



CZU: 342.9:342.7(478)

RESPECTAREA DREPTURILOR OMULUI – PRINCIPIU FUNDAMENTAL AL ACTIVITĂȚII ADMINISTRATIVE A STATULUI

Iurie CERNEAN
doctorand

Articolul este consacrat problemei respectării drepturilor omului ca principiu fundamental al activității administrative a statului. Autorul evidențiază normele care consacră și garantează respectarea drepturilor omului în activitatea administrativă a statului, urmărind scopul de a evalua gradul de asigurare și garantare a principiului respectării drepturilor omului în activitatea administrativă a statului.

Cuvinte-cheie: drepturile omului, respectarea drepturilor omului, principiu fundamental, legislație administrativă, activitate administrativă, contencios administrativ.

RESPECT FOR HUMAN RIGHTS - FUNDAMENTAL PRINCIPLE OF THE ADMINISTRATIVE ACTIVITY OF THE STATE

The article is devoted to the problem of respecting human rights as a fundamental principle of the administrative activity of the state. The author emphasizes the norms that enshrine and guarantees the respect of human rights in the administrative activity of the state, pursuing the aim of evaluating the degree of assurance and guarantee of the principle of respecting human rights in the administrative activity of the state.

Keywords: human rights, respect for human rights, fundamental principle, administrative law, administrative activity, administrative litigation.

Introducere. Drepturile omului reprezintă o instituție importantă în statul de drept contemporan, întrucât conturează principalele condiții ce permit fiecărei persoane să-și dezvolte și să aplice cât mai eficient calitățile sale fizice, intelectuale, morale, socio-afective și spirituale. Drepturile decurg din aspirația tot mai pronunțată a omenirii la o viață în care să fie respectată și protejată demnitatea și valoarea fiecărui individ.

Drepturile fundamentale ale omului cuprind drepturile esențiale referitoare la existența și integritatea psihică, la dezvoltarea intelectuală și asigurarea materială a persoanei, precum și la participarea ei activă la conducerea statului.

În prezent, este general acceptat și recunoscut faptul că statului îi revine o obligație de natură constituțională de a respecta și asigura drepturile omului, precum și de a garanta apărarea efectivă a acestora în caz de încălcare sau contestare. Mai mult, statul este obligat să asigure respectarea drepturilor omului în cadrul activității sale administrative și să garanteze protecția/apărarea acestora în caz de vătămare prin activitatea administrativă. În contextul dat, considerăm că prezintă importanță în ce măsură obligația în cauză este reflectată în legislația în vigoare, ca o primă măsură de garantare a executării acesteia.

Scopul studiului. Ținând cont de cele menționate, în continuare ne propunem să realizăm o trecere în revistă a normelor juridice care consacră și garantează respectarea drepturilor omului în activitatea administrativă a statului, în vederea evaluării gradului de asigurare și garantare a principiului respectării drepturilor omului în activitatea administrativă a statului.

Rezultate obținute și discuții. Pornind de la faptul că Legea Fundamentală a statului este actul normativ principal care consacră obligațiile statului și ridică la rangul de principiu fundamental respectarea drepturilor omului, cercetarea subiectului propus considerăm că necesită a fi inițiată anume de la Constituția Republicii Moldova.

În contextul dat, doctrina constituțională constată existența unei funcții distincte a Constituției orientată spre protecția drepturilor omului, și anume *funcția de protecție a drepturilor omului* [6, p. 75]. Fără îndoială, o asemenea funcție este inerentă unei Constituții democratice. În acest sens, în studiile de specialitate se accentuează că principalul scop al unei Constituții constă în garantarea libertății și securității ființei umane sub toate aspectele sale [4, p. 56].

