

**MINISTERUL EDUCAȚIEI, CULTURII ȘI CERCETĂRII  
AL REPUBLICII MOLDOVA**  
**INSTITUTUL DE CERCETĂRI JURIDICE, POLITICE ȘI SOCIOLOGICE**

**DEZVOLTAREA CADRULUI JURIDIC  
AL REPUBLICII MOLDOVA ÎN CONTEXTUL  
NECESITĂȚILOR DE SECURITATE  
ȘI ASIGURARE A PARCURSULUI EUROPEAN**

**(Partea a II-a)**

**CHIȘINĂU • 2019**

**Culegerea este recomandată pentru publicare  
de Consiliul Științific al Institutului de Cercetări Juridice, Politice și Sociologice**

Lucrarea reflectă sinteza cercetărilor științifice realizate în cadrul proiectului instituțional „Dezvoltarea cadrului juridic al Republicii Moldova în contextul necesităților de securitate și asigurare a parcursului european”. Cercetările științifice dezvăluie dimensiunea juridică a vectorului european al Republicii Moldova, sesizează eforturile Consiliului Europei pentru prevenirea și combaterea corupției în spațiul european, redau aspecte contradictorii ale conceptului de „securitate juridică”, construcția mecanismelor de guvernare în Republica Moldova, pun în evidență secvențe din istoria statului și dreptului național, inclusiv creația legislativă a Sfatului Țării – organ plenipotențiar al Basarabiei din anii 1917-1918, reflectă incertitudinea și neconstituționalitatea unor prevederi din Codul Administrativ al Republicii Moldova, conturează abaterile de la principiile preeminenței dreptului, securității juridice și calității normelor de drept în procesul de legiferare, abordează reforma de drept și cea bancară din Republica Moldova și impactul acestora asupra securității financiar-bancare a statului, fundamentează regimul constituționalității al inalienabilității bunurilor din domeniul public ca o necesitate de securitate și asigurare a parcursului european, argumentează necesitatea sporirii rolului instituției medierii la înfăptuirea justiției, recomandă implementarea bunelor practici europene în materia răspunderii civile delictuale pentru prejudiciile cauzate de produsele cu defect, integrarea normelor internaționale în domeniul dreptului asigurărilor sociale, denotă corelația dintre protecția drepturilor omului și combaterea criminalității, respectiv a infracțiunilor contra inviolabilității domiciliului, precum și a celor săvârșite prin violență.

Lucrarea poate servi drept suport de asistență pentru factorii decizionali la elaborarea politicilor publice ce țin de problematica securității statului și armonizarea legislației. Totodată, lucrarea poate fi de interes și utilitate pentru cei antrenați în cercetare, pentru reprezentanții instituțiilor de drept și, nu în ultimul rând, pentru deputați, politicieni și alte persoane cu implicație în viața social-politică din Republica Moldova.

**Coordonator:** VALERIU CUȘNIR, doctor habilitat în drept

**Prepress:** Lilia ȘTEFU

**Procesare computerizată:** Elena CURMEI

**Copertă:** Vitalie LECA

**Autorii poartă întreaga responsabilitate pentru conținutul științific al textelor.**

**Descrierea CIP a Camerei Naționale a Cărții**

**Dezvoltarea cadrului juridic al Republicii Moldova în contextul necesităților de securitate și asigurare a parcursului european** / Min. Educației, Culturii și Cercet. al Rep. Moldova, Inst. de Cercet. Juridice, Politice și Sociologice; coord.: Valeriu Cușnir. – Chișinău: Institutul de Cercetări Juridice, Politice și Sociologice, 2019 (ÎS FEP "Tipografia Centrală") – . – ISBN 978-9975-3298-7-3.

Partea a 2-a. – 2019. – 252 p. – Texte: lb. rom., rusă. – Cuprins paral.: lb. rom., engl. – Rez.: lb. engl. – Referințe bibliogr. la sfârșitul art. și în subsol. ISBN 978-9975-3298-8-0.

34(478)(082)=135.1=161.1

D 35

## INTRODUCERE

Proiectul instituțional de cercetări științifice fundamentale și aplicative „15.817.06.12F Dezvoltarea cadrului juridic al Republicii Moldova în contextul necesităților de securitate și asigurare a parcursului european” prin Ordinul nr. 1857 din 17 decembrie 2018 al Ministerului Educației, Culturii și Cercetării al Republicii Moldova a fost extins prin formularea unor noi obiective desprinse din problematica Proiectului menționat până la 31 decembrie 2019. Culegerea de față constituie rezultatele cercetărilor științifice din cadrul proiectului instituțional extins și o continuitate a proiectului instituțional.

Cercetările științifice redată în culegere dezvăluie dimensiunea juridică a vectorului european al Republicii Moldova, sesizează eforturile Consiliului Europei și ale Uniunii Europene pentru prevenirea și combaterea corupției în spațiul european. Cooperarea europeană și cea internațională în domeniul anticorupție este un obiectiv, dar și o premisă ce trebuie avută în vedere, urmărindu-se nu numai stabilirea și interpretarea tuturor aspectelor corupției în mod unitar, dar și asigurându-se colaborarea eficientă a autorităților și organelor competente în materie anticorupțională. Instituțiile Consiliului Europei și ale Uniunii Europene aplică instrumentariul juridic supus cercetării, exercitând monitorizarea executării legislației în domeniul prevenirii și combaterii corupției, întocmind rapoarte și formulând recomandări statelor, inclusiv sesizând bunele practici pentru a fi urmate.

Conceptul de „securitate juridică” constituie o stare de protecție a persoanei (societății și statului) în raport cu anumite amenințări specifice, asociate cu calitatea legii, cu carențele textului normativ al actului, iar factorii care generează securitate juridică sunt, în primul rând, legiuitorul – responsabil de parametri calitativi ai legii, în al doilea rând, subiecții abilitați să aplice legea - persoane responsabile de interpretarea și aplicarea uniformă a legii.

Funcționalitatea regimului parlamentar în Republica Moldova este în funcție de procesul de colaborare echilibrată dintre puterea legislativă, executivă și judiciară. Este de constatat că unele ramuri ale puterii deseori sunt subiect a tot felul de presiuni. Cu titlu de exemplu ar fi presiunile

exercitate de înalți demnitari asupra autorității judecătorești, și nu numai. La rândul său, însuși cadrul de funcționare a regimului parlamentar în Republica Moldova poate genera situații de dezechilibru. Aceste momente devin problematice și suscită diverse dezbateri științifice în doctrină.

Securitatea populației unui stat, inclusiv a Republicii Moldova, este determinată de gradul de suveranitate de care dispune statul, or doar o suveranitate veritabilă poate asigura cetățenilor securitatea și demnitatea vieții. Astfel, suveranitatea reprezintă „trăsătura fundamentală a statului, care constă în supremația puterii de stat în interiorul țării și independența ei în relațiile internaționale față de puterea oricărui alt stat” .

Cercetarea pune în evidență secvențe din istoria statului și dreptului național, specificul evoluției doctrinei suveranității în Principatul Moldova, inclusiv creația legislativă a Sfatului Țării – organ plenipotențiar al Basarabiei din anii 1917-1918, mai multe proiecte de legi au fost discutate și aprobate de Sfatul Țării, contribuind la consolidarea și dezvoltarea comunității. Opera și tehnica creației legislative a Sfatului Țării prezintă un interes deosebit și poate servi drept model pentru știința juridică și pentru legiuitorul contemporan.

Sunt relevante argumentele științifice privind incertitudinea și neconstituționalitatea unor prevederi din Codul Administrativ al Republicii Moldova, precum și referitor la abaterile de la principiile preeminenței dreptului, securității juridice și calității normelor de drept în procesul de legiferare. Carențele admise la elaborarea și adoptarea Codului Administrativ al Republicii Moldova în mare parte au fost generate de necorespunderea acestora conform art. 23 alin. (2) din Constituția Republicii Moldova și criteriilor de claritate.

„Furtul miliardului” și problemele din sectorul financiar-bancar au lovit și vor continua să lovească bunăstarea fiecărui cetățean al Republicii Moldova, iar în consecință producând un impact devastator asupra securității naționale, fapt care în ultimă instanță a adus atingere suveranității și independenței naționale. Evenimentele în cauză justifică necesitatea unor reforme de substanță ale sectorului bancar, determinând misiunea Băncii Naționale a Moldovei de a redobândi încrederea publicului în sectorul bancar.

Problematica patrimoniului administrației publice, în special a bunurilor domeniului public, componenta cea mai importantă a patrimoniului acesteia, a fost și este tratată în continuare ca o chestiune marginală, atât de către legiuitor, cât și de către administrație. Din acest motiv, este lesne de înțeles că nici particularii, cei care de fapt intră de multe ori în relații contractuale

cu statul și primesc dreptul de a utiliza bunuri ale acestuia, nu demonstrează un apetit deosebit în a trata bunurile publice cu respectul și responsabilitatea cuvenite. În majoritatea statelor cu o solidă cultură administrativă, dar și civică, domeniul public este considerat ca o avere comună a colectivității, iar abuzurile în exploatarea acestuia sunt drastic sancționate prin proceduri administrative sau penale.

Medierea reprezintă o instituție relativ nouă pentru sistemul național de justiție. Se constată că acolo unde medierea a fost instituționalizată și a fost creat spațiul de desfășurare și implementare sub tutela expresă a Ministerului Justiției, eficiența și eficacitatea sa sunt mult mai ridicate. La nivel european se atestă utilizarea la o scară largă a medierii, fapt care indică la diversificarea modalităților de realizare a conceptului justiției restaurative în funcție de tradițiile locale, de sistemul legislativ și cel instituțional.

Evoluția instituției răspunderii civile delictuale a fost influențată de factori de ordin moral, factori economici și politici, însă factorul european și cel al globalizării în ultimul timp exercită un impact major asupra acestei forme de răspundere juridică. Oscilațiile doctrinare în raport cu menținerea culpei (vinovăției) ca fundament al răspunderii civile delictuale, consacrarea răspunderii civile obiective ca regulă generală au existat ani în șir și vor mai dura; pentru spațiul juridic național fundamentarea răspunderii civile delictuale pe criterii obiective este prematură. Sunt demne de apreciat și opțiunile privind limitarea rolului culpei în cadrul răspunderii civile delictuale, cu condiția ca legiuitorul să reglementeze expres aceste limitări prin lege.

Protecția drepturilor omului prin instrumente juridice de transpunere a acestor drepturi în prevederi legale a devenit un imperativ al timpului. Pornind de la faptul că instrumentele juridice internaționale prescriu standarde minime de protecție a drepturilor omului, aceasta nu împiedică statul să reglementeze mai larg unele drepturi sau libertăți, în speță dreptul la inviolabilitatea domiciliului consacrat în art. 29 din Constituția Republicii Moldova și protejat inclusiv prin incriminarea faptei de violare de domiciliu în art.179 Cod Penal al Republicii Moldova.

Politica procesual-penală a statului este determinată în mare măsură de scopul procesului penal și este orientată, pe de o parte, spre protecția drepturilor persoanelor care volens/nolens au fost atrase în sfera justiției penale, iar pe de alta, spre combaterea și contracararea criminalității. Astfel,

prin protecția persoanei, societății și statului de infracțiuni (în sensul art.1 alin. (2) Cod Procedură Penală al Republicii Moldova) este urmărit de Legislativ nu numai scopul de combatere a criminalității concomitent cu garantarea dreptului constituțional de acces liber la justiție (art.20), dar și repunerea persoanelor în drepturile violate ca urmare a comiterii infracțiunilor: la libertate individuală și siguranță; la viața privată; la proprietate etc., precum și compensarea prejudiciilor cauzate de infracțiuni.

Ocrotirea familiei împotriva oricăror fapte care pot leza existența acesteia constituie una dintre primele priorități ce au determinat necesitatea apărării ordinii sociale, astfel încât prevenirea și combaterea violenței intrafamiliale, violenței bazate pe gen constituie o prioritate a statului și societății.

**Valeriu CUȘNIR, *doctor habilitat în drept,*  
*coordonator al ediției***

# CAPITOLUL I

## DREPT EUROPEAN

### 1.1. POLITICA LEGISLATIVĂ ANTICORUPȚIONALĂ ÎN SPAȚIUL EUROPEAN

#### 1.1. ANTI-CORRUPTION LEGISLATIVE POLICY IN EUROPEAN AREA

##### Summary

*The Council of Europe efforts made in fighting corruption are reflected in a relative big number of normative acts, drafted in this sense, the most important of which are: Criminal Law Convention on Corruption, Civil Law Convention on Corruption, Convention on laundry, discovery, séquestration and confiscation of infarction products, Council of Europe Committee of Ministers Resolution Nr. 97/24 containing the 20 directive principles on fighting against corruption; Council of Europe Committee of Ministers Resolution Nr. 99/5 on Group of States against Corruption (GRECO); Actions Program against corruption elaborated by the multidisciplinary group on corruption (GMC), Octopus Program (I and II), Program FATF: the anticorruption initiative for the Stability Pact for South - Eastem Europe.*

Corupția este la fel de veche precum însăși ideea de stat; domeniile în care ea apare se schimbă odată cu dezvoltarea societății, iar formele și dimensiunile sale sunt în continuă evoluție. Corupția are efecte negative asupra tuturor dimensiunilor societății: subminează procesul decizional, deformează concurența, provoacă probleme pe piețele libere, subminează încrederea cetățenilor în instituții, dar și moralitatea și etica necesare pentru o bună funcționare a democrației. Pentru a combate fenomenul corupției și pentru a-i reduce efectele devastatoare, numeroase foruri internaționale au adoptat documente în această direcție. De când fenomenul corupției a devenit o problemă globală, comunitatea internațională, și bineînțeles și Uniunea Europeană, au fost nevoite să elaboreze măsuri comune și să creeze instrumente pentru prevenirea și combaterea acestui fenomen la nivel internațional și regional.

Eforturile depuse de Consiliul Europei pentru prevenirea și combaterea corupției sunt marcate de numărul relativ mare de acte normative elaborate în acest sens, inclusiv: Convenția penală a Consiliului Europei privind corupția;

Convenția civilă a Consiliului Europei privind corupția; Convenția Consiliului Europei privind spălarea, descoperirea, sechestrarea și confiscarea produselor infracțiunii; Rezoluția Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei nr.97/24 conținând cele 20 de principii privind lupta împotriva corupției; Rezoluția Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei nr.7 din 5 mai 1998 privind Grupul Statelor împotriva Corupției (GRECO); Programul de acțiune împotriva corupției elaborat de Grupul Multidisciplinar privind corupția (G.M.C.); Programele Octopus I și Octopus II; Programul F.A.T.F; Inițiativa Anticorupție pentru sud-estul Europei.

Consiliul Europei a jucat un rol semnificativ în combaterea corupției pe plan internațional începând de la a XIX-a Conferință a miniștrilor de Justiție ai Europei desfășurată la Malta în 1994, politica legislativă fiind marcată de următoarele *normativități*:

### **Rezoluția Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei nr. 97/24 [1]**

Acest document a fost adoptat de Consiliul de Miniștri al Consiliului Europei la 6 noiembrie 1997 și cuprinde 20 de principii directoare pentru lupta împotriva corupției.

1. Luarea unor măsuri eficiente pentru prevenirea corupției, avându-se în vedere sensibilizarea opiniei publice și promovarea de comportamente etice;
2. Incriminarea coordonată a corupției naționale și internaționale;
3. În ceea ce privește persoanele cu atribuții în prevenirea, anchetarea, urmărirea și sancționarea infracțiunilor de corupție, acestea trebuie să se bucure de independența și de autonomia necesară exercitării funcțiilor lor, să nu fie influențați, să dispună de mijloace pentru obținerea probelor, să facă referire la protecția martorilor, a persoanelor care ajută la descoperirea adevărului și la apărarea secretului investigațiilor judiciare;
4. Luarea de măsuri în vederea sechestrării și confiscării produselor corupției;
5. Luarea de măsuri pentru a evita folosirea persoanelor juridice în scopul disimulării comiterii infracțiunilor de corupție;
6. Vegherea la limitarea oricărei imunități privind investigația judiciară, urmărirea și sancționarea referitoare la infracțiunile de corupție numai la ceea ce este necesar într-o societate democratică;
7. Favorizarea specializării persoanelor sau organismelor abilitate cu lupta împotriva corupției și acordarea de mijloace necesare exercitării funcțiilor lor;



8. Legislația fiscală și autoritățile cu atribuții în aplicarea acesteia să contribuie la lupta împotriva corupției în mod eficient și coordonat prin neacordarea în drept sau în practică a deductibilității fiscale, a comisi- oanelor oculte sau a altor cheltuieli legate de corupție;
9. Organizarea, funcționarea și procesele decizionale ale administrațiilor publice trebuie să țină cont de imperativul luptei anticorupție, asigu- rândându-se transparența acestora;
10. Reglementările referitoare la drepturile și îndatoririle agenților publici să fie conforme cu exigențele luptei anticorupție și să prevadă măsuri disciplinare corespunzătoare;
11. Activitățile administrațiilor publice și ale sectorului public trebuie să fie supuse unor proceduri corespunzătoare de verificare a conturilor;
12. Sublinierea rolului procedurilor de verificare a conturilor în prevenirea și detectarea corupției în afara administrațiilor publice;
13. Responsabilitatea administrațiilor publice de a ține cont de consecințe- le actelor de corupție comise de funcționarii publici;
14. Adoptarea de proceduri privind piețele publice de o transparență adecvată, care să favorizeze concurența loială și să-i descurajeze pe corupători;
15. Adoptarea de coduri de conduită și de reglementări privind finanțarea par- tidelor politice și a campaniilor electorale care să descurajeze corupția;
16. Mass-media trebuie să se bucure de garantarea libertății de a primi sau de a transmite informații privind faptele de corupție;
17. Statele să asigure prin legislația civilă respectarea normelor privind ne- cesitatea luptei anticorupție, prevăzând recursuri eficiente pentru cei vătămați;
18. Să fie încurajată cercetarea științifică privind corupția;
19. Luarea în considerare a tuturor aspectelor anticorupție (legăturile cu criminalitatea organizată și spălarea banilor etc.);
20. Dezvoltarea cooperării internaționale în toate domeniile de combatere a corupției.

Prin aceste măsuri se consideră că fenomenul corupției ar putea fi combătut. În dispozițiile finale ale documentului se prevede necesitatea integrării acestor principii în cadrul juridic național de către toate statele membre ale Consiliului European. Cu toate că în Republica Moldova există un cadrul juridic și instituțional care formal corespunde standardelor europene anticorupție, în rapoartele de evaluare a situației din țară, structurile europene și alte entități internaționale au remarcat o amploare a corupției, o economie lipsită de libertate, justiție selectivă, devalizarea sectorului bancar, însăși Republica Moldova fiind considerată în

continuare o țară parțial liberă [2]. Potrivit raportului World Justice Project (WJP), în anul 2019 Republica Moldova la capitolul „supremația legii” s-a situat pe locul al 83-lea din 126, alături de Vietnam și China [3]. Parlamentul European, Consiliul Uniunii Europene și Comisia Europeană în Declarația comună din 4 iulie 2017 prevăd acordarea asistenței financiare pentru Republica Moldova doar dacă autoritățile vor îndeplini anumite condiții (în total 28 de condiții), printre care: respectarea statului de drept, combaterea corupției, reforma judiciară, ajustarea Codului Audiovizualului, dar, mai ales, punerea legislației electorale în acord cu recomandările Comisiei de la Veneția [4].

