de însăși pulsațiile ființei care este autorul. Variabilitatea este prezentă la fiecare act scriptural și face parte din însuși modul de manifestare a scrișului. Se pare că stimulii care determină variații permanente la nivelul scrișului sunt de mică amplitudine, impactul lor cu mecanismul de scriere fiind minor și ca atare neproducând nici măcar perturbații (tulburări) ale acestuia.

Concret, variabilitatea se manifestă prin variații în privința caracteristicilor elementelor componente ale scrișului și chiar modificări ale caracteristicilor generale ale acestuia. Variabilitatea este vizibilă la nivelul fiecărui act scriptural ce realizează un text sau chiar și o semnătură, dar este pusă mai bine în evidență cu ocazia examinării mai multor grafisme având același autor. Orice comparație a mai multor scrișuri sau semnături aparținând aceleiași persoane va arăta faptul că niciunul dintre grafisme nu seamănă perfect cu celelalte, între ele înregistrându-se deosebiri. Acestea privesc, în special, semnele grafice componente, practic nici- unul dintre acestea nereușind să iasă de sub incidența fenomenului, dar diferențe pot apărea și în privința caracteristicilor de ordin general. Limitele manifestării variabilității nu sunt aceleași la toate scrișurile. Astfel, sunt autori al căror scriș pare la fiecare execuție egal cu sine însuși. Desigur, este doar o aparență, variabilitatea existând ca un fel de „umbră”. Manifestările sale sunt însă aproape imperceptibile.

La polul opus, se situează scrișurile

ce prezintă un tablou aparent diferit de la o execuție la alta. Deosebirile sunt evidente dar nu alterează structura fundamentală a scrișului care poate fi determinată prin observație. Numim aceste fluctuații de ambitus ale variabilității, mică și mare variabilitate. Undeva, între aceste praguri se situează variabilitatea medie, scrișurile cu această caracteristică fiind identificabile. Variabilitatea poate fi considerată ca o manifestare naturală a oricărui scriș. De aceea, în expertiza tehnică a documentelor absența acestui fenomen este interpretată ca fiind un indiciu de fals. Stabilirea gradului de variabilitate pe care îl prezintă un scriș sau o semnătură este important în expertiză, deoarece ne oferă o imagine credibilă a posibilităților scripturale ale unei persoane și permite o evaluare a deosebirilor ce sunt raportate la limitele și direcțiile fenomenului. Uneori apare chiar și tendința negativă de explicare forțată a unor deosebiri ce sunt interpretate ca efecte ale unei mari variabilități.

Referitor la variabilitatea naturală a scrișului ar mai fi necesare câteva precizări care vor fi de folos pentru evitarea unor posibile confuzii. Astfel, variabilitatea scrierii nu trebuie confundată cu folosirea de către un scriitor a două sau mai multe tipuri de scriere, prin tipul de scriere înțelegându-se un scriș compus în exclusivitate sau în mare măsură din litere de același fel. Variabilitatea scrișului nu se confundă nici cu variantele de scriere (prin variantă de scriere înțelegând un anumit mod de scriere în cadrul același tip de scriere). Variantele de scriș pot fi însă considerate ca modalități de expresie ale variabilității.

În literatura de specialitate recentă am observat orientarea mai accentuată spre direcția noetică ce privește obiectul complex de studiu pe care îl reprezintă scrișul uman dintr-o perspectivă științifică, trans-disciplinară. Cu toate acestea, preocupările pentru cunoașterea modului în care operează creierul uman și înțelegerea rolului său în controlul funcțiilor motorii nu sunt tocmai noi.

Astfel, încă pe la 1200, *Albertus Magnus* (1206-1280) amintea despre compunerea creierului din mai multe „ventricule”, pe care mai târziu *Galenus* le descrie drept „sediile în care ajung senzațiile nervilor” înainte de a



fi preluate de „nervii motorii pentru a genera acțiuni (mișcări)” .

Această localizare funcțională în ventricule cerebrale a fost ideea dominantă a evului mediu și mai apoi în perioada renascentistă, când Leonardo da Vinci vorbește despre „spiritul nervos” ce trece prin nervii senzoriali.¹⁷

Thomas Willis (1621-1675) formulează ideea că diferitele părți ale creierului au funcții diferite, dar abia spre finele sec. XIX Hitzig și Fritsch, iar mai apoi Ferrier, conduc prin cercetările lor către înțelegerea corectă a funcțiilor corticale.