În concret, potrivit cercetătorilor [3, p. 36], *Constituția Republicii*

Moldova[2] asigură protecția drepturilor și libertăților omului în principal prin:

a) stipularea în art. 1 că: „*Republica Moldova este un stat de drept, democratic, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile lui, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme și sunt garantate*”.

b) *recunoașterea supremației dreptului internațional al drepturilor omului* în art. 4: „Dispozițiile constituționale privind drepturile și libertățile omului se interpretează și se aplică în concordanță cu Declarația Universală a Drepturilor Omului, cu pactele și cu celelalte tratate la care Republica Moldova este parte.” (alin. 1) „Dacă există neconcordanțe între pactele și tratatele privitoare la drepturile fundamentale ale omului la care Republica Moldova este parte și legile ei interne, prioritățile au reglementările internaționale.” (alin. 2);

c) *consacrarea unui întreg titlu (II) drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale ale omului*, relevând astfel importanța primordială a instituțiilor respective în viața statului și a societății. Acestea pot fi divizate în două mari categorii:

▪ *drepturile civile și politice* (dreptul la cetățenie și dreptul la protecție din partea statului atât în țară,



cât și în străinătate /art. 17 și 18/; prezumția nevinovăției /art. 21/; dreptul la viață, integritate fizică și psihică /art. 24/; libertatea individuală și siguranța persoanei /art. 25/; dreptul la apărare /art. 26/; dreptul la libera circulație /art. 27/; dreptul la viață intimă, familială și privată /art. 28/; inviolabilitatea domiciliului /art. 29/; secretul corespondenței /art. 30/; libertatea conștiinței /art. 31/; libertatea opiniei și a exprimării /art. 32/; dreptul la informație /art. 34/; dreptul de vot și dreptul de a fi ales /art. 38/; dreptul de a participa la administrarea treburilor publice /art. 39/; libertatea întrunirilor /art. 40/; libertatea partidelor și a altor asociații social-politice /art. 41/; dreptul de petiționare /art. 52/; dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică la recunoașterea dreptului pretins, la anularea actului și repararea pagubei /art.53/);

▪ *drepturile economice, sociale și culturale* (libertatea creației /art. 33/; dreptul la învățatură /art. 35/; dreptul la ocrotirea sănătății /art. 36/; dreptul la un mediu înconjurător sănătos /art. 37/; dreptul de a întemeia și de a se afilia la sindicate /art. 42/; dreptul la muncă, la negociere colectivă, la condiții echitabile și satisfăcătoare de muncă, la securitatea și igiena muncii, la remunerare și la protecție împotriva șomajului /art. 43/; dreptul la grevă /art. 45/; dreptul la proprietate privată și la protecția acesteia /art. 46/; dreptul la asistență și protecție socială, dreptul la un nivel de trai decent, dreptul la asigurare /art. 47/; dreptul familiei la protecție socială, legală și economică /art. 48 și 49/; dreptul mamei, al copilului și al tinerilor la ajutor și ocrotire specială /art. 50/; dreptul persoanelor handicapate la protecție specială /art. 51/).

d) *stabilirea unor interdicții în legătură cu drepturile omului*, de exemplu: „Proprietatea nu poate fi folosită în detrimentul drepturilor, libertăților și demnității omului” /art. 9 alin. (2)/; „Nimeni nu poate fi lipsit în mod arbitrar de cetățenia sa și nici de dreptul de a-și schimba cetățenia” /art. 17 alin. (2)/; „Cetățenii Republicii Moldova nu pot fi extrădați sau expulzați din țară” /art. 18 alin. (2)/; „Nicio lege nu poate îngădi accesul la justiție” /art. 20 alin. (2)/; „Nimeni nu poate fi condamnat pentru acțiuni sau omisiuni care, în momentul comiterii nu constituia un

act delictuos” /art. 22/; „Nimeni nu va fi supus la torturi, nici la pedepse sau tratamente crude, inumane ori degradante” /art. 24 alin. (2)/; „Pedepsa cu moartea este abolită. Nimeni nu poate fi condamnat la o asemenea pedeapsă și nici executat” /art. 24 alin. (3)/; „Țănuirea sau falsificarea informațiilor despre factorii ce sunt în detrimentul sănătății oamenilor se interzice prin lege” /art. 37 alin. (3)/; „Munca forțată este interzisă” /art. 44 alin. (1)/; „Nimeni nu poate fi expropriat decât pentru o cauză de utilitate publică, stabilită de lege, cu dreaptă și prealabilă despăgubire” /art. 46 alin. (2)/; „În Republica Moldova nu pot fi adoptate legi care ar suprima sau ar diminua drepturile și libertățile fundamentale ale omului și cetățeanului” /art. 54 alin. (1)/; „Exercițiul drepturilor și libertăților nu poate fi supus altor restrângeri decât celor prevăzute de lege, care corespund normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional și sunt necesare în interesele securității naționale, integrității teritoriale, bunăstării economice a țării, ordinii publice, în scopul prevenirii tulburărilor în masă și infracțiunilor, protejării drepturilor, libertăților și demnității altor persoane, împiedicării divulgării informațiilor confidentiale sau garantării autorității și imparțialității justiției” /art. 54 alin. (2)/; „Nicio revizuire a Constituției nu poate fi făcută, dacă are ca rezultat suprimarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor sau a garanțiilor acestora” /art. 142 alin. (2)/ etc.