### **Programul de acțiune împotriva corupției elaborat de Grupul Multidisciplinar privind corupția (GMC) [5]**

Grupul Multidisciplinar împotriva Corupției (GMC), creat în 1995, a fost mandatat să elaboreze anumite instrumente juridice internaționale, de natură să contribuie la sporirea eficienței acțiunilor de prevenire și combatere a corupției. Grupul Multidisciplinar privind corupția avea sarcina de a prezenta Comitetului Miniștrilor al Consiliului Europei un proiect care să aibă în vedere crearea unui mecanism apt să vegheze la respectarea principiilor anticorupție în țările unde acestea sunt aplicate și să valorifice instrumentele juridice internaționale din această materie.

Programul este structurat în patru capitole, fiecare tratând probleme distincte privind corupția:

- ◆ în primul capitol se insistă pe diferențierea dintre ceea ce înseamnă corupție în sens larg sau în sens restrâns; se au în vedere reglementările normative din diferite puncte de vedere existente în diverse state;
- ◆ în capitolul doi se tratează problemele actorilor implicați în acest fenomen, adică ale celor ce pot fi subiecți activi ai infracțiunilor de corupție; tot în cadrul acestui capitol se fac referiri la drepturile și obligațiile persoanelor și ale instituțiilor specializate în combaterea faptelor de corupție;
- ◆ capitolul al treilea este destinat măsurilor de prevenție a corupției, măsurilor procedurale privind investigarea cazurilor de corupție, sechestrarea și confiscarea produselor rezultate din corupție, precum și problema corupției în cadrul cooperării internaționale;
- ◆ ultimul capitol este rezervat problemei finanțării partidelor politice, tratată ca aspect nu mai puțin important în lupta anticorupție, a rolului grupurilor de presiune și a influenței mas-mediei; la fel se promovează cercetarea științifică și formarea unor programe adecvate, inclusiv și schimbul de experiență practică.

**Rezoluția Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei nr.7 din 5 mai 1998 privind Grupul de state împotriva corupției (GRECO) [6]**

La 5 mai 1998 Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei creează GRECO (Grupul de state împotriva corupției) sub forma unui Acord internațional, care are ca obiectiv monitorizarea respectării celor 20 de principii directorii privind prevenirea și combaterea corupției, precum și de a pune pe rol instrumente juridice internaționale adecvate. Documentul a fost semnat de reprezentanții Comitetului Miniștrilor ai Belgiei, Ciprului, Estoniei, Finlandei, Franței, Germaniei, Greciei, Islandei, Irlandei, Lituaniei, Luxemburg, României, Slovaciei, Sloveniei, Spaniei și Suediei la 1 mai 1999. Crearea GRECO are la bază proiectul elaborat de Grupul Multidisciplinar privind corupția și adoptat de Comitetul Miniștrilor prin Rezoluția nr.7 la 5 mai 1998.

Republica Moldova a aderat la GRECO prin Legea nr. 297 din 22 iunie 2001, iar din mai 2002 reprezentantul țării participă la lucrările acestui organism internațional [6]. GRECO a fost constituit de statele membre ale Consiliului Europei ca un instrument funcțional și eficient de monitorizare, evaluare și impact asupra politicilor anticorupție.

Printre funcțiile de bază ale GRECO, stabilite în art.2 al Actului de constituire, menționăm:

- să urmărească aplicarea principiilor directoare pentru lupta împotriva corupției, așa cum au fost adoptate de Comitetul Miniștrilor al Consiliului Europei;
- să urmărească punerea în aplicare a instrumentelor juridice internaționale adoptate.

În cadrul Programului de acțiune împotriva corupției GRECO au reprezentanți din Comitetul European de Cooperare Juridică (C.E.D.C.J.) și Comitetul European pentru probleme penale (C.D.P.C.). În prezent, 46 de state sunt membre ale GRECO, printre care și SUA. La acest acord pot adera nu numai statele membre ale Consiliului Europei, ci oricare stat care ratifică Convenția penală și Convenția civilă privind corupția.

**Convenția penală privind corupția din 27 ianuarie 1999 [7]**

Ca urmare a adoptării de către miniștrii de Justiție ai statelor europene în cadrul celei de-a 21-a Conferințe desfășurate la Praga în 1997 a Rezoluției anticorupționale era necesară aplicarea rapidă a Programului de acțiune împotriva corupției și elaborarea unei Convenții penale privind corupția, care să prevadă incriminarea coordonată a infracțiunilor de corupție, o cooperare

consolidară în investigarea unor asemenea fapte și un mecanism eficace de urmărire penală, accesibil în mod egal statelor membre și celor nemembre.

Convenția penală privind corupția are un conținut complex, constituind un progres în domeniul reglementării infracțiunilor de corupție. Ea reușește să pună la un loc toate incriminările deja existente, completându-se lacunele și adăugând elemente noi.

Prin Convenție este incriminată atât corupția activă, cât și corupția pasivă. Astfel, în conformitate cu prevederile art.2 din Convenție, corupția activă constituie fapta de a propune, oferi sau da, direct sau indirect, orice avantaj necuvenit unui agent public, pentru el însuși sau pentru altcineva, pentru a-l determina să efectueze sau să se abțină de efectuarea unui act în exercițiul funcțiilor lui. Potrivit aceleiași norme - art.2 din Convenție -, se stabilește drept infracțiune de corupție pasivă a agenților publici naționali fapta intenționată de a solicita sau primi, direct sau indirect, orice avantaj necuvenit pentru sine sau pentru altcineva, sau de a accepta o ofertă sau o promisiune a unui avantaj pentru a efectua sau a se abține de la efectuarea unui act în exercițiul funcțiilor sale.

Lista subiecților activi ai corupției cuprinde faptele pasibile de răspundere penală ale agenților publici naționali și străini, judecători naționali și străini, agenți ai curților internaționale, parlamentari naționali și străini, parlamentari ai adunărilor parlamentare internaționale, funcționari internaționali și alte persoane cu funcții în organizații internaționale (art. 3, 4, 5, 6, 9, 10 și 11 din Convenție).

Este incriminată corupția activă și corupția pasivă din sectorul privat (art. 7 și 8 din Convenție). În acest sens, prin corupție activă în sectorul privat (art.7) este incriminată fapta unei persoane, săvârșită cu intenție, de a propune, de a oferi sau de a da direct sau indirect orice folos necuvenit unuia din agenții publici în folosul său ori al altuia, pentru ca acest agent să îndeplinească sau să se abțină de la îndeplinirea unui act în exercițiul funcțiilor sale. Este de asemenea considerată infracțiune (corupție activă în sectorul privat (art.8)) fapta unui agent public, săvârșită cu intenție de a solicita sau de a primi, direct sau indirect, orice folos necuvenit pentru el sau pentru altul, ori de a accepta o ofertă sau o promisiune cu scopul de a îndeplini sau de a abține să îndeplinească un act în exercitarea funcțiilor sale.

Articolul 12 al Convenției se referă la traficul de influență privind agenții naționali sau străini. Potrivit prevederilor art.12 din Convenție, trafic de influență constituie fapta de a propune, oferi sau da, direct ori indirect, orice avantaj necuvenit ca remunerare oricui cine afirmă sau confirmă că este capabil să exercite o influență asupra luării deciziei de către un agent public, fie că

avantajul necuvenit este pentru sine sau pentru altcineva, precum și fapta de a solicita, primi sau accepta oferta sau promisiunea sub formă de remunerare pentru așa-numita influență, indiferent de faptul dacă a fost sau nu exercitată sau că influența presupusă produce sau nu rezultatul scontat.

Constatăm, că norma expusă la art.12 din Convenția penală privind corupția prevede incriminarea atât a faptelor de traficare (vânzare) a influenței, cât și a celor de cumpărare a influenței.

Spălarea produselor obținute din infracțiunile de corupție este reglementată în art. 13 al Convenției. Sunt introduse în categoria comportamentelor coruptive și infracțiunile contabile săvârșite pentru a comite, disimula sau tăinui vreuna din faptele incriminate anterior (art.14 din Convenție).

Referitor la actele de participare (art.15 din Convenție), se prevede sancționarea oricărui act de complicitate la una din infracțiunile stabilite prin Convenție.

Convenția penală privind corupția instituie răspunderea persoanelor juridice pentru faptele comise în contul lor de persoane fizice care acționează fie individual, fie în calitate de membru al unui organ ale acestora; sunt ținute să răspundă și în cazul în care se dovedește că lipsa lor de supraveghere sau de control din partea unei persoane fizice aflată sub autoritatea acestora a făcut posibilă comiterea unei infracțiuni în contul persoanei juridice (art.18).

Pentru o bună funcționare a mecanismului de combatere a faptelor de corupție, Convenția prevede la art. 22 asigurarea protecției colaboratorilor justiției și a martorilor. În contextul celor consemnate, statele adoptă măsurile legislative și alte măsuri care se dovedesc necesare pentru a asigura o protecție eficientă și convenabilă:

- ◆ persoanelor care furnizează informații referitoare la infracțiunile penale stabilite prin Convenție sau care colaborează într-un alt mod cu autoritățile responsabile;
- ◆ martorilor care fac o depoziție referitoare la astfel de infracțiuni.

Convenția penală privind corupția prevede de asemenea măsuri care vizează facilitarea strângerii dovezilor și a confiscării produselor (art. 23), inclusiv utilizarea tehnicilor speciale de investigare conform legislației naționale, altor măsuri care se dovedesc necesare pentru a facilita strângerea dovezilor cu privire la infracțiunile stipulate în Convenție, precum și măsuri în vederea identificării, investigării, înghețării și sechestrării mijloacelor și produselor corupției sau a bunurilor a căror valoare corespunde acestor produse. Fiecare stat, parte a Convenției, adoptă măsurile legislative și alte măsuri necesare pentru a conferi tribunalelor sale sau altor autorități competente dreptul de

a ordona comunicarea sau sechestrarea dosarelor bancare, financiare sau comerciale; secretul bancar nu va constitui un obstacol.

Figurează, de asemenea, în cadrul Convenției un capitol (Capitolul III - Monitorizarea aplicării. Articolul 24 - Monitorizarea) privind monitorizarea punerii în aplicare a prevederilor ei exercitată de către Grupul Statelor împotriva Corupției.

În privința cooperării internaționale (asistență, extrădare, informare) sunt stabilite anumite principii și măsuri care se aplică în vederea investigării și urmăririi penale în cazul infracțiunilor de corupție (Capitolul IV - Cooperarea internațională). În acest domeniu există anumite obstacole care se referă la procedurile privind faptele de corupție internațională a agenților economici străini:

- ◆ definirea și câmpul de evaluare a infracțiunilor de corupție;
- ◆ mijloacele aplicate în materie de cooperare internațională, atunci când există chestiuni de natură procedurală, dar și de natură politică, care împiedică sau tergiversează urmărirea infractorilor.

În cadrul dispozițiilor finale se prevede că prezenta convenție va intra în vigoare ulterior ratificării ei de către un număr de 14 state, iar statul care nu este membru al GRECO în momentul ratificării, va deveni în mod automat membru din ziua intrării în vigoare a Convenției.

Republica Moldova a aderat la Convenția penală privind corupția din 27 ianuarie 1999 prin Legea nr.428-XV din 30 octombrie 2003 [8].

### **Convenția civilă privind corupția din 4 noiembrie 1999 [9]**

Subliniind faptul că fenomenul corupției reprezintă o amenințare gravă pentru supremația dreptului, a democrației și a drepturilor omului, a echității și a justiției sociale, împiedică dezvoltarea economică și pune în pericol funcționarea corectă și echitabilă a economiilor de piață, având consecințe negative asupra persoanelor, întreprinderilor și statelor, precum și asupra instituțiilor internaționale, statele membre ale Consiliului Europei au considerat necesară stabilirea unor reguli și principii comune la nivel internațional în aria raporturilor de drept civil vătămate prin corupție.

În accepțiunea Convenției civile privind corupția, prin corupție se înțelege faptul de a solicita, a oferi, de a da sau de a accepta, direct sau indirect, un comision ilicit sau alt avantaj necuvenit sau promisiunea unui astfel de avantaj necuvenit, care afectează exercițiul normal al unei funcțiuni sau comportamentul cerut beneficiarului comisionului ilicit sau avantajului necuvenit sau al promisiunii unui astfel de avantaj necuvenit (art.2 din Convenție).

Persoanele prejudiciate de pe urma săvârșirii unui act de corupție trebuie să aibă la îndemână în orice stat s-ar afla o acțiune în vederea obținerii reparației integrale a prejudiciului, care se poate referi atât la *damnum emergens* (paguba suferită), *lucrum cessans* (câștig nerealizat), cât și la pagubele nepatrimoniale (art.3 din Convenție).

Pentru repararea prejudiciului este necesar ca pârâtul să fi săvârșit sau să fi autorizat săvârșirea actului de corupție, reclamantul să fi suferit o pagubă și să existe un raport de cauzalitate între actul de corupție și prejudiciu; răspunderea în cazul mai multor părți va fi solidară. Acțiunea reclamantului de acoperire a prejudiciului se prescrie în termenul general de trei ani din ziua cunoașterii pagubei, a actului de corupție sau a persoanei făptuitorului, dar nu mai târziu de zece ani de la comiterea actului de corupție. Orice contract sau orice clauză a unui contract al cărei obiect este un act de corupție sunt lovite de nulitate. În scopul prevenirii actelor de corupție, fiecare stat trebuie să prevadă ca persoanele abilitate cu atribuții de control a conturilor bancare să se asigure că acestea corespund în totalitate situației financiare a societății.

Capitolul III - **Cooperarea internațională și monitorizarea punerii în aplicare** – este destinat cooperării internaționale, în special în privința notificării actelor, obținerii de probe în străinătate, competenței, recunoașterii și executării hotărârilor străine și cheltuielilor conform prevederilor instrumentelor internaționale pertinente privind cooperarea internațională în probleme civile și comerciale la care ele sunt părți, precum și în conformitate cu prevederile legislației lor interne (art.13 din Convenție).

Condițiile privind intrarea în vigoare, dobândirea calității de stat membru al Convenției civile privind corupția sunt similare celor prevăzute pentru Convenția penală privind corupția.

Republica Moldova a aderat la Convenția civilă privind corupția din 4 noiembrie 1999 prin Legea nr.542-XV din 19 decembrie 2003 [10].

### **Programele OCTOPUS I și OCTOPUS II (1996-1999) [11]**

Programul OCTOPUS este destinat consolidării și dezvoltării legislației și competenței, îmbunătățirii cooperării autorităților judiciare și agenților de aplicare a legii din statele aflate la tranziție. Acest program este elaborat de Consiliul Europei în colaborare cu Uniunea Europeană în luna iunie 1996 și a reușit să furnizeze în doi ani de zile recomandări și principii directorii pentru 16 state din Europa Centrală și de Est, încurajând cooperarea în lupta împo-

triva corupției și crimei organizate la nivel național și internațional. A doua fază a programului OCTOPUS definit OCTOPUS II a fost lansată la Strasburg la 4 februarie 1999 și a durat doi ani. Utilitatea acestui program a fost aceea de a pregăti țările Europei Centrale și de Est pentru aderare. OCTOPUS I și OCTOPUS II au contribuit la consolidarea reformelor juridice și constituționale ale statului de drept și ale securității democratice și a ajutat țările candidate să se integreze în acquis-ul Uniunii Europene în domeniul justiției și al afacerilor interne, să-și armonizeze legislația și practicile interne în conformitate cu normele și exigențele UE.

### **Măsuri la nivelul Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OECD) [12]**

La 17 decembrie 1997 statele membre, la care ulterior s-au adăugat și cinci state nemembre, au adoptat Convenția pentru combaterea mituirii funcționarilor publici străini în tranzacțiile de afaceri internaționale. Convenția a intrat în vigoare la 15 februarie 1999. OECD are preocupări în domeniul corupției încă din 1994. Convenția atribuie un rol major în prevenirea corupției statului. Convenția din 17 decembrie 1997 reprezintă instrumentariul juridic de luptă al OECD împotriva corupției. Convenția, prin definirea noțiunii de funcționar public, tinde să acopere un cerc relativ larg de persoane care exercită o funcție publică, incluzând orice activitate de interes public. Convenția în cauză promovează ideea potrivit căreia sancționarea funcționarilor publici străini, subiecți ai infracțiunii de corupere pasivă sau de luare de mită, să fie prevăzută la nivelul sancțiunilor aplicate funcționarilor autohtoni.

### **Convenția Consiliului Europei privind spălarea, descoperirea, sechestrarea și confiscarea produselor infracțiunii și finanțarea terorismului din 16.05.2005 [13]**

Lupta împotriva criminalității contemporane, îndeosebi contracararea crimei organizate, corupției, terorismului, traficului de droguri, traficului de ființe umane, cybercrimei ș.a. infracțiuni grave impune folosirea unor metode moderne și eficiente la nivel internațional, una dintre care constă în privarea delincvenților de produsele infracțiunii și instrumentele similare – reglementări incidente Convenției Consiliului Europei privind spălarea, descoperirea, sechestrarea și confiscarea produselor infracțiunii și finanțarea terorismului din 16.05.2005.



Politica penală comună a statelor părți ale Convenției va include norme juridice:

a) produs se referă la orice avantaj economic, derivat din sau obținut, direct ori indirect, din infracțiuni. Acesta poate consta în orice bun astfel cum este definit la subparagraful b);

b) bun înseamnă un bun de orice natură, corporal sau necorporal, mobil ori imobil, precum și acte juridice sau documente atestând un titlu ori un drept cu privire la un bun;

c) instrument se referă la orice bunuri folosite sau destinate a fi folosite, în orice mod, în totalitate ori în parte, pentru a comite una sau mai multe infracțiuni;

d) confiscare se referă la o măsură dispusă de o instanță judecătorească ca urmare a unei proceduri referitoare la una sau mai multe infracțiuni, măsură care are ca rezultat privarea permanentă de acel bun;

e) infracțiune predicat se referă la orice infracțiune în urma căreia produsele sunt rezultate și susceptibile de a deveni obiectul unei infracțiuni prevăzute la art. 9;

f) unitate de informații financiare, denumită în continuare UIF, reprezintă un organism național, central, responsabil cu primirea (și, în măsura în care se permite, solicitarea), analiza și transmiterea de informații cu specific financiar către autoritățile competente, informații:

(i) privind produse susceptibile de a deveni surse potențiale de finanțare a terorismului; sau

(ii) necesare conform legislației naționale sau normelor în vigoare, pentru a combate spălarea banilor și finanțarea terorismului;

g) blocarea sau punerea sub sechestru înseamnă interzicerea temporară a transferului, distrugerii, conversiei, înstrăinării ori deplasării bunurilor sau luarea în custodie temporară ori preluarea controlului asupra bunurilor în baza unei hotărâri emise de o instanță sau de o altă autoritate competentă;

h) finanțarea terorismului se referă la infracțiunile prevăzute la art. 2 din Convenția pentru reprimarea finanțării terorismului, menționată mai sus.