În 1881 Exner publică o lucrare în care descrie o zonă specifică a creierului unde ar fi localizat controlul dedicat scrierii, dar și în prezent știința nu a rezolvat disputa asupra unei zone unice dedicată scrierii.

Relația complexă dintre corpul uman și creierul său a fost și este încă studiată de numeroși savanți¹⁸. Ideea cea mai răspândită este aceea că în realitate avem de a face cu o rețea de zone ce contribuie la controlul motor și realizarea gestului cu conținut grafic. Scrisul este astfel privit ca „produs al unei interacțiuni complexe: minte, creier, corp uman, care interacționează între ei în mod dinamic, rezultând astfel caracteristicile individului”¹⁹.

Neuronul, apare astfel ca o celulă cu specific diferit de toate celelalte din corpul uman, având rolul și proprietatea de a transmite și primi impulsuri nervoase prin intermediul axonului. Sinapsele sunt căi de conexiune inter-neuronală, servind drept căi de circulație a impulsurilor în forma electrică și chimică la nivel neuronal.

Sunt cunoscuți în prezent circa cincizeci de neuro-transmițători, dintre care amintim: dopamina, adrenalina, serotonina, nor-adrenalina. Aceștia au roluri definite în anumite maladii sau manifestări umane. Astfel, agresivitatea, anxietatea, stările depresive, sunt produse ale dezechilibrării la nivel de neuro-transmițători în sistemul nervos central.

Intr-o prezentare schematizată putem spune că sistemul nervos este alcătuit dintr-o structură nervoasă centrală alcătuită din creier și un sistem nervos periferic alcătuit din filetele nervoase ce se extind de la acesta și elementele periferice (mușchi, tegument etc). Acestea contribuie la controlul miș-

cărilor complexe ce au ca produs final actul scrierii în cadrul cooperării regiunilor ce sunt atribuite unor mapări specifice ale scoarței cerebrale prin relaționarea zonelor cerebrale și senzoriale din structura sistemului nervos²⁰.

Așa cum s-a precizat și în diverse lucrări de specialitate, importante date ale medicinei aplicate grafoscopiei pot fi utile experților în evaluarea stărilor de care sufereau unii scriitori la momentul semnării²¹, ceea ce ar permite observarea unor elemente cum ar fi :

- variația în timp datorată vârstei;
- influența unor factori genetici ori ambientali (scrisul cu stânga, modele preluate de la alți scriitori ori din alte grafii: araba, japoneza etc., scrisul profesional, etc);
- gradul de pregătire școlară și frecvența scrierii;
- stări emoționale;
- boli și tratamente medicamentoase²²;

Chiar în SUA (unde aplicațiile grafologiei stârnesc încă o atitudine de neîncredere) a reluat prin Calliguri, Linton ș.a. studiile în acest sens.

Din păcate, în literatura română de specialitate nu sunt decât amintite aceste aplicații, ele fiind privite ani la rând ca produse ale grafologiei, înțelese ca ceva apropiat chiromanției, lipsit de un fundament științific adecvat. Ne propunem ca în viitor să dezvoltăm această linie de cercetare observând interesul și rezultatele altor sisteme de expertiză : Polonia, Italia, Germania.

Considerăm că formarea viitoarelor generații de experți grafici, de criminaliști, în general, va trebui să redevină produsul unor studii complexe de specialitate.

Bibliografie

1. L. Ionescu op.cit. p. 16.
2. L. Torbidoni „L Zanin-Grafologia Test teoretico pratico Brescia 1998 p. 33
3. Apud S. Lena L'attività grafica in età evolutiva: esame, ricerche, prospettive Libreria G. Moretti Ed. Urbino 1999 pag. 15.
4. S. Lena op.cit pag. 14 și urm.- cu referire la studiile realizate de L. Lurçat.
5. F. Lefebure Le dessin de l'enfant. Langage sans paroles Ed. Masson, Paris 1993 pag. 27.
6. M.Di Renzo I.Nastasi –Il linguaggio

grafico dell bambino, ed. La scuola Brescia 1989 pag. 93.

7. I. Conficoni Evoluzione della scrittura secondo Moretti, Scienze Umane & Grafologia nr. 8 1999, pag. 121.

8. S.Lena op.cit. –pag. 225.

9. I. Conficoni op. cit. pag. 124.

10. S.Lena op.cit. pag.87.

11. R. Constatin-op.cit, pag. 356;

12. S.Lena op. cit. pag.86-87

13. E. Caille(apud S. Lena op.cit)

14. A. Frățilă, A. Pășescu, A.D. Vasilescu- Expertiza criminalistică a scrisurilor dezorganizate-Ed. Continent XXI București 2002, pag. 20 și urm.