e) *stabilirea expresă a unor obligații și îndatoriri pentru stat*, de exemplu: „Respectarea și ocrotirea persoanei constituie o îndatorire primordială a statului” /art. 16 alin. (1)/; „Statul asigură dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle” /art. 23 alin. (2)/; „Statul respectă și ocrotește viața intimă, familială și privată” /art. 28/; „Statul este obligat să ia măsuri pentru ca orice om să aibă un nivel de trai decent, care să-i asigure sănătatea și bunăstarea lui și familiei lui ...” /art. 47 alin. (1)/; „Statul ocrotește maternitatea, copii și tinerii, stimulând dezvoltarea instituțiilor necesare” /art. 49 alin. (2)/; „Statul răspunde patrimonial, potrivit legii, pentru prejudiciile cauzate prin erorile săvârșite în procesele penale de către organele de anchetă și instanțele ju-

decătorești” /art. 53 alin. (2)/; „Statul trebuie să asigure: ... g) sporirea numărului de locuri de muncă, crearea condițiilor pentru creșterea calității vieții ...” /art. 126 alin. (2)/ etc.

În opinia noastră, toate dispozițiile constituționale citate formează în ansamblul lor conținutul *principiului respectării drepturilor omului* ca principiu fundamental al statului, ce urmează să fie dezvoltat în întreaga legislație a acestuia.

Vorbind nemijlocit despre garantarea acestui principiu la nivelul activității administrative a statului, considerăm relevante a fi prevederile a cel puțin câtorva acte legislative.

În primul rând, avem în vedere *Legea cu privire la actele normative* nr. 100/2017[5], în art. 3 al căreia este expres prevăzut că unul dintre principiile activității de legiferare a statului este *respectarea drepturilor și libertăților fundamentale*. Prin urmare, dat fiind faptul că în categoria actelor normative elaborate și adoptate în cadrul procesului de legiferare intră și actele autorităților publice (autorităților administrației publice centrale de specialitate, autorităților publice autonome, autorităților unităților teritoriale autonome cu statut juridic special și autorităților administrației publice locale – conform art. 6 din *Legea* nr. 100/2017), este clar că principiul respectării drepturilor omului domină *activitatea normativă* a acestor autorități. Altfel spus, autoritățile în cauză sunt obligate să asigure respectarea drepturilor omului în procesul de elaborare și adoptare a actelor administrative cu caracter normativ.

Desigur, în contextul dat, este necesar de a atrage atenția și la problema actelor administrative cu caracter individual, deoarece și pe acest segment, autoritățile publice au aceeași obligație – să respecte drepturile omului.

Relevant în acest sens este *Codul administrativ al Republicii Moldova*[1], care stabilește în art. 3: „Legislația administrativă are drept scop reglementarea procedurii de înfăptuire 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”.



Suplimentar, necesită a fi explicată noțiunea de *interes public*, care potrivit art. 18 din Cod, vizează: „...ordinea de drept, democrația, *garanțarea drepturilor și a libertăților persoanelor*, precum și obligațiile acestora, satisfacerea necesităților sociale, realizarea competențelor autorităților publice, funcționarea lor legală și în bune condiții”.

Prin urmare, putem conchide că, în general, scopul legislației administrative este de a asigura *respectarea drepturilor și libertăților omului* în cadrul activității administrative și a controlului judecătoresc asupra acesteia. Mai mult, merită atenție faptul că legislația administrativă asigură respectarea acestui principiu nu doar de către autoritățile administrației publice, dar și de către instanțele de judecată în contextul exercitării controlului judecătoresc asupra activității administrative.