Republica Moldova a aderat la Convenția Consiliului Europei privind spălarea, descoperirea, sechestrarea și confiscarea produselor infracțiunii și finanțarea terorismului din 16.05.2005 prin Legea Republicii Moldova nr. 165 din 13.07.2007 [14] cu anumite rezerve, inclusiv:

1) dispozițiile art. 24 pct. 2 (Convenția prevede: art. 24 - Executarea măsurii de confiscare; pct.2 - Partea căreia i se adresează solicitarea trebuie să țină cont de probele privind faptele în măsura în care acestea sunt precizate într-o

sentință sau într-o hotărâre judecătorească a statului solicitant ori în măsura în care sentințele sau hotărârile respective sunt întemeiate pe ele.) se aplică doar cu respectarea principiilor constituționale și a conceptelor fundamentale ale sistemului juridic al Republicii Moldova;

2) În baza art. 42 pct. 2 din Convenție, informațiile și probele furnizate, conform prevederilor Capitolului IV, nu pot fi folosite sau transmise, fără consimțământul prealabil al Republicii Moldova, de către autoritățile părții solicitante, în scopul investigațiilor sau al altor proceduri, cu excepția celor specificate în cerere;

3) În baza art. 51 pct. 1 din Convenție, pînă la restabilirea deplină a integrității teritoriale a Republicii Moldova, prevederile Convenției se aplică doar pe teritoriul controlat efectiv de autoritățile Republicii Moldova;

4) În baza art. 53 din Convenție, cu referire la dispozițiile art. 31, se declară că notificarea actelor judiciare, precum și a celor primite de autoritățile naționale se va efectua prin intermediul:

- a) Centrului pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției - pînă la inițierea urmăririi penale;
- b) Procuraturii Generale - în faza de urmărire penală;
- c) Ministerului Justiției - în faza de judecată și de executare a hotărârilor judecătorești.

5) În baza art. 53 pct. 4 din Convenție, dispozițiile art. 3 pct. 4 vor fi aplicate parțial, în conformitate cu principiile legislației interne.

### **Programul de monitorizare a măsurilor contra spălării banilor și anticorupționale (FATF) [15]**

Programul F.A.T.F. este orientat să monitorizeze legislația statelor membre la Convenția privind spălarea banilor, testând și normele cu efecte anticorupționale, proces ce se realizează de către comisii specializate ale organismelor europene, la nivel guvernamental, asigurându-se o transparență adecvată.

### **Inițiativa anticorupție a Pactului de Stabilitate pentru Europa de Sud-Est, 12 mai 2005 [16]**

Inițiativa anticorupție pentru Pactul de Stabilitate pentru Europa de Sud-Est, adoptată în 2000 de Albania, Bosnia și Herzegovina, Croația, Republica Macedonia, Muntenegru, România și în 2001 de Republica Moldova și Serbia, convenind că contracararea acestui fenomen trebuie să cuprindă următoarele măsuri:

- implementarea instrumentelor internaționale existente în domeniul prevenirii și combaterii corupției;

- promovarea unei bune guvernări prin reforme legislative, structurale și de management, pentru o mai bună transparență și responsabilitate în administrația publică, prin stabilirea unor standarde de etică și răspundere pentru funcționarii publici;
- promovarea statului de drept prin asigurarea separării efective a puterilor executive, legislative și judecătorești și asigurarea independenței instanțelor de control și judiciare;
- promovarea transparenței și integrității în domeniul afacerilor, inclusiv prin sancționarea faptelor de corupție în acest domeniu, stabilirea responsabilității corporative și standardelor Contabile internaționale;
- implicarea mai pe larg a societății civile în viața social-politică și economică, inclusiv prin mijloacele mass media.

### **Decizia-cadru 2003/568/JAI privind combaterea corupției în sectorul privat [17]**

Actul european prevede înlăturarea anumitor deficiențe în ceea ce privește transpunerea dispozițiilor referitoare la incriminarea tuturor elementelor constitutive ale corupției active și pasive, precum și în ceea ce privește răspunderea persoanelor juridice.

### **Convenția ONU contra corupției adoptată prin Rezoluția 58/4 din 21 noiembrie 2003 [18]**

Prin acest act internațional se subsumează măsurile anticorupționale întreprinse de ONU în vederea prevenirii și combaterii corupției. Convenția are ca scop să contribuie la eficientizarea și activizarea măsurilor de prevenire a corupției, stimularea și dezvoltarea cooperării statelor și organizațiilor în prevenirea și combaterea corupției, precum și încurajarea societății civile, cetățenilor spre intolerarea faptelor de corupție.

Convenția relevă standarde privind termenii normativi utilizați la nivel internațional cu semnificație anticorupțională și definește actele de corupție pasibile de răspundere în legislația națională a statelor părți la Convenție.

Republica Moldova a aderat la Convenția ONU contra corupției din 21 noiembrie 2003 prin Legea nr. 158 din 06.07.2007 [19].

### **Concluzii**

Dat fiind faptul că fenomenul corupției a devenit o problemă globală, comunitatea internațională, și bineînțeles Uniunea Europeană, au elaborat și pus pe rol un vast instrumentariu pentru prevenirea și combaterea acestui fenomen pe plan internațional și regional. Eforturile structurilor europene pentru

prevenirea și combaterea corupției sunt marcate de numărul relativ mare de acte normative menite să asigure măsuri anticorupționale complexe.

Cooperarea europeană și internațională în domeniul vizat este un obiectiv, dar și o premisă ce trebuie avută în vedere, urmărindu-se nu numai stabilirea și interpretarea tuturor aspectelor corupției în mod unitar, dar și asigurându-se colaborearea eficientă a autorităților și organelor competente în materie anticorupțională.

Instituțiile Consiliului Europei și Uniunii Europene aplică instrumentariul juridic supus cercetării exercitând monitorizarea executării legislației în domeniul prevenirii și combaterii corupției, întocmind rapoarte și formulând recomandări statelor, inclusiv sesizând bunele practici pentru a fi urmate. Printre bunele practici privind agențiile anticorupție în Raportul Comisiei către Parlamentul european și Consiliu (Bruxelles, 3.09.2018) se indică Comisia slovenă pentru prevenirea corupției (CPC), Direcția Națională Anticorupție din România (DNA), Biroul leton pentru prevenirea și combaterea corupției (KNAB), Biroul croat pentru combaterea corupției și a criminalității organizate de pe lângă Parchetul General (USKOK), Parchetul specializat în combaterea corupției din Spania [20].

Rapoartele Comisiei Europene sesizează sectoarele mai vulnerabile în raport cu fenomenul corupției, precum și problemele confruntate în lupta anticorupție. Astfel, la nivel european mai rămân a fi vulnerabile: dezvoltarea urbană și construcțiile, mediul ecologic, sănătatea, administrația fiscală, sectorul financiar și achizițiile publice.

Printre problemele de fond cu care se confruntă statele în lupta împotriva corupției sunt:

- transparența și libertatea de informare;
- protecția denunțătorilor;
- transparența activităților de lobby.

#### REFERINȚE BIBLIOGRAFICE

1. Rezoluția Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei nr.97/24 adoptată de către Comitetul de Miniștri la 6 noiembrie 1997, Sesiunea 101.
2. <https://justicemoldova.md/raport-freedom-house-care-sunt-constatarile-pentru-republica-moldova/>. (vizitat: 12.11.2019).
3. <https://point.md/ru/novosti/obschestvo/v-moldove-ukhudshilas-situatsiia-s-sobliudeniem-grazhdanskikh-svobod-i-demokratii.> // Vizitat: 25.05.2019.
4. <http://www.jurnal.md/ro/economic/2017/12/4/lista-celor-28-de-conditii-pe-care-guvernarea-rm-trebuie-sa-le-intreprinda-pentru-a-primi-bani-de-la-ue/>. (vizitat: 4.12.2017).
5. <https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations> (vizitat: 9.11.2019).
6. Legea Republicii Moldova nr.297-XV din 22 iunie 2001 cu privire la aderarea Republicii Moldova la grupul de stat contra corupției (GRECO). În: Monitorul Oficial nr. 67 din 15 iulie 2001.

7. Convenția penală privind corupția, Strasbourg, 27 ianuarie 1999; Seria tratatelor europene nr.173.
8. Legea Republicii Moldova nr.428-XV din 30 octombrie 2003 cu privire la aderarea la Convenția penală cu privire la corupție. În: Monitorul Oficial nr.229-233/918 din 21 noiembrie 2003.
9. Convenția civilă privind corupția, Strasbourg, 4 noiembrie 1999; Seria tratatelor europene nr.178.
10. Legea Republicii Moldova nr.542-XV din 19 decembrie 2003 cu privire la ratificarea Convenției civile privind corupția. În: Monitorul Oficial nr. 6-12/64 din 1 ianuarie 2004.
11. Bryane Michael, Council of Europe. Octopus Programme, Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe. Anti-corruption Training Programmes in Central and Eastern Europe. Vol. 772, 2007.
12. Convenția OCDE împotriva mitei. Jurnal de cercetare anticorupție. Nr. 39/2012. <https://www.transparency.org.ro/sites/default/files/download/files/39%20%20Conventia%20OECD%20impotriva%20mitei.pdf> (vizitat: 9.11.2019).
13. Convenția Consiliului Europei privind spălarea, descoperirea, sechestrarea și confiscarea produselor infracțiunii și finanțarea terorismului din 16.05.2005.
14. Legea Republicii Moldova nr. 165 din 13.07.2007 pentru ratificarea Convenției Consiliului Europei privind spălarea banilor, depistarea, sechestrarea și confiscarea veniturilor provenite din activitatea infracțională și finanțarea terorismului. În: Monitorul Oficial nr. 117-126 din 10.08.2007.
15. Standarde internaționale privind combaterea spălării banilor și finanțarea terorismului & proliferare.[http://www.posta.md/files/Files/Legislatie/Standarde\\_internationale\\_privind\\_combaterea\\_spalarii\\_banilor\\_si\\_finantarii\\_terorismului\\_%26\\_proliferare.\\_Recomandarile\\_FATF.pdf](http://www.posta.md/files/Files/Legislatie/Standarde_internationale_privind_combaterea_spalarii_banilor_si_finantarii_terorismului_%26_proliferare._Recomandarile_FATF.pdf) (vizitat: 27.11.2019).
16. Pact de stabilitate. Acordul Europei de Sud-Est pentru reformă, investiții, integritate și creștere economică. 1999 (vezi: [www.stabilitypact.org](http://www.stabilitypact.org)). <https://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceprinciples/19813511.pdf> (vizitat: 27.11.2019).
17. Decizia-cadru nr. 568/2003 privind combaterea corupției în sectorul privat. Număr celex: 32003F0568<https://lege5.ro/Gratuit/gi3tgnrygm/decizia-cadru-nr-568-2003-privind-combaterea-coruptiei-in-sectorul-privat> (vizitat: 27.11.2019).
18. Convenția ONU contra corupției adoptată prin Rezoluția 58/4 din 21 noiembrie 2003.
19. Legea Nr. 158 din 06.07.2007 pentru ratificarea Convenției Organizației Națiunilor Unite împotriva corupției. În: Monitorul Oficial nr. 103-106 din 20.07.2007.
20. Raport al Comisiei către Parlamentul European și Consiliu. Bruxelles, 3.9.2018. <https://eur-lex.europa.eu> (vizitat: 27.11.2019).

**Valeriu CUȘNIR, *doctor habilitat în drept,*  
*cercetător științific principal***

## CAPITOLUL II

### DREPT PUBLIC

#### 2.1. ASPECTE CONTRADICTORII ALE ABORDĂRII ȘTIINȚIFICE A CONCEPTULUI DE „SECURITATE JURIDICĂ”

#### 2.1. CONTRADICTORY ASPECTS OF THE SCIENTIFIC APPROACH TO THE CONCEPT OF „LEGAL SECURITY”

##### Summary

*The article includes a study on the doctrinal approach to legal security. Starting from the non-uniform character of approaching the concept of legal security (attested in the Russian doctrine), the authors make arguments for a clear definition of it as a state of legal protection of the person (society and state) against the legal threats arising from law (law). The main threats to legal security are represented by the negative characteristics of the law (the law) related to its content (quality, accuracy etc.), its action (effect), its interpretation and application (uniform). The subjects responsible for ensuring legal certainty are, first of all, the legislator – responsible for the qualitative content of the law, secondly, the judge – responsible for the uniform interpretation and application of the law, as well as all the state authorities responsible for the uniform application of the law.*

La momentul actual, destul de întemeiat se consideră că asigurarea securității este una dintre cele mai vitale sarcini care stau în fața oricărei societăți și a fiecărui stat, întrucât fără realizarea acesteia nu poate exista nici statul, nici societatea și nici persoana [1].

În ultima perioadă, în doctrină și în sursele mass-media, destul de intens se discută problemele securității economice, militare, fizice, tehnice, informaționale, ecologice, demografice, alimentare (mai nou, criminologice [2]) și a altor tipuri de securitate. Desigur, aceste dimensiuni (sfere) ale securității dispun de o componentă juridică fără de care nici una dintre ele nu ar putea funcționa. Mai mult,

<sup>1</sup> Мамедов Э.Ф. Правовые термины, дефинитивные нормы в механизме правового регулирования как средства обеспечения правовой безопасности закона. În: Право и безопасность, №3-4 (40-41), декабрь 2011. [http://dpr.ru/pravo/pravo\\_36\\_24.htm](http://dpr.ru/pravo/pravo_36_24.htm); Костаки Г. Право человека на безопасность. În: Legea și Viața, 2017, nr. 6, p. 16.

<sup>2</sup> Iacub I. Spre o teorie a securității criminologice. În: Закон и Жизнь, 2014, nr. 7, p. 38-42.

se consideră că toate trebuie să fie asigurate cu o reglementare juridică corespunzătoare, care să permită realizarea și asigurarea lor practică [3].

Pornind de la această realitate și nu doar, unii cercetători (din arealul științific rusesc) au delimitat un tip distinct de securitate (dimensiune de sine stătătoare) – *securitatea juridică* (*юридическая безопасность*) sau *securitatea de drept* (*правовая безопасность*), care se deosebește esențial de alte tipuri de securitate.

În contextul dat, cercetătorul A.A. Fomin (А.А. Фомин) [4] susține că asigurarea tuturor celorlalte tipuri de securitate cu ajutorul dreptului denotă necesitatea protecției și apărării multilaterale a însuși dreptului, care, la rândul său, servește ca o garanție a securității în cadrul sistemului de drept. În acest scop, dreptul, activitatea de elaborare și de aplicare a acestuia în ansamblul lor trebuie să formeze o sferă specială a securității – *securitatea juridică*.

Fără a intra în polemici, vom menționa că, în opinia noastră, rațiunea delimitării *securității juridice* ca dimensiune distinctă a securității este întemeiată la momentul actual pe necesitatea asigurării *securității persoanei* [5], precum și a *dreptului constituțional al persoanei la securitate* [6], întrucât anume acestea reprezintă valori fundamentale într-un stat de drept, care necesită o protecție deosebită, inclusiv din perspectiva securizării juridice [7].

***Securitate juridică sau securitatea de drept.*** După cum am enunțat mai sus, în doctrina rusească se operează cu două sintagme atunci când se vorbește despre *securitatea juridică*: *юридическая безопасность* și *правовая безопасность*. Chiar dacă ambele ce traduc corect ca *securitate juridică*, totuși ne vom reține atenția pentru moment asupra ambelor, întrucât prezintă interes argumentele aduse de cercetători în vederea delimitării lor.

<sup>3</sup> Толкаченко А.А. *Юридическая безопасность человека в Российской Федерации*. În: *Право и безопасность*, 2006, №1-2 (18-19), [http://dpr.ru/pravo/pravo\\_18\\_26.htm](http://dpr.ru/pravo/pravo_18_26.htm).

<sup>4</sup> Фомин А.А. *Юридическая безопасность и правовая защищенность: соотношение и взаимосвязь*. În: *Журнал российского права*, 2005, №11, p. 101.

<sup>5</sup> Костаки Г. *Концепция безопасности человека в системе национальной безопасности Республики Молдова*. În: *Международный научный журнал «Верховенство Права»*, 2016, №2, p. 75-81.

<sup>6</sup> Костаки Г. *Право человека на безопасность*. În: *Legea și Viața*, 2017, nr. 6, p. 16-20.

<sup>7</sup> Костаки Г., Якуб И. *Научный подход к юридической безопасности*. În: *Защита прав человека в периоды внешнеполитической напряженности, материалы международной научно-практической конференции (Саранск, 19 апреля 2019 г.): в 2 ч. Средне-Волжский институт (филиал) ВГУЮ (РПА Минюста России)*. Саранск, 2019, ч. 1, p. 172.

În general, în literatura juridică rusească noțiunile date sunt utilizate ca sinonime [8]. Chiar dacă unii cercetători definesc și operează doar cu noțiunea *юридическая безопасность* [9], iar alții cu noțiunea *правовая безопасность* [10], totuși cu toții reliefează una și aceeași esență a conceptelor date.

Un punct de vedere distinct atestăm în acest sens la cercetătorii A.A. Tolkachenko (A.A. Толкаченко) și A.A. Ter-Akopov (A.A. Тер-Акопов), care subliniază că *юридическая безопасность* nu coincide cu noțiunea *правовая безопасность*, este mai largă și cuprinde alături de asigurarea juridică a securității și activitatea corespunzătoare a organelor de drept, judiciare și a tuturor autorităților care aplică dreptul [11].

Nefiind de acord cu această poziție, A.Ф. Галузин (A.F. Galuzin) susține că o astfel de abordare este eronată, deoarece distincția dintre noțiunile date depinde, în primul rând, de faptul ce trebuie să înțelegem prin noțiunea *drept* (întrucât, de obicei, dreptul este privit atât în sens larg, cât și în sens îngust, în sens obiectiv și subiectiv, ca drept pozitiv și natural). Pornind de la faptul că, pe de o parte, *dreptul* în sensul său larg și *dreptul pozitiv* sunt noțiuni distincte, iar pe de altă parte sunt strâns legate între ele, autoarea consideră că noțiunea mai largă este *правовая безопасность* și nu *юридическая безопасность* [12].

Dincolo de această contradicție de idei, ținem să menționăm că în literatura juridică autohtonă, chiar dacă în prezent problema *securității juridice* este puțin studiată [13], în calitate de sinonim pentru noțiunea în cauză este

<sup>8</sup> Лапаев И.С. Категория «юридическая безопасность» в понятийном аппарате российской и зарубежной правовой науке. În: Современное право, №2, 2012, p. 7.