15. La perizia grafica a base grafologica, Ed. Istituto di indagini psicologiche Milano 1978 p. 78).

16. E.Solange-Pellat – Les lois de l'écriture, Paris, VUIBERT 1927, p. 14.

17. Michael P. Calliguri, Linton A. Mohammed op.cit. p.5.

18. Vincenzo Tarantino I fondamenti psicofisiologici della grafologia în lucrare colectiva Il Gestto Scritto, Giordano Editore, Mesagne 2007 p. 65.

19. E. Tarantino.op.cit .p.65

20. Michael P. Calliguri, Linton A. Mohammed op.cit. p.9.

21. P. Pastena,La variabilita della scrittura in perizia grafica, Ed. Giordano 2006 p. 7.

22. A. Bravo, Variazione naturali e artificiose della grafia, Ed. Moretti. Urbino 1998, p. 115.



CZU: 343.98(498)

DESPRE SISTEME DE EXPERTIZĂ DIFERITE ȘI UNELE DIRECȚII NECESARE DE DEZVOLTARE A SISTEMULUI DIN ROMÂNIA

Sorin ALĂMOREANU,

conf. univ. dr. hab. Facultatea de Drept, Universitatea „Babeș-Bolyai”, Cluj-Napoca, Laboratorul interjudețan de expertize criminalistice din Cluj, România

Donata DI MAIO,

(Italia)

Claudia GATTAMORTA,

(Italia)

Diferite sisteme de expertiza și unele direcții necesare de dezvoltare a sistemului din România.

Aceasta lucrare s-a conturat urmare a unor discuții ale celor trei autori asupra diferitelor sisteme de expertiză criminalistică, a diferențelor și similitudinilor ce pot apărea nu atât în problematica supusă examinării de către sistemul judiciar, cât mai ales în ce privește formarea și organizarea profesională, rolul și răspunderea experților.

Cuvinte-cheie: expertiză, sistem, dezvoltare, formare profesională.

About different systems of expertise and some necessary directions for developing the system in Romania.

This work has emerged as a result of discussions between the three authors on the different forensic expertise systems, differences and similarities that may arise not only in the subject matter under examination by the judiciary, especially as regards professional training and organization, the role and accountability of experts.

Keywords: forensic expertise, system, development, grounding.

În principal, dată fiind orientarea profesională a celor două experți din Italia ce au contribuit la această lucrare vor fi supuse analizei aspectele legate de expertiza scrisului.

Ne vom îndrepta astfel atenția mai întâi asupra unui sistem aflat la mare distanță: *Sistemul de expertiză din Japonia*.

Chiar dacă se află într-o fază incipientă, o atenție semnificativă este dată grafologiei pentru aplicațiile sale în zona orientării profesionale și a aprecierii corespondenței dintre „profilul grafologic” al unui solicitant și „fișa postului”. În acest domeniu sunt manifestări anuale congrese ale „consultanților pe probleme de muncă” și chiar un plan de formare profesională continuă la distanță.

În mod interesant, consultanța grafică este asigurată în majoritate de către avocați (în special cei tineri fiind la curent cu grafologia și expertiza grafică). De remarcat că în timp ce în Japonia există circa 40.000 avocați ce colaborează în sinergie¹, între aceștia doar unul este un expert grafic recunoscut și doar cca. 20% dintre avocați știu acest fapt.

Expertiza grafică este în principiu un „monopol” al poliției, iar mulți polițiști se specializează în domeniu devenind după pensionare experți criminaliști. Trebuie precizat că există o listă ce cuprinde în principal pe cei provenind din poliție a căror numire este deci mai frecventă. Cu toate acestea trebuie precizat că ei sunt totuși doar circa două sute², dar numele celor mai cunoscuți se

reduce la nivelul câtorva zeci. Numirea acestor experți are loc prin alegere directă de către tribunale.

La fel ca în România și Italia, experții pot oferi și consultanță cu caracter extrajudiciar, anterior deciziei de solicitare a unei expertize criminalistice.

Pentru consultanța solicitată de către părți, experții pot fi contactați direct de avocați sau chiar de părți, numele lor fiind comunicat apoi instanței. (Similar cu Romania și Italia).

Formarea profesională a experților grafici se află în ceea ce s-ar putea numi „o fază incipientă”, întrucât nu există decât câteva școli private de formare a experților, iar numărul celor înscriși la acestea este foarte redus. Se observă în ultimii ani o concentrare a efortului școlilor de grafologie de a extinde prin intermediul mass-media a cunoașterii aplicațiilor expertizei grafice.