În legătură cu acest aspect, este de precizat că însăși instituția controlului judecătoresc asupra activității administrative are menirea de a restabili drepturile omului încălcate/vătămăte prin activitatea administrativă. În acest sens, art. 20 din *Codul administrativ* stabilește: „Dacă printr-o activitate administrativă se încalcă un drept legitim sau o libertate stabilită prin lege, acest drept poate fi revendicat printr-o acțiune în contencios administrativ, cu privire la care decid instanțele de judecată competente pentru examinarea procedurii de contencios administrativ, conform prezentului cod”.

Pe de altă parte, prezintă importanță și faptul că legislația administrativă consacră expres o serie de alte principii concrete obligatorii pentru autorități și instanțe, care într-un final, considerăm că au menirea de a garanta și asigura *respectarea drepturilor omului* atât în activitatea administrativă a autorităților publice, cât și în cadrul controlului judecătoresc exercitat asupra acesteia.

În funcție de sfera de întindere, *Codul administrativ* grupează principiile în trei categorii: principii comune (capitolul III, secțiunea 1), principii procedurii administrative (capitolul III, secțiunea 2) și principiile procedurii de contencios administrativ (capitolul III, secțiunea 3).

La categoria **principiilor comune** (proprii atât procedurii administrative,

cât și procedurii contenciosului administrativ), sunt atribuite următoarele principii:

- *Legalitatea* (art. 21): (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.

- *Cercetarea din oficiu* (art. 22): (1) Autoritățile publice și instanțele de judecată competente cercetează starea de fapt din oficiu. Acestea stabilesc felul și volumul cercetărilor și nu sunt legate nici de expunerile participanților, nici de cererile lor de reclamare a probelor. (2) Faptele deja cunoscute autorităților publice sau instanțelor de judecată competente, faptele general notorii și faptele prezumate în virtutea prevederilor legale nu necesită a fi probate, până la proba contrarie.

- *Egalitatea de tratament* (art. 23): (1) Autoritățile publice și instanțele de judecată competente acționează respectând principiul egalității și nediscriminării. (2) Autoritățile publice și instanțele de judecată competente trebuie să trateze în mod egal persoanele aflate în situații similare. Orice diferență de tratament trebuie justificată în mod obiectiv. (3) Atât în cadrul procedurii administrative, cât și în cadrul procedurii de contencios administrativ sau ca rezultat al acestora, nicio persoană nu poate beneficia de privilegii, nu poate fi dezavantajată, lipsită de drepturi sau scutită de obligații pe motiv de rasă, origini familiale, sex, limbă, cetățenie, apartenență etnică, religie, convingeri politice sau ideologice, educație, situație economică, condiție socială.

- *Bună-credință* (art. 24): (1) Participanții la procedura administrativă și procedura de contencios administrativ trebuie să își exercite drepturile și să își îndeplinească obligațiile cu bună-credință, fără a încălca drepturile procesuale ale altor participanți. (2) Participantul, care își exercită drepturile procesuale în mod abuziv și nu își îndeplinește obligațiile procesuale cu

bună-credință, răspunde potrivit legii pentru prejudiciile materiale și morale cauzate.

- *Imparțialitatea* (art. 25): Autoritățile publice și instanțele de judecată competente trebuie să își exercite atribuțiile legale în mod imparțial, indiferent de propriile convingeri sau interesele persoanelor care le reprezintă.

- *Limba de procedură* (art. 26): Limba de procedură în fața autorităților publice și a instanțelor de judecată competente este cea prevăzută de legislație.

- *Aplicarea termenului rezonabil* (art. 27): În cazul în care prezentul cod sau alte legi speciale nu impun un anumit termen, autoritățile publice și instanțele de judecată competente trebuie să acționeze într-un termen rezonabil.

La categoria **principiilor speciale ale procedurii administrative**, Codul prevede:

- *Eficiența* (art. 28): (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.

- *Proporționalitatea* (art. 29): (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 disproportională în raport cu scopul urmărit.

- *Securitatea raporturilor juridice* (art. 30): (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.



- *Motivarea* (art. 31): Actele administrative individuale și operațiunile administrative scrise trebuie să fie motivate.

- *Comprehensibilitatea și transparența acțiunilor autorităților publice* (art. 32): (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.

- *Comunicarea* (art. 33): Comunicarea interinstituțională și comunicarea cu participanții sau cu publicul în cadrul procedurii administrative se face prin orice mijloc (verbal, poștă, telefon, fax, poștă electronică etc.), acordându-se prioritate mijloacelor care asigură o mai mare eficiență, rapiditate și economie de costuri.