<sup>9</sup> Фомин А.А. Юридическая безопасность и правовая защищенность: соотношение и взаимосвязь. În: Журнал российского права, №11, 2005, p. 102; Гаджиев Г.А. Конституционные принципы рыночной экономики. Москва, 2002, p. 82.

<sup>10</sup> Тюрина Т.Б. Правовая безопасность личности в современном российском государстве (вопросы теории и практики). Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Саратов, 2005, p. 4; Дрейшев Б.В. Правовая безопасность и проблемы ее обеспечения. În: Правоведение, 1998, №2, p. 11; Сенякин И.Н. Федерализм – безопасность личности. În: Конституционное развитие России. Саратов, 1996, p. 106.

<sup>11</sup> Толкаченко А.А. Юридическая безопасность человека в Российской Федерации. În: Право и безопасность, 2006, №1-2 (18-19). [http://dpr.ru/pravo/pravo\\_18\\_26.htm](http://dpr.ru/pravo/pravo_18_26.htm); Тер-Акопов А.А. Юридическая безопасность человека в Российской Федерации (Основы концепции). În: Государство и право, 2001, № 9, p. 13.

<sup>12</sup> Галузин А.Ф. Соотношение понятия «правовая безопасность» с иными смежными правовыми понятиями и категориями. În: Законы России: опыт, анализ, практика, 2007, №10, p. 108.

<sup>13</sup> Iacub I. Securitatea juridică – principiu fundamental în statul de drept. În: Верховенство Права, 2016, №3, p. 99; Costachi Gh., Iacub I. Reflecții asupra securității juridice în statul de drept. În: Legea și Viața, 2015, nr. 5, p. 4.



## Aspecte contradictorii ale abordării științifice a conceptului de „securitate juridică”

utilizată expresia *stabilitatea raporturilor juridice* [14] (legislația operând cu *securitatea raporturilor juridice* (art. 30 din Codul administrativ [15]) și *certitudinea juridică* (art. 4 alin. (4) din Codul Civil [16]), în timp ce traducerea textuală a noțiunii *правовая безопасность* nu este folosită deloc. În opinia noastră, nu există niciun temei pentru a distinge noțiunile *юридическая безопасность* și *правовая безопасность*, întrucât esența acestora este una și aceeași, fapt ce denotă caracterul și coraportul lor sinonimic. Mai mult, în doctrina străină, noțiunile în cauză la fel se folosesc cu aceeași semnificație (*juridical (legal) security*).

**Definirea securității juridice.** Inițial, constatăm că nici în literatura străină, nici în cea rusă, nu există o viziune unică asupra conceptului de *securitate juridică* (*юридическая (правовая) безопасность; juridical (legal) security*) [17].

În studiile realizate în Occident, acest tip de *securitate* este definit ca:

- ▶ „posibilitatea de acces individual sau colectiv la justiție și protecție față de abuzuri” [18];
- ▶ „starea civilă creată și menținută de către stat cu ajutorul domniei legii” [19];
- ▶ „securitatea asigurată de lege” [20].

În legătură cu aceasta, H. Kelsen menționează că noțiunea *securitate juridică* folosită în literatura engleză provine din știința juridică germană. Noțiunea *legal security* reprezintă o traducere a cuvântului german *Rechtssicherheit*, care desemnează principiul în baza căruia actele juridice și administrative ale statului trebuie să fie întemeiate pe o normă juridică prestabilită [21].

Subliniind această particularitate, A. Peczenik explică că în literatura juridică engleză expresiile *securitate juridică* (*legal security*) și *certitudine juridică*

<sup>14</sup> Iacob I. *Securitatea juridică – principiu fundamental în statul de drept*, p. 99.

<sup>15</sup> *Codul Administrativ al Republicii Moldova* nr. 116 din 19.07.2018. În: Monitorul Oficial al RM nr. 309-320 din 17.08.2018.

<sup>16</sup> *Codul Civil al Republicii Moldova* nr. 1007 din 06.06.2002. Republicat în Monitorul Oficial al RM nr. 66-75 din 01.03.2019.

<sup>17</sup> Лапаев И.С. *Op. cit.*, p. 7.

<sup>18</sup> Nef J. *Human security and mutual vulnerability: the global political economy of development and underdevelopment*. Ottawa, 1999, p. 25.

<sup>19</sup> Jackson R. *The global covenant: human conduct in a world of states*. Oxford University Press, 2003, p. 199-200.

<sup>20</sup> Kelsen H. *Collective security under international law*. Volume XLIX. Washington: Government Printing Office, 1957. [[https://archive.org/stream/collectivesecuri00kels/collectivesecuri00kels\\_djvu.txt](https://archive.org/stream/collectivesecuri00kels/collectivesecuri00kels_djvu.txt)].

<sup>21</sup> Kelsen H. *Collective security under international law*. Washington D.C., 2001, p. 9.

(legal certainty) se folosesc ca sinonime și desemnează predictibilitatea soluțiilor juridice. Mai mult, expresiile *certitudinea juridică*, *securitatea juridică*, *puterea dreptului* și altele adeseori se folosesc formal ca sinonime pentru expresia *predictibilitatea soluțiilor juridice* [22].

Astfel, semnificația de bază a conceptului *securitate juridică* în literatura străină rezidă în înțelegerea sa drept un principiu al certitudinii juridice, al predictibilității soluțiilor juridice, stare a subiecților de drept, caracterizată prin ordine de drept asigurată și o subordonare strictă a activității statului și a organelor acestuia față de lege. În ce privește doctrina rusească, cercetătorii consideră că dezvoltarea conceptului *securității juridice* este foarte diferită în raport cu tratarea conceptului în Occident, pornind de la faptul că concepția însăși a *securității juridice* se bazează în mare parte pe rezultatele teoriei securității și abordările reflectate în legislație. În pofida polemizării active a subiectului, la moment nu s-a ajuns la o abordare unică a noțiunii în cauză [23].

În cea mai mare parte, reprezentanții doctrinei rusești definesc *securitatea juridică* ca:

- „modalități și condiții ce asigură protecția și garantarea multilaterală a statutului juridic al persoanei în societate” [24];
- „starea de protecție juridică a intereselor vitale ale persoanei (societății și statului) față de amenințările interne și externe” [25];
- „starea de protecție juridică a intereselor vitale ale persoanei față de amenințările interne și externe în sfera raporturilor juridice” [26];
- „starea de protecție (asigurare, garantare) juridică a intereselor vitale ale subiecților de drept în contextul raporturilor juridice; capacitatea de

<sup>22</sup> Peczenik A. *On Law and Reason*. In: Springer Science+Business Media B.V. 2008, p. 24.

<sup>23</sup> Лапаев И.С. Категория «юридическая безопасность» в понятийном аппарате российской и зарубежной правовой науке. În: Современное право, 2012, №2, p. 8.

<sup>24</sup> Сенякин И.Н. *Федерализм – безопасность личности*, p. 106.

<sup>25</sup> Тер-Акопов А.А. *Юридическая безопасность человека в Российской Федерации (Основы концепции)*. În: Государство и право, 2001, № 9, p. 13; Толкаченко А.А. *Юридическая безопасность человека в Российской Федерации*. În: Журнал «Право и безопасность», №1-2 (18-19), Июнь 2006. URL: [http://dpr.ru/pravo/pravo\\_18\\_26.htm](http://dpr.ru/pravo/pravo_18_26.htm).

<sup>26</sup> Тюрина Т.Б. *Правовая безопасность личности в современном российском государстве (вопросы теории и практики)*, p. 13-14.

## Aspecte contradictorii ale abordării științifice a conceptului de „securitate juridică”

a combate prin mijloace legale amenințările externe și interne cu caracter obiectiv sau subiectiv” [27];

► „starea de protecție a persoanei în contextul participării la raporturile juridice” [28];

► „starea de protecție a sistemului de drept față de încălcările admise de organele puterii de stat și ale administrației publice locale, competente de adoptarea actelor normative” [29];

► „starea de protecție a sistemului de drept al societății, reglementată normativ și asigurată organizațional, caracterizată printr-un set de indicatori juridici” [30] etc.

Analizând numeroase definiții, I.S. Lapaev (И.С. Лапаев) a ajuns la concluzia că în știința juridică rusească față de noțiunea *securitate juridică* s-au conturat mai clar două abordări distincte, după cum urmează [31]:

► starea de protecție juridică a intereselor vitale ale subiecților de drept în contextul raporturilor juridice; capacitatea de a combate prin mijloace legale amenințările externe și interne cu caracter obiectiv sau subiectiv;

► starea de protecție a sistemului de drept și a legislației față de pericole și amenințări; mijloace juridice de asigurare a tuturor tipurilor de securitate.

În opinia noastră, ambele abordări necesită o analiză profundă, pentru a le confirma corectitudinea și dreptul la existență [32], moment de care ne vom preocupa în cele ce urmează.

<sup>27</sup> Фомин А.А. *Юридическая безопасность субъектов российского права*. Саратов, 2005, р. 59; Фомин А.А. *Правовое образование, правосознание и юридическая безопасность: проблемы взаимообусловленности в современном обществе*. В: Право и образование, 2005, №3, р. 77; Фомин А.А. *Юридическая безопасность и правовая защищенность: соотношение и взаимосвязь*. В: Журнал российского права, 2005, №11, р. 102; Лапаев И.С. *Op. cit.*, р. 9-10.

<sup>28</sup> Ильин Ю.Д. *Право человека и государства на безопасность в современном мире*. Москва, 2007, р. 108; Тер-Акопов А.А. *Безопасность человека: социальные и правовые основы*. Москва: Норма, 2005, р. 192.

<sup>29</sup> Мамонов В.В. *Правовая безопасность Российской Федерации*. В: Право и государство: теория и практика, 2005, № 2, р. 4.

<sup>30</sup> Осипов В.А. *Механизм правовой безопасности в современном обществе*: Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Москва, 2009, р. 11.

<sup>31</sup> Лапаев И.С. *Op. cit.*, р. 9.

<sup>32</sup> Костаки Г., Якуб И. *Научный подход к юридической безопасности*. În: Защита прав человека в периоды внешнеполитической напряженности. Материалы международной научно-практической конференции (Саранск, 19 апреля 2019 г.), р. 174.

Pentru început ne propunem să analizăm unele idei ce au stat la baza conceperii *securității juridice*. Se consideră că unul dintre primii cercetători care au studiat categoria dată a fost B.V. Dreişev (Б.В. Дрейшев), în opinia căruia *securitatea juridică* cuprinde două aspecte: primul privește asigurarea protecției sistemului de drept însuși, fiind orientat spre perfecționarea și dezvoltarea continuă a acestuia; al doilea presupune că în cadrul sistemului de drept, prin intermediul reglementării juridice a relațiilor sociale, se realizează măsuri de asigurare a securității în diferite sfere: economică, militară, informațională etc. Prin urmare, *securitatea juridică* este chemată să asigure protecția intereselor naționale și să intermedieze toate tipurile de securitate [33]. În alți termeni, B.V. Dreişev identifică noțiunea *securității juridice* cu *securitatea sistemului de drept* [34].

În același context, A.F. Galuzin consideră că *securitatea juridică* trebuie abordată într-un dublu sens. În sensul său larg, ea cuprinde în sine starea de protecție a sistemului de drept, a dreptului, a legislației în ansamblu față de pericolele și amenințările juridice; mijloacele juridice de asigurare a tuturor tipurilor de securitate (națională, statală, ecologică, economică etc.). În sens îngust, aceasta presupune înlăturarea pericolelor și amenințărilor juridice atât în procesul creării legii, a normei juridice, cât și în procesul aplicării acestora [35].

În baza acestor reflecții, putem constata că pe lângă *stat, societate și persoană*, în calitate de obiect distinct al securității cercetătorii identifică și *sistemul de drept*. Atragem atenția că aceasta contravine definiției legale formulate în art. 1 din Legea Federației Ruse cu privire la securitate din 1992 (potrivit căruia *securitatea* reprezintă „starea de protecție a intereselor vitale ale persoanei, societății și statului față de amenințările interne și externe”). Dincolo de această contradicție, suntem de părerea că *sistemul dreptului* nu poate fi privit ca obiect al securității cel puțin din considerentul că anume el reprezintă principalul mijloc de asigurare la nivel normativ a tuturor tipurilor de securitate. În baza acestui argument nu susținem abordarea dată a *securității juridice*, pe

<sup>33</sup> Дрейшев Б.В. *Правовая безопасность и проблемы ее обеспечения*. În: Правоведение, 1998, №2, p. 11.

<sup>34</sup> Галузин А.Ф. *Соотношение понятия «правовая безопасность» с иными смежными правовыми понятиями и категориями*. În: Законы России: опыт, анализ, практика, 2007, №10, p. 106.

<sup>35</sup> Галузин А.Ф. *Правовая безопасность и ее принципы*. СПб., 2008, p. 41.

care o considerăm absolut eronată. Mai mult, în opinia noastră, este eronată și poziția cercetătorilor care susțin că „securitatea juridică cuprinde în sine asigurarea juridică a diferitor tipuri de securitate a persoanei, precum ecologică, economică, politică etc.” [36], deoarece un astfel de rol îi revine în exclusivitate *dreptului* (ca sistem de norme juridice).

În contextul dat, mai rațională se prezintă cea de-a doua abordare a categoriei *securitate juridică*, adepții căreia consideră că esența acesteia rezidă în protecția și apărarea persoanei, a păturilor sociale, a comunităților de persoane (populații) și a statului în ansamblul său [37]. În alți termeni, drept obiect al securității în acest caz este recunoscut *statul, societatea și persoana*.

La acest moment, distincția dintre abordările enunțate se finalizează, întrucât *securitatea juridică* este privită ca o contracarare prin mijloace juridice a amenințărilor la adresa securității. Pornind de la aceasta, A.A. Tolkachenko definește *securitatea juridică* ca o sferă juridică a securității persoanei (societății și statului) și, totodată, ca o stare de protecție a persoanei (societății și statului) față de amenințări și pericole cu caracter juridic. Ultima este înglobată de prima, deoarece protecția față de amenințări juridice este posibilă doar prin intermedierea/aplicarea măsurilor juridice [38]. Generalizând această poziție, precizăm că *securitatea juridică* reprezintă starea de protecție juridică a persoanei (societății și statului) față de amenințări cu caracter juridic. În opinia noastră, aceste elemente esențiale ale *securității juridice* necesită o analiză profundă pentru a argumenta într-un final caracterul de sine stătător al dimensiunii date a securității.

Primul element al *securității juridice*, din definiția de mai sus, este *starea de protecție juridică a obiectului*. În literatura de specialitate nu există o abordare uniformă a conținutului acestui element. În sens larg, se consideră că în realitatea juridică *securitatea juridică* este exprimată printr-o totalitate complexă de

<sup>36</sup> Тюрина Т.Б. *Правовая безопасность личности в современном российском государстве (вопросы теории и практики)*, p. 4.

<sup>37</sup> Туманов Г.А. *Общественная безопасность и её обеспечение в экстремальных условиях*. În: *Государство и право*, 1989, №8, p. 22; Рагимов А.Т. *Значение категории «юридическая безопасность человека» в исследовании правозащитных отношений*. În: *Вестник Дагестанского государственного университета*, 2012, Вып. 2, p. 17; Тюрина Т.Б. *Правовая безопасность личности в современном российском государстве (вопросы теории и практики)*, p. 20; Фомин А.А. *Юридическая безопасность и правовая защищенность: соотношение и взаимосвязь*, p. 101.

<sup>38</sup> Толкаченко А.А. *Юридическая безопасность человека в Российской Федерации*.

diferite legături, stări, procese, măsuri și alte mijloace juridice care protejează subiecții raporturilor juridice de factorii ce amenință interesele lor juridice [39].

În sens îngust, atenția principală este axată pe mijloacele juridice cu care se asigură protecția juridică. Respectiv, unii cercetători susțin că categoria de *securitate juridică* a persoanei, reprezentând o concretizare a unei abstracții mai largi – „securitatea persoanei”, și fiind un antipod al pericolului, cuprinde în sine toate instrumentele (mijloacele) juridice care sunt predestinate funcțional pentru a contracara eficient pericolele. Acestea sunt instrumente atât de *apărare* juridică, cât și de *protecție* juridică a drepturilor omului prin măsuri de asigurare juridico-organizațională [40].

Potrivit opiniei cercetătorului A.F. Galuzin, la categoria măsurilor juridice de asigurare a *securității juridice* pot fi atribuite garanțiile juridice, imunitățile juridice, regimurile juridice (de exemplu, stările excepționale), măsurile de apărare, măsurile de asigurare, măsurile de răspundere [41]. La rândul său, T.B. Tiurina consideră că principalele forme de exprimare a *securității juridice* rezidă în reglementarea normativă a unor asemenea instituții juridice precum sunt legitima apărare, extrema necesitate și autoapărarea civilă [42].

În viziunea noastră, consacarea normativă a diferitor instituții juridice (mijloace juridice) destinate protecției și apărării drepturilor și intereselor persoanei (societății, statului) nu poate fi privită ca o probă a stării de protecție juridică a acestor subiecți, adică a *securității lor juridice*. În cazul dat, considerăm că ar fi necesar să reflectăm asupra unor întrebări importante: De ce anume depinde *securitatea juridică*? și Prin ce se manifestă/ exprimă aceasta? [43].

De pe aceste poziții nu susținem opinia cercetătorului A.A. Fomina, care consideră că în noțiunea de *securitate juridică*, de rând cu protecția juridică, se mai cuprind organic și asemenea elemente ca: restabilirea drepturilor încăl-

<sup>39</sup> Бондаревский И.И. *О понятии и содержании общественной безопасности*. În: Общественная безопасность и ее законодательное обеспечение: материалы Всероссийской научно-практ. конференции. Астрахань, 19-20 апреля 2001 г. Астрахань, 2001, p. 72.

<sup>40</sup> Рагимов А.Т. *Значение категории «юридическая безопасность человека» в исследовании правозащитных отношений*. În: Вестник Дагестанского государственного университета, 2012, Вып. 2, p. 17-18.

<sup>41</sup> Галузин А.Ф. *Соотношение понятия «правовая безопасность» с иными смежными правовыми понятиями и категориями*, p. 110.

<sup>42</sup> Тюрина Т.Б. *Правовая безопасность личности в современном российском государстве (вопросы теории и практики)*, p. 9.

<sup>43</sup> Костаки Г., Якуб И. *Научный подход к юридической безопасности*, p. 180.

cate ale subiecților de drept, asigurarea completă a drepturilor și libertăților omului, consolidarea disciplinei, legalității și a ordinii de drept, edificarea statului de drept, dezvoltarea culturii juridice, asigurarea dezvoltării raționale și progresive a sferei juridice etc. [44]. Din punctul nostru de vedere, această afirmație nu doar că nu explică esența categoriei de *securitate juridică*, dar și o complică în așa măsură încât aceasta nu mai este de înțeles.

Cel de-al doilea element esențial al *securității juridice*, după cum am stabilit mai sus, privește *amenințările cu caracter juridic* față de care este protejat obiectul securității. În literatura juridică referitor la acest element sunt analizate nu doar *amenințările* [45] (care nu întotdeauna sunt calificate ca juridice), dar și *factorii de risc* [46] (care doar uneori sunt calificați ca fiind juridici), distincția dintre aceste categorii nefiind argumentată de autori.