Sistemul nipon de expertiză criminalistică nu cunoaște o reglementare sub aspectul cerințelor ce trebuie îndeplinite de o persoană pentru a putea fi recunoscută ca expert grafic. În principiu oricine se poate declara expert grafic. Solicitățile de expertiză grafică sunt relativ reduse în Japonia, ca și numărul experților în raport cu nivelul de populație și dezvoltare a țării.

În ultimii ani se observă concentrarea eforturilor spre dezideratul formării unei școli publice de formare a experților grafici, ideea fiind susținută în mod aparent paradoxal chiar și de unii din reprezentanții școlilor private de expertiză grafică.

Sistemul de expertiza din Italia

La începuturile sale, sistemul expertizei grafice din Italia funcționa cu „experți caligrafi”, care presupunea o persoană ce activează constant cu problemele scrisului, iar metoda folosită era cea caligrafică. Evoluția constantă a studiilor grafologiei presupunea și transformarea laturii criminalistice a acesteia în „grafologie judiciară”. În prezent, Italia are numeroase școli acreditate intern și internațional de formare a experților grafici. Școlile de experți grafici sunt recunoscute de către asociațiile profesionale ale experților, pregătind viitori experți prin intermediul unor cursuri de trei ani, ca și prin cursuri de specializare în expertiză criminalistică și studii post-diplomă cu o durată de minim 1,5 ani. Pe această cale se oferă un nivel de pregătire profesională unitar, ca și formarea profesională continuă cu scopul de a asigura pregătirea, competența și seriozitatea deontologică necesare unui asemenea sector profesional. Legea 4-2013, de altfel, tutelază pe toți profesioniștii - chiar cei neînscriși în liste - și impune aceste standarde profesionale, deontologice și de calitate⁴.

După obținerea diplomei la absolvirea școlii de experți, expertul grafolog⁵ poate să desfășoare activitatea în mediul judiciar și comercial (pentru consultanța grafologică profesională). În mediul judiciar expertul poate fi numit CTP (consultant tehnic al părților) sau CTU (consultant tehnic din oficiu).

Aceste roluri diverse pot fi înde-



plinite în cauze diferite, fără a exista o incompatibilitate de la o cauză la alta. În ceea ce privește rolul CTP, acesta este similar cu România – în sensul de a oferi consultanță profesională ca angajat al unei părți dintr-un proces, **rolul CTU** - este mai interesant, întrucât expertul la numirea sa de către judecător va funcționa ca un auxiliar al acestuia, oferindu-și experiența și cunoștințele profesionale la dispoziția organului judiciar pe tot parcursul procesului. Sunt însă și situații când un expert chemat de organul judiciar pentru a fi numit CTU poate refuza rolul, dacă anterior ar fi fost consultat de partea unei „Opinie pro-veritate” în aceeași cauză anterior supunerii ei în justiție³.

Calitatea de expert al părții nu impune necesitatea înscrierii în liste speciale ori la Tribunal, expertul putând desfășura activitatea în nume personal, solicitând onorarii în acord cu tarifele medii acceptat de asociațiile profesionale din domeniu.

Pentru a putea fi numit în calitate de Consultant Tehnic din Oficiu (CTU) expertul trebuie să se înscrie în lista Tribunalului local unde își are reședința depunând în acest sens documente privind atestarea calității de expert, studii, *Curriculum vitae et studiorum*, ca și documente de reședință. În ultimii ani, se generalizează practica de a solicita alături de aceste documente și acte doveditoare ale competențelor speciale, ca și ale parcursului profesional: portofoliul de lucrări anterioare, evoluția pregătirii profesionale, contracte de colaborare, publicații, în măsură a dovedi experiența și calitatea profesională. Acestea vor fi evaluate de către o comisie ce va acorda un punctaj adecvat evoluției profesionale continue și realizării unor lucrări de anumită complexitate.

Accesul la lista CTU devine astfel mai puțin imediat decât în reglementările anterioare și va fi condiționat de o necesară experiență profesională dobândită prin antecedentele angajării pentru diferitele instituții publice ori private, firme de avocatură, ori chiar persoane private.