- *Cooperarea* (art. 34): Autoritățile publice au obligația să contribuie și să colaboreze în vederea realizării competențelor ce le revin potrivit legii.

- *Răspunderea* (art. 35): Autoritățile publice și persoanele fizice care le reprezintă răspund, după caz, penal, contravențional, civil sau disciplinar pentru neexecutarea sau executarea necorespunzătoare a activității administrative, în condițiile legii.

La categoria **principiilor speciale ale procedurii contenciosului administrativ**, Codul prevede:

- *Supremația dreptului* (art. 36): (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.

- *Independența judecătorilor* (art. 37): La înfăptuirea controlului judecătoresc asupra activității administrative, instanțele de judecată competente și judecătorii competenți sunt independenți

și se supun numai legii. Orice imixtiune în activitatea de judecată este inadmisibilă și atrage răspunderea prevăzută de lege.

- *Audierea juridică și dreptul la un proces echitabil* (art. 21): (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.

- *Accesul liber la justiție* (art. 39): (1) Controlul judecătoresc 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.

- *Dreptul la apărare* (art. 40): (1) Dreptul la apărare este garantat. (2) Participanților la proces li se asigură posibilitatea de a participa la toate etapele de desfășurare a procesului. (3) Instanța de judecată poate dispune înfățișarea în persoană a participanților la proces, chiar și atunci când acestea sunt reprezentate.

- *Oralitatea* (art. 41): Dezbaterile judiciare în cauzele de contencios administrativ se desfășoară verbal, dacă legea nu prevede altfel.

- *Nemijlocirea* (art. 42): Probele se administrează nemijlocit de către instanța de judecată competentă care soluționează litigiul, dacă legea nu prevede altfel.

- *Contradictorialitatea și egalitatea în drepturi procedurale a participanților la proces* (art. 43): Examinarea judiciară a cauzelor de contencios administrativ se desfășoară în baza principiului contradictorialității și al egalității în drepturi procedurale ale participanților la proces.

Generalizând asupra acestor principii, considerăm necesar a sublinia că ele au menirea să asigure respectarea drepturilor fundamentale ale omului prin intermediul garantării drepturilor procedurale ale persoanelor care

interacționează cu autoritățile publice și care se consideră vătămate de către acestea. Prin esență, putem atesta o dublă garantare a respectării drepturilor omului, care este absolut necesară, mai ales din considerentul că, în cadrul procedurilor judiciare, poziția persoanei vătămate prin activitate administrativă trebuie să fie egalată cu poziția autorității publice chemată să răspundă pentru încălcările admise. Doar în asemenea condiții este posibilă înfăptuirea justiției și o apărare efectivă a drepturilor persoanei vătămate de autoritățile publice ale statului.

Dincolo de reglementările în materie, pe care le apreciem a fi binevenite și complete, totuși considerăm că garanția finală a respectării drepturilor omului în activitatea administrativă a statului rezidă în capacitatea sistemului judiciar de a înfăptui o justiție corectă și echitabilă, bazată pe lege, Constituție și standardele democratice general acceptate într-un stat de drept.

Bibliografie

1. *Codul administrativ al Republicii Moldova* nr. 116 din 19.07.2018. În: Monitorul Oficial nr. 309-320 din 17-08-2018.
2. *Constituția Republicii Moldova* din 29 iulie 1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 78 din 29.03.2016 (cu modificări ulterioare aduse prin Legea nr. 256 din 25.11.2016 și Legea nr. 70 din 13.04.2017).
3. Costachi Gh. *Direcții prioritare ale edificării statului de drept în Republica Moldova*. Tipografia Centrală, Chișinău, 2009.
4. Costachi Gh., Potînga A. *Asigurarea drepturilor omului în lume*. Chișinău: Editura Epigraf, 2003.
5. *Legea cu privire la actele normative* nr. 100 din 22-12-2017. În: Monitorul Oficial Nr. 7-17 din 12-01-2018.
6. Тодыка, Ю. Н. *Конституция Украины: проблемы теории и практики*. Харьков: «Факт», 2000.

DESPRE AUTOR/ ABOUT AUTHOR
CERNEAN Iurie,
doctorand, Institutul de Cercetări Juridice,
Politice și Sociologice
e-mail: iurie.cernean@gmail.com