Prin *factori de risc* A.A. Fomin înțelege asemenea caracteristici ale sistemului de drept care prezintă un potențial pericol pentru activitatea normală a societății, împiedică ordonarea relațiilor sociale, acționează contrar scopurilor și principiilor dreptului, împiedică satisfacerea intereselor legitime ale cetățenilor și organizațiilor [47]. În opinia noastră, este important de subliniat că factorii de risc juridic sunt identificați ca caracteristici ale sistemului de drept. Considerăm a fi importantă identificarea concretă a caracteristicilor sistemului de drept care reprezintă factorii de risc juridic. Menționăm, în literatura de specialitate aceste momente sunt abordate neuniform.

Unii cercetători consideră că din numărul acestor factori fac parte: imperfecțiunea legislației în vigoare (inconsecvența și ineficiența normelor juridice, neasigurarea lor economică); lipsa actelor normative necesare; necoresponderea legii cu dreptul; instabilitatea legislației; lipsa uniformității dreptu-

<sup>44</sup> Фомин А.А. *Правовое образование, правосознание и юридическая безопасность: проблемы взаимоотношенности в современном обществе*. În: *Право и образование*, 2005, №3, p. 78.

<sup>45</sup> Туманов Г.А. *Общественная безопасность и её обеспечение в экстремальных условиях*. În: *Государство и право*, 1989, №8, p. 22; Рагимов А.Т. *Значение категории «юридическая безопасность человека» в исследовании правозащитных отношений*, p. 17.

<sup>46</sup> Тюрина Т.Б. *Правовая безопасность личности в современном российском государстве (вопросы теории и практики)*, p. 20; Фомин А.А. *Юридическая безопасность и правовая защищенность: соотношение и взаимосвязь*. În: *Журнал российского права*, 2005, №11, p. 101.

<sup>47</sup> Фомин А.А. *Правовое образование, правосознание и юридическая безопасность: проблемы взаимоотношенности в современном обществе*, p. 79.

lui; atitudinea nihilistă față de drept în societate; lipsa răspunderii; nivelul redus al conștiinței juridice, culturii juridice, profesionalismului și competenței organelor legislative și executive, a funcționarilor statului, ceea ce subminează autoritatea puterii și a legii, contribuie la instalarea dezordinii, autorității criminalului și, în general, la criminalizarea relațiilor sociale; samovolnicia reprezentanților puterii judecătorești, a organelor de drept și a altor organe ale statului chemate să soluționeze conflictele juridice apărute în societate etc. [48]

Observăm că în calitate de factori de risc juridic autorii invocă nu doar caracteristicile sistemului de drept, dar și alte momente. O astfel de confuzie este admisă și de alți specialiști, care vorbesc deja despre *amenințările securității juridice*. Astfel, în opinia lui A.A. Tolkachenko, amenințările securității cu caracter juridic pot fi distinse în funcție de sursa acestora, adică de unde acestea provin: de la însăși persoană (interne) sau de la mediul în care se află aceasta (externe). Amenințările interne cu caracter juridic se exprimă prin atitudinea negativă a persoanei față de valorile dreptului. Ele se manifestă prin necunoașterea dreptului și a organizării juridice a societății, nihilismul juridic, momente ce generează erori juridice și limitează posibilitățile de folosire a mijloacelor juridice pentru protecția intereselor legitime vitale; prin încălcarea intenționată a legii, soldată de survenirea diferitor conflicte juridice și consecințe negative etc. Amenințările externe, la rândul lor, sunt toate manifestările negative ale amenințărilor interne cu caracter juridic, invocate mai sus, dar care emană deja de la alte persoane, completate cu diferite defecte din sfera dreptului și a aplicării acestuia, inclusiv sub forma abuzurilor de drept admise în activitatea autorităților publice, precum și a altor instituții și organizații.

Gruparea amenințărilor în interne și externe, de multe ori, poate fi una convențională și relativă. Dominante se consideră a fi amenințările externe care, la rândul lor, le determină pe cele interne. Potrivit cercetătorului A.A. Tolkachenko, sistemul amenințărilor externe ale *securității juridice* cuprinde câteva pericole evidente cu caracter juridic: caracterul incomplet și incoerent al reglementării juridice a diferitor raporturi care asigură securitatea persoanei; lipsa în legislație a priorității valorilor sociale; neasigurarea juridică a măsurilor politice și economice; „bariere” juridice, exprimate prin faptul

<sup>48</sup> Дрейшев Б.В. *Правовая безопасность и проблемы ее обеспечения*. În: Правоведение, 1998, №2, p. 13; Тер-Акопов А.А. *Юридическая безопасность человека в Российской Федерации (Основы концепции)*, p. 16.



## Aspecte contradictorii ale abordării științifice a conceptului de „securitate juridică”

că organele puterii creează artificial proceduri complicate suplimentare de soluționare a problemelor juridice; politica „ușilor închise”, care desemnează arbitrariul birocratic al unor funcționari publici, în rezultatul căreia adresarea cetățenilor cu petiții și cereri devine o problemă, soluționată doar prin instanță; birocrăția judiciară din cauza căreia cetățenii își pierd dorința de a acționa în judecată pentru a-și apăra drepturile și interesele legitime; costul ridicat al serviciilor juridice și lipsa profesionalismului, ceea ce determină cetățenii să recurgă la mituiri și acte de corupție; atitudinea colaboratorilor organelor de drept față de cetățeni, care induce frică și neîncredere, chiar dacă anume ei sunt cei care trebuie să garanteze securitatea vieții, sănătății și inviolabilității membrilor societății; lipsa de răspundere a persoanelor care sunt obligați să asigure securitatea cetățenilor.

Din cele enunțate, este de observat că A.A. Tolkachenko nu împărtășește ideea conform căreia factorii de risc juridic sunt caracteristici ale sistemului de drept.

La fel de ambiguu este în acest context și punctul de vedere expus de T.B. Tiurina, în opinia căreia, la categoria amenințărilor *securității juridice* a persoanei urmează a fi atribuite: imperfecțiunea legislației; neexecutarea sau executarea necorespunzătoare a legislației de către organele puterii de stat, autoritățile publice locale și funcționarii publici; reducerea eficacității activității organelor de drept; corupția; nivelul redus al culturii juridice și conștiinței juridice, nihilismul juridic [49]. Totodată, autorul citat subliniază că factorii care determină reducerea eficacității legislației și crează pericole pentru *securitatea juridică* a persoanei sunt: caracterul declarativ și cazuistic al legislației, necorespunderea legilor cu necesitățile obiective ale societății și a dezvoltării acesteia, dublarea acestora, prezența coliziunilor juridice, caracterul incomplet al reglementării juridice, instabilitatea legislației, lipsa uniformității dreptului etc. [50].

După cum se poate observa, este greu de stabilit ce concret presupun factorii de risc sau amenințările la adresa *securității juridice*. Dincolo de dificultatea dilemei date, totuși trebuie să recunoaștem că momentul-cheie în această situație rezidă în caracterul juridic al amenințărilor și factorilor de risc. Revinând la esența *securității juridice* – ca „stare de protecție juridică a persoanei

<sup>49</sup> Тюрина Т.Б. *Правовая безопасность личности в современном российском государстве (вопросы теории и практики)*, p. 8-9.

<sup>50</sup> Ibidem, p. 19-20.

(societății și statului) față de amenințări cu caracter juridic” și în baza celor expuse mai sus, considerăm necesar și logic de a recunoaște că această stare de protecție juridică a persoanei (societății și statului) poate fi asigurată doar de lege (sistemul dreptului) față de amenințările cu caracter juridic care parvin doar (și numai) de la ea (el). Din punctul nostru de vedere, această abordare a conceptului de *securitate juridică* este cu mult mai clară decât cele analizate mai sus. Mai mult, aceasta exclude absolut orice variantă de confundare a categoriei date cu altele asemănătoare, inclusiv cu celelalte tipuri de securitate [51]. Prin prisma acesteia, recunoaștem ca valabile și corecte doar amenințările sau factorii de risc juridic identificate de autorii citați mai sus, care exprimă caracteristici ale dreptului (legislației) ce țin de conținutul acestuia (calitate, precizie etc.), acțiunea (efectul neretroactiv), interpretarea și aplicarea uniformă a acestuia.

Totodată, atragem atenția și la faptul că parțial unele idei ale abordării date au fost deja expuse în doctrina rusă. De exemplu, A.F. Galuzin consideră că drept scop al *securității juridice* (securitatea juridică a legii și a aplicării acesteia) trebuie recunoscut „protecția legislației, a legii și a aplicării acesteia față de pericolele generate de însuși conținutul legii și de interpretarea acesteia, pericole ce apar în activitatea juridică de aplicare a dreptului” [52]. La rândul său, T.S. Maslovskaja (Т.С. Масловская) consideră că adoptarea de acte normative extrem de detaliate, voluminoase și complicate pentru a fi înțelese generează problema *securității juridice* și, în consecință, ridică problema certitudinii juridice și a caracterului concret al dreptului [53]. O atenție distinctă merită și ideea lui G.A. Gadjeiev [54], care subliniază că *securitatea juridică* (sau certitudinea juridică) este unul din cele mai generale principii recunoscute de către Curtea Europeană a Drepturilor Omului. Este o concepție generală, nucleul căreia este format din accesibilitatea și predictibilitatea dreptului. Ideea generală a certitudinii juridice este recunoscută de majoritatea sistemelor

<sup>51</sup> Костаки Г., Якуб И. *Научный подход к юридической безопасности*, p. 181.

<sup>52</sup> Галузин А.Ф. *Соотношение понятия «правовая безопасность» с иными смежными правовыми понятиями и категориями*, p. 107.

<sup>53</sup> Масловская Т.С. *Повышение качества закона как направление развития парламентской деятельности в странах СНГ*. В: Таврические Чтения 2015. Актуальные проблемы парламентаризма: история и современность. Международная научная конференция, Санкт-Петербург, 10-11 декабря 2015 г. Сборник научных статей. / Под ред. А.Б. Николаева. 2016. [https://elibrary.ru/download/elibrary\\_32428450\\_80645882.pdf](https://elibrary.ru/download/elibrary_32428450_80645882.pdf).

<sup>54</sup> Гаджиев Г.А. *Конституционные принципы рыночной экономики*. Москва, 2002, p. 82.

## Aspecte contradictorii ale abordării științifice a conceptului de „securitate juridică”

de drept din lume. În dreptul european, ea are un rol concret, luând forma diferitor subconcepții ca manifestări ale aplicării sale, cele mai importante fiind: neretroactivitatea legii și interpretarea uniformă a legii de către organele de aplicare a dreptului.

Evident, aceste și multe alte idei similare urmează a fi dezvoltate și aprofundate în studii științifice monografice, întrucât există suficiente segmente ale legislației și activității de aplicare a dreptului pe care este necesară o consolidare substanțială a principiului *securității juridice*.

În final, în baza celor menționate, definim *securitatea juridică* ca fiind o stare de protecție juridică a persoanei (societății și statului) față de amenințări cu caracter juridic care parvin de la lege (drept). Principalele amenințări la adresa *securității juridice* sunt reprezentate de caracteristicile negative ale legii (legislației) ce țin de conținutul (calitate, precizie etc.), acțiunea (efectul), interpretarea și aplicarea (uniformă) a acesteia. Subiecții responsabili de asigurarea *securității juridice* sunt, în primul rând, legiuitorul – responsabil de conținutul calitativ al legii, în al doilea rând, judecătorul – responsabil de interpretarea și aplicarea uniformă a legii, precum și toate autoritățile statului responsabile de aplicarea uniformă a dreptului.

Totodată, generalizând, subliniem ferma convingere că doar abordarea propusă în acest studiu pentru definirea *securității juridice* (care, de altfel, coincide cu cea promovată în spațiul european) va da posibilitatea reală de a fundamenta o teorie clară și eficientă a *securității juridice*, utilă și necesară atât pentru stat și societate, cât și pentru fiecare cetățean/persoană în parte.

**Gheorghe COSTACHI, doctor habilitat în drept,  
cercetător științific principal,**

**Irina IACUB, doctor în drept**

## **2.2. REPUBLICA MOLDOVA – REGIM POLITIC PARLAMENTAR: PROBLEME ACTUALE, ABORDĂRI ȘTIINȚIFICE ȘI TENDINȚE**

## **2.2. REPUBLIC OF MOLDOVA – PARLAMENTARY POLITICAL REGIME: CURRENT ISSUES, SCIENTIFIC APPROACHES AND TRENDS**

### **Summary**

*The paper debates with historical and theoretical considerations of the functionality of the principle of separation of power in the Republic of Moldova. It aims at analysing the functional capacity of the government in the Republic of Moldova, as well as the evolution of the central public authorities.*

*The theoretical-scientific and practical-applicative research carried out within the nominated project contains conclusions and recommendations, including legislative proposals lege - ferenda aimed at improving the state's legislative system, protecting citizens' rights and freedoms, making central and local government more efficient, promoting integration processes, law enforcement. The paper reflects the approaches of academics regarding the different stages of development and practical manifestation of mechanisms of governance in the Republic of Moldova through the separation of powers. Various aspects of the problem proposed in the scientific study have become, and we are sure, will be the subject of discussion for researchers and beyond.*

Acest studiu este rezultatul cercetării științifice a temei individuale „Construcția mecanismelor de guvernare în Republica Moldova” din cadrul proiectului instituțional „Dezvoltarea cadrului juridic al Republicii Moldova în contextul necesităților de securitate și asigurare a parcursului european”. Institutul de Cercetări Juridice, Politice și Sociologice a marcat punctul de pornire în procesul de analiză detaliată construcției „republică parlamentară” în Republica Moldova, prin cercetarea mecanismelor modernizatoare de guvernare a țării în baza proiectului european la fel și în ansamblul legilor, în baza cărora guvernarea a fost organizată și funcționează.

Drept exemplu poate servi calitatea funcționării parlamentului și a dezbatărilor din legislativul Republicii Moldova, precum și activitatea guvernului în contextul în care transformarea republicii semiprezidențiale într-o republică parlamentară la început de mileniu - care a fost implementată prin modificarea procedurii de alegere a președintelui Republicii Moldova - a avantajat partidele politice. Astăzi, menționează Ion Guceac<sup>1</sup>, spre deosebire

---

<sup>1</sup> Guceac Ion. Constituționalismul și statul de drept în Republica Moldova. Realități și perspective. În: Akademos, 2017, nr.3 (46), p.84.

de perioada de până la 1994, în Republica Moldova există o Constituție funcțională, deși departe de a fi perfectă. Această Constituție, care a pus temelia constituționalismului autohton, constituie o resursă și temelie importantă în realizarea statului de drept.

### **Cauze și împrejurări cu avantaje și dezavantaje pentru autoritățile publice în cadrul republicii parlamentare**

Funcționalitatea actuală a regimului parlamentar în Republica Moldova depinde de procesul de colaborare echilibrată între puterea legislativă, executivă și judiciară. Este important de constatat că unele puteri specifice sunt deseori subiect al tot felul de presiuni. Aici putem lua exemplul presiunilor asupra autorității judecătorești, și nu numai. Sistemul judecătoresc încă nu a devenit un garant al echității sociale, constată Ion Guceac<sup>2</sup>.

Cadrul de funcționare a regimului parlamentar în Republica Moldova poate genera situații de dezechilibru. Aceste momente devin problematice și suscită diverse dezbateri științifice în doctrină. Drept exemplu de anomalie în funcționarea republicii parlamentare poate fi luată situația din 7-15 iunie 2019, unde s-a înregistrat o tentativă de uzurpare a puterii de stat. Este regretabil faptul că, Curtea Constituțională a fost implicată prin interpretarea neortodoxă a unei situații ce a creat premise false pentru dizolvarea forului legislativ. Putem constata că la momentul pronunțării Hotărârii Curții Constituționale nr.13 din 8 iunie 2019 în Parlament deja exista o majoritate parlamentară. Dincolo de această constatare, totuși trebuie să recunoaștem că în Republica Moldova s-a declanșat o criză constituțională și o blocare instituțională. Blocarea instituțională a dus la un șir de consecințe, cum ar fi: vidul temporar de putere de stat, ineficiența puterii de stat, pagube economice, fragmentarea societății în mai multe tabere cu risc de evoluare în direcția unui conflict social. Blocarea instituțională a afectat imaginea autorităților de stat și a creat în societate o stare de incertitudine economică, socială și politică<sup>3</sup>.

P. Varzari consideră faptul că *„criza politică, care dăinuie în Republica Moldova de mai mult timp, atrage atenția asupra relației defectuoase dintre democrație și mecanismele de exercitare a puterii de stat, dintre guvernare și*

<sup>2</sup> Ibidem, p. 84.

<sup>3</sup> Kuciuk V., Pușcaș V. Suveranul puterii de stat este poporul! (Studiu de caz privind tentativa de uzurpare a puterii de stat în Republica Moldova). În: Jurnalul juridic național: teorie și practică, 2019, nr. 4, p.11

*scopurile asumate*<sup>4</sup>. Astfel, autoritățile publice s-au confruntat cu mai multe dificultăți și probleme greu de soluționat. Nu sunt rare cazurile în care ramurile puterii, fie legislativă sau executivă, au tendința să-și depășească prerogativele, prin imixtiune, în competențele constituționale ale altor instituții, constată Vugar Novruzov<sup>5</sup>. În continuare autorul menționează că cea mai afectată este autoritatea judecătorească și afirmă că alte ramuri ale puterii, cum ar fi parlamentul, guvernul sau șeful statului, încearcă să plaseze anume puterea judecătorească sub influența proprie.

În acest studiu vom releva, în linii generale, capacitatea funcțională a guvernării în Republica Moldova privită prin prisma funcționalității regimului parlamentar. Tema nu este abordată accidental. Problema funcționalității republicii parlamentare a constituit dintotdeauna un obiect investigațional în doctrina juridică.

Un regim statal parlamentar, și nu numai parlamentar, trebuie - în condiții ideale - să asigure capacitatea funcțională de impozitare și capacitatea de a reglementa și remedia interacțiunea socială și economică între cetățeni.

Capacitatea statului de a avea structuri care pot interacționa cu toate grupurile din societate și cu structuri care pot implementa decizii politice cuprinzătoare este tratată mai pe larg de Mann Michael<sup>6</sup>. Autorul ia în considerație conceptele formulate de Joel Migdal<sup>7</sup>, care, la rândul său, vizează controlul social. Controlul social este apreciat drept măsura în care statul este capabil să reglementeze relațiile sociale și economice între cetățeni și să asigure recuperarea de resurse create în societate prin intermediul sistemului de impozitare. Aceste două caracteristici - capacitatea de impozitare și capacitatea de a reglementa interacțiunea socială și economică între cetățeni - sunt considerate în general drept două activități fundamentale și existențiale ale puterii și ale capacității unui stat<sup>8</sup>.