Listele cu CTU sunt ținute de președinții Tribunalurilor și pot fi consultate de judecătorii care necesită în cursul soluționării unei cauze o consultanță specifică în pregătirea și evaluarea expertizei criminalistice ce o vor dispune în cursul procesului. Deși nu e permisă înscrierea

ca expert consultant la un alt Tribunal decât cel de domiciliu, există posibilitatea ca un judecător dintr-un alt oraș, după o suficientă motivare, să solicite înscrierea unui expert în lista teritorială unde operează.

Opinăm că nu ar fi lipsită de interes observarea posibilității de a introduce și în legislația noastră acest tip de consultanță pentru organele judiciare. Ele ar permite atenta pregătire a unor expertize și corecta evaluare a rezultatelor, reducând implicit timpul de lucru ce pot altfel incumba realizarea unor astfel de lucrări. Pe de altă parte, ea ar putea fi îndeplinită nu numai de către experți autorizați din cadrul laboratoarelor Justiției sau de cei ai Poliției, dar și de către experții privați. În opinia noastră, aceasta ar presupune, desigur, și existența unui cod deontologic determinat, precum și al unui organism care să poată dezbată eventualele incorectitudini.

Nu vom zăbovi asupra sistemului de expertize criminalistice din România, considerând că, în principiu, el este cunoscut. Vom face doar convenitele observații asupra faptului că formarea experților nu are o structură oficială în sensul propriu-zis, activitatea de formare continuă făcându-se în cadrul celor două institute de specialitate.

Vom menționa aici că există mastere la București (Facultatea de Electronică) Cluj (Facultatea de Drept) și Iași care se ocupă de problemele expertizelor criminalistice, însă niciunul nu oferă o formare propriu-zisă a experților criminaliști în sensul posibilității concrete de a putea aplica după terminarea studiilor pentru activitatea de expert în temeiul prevederilor actuale ale reglementărilor de domeniu OG 75/2000, L. 156/2012.

Sectorul expertizei criminalistice este oarecum unul „de nișă”, dar aduce cu el necesități serioase de „Know how” profesional. De aceea, considerăm necesară completarea legislației actuale și regândirea ei din perspectiva necesarului schimb de generații. În primul rând, ar fi necesară regândirea prev. art. din OG 75/2000 privind vechimea de 4 ani în expertizele criminalistice necesară pentru autorizarea ca expert criminalist. Actualele prevederi sunt în opinia noastră discriminante, iar completările aduse de Legea 156/2011 nu au adus deloc lumină. Astfel, art.4.lit d.din OG 75/2000 impune condiția pentru soli-

citantul dobândirii calității de expert criminalist autorizat să fi „desfășurat în mod neîntrerupt o activitate de profil de cel puțin 4 ani și are studii superioare de specialitate, dovedite cu diplomă de licență, în domeniul genului de expertiză criminalistică pentru care candidează”.

Pe această cale ne aflăm în situația de a permite accesul la calitatea de expert criminalist cu activitate privată doar pentru persoane care au funcționat inițial ca experți în cele două instituții (Justiție și Interne) limitând posibilități de formare și conducând la crearea unei „clase închise” de experți. Credem că ar fi necesară formarea Școlii Naționale de Criminalistică – în cadrul INM sau direct sub auspiciile MJ ca organ care răspunde în ansamblu de administrarea sistemului judiciar - care să servească la formarea noilor experți – edificând pe pregătirea lor prealabilă (chimie, electronică, fizică, drept, mecanică, etc) structura metodologică și procedurală necesară activității de expert. S-ar deschide, de asemenea, posibilități de integrare mai rapidă pe piața muncii a diverselor categorii de specialiști și s-ar obține atât de clamată de către unii „liberalizare a expertizelor criminalistice”.

Pe de altă parte, nu sunt clare căile prin care o persoană, care a funcționat mai mulți ani ca expert într-un anumit gen de expertiză, să poată fi verificată asupra calității activității și menținerii unor standarde profesionale reale.

Aceste modificări nu ar fi operante, credem, fără o clarificare a modului în care se poate acționa pentru verificarea probității și asigurarea răspunderii profesionale a experților criminaliști. Până la răspunderea penală pentru „mărturie mincinoasă” este necesară crearea unui organism capabil a acționa pentru asigurarea corectitudinii profesionale și excluderea celor ce încalcă normele de deontologie și corectitudine.

Bibliografie

1. Legea nr. 53 din 1967, Japonia.
2. Ordonanța Guvernului. nr. 75/2000, Romania.
3. Conform art. 223 Cod Procedură Penală și art. 192 Cod Procedură Civilă Italian.
4. Legea 4-2013, Italia.
5. Activitatea consultantului grafolog în practica profesională, Giuseppe Amico, 2015.