Precizăm că realizarea practică a teoriei regimului parlamentar constituie, la rândul său, o condiție primordială de edificare și funcționare a unui stat de drept.

<sup>4</sup> Varzari P. Elita politică și birocrăția în contextul realizării reformelor democratice (cazul Republicii Moldova). Monografie. Chișinău: Pontos, 2013, p.198.

<sup>5</sup> Costache Gh. O viață dedicată dreptului și științei. Monografie. Chișinău: Tipografia Centrală, 2016. p. 644-645.

<sup>6</sup> Mann Michael. The Sources of Social Power: A History of Power from the Beginning of AD 1760. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.

<sup>7</sup> Migdal Joel S. Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1988.

<sup>8</sup> Ibidem.

## **Rădăcinile istorice ale teoriei statului modern**

Majoritatea cercetărilor apariției și evoluției statului se referă la definiția clasică a lui Max Weber cu privire la statul modern ideal sau perfect. După Max Weber, statul deține puterea de a dobândi un monopol legitim asupra aplicării forței într-un anumit teritoriu<sup>9</sup>.

Sub aspectul apariției sale, teoria statului ideal trebuie văzută și sub aspectul evoluției sistemelor administrative, în contextul cărora problemele și cerințele sociale devin un obiect de îngrijorare și necesită atenție. Căutarea și exploatarea diferitor soluții de rezolvare a problemelor curente duc indiscutabil la evoluția structurii mecanismului statului. Temelia de bază a teoriei statului cu funcționare ideală este reflectată în operele gânditorilor antici, iar ulterior la alți teoreticieni din epocile medievală și modernă, cum ar fi John Locke, J.J. Rousseau sau D. Diderot. Charles Louis Montesquieu, în lucrarea *Despre spiritul legilor*<sup>10</sup>, argumentează convingător că puterea politică, ca fenomen, este unică. Ea poate fi și trebuie să fie distribuită pentru a fi exercitată de către organisme diferite cărora le sunt încredințate anumite atribute și prerogative de conducere.

Orice proces de conducere social-politică desfășurat în vederea realizării unor obiective de interes general sau prin care se urmărește binele comun al națiunii presupune specializarea activităților statale. În acest scop sunt instituite organisme cu autoritate, capabile să desfășoare continuu același tip de activități și practici, menționează Boris Negru<sup>11</sup>. Dincolo de toate considerațiile expuse, o organizație politică convingătoare cu funcții continue ar putea aduna elemente de „statalitate”, dacă funcționarii ei reușesc cu succes să mențină monopolul aplicării legitime a forței, cu intenția de a menține ordinea într-un anumit teritoriu.

Două aspecte semnificative ale definiției lui Max Weber, aspecte legate de conceptul statului ideal, sunt deosebit de evidente. În primul rând, statul ideal al lui Max Weber constă dintr-un set de instituții. În fruntea acestor instituții se află aparatul administrativ, care, la rândul său, constă dintr-o rețea uriașă de structuri administrate de funcționarii numiți. Într-o perspectivă mai largă, statul are de îndeplinit mai multe funcții, trei dintre acestea fiind principale: legislativă, executivă și jurisdicțională.

<sup>9</sup> Weber Max. *Economy and Society: An Outline of Interpretative Socioligy*. Berkeley: University of California Press, 1921/1978, p. 54.

<sup>10</sup> Montesquieu Charles. *Despre spiritul legilor*. București: Editura Științifică, 1964. 240 p.

<sup>11</sup> Negru B. În: *Constituția Republicii Moldova: comentariu / Coord. de proiect: Klaus Solifrank*. Chișinău: ARC, 2012, p 41.

De asemenea, cercetarea complexă a teoriei statului ideal de-a lungul istoriei statului și dreptului, inclusiv situația regimului parlamentar moldovenesc în zilele noastre, a fost și rămâne o temă de strictă actualitate pentru cercetătorii autohtoni. Niciodată nu a existat și nu poate exista o concepție unică. Constituirea conceptului de construcție a mecanismului statului contemporan și a politicilor de distribuire autorităților de guvernare anumitor organisme specializate a fost mereu actual în perioadele de mari transformări economice și sociale. Acest proces a jucat, deseori, un rol important în avansarea civilizației și progresului.

Potrivit lui Max Weber, cea mai reușită structură a statului se bazează pe o administrație birocratico - legală. Într-un astfel de caz, autoritatea statului se bazează pe faptul că subordonații cred în legalitatea unei ordine stabilite, la fel și în dreptul autorităților de a controla menținerea acestei ordine. Statul ideal weberian trebuie înțeles ca exercitarea continuă a unui sistem de aplicare a regulilor administrative susținut de un monopol al folosirii forței pe un anumit teritoriu.

Teoretic, existența statului ideal în viziunea lui Weber și monopolul folosirii forței poate fi înțeles în cel puțin două feluri. Prima modalitate este apariția monopolului asupra folosirii forței ca rezultat al cooperării într-un grup de indivizi care au interese comune. Acești indivizi trăiesc într-un anumit teritoriu și conștientizează că ei au nevoie și depind de legi și reglementări comune pentru a evita conflicte între ei. Absența acestor legi și reglementări comune sporește riscul de a ajunge, în cuvintele lui Thomas Hobbes, la „*războiul tuturor împotriva tuturor*”, care aduce la o viață singuratică, săracă, primitivă și scurtă. Pentru a evita acest lucru, indivizii decid să înființeze o organizație și structuri care pot emite legi și regulamente comune, obligatorii pentru membrii colectivului. Această organizație este ceea ce înțelegem astăzi drept stat.

Cea de-a doua versiune a apariției monopolului aplicării forței este mai brutală și violentă și se bazează pe situația în care un conducător, sau un grup dominant, stabilește pur și simplu o organizație care permite exploatarea efectivă a populației într-o anumită zonă geografică. Cu alte cuvinte, în acest context mandatul funcționarilor și demnitarilor de stat nu are origine populară și structurile create se aseamănă cu sistemul mafiot. În literatura de specialitate ei sunt descriși drept bandiți staționari<sup>12</sup>. Deși statul din această versiune ulterioară nu apare din inițiativa populației, acesta poate livra și el legi și reglementări care permit cetățenilor să evite continuu conflictele între ei sau cu

---

<sup>12</sup> Mancur Olson. *Power and Prosperity*. New York: Basic Books, 2000.



inamicii externi. Conflictele permanente și regulile incerte de interacțiune nu contribuie la nici o productivitate economică. Chiar și acest stat, mafiot sau nu, este nevoit să recupereze o parte din produsele societății. Este în interesul său să ofere legi și reglementări care promovează productivitatea cetățenilor - iar alternativa este stagnarea și colapsul economic și politic.

Republica parlamentară ca formă de guvernare, stabilită în primele generații de constituții, a devenit deja o tradiție politică. Este adevărat că republica parlamentară în doctrina autohtonă poate fi considerată ca una dintre cele mai avansate și mai potrivite concepții de organizare a puterii poporului.

Referindu-se la aceasta, Ion Guceac precizează că *„individul are o dublă exigență: de a fi protejat față de violențe și de a se recunoaște valabilitatea opiniei și voinței sale. Protecția i-o oferă statul de drept, iar democrația asigură manifestarea liberă a opiniei și voinței”*.<sup>13</sup>

Urmând aceeași linie de idei, putem afirma că nu există un etalon ideal al formei de guvernământ parlamentare după care s-ar putea verifica corectitudinea aplicării regimului nominalizat. Republica Moldova și-a găsit mecanismele necesare pentru a echilibra autoritățile publice centrale și locale, pentru exercitarea atribuțiilor ce le revin în limitele stabilite de Constituție, pentru nu a permite uzurparea puterii, suprimarea democrației și libertății.

O amplă cunoaștere și o percepere adecvată a teoriei statului ideal a fost facilitată de doctrinarii școlilor științifice. Demersuri speciale pentru întărirea legitimității statului se regăsesc în Franța, Germania, România, Rusia etc. Publicațiile științifice din Moldova consacrate temei de cercetare sunt impresionante. În această ordine de idei remarcăm contribuția esențială în studiul problemei investigate de către cercetătorii din Republica Moldova: Vladimir Mocreac, Elena Aramă, Grigore Fiodorov, Sergiu Cobăneanu, Victor Popa, Boris Negru, Gheorghe Costachi, Gheorghe Avornic, Dumitru Baltaga, Ion Guceac, Serghei Țurcan, Teodor Cârnaț, Vadim Mișin, Victor Pușcaș etc.

Sușținem opinia cercetătorilor care recunosc că teoria republicii parlamentare poate fi considerată ca una din cele mai avansate și mai potrivite concepții ale autorităților de stat și se justifică prin dispozițiile constituționale care, în același timp, reflectă relațiile dintre autoritățile publice.

Menționăm că, indiferent de model, este evident că modelul ideal de stat este caracterizat de legi și reglementări juridice adoptate la nivel central pe care cetățenii trebuie să le respecte. Astfel, se poate susține că puterea statului

<sup>13</sup> Guceac Ion. Libertățile politice și garanțiile constituționale. În: Dezvoltarea cadrului juridic al Republicii Moldova în contextul necesităților de securitate și asigurare a parcursului european. Chișinău: Tipografia Centrală, 2018, p. 83.

ideal este cea mai bine înțeleasă cu privire la ceea ce Joel Migdal numește *control social* și Michael Mann numește *putere infrastructurală*.<sup>14</sup>

Mann descrie puterea infrastructurală drept capacitatea statului de a atinge toate grupurile din societate și de a implementa decizii politice cuprinzătoare. Migdal descrie controlul social drept măsura în care statul este capabil să reglementeze relațiile sociale și economice între cetățeni și să extragă resurse din societate sub formă de impozite<sup>15</sup>. Aceste două caracteristici - capacitatea de impozitare și capacitatea de a reglementa interacțiunea socială și economică între cetățeni - sunt considerate în general cele mai importante activități definitorii ale puterii și capacității unui stat.

După cum sugerează Weber, capacitatea de control social în statul modern ideal se bazează pe o idee larg răspândită, și anume că monopolul statului asupra folosirii forței este legitimă. La rândul său, legitimitatea înseamnă că statul, fără a fi nevoit să folosească constrângerea sau violența, călăuzește cetățeni să respecte regulile sale și contribuie, de asemenea, la supraviețuirea statului, asigurând respectarea regulilor.<sup>16</sup>

Cu alte cuvinte, legitimitatea înseamnă că controlul de stat este considerat ca fiind de la sine înțeles și că puțini indivizi sau grupuri pun la îndoială existența statului. Astfel, într-o stare legitimă, rareori monopolul aplicării forței trebuie folosit împotriva cetățenilor, deoarece ei, de regulă, respectă în mod voluntar regulile. Absența legitimității duce, într-o perspectivă de timp mai lungă, la o conducere politică extrem de costisitoare pentru a impune oamenii să respecte regulile statului<sup>17</sup>.

### **Fundamentarea istorică a ascensiunii spre o republică parlamentară în Republica Moldova**

Pentru a cunoaște și înțelege adecvat ascensiunea țării noastre spre principiile de guvernare democratică vom aminti schimbările radicale legate de prăbușirea regimului totalitar, precum și poziția unitară a democrațiilor occidentale, coordonarea forțelor antitotalitare în statele Europei Centrale și de Sud - Est în ultimul sfert de secol și început de mileniu.

<sup>14</sup> Mann Michael. Op. cit.

<sup>15</sup> Migdal Joel S. Op. cit.

<sup>16</sup> Persson Anna, Sjöstedt Martin. *Den Svaga staten: demokrati och förvaltning i utvecklingsländer*, în Bo Rothstein (red.). *Politik som organisation, Förvaltningspolitikens grundproblem*. Student litteratur, 2014, p. 62-64.

<sup>17</sup> Levi Margare. *Of Rule and Revenue*. Berkeley: University of California Press, 1988.

Este cazul să explicăm că așa-numitele Constituții ale RSSM din 1941 și 1978 nu au stipulat principiul legitimității republicii parlamentare după modelul democratic, instituind o structură a organelor republicii moldovenești întemeiată pe principiul puterii unice, ele supunându-se Sovietului Deputaților Poporului, iar în ultimă instanță – Partidului Comunist al Uniunii Sovietice. Apelând la datele istorice, nu putem să nu recunoaștem că poporul nostru nu a beneficiat de o conducere democratică și nu conștientiza, în perioada regimului totalitar, faptul că era blocat drumul spre valorile civilizației de existență, bazate pe principiul dreptății și al umanismului.<sup>18</sup>

Procesul cercetării ne-a convins, cu siguranță, că în ultimele decenii ale secolului trecut societatea s-a dezvoltat într-un mod accelerat și a devenit expusă la dimensiuni politice noi. Să facem doar o constatare: întreaga societate moldovenească aspira să revină în albia democrației de tip occidental. Teoreticienii și practicienii nominalizați au constatat că singura modalitate de consacrare a „teoriei statului ideal” în Republica Moldova a fost desprinderea definitivă de URSS, care a permis poporului nostru să-și edifice un nou regim constituțional potrivit teoriei regimului parlamentar legitim.

Această poziție este, în viziunea noastră, lesne explicabilă. Documentul politic în care s-a enunțat această formă de guvernământ a fost Declarația de independență din 27 august 1991.<sup>19</sup> Consacrarea acestei forme de guvernământ în declarație este semnificativă. Astfel, Constituția Republicii Moldova din 29 iulie 1994 a inclus dispoziții privind statul de drept și o clară definiție „Republica Moldova este un stat suveran și independent, unitar și indivizibil”. Articolul 1 (3) prevede expres 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.<sup>20</sup>

Această prevedere reprezintă nu numai o aplicare corectă a teoriei statului ideal în Republica Moldova, ci și o constantă în aplicarea principiului dreptății în raporturile dintre autoritățile publice „sub aspectul interacțiunii care se manifestă prin anumite implicații reciproce în sfera de activitate a autorităților, statuând echilibrul puterilor în stat”<sup>21</sup>

<sup>18</sup> Smochină A. Organele constituționale ale Republicii Moldova în condițiile regimului totalitar. Chișinău: Tipografia PRAG – 3, 2001, p. 177.

<sup>19</sup> Declarația de independență a Republicii Moldova. Legea Republicii Moldova nr. 691-XII din 27 august 1991. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1991, nr. 11-12, art. 103, 118.

<sup>20</sup> Constituția Republicii Moldova. Comentariu: / coord. Klaus Solifrank. Chișinău: ARC, 2012, p. 41.

<sup>21</sup> Idem.

În acest sens, modul în care a fost statornicită această doctrină în structuri contemporane de către Parlamentul Republicii Moldova care a stabilit raporturile, absolut necesare pentru o bună organizare a vieții de stat între autoritățile publice în Republica Moldova, dovedește că arhitectii Legii Fundamentale a statului nostru aveau o viziune clară asupra esenței nu numai a republicii parlamentare, dar și a celei prezidențiale și semiprezidențiale și a modalităților corespunzătoare doctrinelor constituționale moderne din anii 1988 – 1994.

De asemenea, putem menționa că, *de facto*, Comisia pentru elaborarea proiectului de constituție (președinte – M. Snegur), formată la 19 iunie 1990, avea la îndemână mai multe modele și concepții de construire a autorităților statului. Comisia pentru elaborarea proiectului nu s-a decis la un model pe care să-l copie. Ea a ținut cont de faptul că puterea de stat derivă din suveranitatea națională și aparține exclusiv unui singur titular – poporului Republicii Moldova. Drept rezultat, comisia a identificat o soluție de constituire a unui stat democratic și de drept inspirându-se de principiul republicii semiprezidențiale aplicat în alte state, de exemplu Franța.

Merită a fi reținute și realizările autorilor Legii Fundamentale a Republicii Moldova. Cercetătorii noștri au demonstrat că dispozițiile din Constituție se regăsesc într-o viziune și un limbaj comun, în cultura juridică europeană și dincolo de aceste granițe convenționale, reprezentând o vitalitate în dreptul constituțional și în teoria generală a dreptului. În același timp, menționează Ion Guceac, „trebuie să accentuăm că în calitate de veritabil stat de drept poate fi recunoscut doar statul în cadrul căruia a avut o modernizare complexă ori, mai bine spus, o reformă cuprinzătoare a sistemului politic și a celui economic, în urma căreia sunt așteptate schimbări radicale în sfera socială și vor fi instituite noi valori și standarde de cultură, spiritualitate și moralitate”.<sup>22</sup>

În Republica Moldova, conform Constituției, autoritățile centrale se identifică astfel: autoritatea legislativă – cu Parlamentul, organ reprezentativ suprem legislativ (art.60 – art.76); autoritatea executivă – cu Președintele Republicii Moldova (aflat în fruntea autorității executive, dar nu și în cea de șef al Guvernului, Guvernul și administrația publică (art.77 – art.103; art.107 – art.113); autoritatea judecătorească - cu autoritățile judecătorești, reprezentate de Curtea Supremă de Justiție, curțile de apel și judecătoriile de drept comun sau specializate (art.114 – art.121).

În decursul celor aproape trei decenii de implementare și aplicare, teoria regimului parlamentar în Republica Moldova a preluat forme distincte. În

<sup>22</sup> Guceac Ion. Constituționalismul și statul de drept în Republica Moldova. Realități și perspective, p. 79.

Republica Moldova, pe parcurs, au fost implementate trei forme de guvernământ după cum urmează: 1) republica prezidențială (3 septembrie 1990 – 29 iulie 1994), 2) republica semiprezidențială (29 iulie 1994 - 5 iulie 2000) și 3) republică parlamentară (5 iulie 2000 – prezent). Au fost stabilite atribuțiile fiecărei autorități și separația lor strictă, prin abilitarea fiecăreia cu mijloace eficiente de control asupra celorlalte.<sup>23</sup>

Astfel, în 1994 s-a conturat angajamentul explicit pentru crearea unui stat contemporan – Republica Moldova, în baza doctrinei Parlament – Președinte – Guvern, în care veriga principală a întregului sistem politic ar reveni președintelui republicii. Această tendință a fost și este prezentă în țara noastră: experimentul se derulează în căutarea unui model al instituției șefului statului apropiat de regimul parlamentar.

În acest sens apar mai multe întrebări, de exemplu, care este caracterul instituției prezidențiale printre ramurile puterilor în stat? De care ramură a puterii este mai aproape: ori este sprijinul Parlamentului și al Guvernului sau se plasează în afara piramidei? Mai apare și întrebarea în ce măsură președintele este reprezentantul poporului în stat.<sup>24</sup>

Totodată, e de menționat că s-au atestat modificări ale raportului între puteri, în avantajul uneia sau alteia dintre ele, deși prevederile constituționale care reglementau distribuția atributelor de putere au rămas aproape neschimbate. De pildă, în practica constituțională a Republicii Moldova, raporturile între puteri, îndeosebi între autoritatea executivă și cea legislativă, cunosc o evoluție distinctă în fiecare legislatură, respectiv mandat prezidențial.

### **Reforma constituțională**

La începutul sec. XXI, Republica Moldova accedă la o nouă treaptă, net superioară, în dezvoltarea constituțională, prin promulgarea de noi acte constituționale. În primul rând, remodelarea instituției președintelui în Republica Moldova prin Legea nr.1115-XIV cu privire la modificarea și completarea Constituției Republicii Moldova din 5 iunie 2000 nu a adus claritate în chestiunile legate de accesibilitatea legii și de faptul că procesele de judecată trebuie

<sup>23</sup> Мишин В. Проблемы разделения властей в рамках правового государства. În: Materialele conf. int. șt. practice „Edificarea statului de drept”, Chișinău 26-27 sept. 2003. Chișinău: Bons Offices, 2003, p. 99 – 103.

<sup>24</sup> Smochină A. Instituția prezidențială în Republica Moldova: probleme, aspecte contradictorii. În: Materialele conf. int. șt. practice „Edificarea statului de drept”, Chișinău 26-27 sept. 2003. Ch.: Bons Offices, 2003, p.81.

să fie corecte, sau cum poate fi îmbunătățită organizarea sistemului judiciar și asigurată imparțialitatea acestuia. Astfel, a fost lăsată în cădere liberă chestiunea referitor la caracterul și natura doctrinei echilibrului de puteri în stat.

Modificările Constituției au limitat competența și rolul Președintelui Republicii în favoarea Guvernului și a Parlamentului. Astfel, Președintele Republicii Moldova, conform art. 78 din Constituție, nu mai putea fi ales de corpul electoral și prin sufragiu universal, ci era ales de Parlament. Dar, pentru ca Președintele să realizeze pe deplin funcțiile exclusive și numai în cadrul Constituției, el trebuie să fie protejat de încercările și de posibilitățile influențelor de grup, de interes și de partid. În acest context, subliniază Al. Arseni, practica constituțională a elaborat câteva garanții, printre care „incompatibilitățile” și „imunitatea”.<sup>25</sup>

Gheorghe Costachi subliniază că unul dintre criteriile principale ale consolidării statului Republicii Moldova, ca, de altfel, și în alte state dezvoltate, constituie separația puterilor prin care se asigură în cel mai eficient mod protecția democrației. Atunci când ramurile puterii de stat sunt delimitate, nici o persoană, nici un organ nu pot domina deplin puterea de stat.<sup>26</sup> După cum menționează Alexandru Arseni, importanța împuternicirilor ce se delegă, rostul său statal-juridic, funcția de legiferare a impus autonomia în sistemul autorităților statale. Autorul pe bună dreptate subliniază că s-au căutat și practicat soluții pentru ca parlamentul să fie independent în exercitarea atribuțiilor sale, atribuții atât de importante, și totodată să fie o eficientă contrapondere față de guvern.<sup>27</sup>

Potrivit prevederilor art.2 alin.(1) din Constituția Republicii Moldova, suveranitatea națională aparține poporului Republicii Moldova, care o exercită în mod direct și prin organele sale reprezentative, în formele stabilite de Constituție. Întru dezvoltarea acestui principiu al suveranității naționale, art. 60 alin.(1) din Constituție stipulează: „Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului Republicii Moldova și unica autoritate legislativă a statului”. În continuare Arseni Alexandru consideră, că Parlamentul (sediul suveranității naționale și organul reprezentativ suprem al poporului) este o instituție politico-juridică statală, rezultată din libera expresie de voință a corpului electoral – exponent al suveranității naționale, menită să exercite puterea legislativă.<sup>28</sup>

<sup>25</sup> Arseni A. Drept constituțional și instituții politice. Tratat.Vol.II.Chișinău: CEP USM, 2014, p.46.

<sup>26</sup> Costachi Gh. Spre o statalitate democratică și de drept. Chișinău: Tipografia Centrală, 2007, p.55.

<sup>27</sup> Arseni A. Op. cit., p.183.

<sup>28</sup> Ibidem.

În același timp, trebuie de reținut faptul că teoria republicii parlamentare, fiind un concept necesar și util, nu se va manifesta numai prin consacrarea elementelor acestuia în textul constituțional. Dintr-o analiză a doctrinei despre statul ideal, mai ales privind țările care s-au desprins de regimul totalitar, se poate observa că aceasta este o operă comună - un proces, scopul fiind bine determinat. În această ordine de idei, la ora actuală nu putem afirma că în Republica Moldova ansamblul autorităților publice asigură buna guvernare.

Pentru înțelegerea și interpretarea corectă a doctrinei statului ideal se impune analiza legitimității. Cum se creează legitimitatea? În literatura de specialitate sunt descrise două modalități prin care un stat poate contribui la întărirea legitimității sale: prin procedurile de influențare a politicii statului și prin mecanismul de externalizare a proceselor politice destinate să funcționeze în mod ideal.

Procedurile de influențare a politicii statului sunt legate de modul în care politica este concepută și de modul în care se iau deciziile politice. Cu cât mai strânsă este participarea și influența civică de conturarea politicii și de procesul de luare a deciziilor, cu atât mai mult crește percepția legitimității statului de către populație. Aici se subliniază importanța drepturilor democratice, cum ar fi dreptul de vot, dreptul de a candida pentru funcții publice și dreptul la opinie.

Puterea politică este justificată și legitimată de dreptul cetățenilor de a decide cui va fi delegată puterea și cum aceasta urmează să fie exercitată. Acest lucru este ilustrat într-un citat al unui cercetător eminent al democrației, Guillermo O'Donnell: „*Afirmația regimului politic de a fi legitim - sau cel puțin universal acceptat - se bazează pe consimțământul exprimat de public prin votarea la alegerile libere*”.<sup>29</sup>

Astfel, cei care evidențiază elementele care sporesc legitimitatea statului susțin că democrația consolidează legitimitatea unui stat, deoarece ea oferă cetățenilor dreptul de a participa la alegeri libere și juste. Drept rezultat, conducerea politică reprezintă o majoritate a cetățenilor. În plus, pierderile la o singură alegere dau posibilitatea de a câștiga următoarele alegeri. Cu alte cuvinte, cercetarea indică faptul că influența civică asupra procedurilor de influențare a politicii statului, prin realizarea drepturilor democratice, servește ca un instrument pentru creșterea legitimității statului.

Cu toate acestea, atunci când se discută despre valoarea democrației, este important de menționat că democrația nu poate sau nu trebuie fi redusă la un simplu instrument pentru atingerea altor obiective, cum ar fi legitimitatea

<sup>29</sup>O'Donnell Guillermo. The Perpetual Crises in Democracy. În: Journal of Democracy, 2007, 18 (1), p.6.

statului. Amartya Kumar Sen, laureat al Premiului Nobel pentru Științe Economice, este unul dintre cei care susține că democrația are și o valoare intrinsecă. Potrivit lui Sen Amartya democrația funcționează uneori ca un protector al libertății politice și civile, care face parte de libertatea umană mai profundă<sup>30</sup>. Astfel, exercitarea libertăților și drepturilor democratice contribuie nu numai la crearea legitimității statului dar este și o parte fundamentală a bunăstării individului.

Conform acestei opinii, temelia centrală a legitimității statului constă în aplicarea legilor și a reglementărilor în mod previzibil pentru cetățeni. Aceasta înseamnă că regulile sunt aplicate imparțial și neutral în raport cu legislația, ceea ce poate însemna în același timp că legile și regulamentele nu sunt neapărat imparțiale. Prin urmare, principalul aspect este că, pentru ca statul să fie văzut drept legitim în ochii cetățenilor, funcționarii săi trebuie să se bazeze pe legile la care cetățenii au participat în cadrul procesului de influențare a cursului politic.

Mecanismul de externalizare a proceselor politice ține de procesul de implementare, adică de domeniul implementării deciziilor politice și relația dintre funcționarii publici și cetățeni. Cei care susțin că mecanismul de externalizare a proceselor politice este important pentru legitimitatea statului se bazează, în principiu, invariabil pe ideile lui Max Weber, conform cărora legitimitatea statului este strâns legată de aparatul administrativ și de principiile în baza cărora funcționarii publici aplică deciziile politice în care cetățenii au fost implicați, cu condiția ca procedurile de influențare a politicii statului funcționează bine.

Cei care discută ponderea mecanismul de externalizare a proceselor politice pentru legitimitatea statului subliniază că, dacă cetățenii nu au influențat proiectarea politicii prin intermediul procedurilor disponibile, statul poate totuși fi perceput ca fiind legitim atât timp cât legile sunt aplicate într-un mod imparțial și sistemul este previzibil pentru cetățeni. Dezvoltarea argumentului poate duce și la o situație logică - în realitate indezirabilă, unde chiar și un stat discriminator poate beneficia de un fel de legitimitate atât timp cât discriminează într-un mod previzibil.

Potrivit lui Max Weber, legitimitatea unui stat se bazează pe faptul că funcționarii publici, care sunt numiți în baza calificărilor și meritelor profesionale, aplică legi uniforme și precise adoptate la nivel central. Aceste legi sunt adoptate reieșind din principiul obiectivității într-un cadru general numit de Weber drept model de administrare birocratico - legală.

---

<sup>30</sup> Sen Amartya. Democracy as a universal value. În: Journal and Democracy, 1999, 10 (3), pp. 3-17.



Guillermo O'Donnell menționează că există trei elemente de bază în spatele afirmației că mecanismul de influențare a politicii - și mai ales influența politică a cetățenilor prin exercitarea drepturilor democratice - consolidează legitimitatea unui stat. Primul element este că legitimitatea statului este consolidată de acest mecanism - oferind cetățenilor drepturi egale de vot. Aceasta arată că cetățenii sunt egali din punct de vedere politic și sunt tratați cu respect egal. A doua idee se bazează pe presupunerea că deciziile majoritare sunt prin definiție legitime, și întrucât democrația se bazează pe această regulă de decizie, este rezonabil să presupunem că democrația consolidează legitimitatea statului. A treia idee se bazează pe argumentul potrivit căruia posibilitatea influenței democratice prin drepturile de vot întărește legitimitatea statelor, întrucât aceasta deschide posibilitatea că învinșii la alegeri pot să fie victorioși la următoarele alegeri.<sup>31</sup>

### **Ce va fi atunci cu statul? Are oare forma parlamentară de guvernământ în Republica Moldova o șansă de supraviețuire în viitorul dominat de mari reforme instituționale?**

Sunt discutabile și alte prevederi constituționale care se referă la unele imperfecțiuni ce țin de diverse elemente ale republicii parlamentare prezente în Constituția Republicii Moldova cu elemente ale republicii prezidențiale. Am putea menționa unele polemici doctrinare, și nu numai, din societatea noastră:

- încercarea de a identifica soluții noi de stabilire a unei puteri executive durabile în țară soldată cu renunțarea la practica politică de până la anul 2016 când președintele era ales de parlament;
- discuțiile cu privire la substituirea alegerilor indirecte cu cele directe a Președintelui Republicii Moldova care ar pune capăt „intrigilor dintre partide”;
- funcționalitatea sistemul politic bazat pe principiile parlamentarismului în condițiile rivalității mai multor partide care s-a dovedit a fi nereceptiv la problemele social-economice complicate și la fenomenele de criză din societatea Republicii Moldova;
- poate oare reglementarea detaliată a funcționării principiului separației puterilor în Republica Moldova contribui la constituirea unui sistem rațional al parlamentarismului?
- ce scop urmărește republica parlamentară cu atribuții sporite pentru șeful statului în această evoluție a autorității prezidențiale?
- formele concrete ale interacțiunii între președinte și premier.

<sup>31</sup> O'Donnell Guillermo. Op. cit.

Nu putem încheia comentariile noastre fără a ne întreba ce formă de guvernământ avem în stat – semiprezidențială sau parlamentară – și ce se dorește?

### **Fenomene negative**

O deformare în practică a principiului asigurării funcționalității instituționale a Parlamentului este problema prelungirii mandatului deputaților și activitatea Parlamentului până la întrunirea legală a noului legislativ, precum și problema constatării circumstanțelor interimatului funcției de Președinte al Republicii Moldova și nu numai.

Menționăm că aspectul dat se regăsește în Legea Fundamentală, însă lipsa unei date stabilite a alegerilor o dată la patru ani (noiembrie sau februarie) președintele poate face uz de dreptul său. Necesitatea reglementării unei asemenea probleme este motivată în esența sa.

### **Care sunt premisele fundamentale pentru strategia reformelor instituționale?**

Pentru a răspunde la această întrebare, mai întâi vom afirma că acest proces nu poate fi aplicat superficial, deoarece este complicat. Dintre opțiunile strategiei le vom sublinia pe cele mai relevante pentru construcția mecanismelor statale din țara noastră.

În Constituție, ca și în orice act de drept, principalul este capacitatea ei de a reglementa relațiile sociale, îndeosebi a unora atât de importante precum raporturile dintre puterea de stat și statutul juridic al individului.<sup>32</sup> Capacitatea Constituției de a reglementa raporturile dintre autoritățile publice este determinată, de principiul asigurării funcționalității instituționale a Parlamentului.

În literatura de specialitate se menționează că „principiul separației puterilor face parte din principiile generale ale sistemului dreptului constituțional ce nu reglementează nemijlocit relațiile sociale, dar prin norme concrete de drept constituțional”.<sup>33</sup>

Subliniem faptul că Parlametele din diferite state întreprind eforturi pentru contrabalansarea puterii Executivului. În sprijinul acestei afirmații stau constituțiile statelor din sud-estul Europei de inspirație occidentală din Franța, Italia, Germania etc. În ceea ce privește conlucrarea autorităților legislative și

---

<sup>32</sup> Guceac Ion. Constituția la răscruce de milenii. Chișinău: Tipografia Centrală, 2013, p.147

<sup>33</sup> Arseni A., Ivanov V., Suholitco L. Dreptul constituțional comparat. Chișinău: CEP USM, 2003, p.19.

executive în procesul adoptării legilor, Serghei Țurcan precizează că, indiferent de forma de guvernământ, prin dispoziții constituționale, practic în toate statele, autoritățile executive sunt investite cu anumite atribuții ce le permit să influențeze activitatea legislativă a Parlamentului sau chiar să dirijeze unele etape ale procesului legislativ.<sup>34</sup>

Deși aceste probleme rămân o constantă a activității de conducere politică, din evoluția modernă a doctrinei republicii parlamentare nu ar trebui să excludem și alți factori noi, menționează Cristian Ionescu:

a) participarea maselor la conducerea prin referendum și inițiative legislative populare, restrângându-se astfel principiul reprezentării;

b) instituționalizarea în constituții a unor autorități noi, având rolul și funcțiile ombudsmanului, apar astfel noi forme de control asupra autorităților administrației publice centrale și locale;

c) înființarea unor organisme auxiliare ale diferitor puteri, cum ar fi Consiliul Legislativ, care funcționează pe lângă parlamentul României, Consiliul Superior de Apărare, afiliat Executivului, Consilii Supreme ale Magistraturii, cu atribuții în organizarea puterii judecătorești, Curțile de Conturi etc.;

d) recurgerea la justiția constituțională, înfăptuită de o autoritate politică jurisdicțională independentă (Curțile Constituționale) ;

e) instituționalizarea unor cvasiforme de „control cetățenesc” asupra unor departamente ale executivului prin sesizarea instanțelor de contencios administrativ, în legătură cu acte administrative ilegale și abuzuri ale administrației;

f) dublarea principiului separației puterilor cu raporturile politice între majoritatea parlamentară (Guvernul majoritar) și opoziție, din care pot să rezulte transpunerea regulilor jocului specifice separației puterilor în confruntări între partidele politice parlamentare;

g) controlul societății civile, îndeosebi prin mijloace de presă, asupra mecanismelor de decizie guvernamentală și transpunerea procesului de guvernare, ceea ce duce la desacralizarea puterii și la sporirea responsabilității autorităților legislative, executive și judecătorești față de cetățeni.<sup>35</sup>

<sup>34</sup> Țurcan S. Exercițarea funcției legislative a statului: separarea rigidă sau colaborarea autorităților legislative și executive. În: Materialele conf. int. șt. practice „Edificarea statului de drept”, Chișinău, 26-27 sept. 2003. Ch.: Bons Offices, 2003, p. 121.

<sup>35</sup> Ionescu Cristian. Drept constituțional și instituții politice. Teoria generală a instituțiilor politice. Vol. I. București: Lumina Lex, 2001, p. 306-307.

## Concluzii

În baza investigațiilor efectuate în prezentul studiu asupra funcționalității regimului parlamentar în Republica Moldova, considerăm că principalele concluzii de ordin teoretic și practic sunt următoarele:

➤ principalele instituții ale mecanismului de guvernare în Republica Moldova sunt: șeful statului, parlamentul, guvernul și organele supreme ale justiției;

➤ separația puterilor în Republica Moldova a însemnat acea victorie împotriva puterii unice în anii '90 ai secolului trecut;

➤ analizând atent lucrările de specialitate, am îndrăznit a contrazice afirmațiile unor predecesori din Republica Moldova, afirmații insuficient argumentate și am apreciat că se impune un studiu științific aparte asupra funcționalității republicii parlamentare în țara noastră;

➤ principiul funcționalității republicii parlamentare în Moldova este tot mai mult *afectat prin extinderea* competențelor Parlamentului;

➤ funcționalitatea regimului parlamentar în Republica Moldova reprezintă acea normalitate de care are nevoie societatea;

➤ nu vom exagera atunci când vom afirma că oricât nu ne-am mândri de Constituția statului nostru, odată cu trecerea timpului societatea se schimbă, și nu putem exclude că vor apărea noi curente și opinii care vor veni cu idei noi referitoare la Legea Fundamentală. În opinie, orice modificări trebuie să fie îndreptate doar spre îmbunătățirea aplicării practice a regimului parlamentar.

**Andrei SMOCHINĂ, *doctor habilitat în științe juridice,*  
*consultant științific***

## 2.3. SPECIFICUL EVOLUȚIEI DOCTRINEI SUVERANITĂȚII ÎN PRINCIPATUL MOLDOVA

### 2.3. THE SPECIFIC DEVELOPMENT OF THE DOCTRINE OF SOVEREIGNTY IN THE PRINCIPALITY OF MOLDOVA

#### Summary

*The security of any state in the world, including that of the Republic of Moldova, is determined by several internal and external factors, and a special role belongs the degree of sovereignty available to the done state. The more sovereignty there is, there is a real possibility that the government institutions will exercise the supremacy of the state power within the country and its independence in international relations over the power of other states, the better the security of the population is ensured.*

*Examining the evolution of the Moldovan statehood, it highlights the fact that the thinkers of the Principality - chroniclers, historians, philosophers, writers, lawyers have made sustained efforts to argue the existence of the sovereignty of the state of Moldova in the 16th -19th centuries, thus contributing, to a certain extent, to ensuring the security of social-economic, political, legal, national and cultural development.*

*In the present research, we will reflect the main conceptions regarding the sovereignty of Moldova, reflected in the creation of the thinkers Grigore Ureche, Miron Costin, Dimitrie Cantemir, Constantin Negruzzi, Mihail Kogălniceanu. We hope that through this work we will enable readers to become acquainted with important aspects of the political and legal thinking regarding the sovereignty of the Principality of Moldova in the 16th-19th centuries.*

Securitatea populației unui stat, inclusiv a Republicii Moldova, este determinată de gradul de suveranitate de care dispune. În 2007, N.B.Pastuhova menționa că doar suveranitatea veritabilă a Federației Ruse putea asigura cetățenilor securitatea și demnitatea vieții<sup>1</sup>.

Suveranitatea reprezintă “trăsătura fundamentală a statului, care constă în supremația puterii de stat în interiorul țării și independența ei în relațiile internaționale față de puterea oricărui alt stat”<sup>2</sup>. Cercetătorul Nicolae Popa distinge două laturi ale suveranității: internă și externă. ”Latura internă a suveranității statului privește puterea sa de comandă în interior și se concentrează în elaborarea unor norme cu caracter general-obligatoriu și în urmărirea aplicării lor în practica socială (realizarea ordinii de drept).

<sup>1</sup> Пастухова Н.Б. О многообразии подходов к трактовке и пониманию суверенитета. În: Государство и право, 2007, № 12, с. 84.

<sup>2</sup> Dicționar Enciclopedic Român. Vol. IV. București: Editura Politică, 1966, p. 563.

În temeiul suveranității sale, puterea de stat dispune de modul organizării sale interne, stabilește regimul de funcționare a puterilor publice, statutul juridic al cetățeanului, hotărăște amplexarea obiectivelor economice care sunt de importanță strategică, organizează cadrul legal general al activității tuturor agenților economici”<sup>3</sup>. *Latura externă* a suveranității reflectă libertatea activității statului pe arena internațională în cadrul raporturilor lui cu alte state<sup>4</sup>.

Suveranitatea este o însușire specifică tuturor tipurilor istorice de stat. Dar conținutul și modalitățile ei de realizare variază în aspect politico-juridic, social și ideologic de la o epocă la alta, de la un stat la altul.

Termenul ”*suveranitate*” cu semnificație politico-statală pentru prima dată a fost aplicat în sec. XVI de către juristul francez J.Bodin<sup>5</sup>. Pe parcursul pregătirii și desfășurării revoluțiilor burgheze din Olanda, Anglia, SUA, Franța și din alte state, ideea suveranității a devenit fundamentul unor doctrine juridice, cu ajutorul cărora forțele noi ale societății au reușit să mobilizeze poporul la lupta contra orânduirii feudale perimate și să instaureze forme noi de guvernare pentru popoarele lumii civilizate.

Cugetătorii care au susținut și au dezvoltat ideile doctrinei suveranității nu au avut viziuni univoce. Astfel, Hugo Grotius afirma că puterea supremă aparține monarhului. Conform concepției savantului olandez, puterea suverană trebuie să se afle firesc în mâna marelui demnitar al țării și nu în cea a poporului, deoarece pe ultimul contractul încheiat îl obligă la o supunere perpetuă. Grotius considera că ar fi o contradicție logică, dacă poporul ar emite pretenții asupra deținerii puterii<sup>6</sup>.

De pe poziții diametral opuse aborda problema suveranității J.-J. Rousseau, considerând că ea aparține poporului și nu monarhului. ”*Numai voința generală poate conduce puterile Statului conform scopului său, care este binele comun...*”<sup>7</sup>. Gânditorul francez susținea ”*că suveranitatea, nefiind decât manifestarea voinței generale, nu se poate înstrăina niciodată și că suveranul, care nu-i decât o ființă colectivă, nu poate fi reprezentat decât prin sine însuși* (sublinierile noastre – D. G.)<sup>8</sup>. Concluzia lui Rousseau despre deținătorii puterii executive este că nu ei sunt stăpânii poporului, ci doar slujitorii lui și că acesta îi poate

<sup>3</sup> Popa Nicolae. Teoria generală a dreptului. București: ACTAMI, 1992, p. 62.

<sup>4</sup> Ibidem, p. 63.

<sup>5</sup> Большая Советская Энциклопедия (БСЭ). Том 3. Москва: Советская Энциклопедия, 1976, p. 26.

<sup>6</sup> Vezi: Voiculescu Marin. Istoria doctrinelor politice. București, 1992, p. 80.

<sup>7</sup> Rousseau J.-J. Despre contractul social sau principiile dreptului politic. București, 1992, p. 45.

<sup>8</sup> Ibidem.

numi sau destitui din funcții oricând ar dori, a impulsionat enorm evoluția gândirii politico-juridice antimonarhice și anticoloniale.

Influența ideilor lui Rousseau este omniprezentă în mai multe texte, printre care: *Declarația de independență a SUA* din 4 iulie 1776, *Declarația drepturilor omului și ale cetățeanului* din 26 august 1789 etc.

Problema suveranității a fost abordată nu numai sub aspectul apartenenței ei monarhului sau poporului. J. Bodin, H. Grotius, Vattel ș.a. au analizat și elucidat specificul realizării suveranității în cadrul multiplelor variante de relații interstatale. În baza cercetării documentelor istorice, a normelor de drept medieval internațional și a practicii raporturilor interstatale din acele timpuri, aceștia au stabilit că, paralel cu statele independente, își păstrau suveranitatea atât statele care intrau în alianțe inegale cu altele, cât și cele care se puneau sub protecția țărilor mai puternice.

Cugetătorii din Moldova au abordat ambele aspecte ale doctrinei suveranității, dar nu în egală măsură. Problema cui aparținea suveranitatea în stat - monarhului sau poporului - a fost puțin mediatizată în publicațiile Principatului, din cauza că în Moldova ea nu avea aceea importanță politico-statală ca în Olanda, Anglia, Franța și în alte țări europene independente. Aspectul respectiv și-a găsit o reflectare mai amplă în paginile cărții lui Constantin Negruzzi *Elemente de dreptul politic*, editată la Brașov în 1846. În compartimentul „Scopul suveranității” autorul caracteriza raporturile dintre monarh și popor prin prisma interdependenței reciproce. El menționa că atât monarhul, cât și poporul dispuneau de anumite drepturi, dar concomitent erau datori să îndeplinească și obligațiunile fixate <sup>9</sup>. Cugetătorul român, la fel ca și J.-J. Rousseau, considera că în cazurile când monarhul nu-și respecta obligațiunile față de popor, el putea fi înlăturat de la putere prin forță <sup>10</sup>.

În viziunea lui Negruzzi, „suveranitatea este puterea de a face legi și de a asigura păzirea lor”. El considera că suveranitatea putea fi exercitată de o persoană sau de un organ colectiv <sup>11</sup>. Conform opiniei lui Rousseau, după cum am văzut mai sus, suveranitatea era un atribut inalienabil al poporului.

Dezvoltând problema suveranității, Negruzzi menționa că suveranitatea putea fi obținută prin alegere, moștenire și răpire. Concomitent, el distingea și calea obținerii suveranității prin intermediul unui contract <sup>12</sup>.

<sup>9</sup> Negruzzi C. *Elemente de dreptul politic*. Brașov, [F.e.], 1846, p. 14.

<sup>10</sup> Ibidem, p. 26.

<sup>11</sup> Ibidem, p. 11.

<sup>12</sup> Ibidem, p. 24-25.

În statele aflate sub dominație străină contradicțiile principale în problema suveranității, se produceau, dar ele apăreau nu doar între proprii monarhi și popoarele respective, ci și între reprezentanții statului opresor și cei ai statului dependent. Aceeași situație se înregistra și în Moldova, unde în condițiile social-politice din sec. XVI - prima jumătate a sec. XIX contradicțiile dintre domnitor și popor în problema apartenenței suveranității nu erau de prim ordin. O importanță mult mai mare pentru destinul Principatului o avea combaterea insinuărilor Porții, conform cărora Moldova ar fi fost o parte componentă a Imperiului Otoman.

Unul dintre primii cugetători ai Moldovei care a combătut invectivele turcilor ce vizau suveranitatea Principatului a fost Grigore Ureche. În cronica sa el scria că Moldova s-a închinat turcilor benevol, pe timpul domniei lui Bogdan-Vodă: ”Bogdan -Vodă... pe învățătura tătâne-său, a lui Ștefan-Vodă, trimis-au la împărăția turcilor pre Tăutul logofătul cel mare, cu slujitori, pedestrime, dărăbani, de au dus birul, *zece povoară de bani și s-au închinat cu toată țara la sultan* (sublinierile nostre – D.G.) *Suleiman împăratul turcesc* ”<sup>13</sup>. Prin acest pasaj<sup>14</sup> cronicarul demonstra faptul că Poarta acceptase închinarea. Astfel, într-o formă succintă, Ureche elucida procesul istoric al intrării Principatului sub protecția Înalțului Devlet și concomitent punea fundamentul viitoarei teorii numite de istorici ”*doctrina capitulațiilor*”. După părerea noastră, denumirea ei adecvată, din punct de vedere semantic și juridic, este cea de ”*doctrina închinării*”.

Domnitorul D. Cantemir a preluat și a dezvoltat mai departe ideea lui Gr.Ureche despre stabilirea dependenței Moldovei față de Poartă prin închinarea benevolă a țării. Autorul tratatului *Istoria Imperiului Otoman: creșterea și scăderea lui* accentua că Moldova nu și-a pierdut statalitatea, deoarece ”*chiar nici turcii înșiși nu cuteza a nega, că Moldova s-a supusu numai ca tributaria*”<sup>15</sup>. În *Descrierea Moldovei* savantul-enciclopedist constata că domnitorilor Principatului ”*li s-a lăsat toată slobozenia și aproape toată puterea de odinioară de a face legi, de a-i pedepsi pe supuși, de a căftăni sau a lua boieria, de a pune biruri, de a pune episcopi...*”. D.Cantemir menționa că puterea domnitorilor se întindea nu numai asupra boierilor și norodului din Moldova, ci și asupra negustorilor turci sau a altora, de orice rang ar fi, cât timp se aflau pe pământul țării. El accentua că *viația și moartea lor* ” erau ” în mâna domnului”<sup>16</sup>. În vasta sa operă Cantemir a demonstrat continuitatea

<sup>13</sup> Letopisețul Țării Moldovei. Cronici. Chișinău: Hyperion, 1990, p. 66.

<sup>14</sup> Ibidem.

<sup>15</sup> Cantemir D. *Istoria Imperiului Otoman, creșterea și scăderea lui*. București, [E.e.], 1876, p. 275.

<sup>16</sup> Cantemir D. *Descrierea Moldovei*. Chișinău: Hyperion, 1992, p. 45.



orânduirii de stat, a sistemelor politice, economice, juridice, administrative, fiscale, funciare, religioase etc. ale Principatului, argumentând astfel existența suveranității statale a Principatului Moldova.

Cronicarul Ion Neculce a abordat doar tangențial problema suveranității statale a Principatului Moldova. Dar prin elucidarea succintă a disputelor dintre turci și polonezi, în Cadrul Congresului internațional de la Karlowitz (1698-1699), el a reușit să introducă un element esențialmente nou în doctrina închinării (capitulațiilor). Prin reproducerea pasajului: “Țara Moldovei nu pot să o dea, să le fie lor podani, că *este volnică, că turcilor îi închinată, nu-i luată cu sabia* ( sublinierile noastre - D.G.)”<sup>17</sup>, ce reflectă răspunsul diplomaților otomani la cererea polonezilor de a le retroceda Principatul, Neculce a formulat criteriul fundamental al doctrinei suveranității Moldovei. Acest criteriu era în corespundere atât cu cerințele normelor de drept internațional medieval, expuse în tratatele savanților juriști J.Bodin, H.Grotius etc. și realizate în practica relațiilor interstatale europene, cât și cu exigențele din versetele 92 (sura 4), 63 (sura 8) ale Coranului<sup>18</sup>. Grație aportului cronicarului și contribuției ulterioare a altor cugetători români, doctrina închinării (capitulațiilor) a devenit cu timpul un suport ideologic important de protejare a suveranității statale a Moldovei.

De facto *doctrina închinării* (capitulațiilor) prezenta o variantă voalată a *doctrinei suveranității statale*. Cugetătorii români au recurs la această modalitate din considerente tactice și strategice. Doar în situația istorică concretă din sec. al XVII-lea – prima jumătate a sec. al XIX-lea în relațiile cu marele imperiu vecine se cerea ca problemele vitale ale Principatului Moldova și ale Principatului Valahia să fie formulate cu multă chibzuință și tact diplomatic. În caz contrar consecințele puteau fi nefaste.

Patrioții români au făcut tot posibilul pentru a-i familiariza pe oamenii de stat și opinia publică a statelor europene cu ideile *doctrinei închinării* (capitulațiilor). Aspecte ale acestei doctrine, îndeosebi cel referitor la disputa menționată deja, dintre diplomații Poloniei și Turciei, sunt reproduse în publicațiile apărute în statele europene. A.Ubicini în cartea sa editată la Paris la mijlocul sec. al XIX-lea expunea relațiile politico-juridice dintre Principatele Române și Imperiul Otoman prin prisma ideilor *doctrinei închinării*: “*Les Principautés n'ont pas été soumises par la force des armes; elles ont fait leur soumission volontairement, en vertu de capitulation qui obligent la Porte à protéger leur territoire, ainsi que leurs libertés*”<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> Letopisețul Țării Moldovei, p. 340.

<sup>18</sup> Coranul. Chișinău: Cartier, 1997, p. 98, 149.

<sup>19</sup> Ubicini A. Memoire justificatife de la revolution roumain du 11 ( 23 ) juin 1848. Paris, [S.e.], 1849, p. 38.

Mesajul doctrinei închinării (capitulațiilor) a fost corect înțeles de mulți cugetători europeni drept o expunere voalată a doctrinei suveranității statelor. K.Marx, analizând consecințele criminale ale sfârtecării Principatului Moldova în 1812, în spiritul doctrinei suveranității statale scria: “*Turcia nu putea ceda ceea ce nu-i aparținea, pentru că Poarta otomană n-a fost niciodată suverană asupra țărilor române* (sublinierile noastre - D. G.)”<sup>20</sup>. El și-a argumentat teza prin intermediul conceptului lansat de cronicarul I. Niculce: “*Poarta însăși recunoscuse acest lucru, când la Karlovitz, presată de polonezi să le cedeze Moldo-Vlahia, ea răspunsese că nu are dreptul de a face vreo cesiune teritorială, deoarece capitulațiile nu-i confereau decât un drept de suzeranitate*”<sup>21</sup>.

Marxiștii sovietici n-au privit cu ochi buni unele lucrări ale fondatorilor comunismului științific. V. Stalin în 1934 interzisese publicarea lucrării lui F. Engels *Politica externă a țarismului rus* în revista “Bolșevik”. A fost persecutată și cartea lui K. Marx *Însemnări despre români*, care până în 1990 putea fi citită în fondurile speciale ale bibliotecilor centrale doar cu permisiunea serviciilor securității de stat (rus. – *osobâi otdel*) a fostei URSS.

*Doctrina închinării* (capitulațiilor) le-a permis demnitarilor de stat ai Moldovei în unele momente istorice să protejeze și chiar să restabilească anumite atribute ale suveranității de stat a Principatului.

După moartea mitropolitului Gavriil Calimach survenită în 1786, patriarhul de la Constantinopol, în scopul extinderii competențelor sale, a tins să-și asume prerogativa de a numi un nou mitropolit în țară, ceea ce era o lezare a atribuțiilor suverane ale Moldovei. Cercurile diriguitoare ale țării, inclusiv cele ecleziastice, au reușit să-l convingă pe sultan că, potrivit legilor, obiceiurilor și tradițiilor confirmate de Poartă în timpul închinării, alegerea în funcția de mitropolit al Principatului era în competența forurilor ecleziastice locale, iar întărirea lui în scaunul mitropolitan era atribuția domnitorului. În consecință, mitropolit al Moldovei a devenit episcopul Romanului Leon, ridicat în funcție de organele competente ale țării<sup>22</sup>.

O aplicare meritorie a ideilor doctrinei închinării a avut loc în timpul luptei pentru expulzarea grecilor fanarioți din tronul Moldovei și readucerea în cea mai importantă funcție de stat a țării a reprezentanților poporului român. Prin documentele prezentate și prin adresările orale, în situația geopolitică a anilor 1821-1822, delegații Principatului au reușit să obțină de la Poarta Otomană instalarea în funcția de domnitor a boierului pământean Ioniță Sandu Sturza.

<sup>20</sup> Marx K. *Însemnări despre români*. București: Editura Academiei R.P. Române, 1964, p.106.

<sup>21</sup> *Ibidem*.

<sup>22</sup> Uricarul.Vol.III. Iași: Tipografia Buciumului Român, 1853, p.129-131.

Liderii mișcării cărvunarilor, în frunte cu Ionică Tăutul și cu pravilistul Andronache Donici, au dat un nou impuls doctrinei închinării. Majoritatea articolelor proiectului Constituției din 1822 au fost formulate în spiritul principiilor doctrinei menționate. Elocvent în această privință este și pasajul din art.1: ”Norodul Moldaviei... a avut și are sfințit privilegiul slobozeniei și acela al volniciei de a se oblădui cu ocârmuitorul său și cu pravilele țării supt umbrirea prea puternice împărății” (sublinierile noastre - D. G.)<sup>23</sup>.

În perioada tratativelor de pace de la Paris din 1856 și a elaborării Convenției din 7 (19) august 1858, ideile doctrinei închinării (capitulațiilor) au fost acceptate de diplomația europeană în calitate de suport la formularea articolelor, destinate să reglementeze statutul juridic al Principatelor Române. Articolul 2 al Convenției din 1858, prin fragmentul: ”În virtutea capitulațiilor date de sultanii Baiazid I, Mohamed al II-lea, Selim I și Soliman al II-lea... Principatele vor continua să se bucure sub garanția colectivă a puterilor contractante, de privilegiile și imunitățile pe care le au”<sup>24</sup>. Documentul citat recunoștea în plan internațional importanța și valabilitatea ideilor *doctrinei închinării* (capitulațiilor). Din acel moment unele principii ale doctrinei vizate au devenit, într-o anumită măsură, obligatorii pentru Imperiul Otoman și pentru alte țări vecine în relațiile cu Principatele Române.

Folosind cu iscusință stipulațiile Tratatului de Pace din 1856 și ale Convenției din 1858, adepții mișcării unioniste din Moldova și Valahia au reușit în 1859 să realizeze unirea Principatelor și să constituie statul unitar România. Menționăm că la acest act istoric a participat și populația celor trei județe din Basarabia de Sud – Cahul, Bolgrad și Ismail, revenite în componența Moldovei în baza Tratatului de la Paris din 1856.

În situația geopolitică din prima jumătate a sec. al XIX-lea gânditorii români din Moldova deseori și-au expus viziunile referitor la necesitatea diminuării dependenței față de Imperiul Otoman și a lărgirii suveranității statale a Principatului nu atât prin cereri și declarații directe (fățise, vădite), cât prin intermediul formulărilor voalate. Invocând clauzele tratatelor moldo-otomane din trecut, exponenții mișcării de eliberare națională militau pentru restabilirea acelor raporturi politico-juridice ce fuseseră convenite între domnitorii Moldovei și sultanii turci în secolele XVI-XVII. Ei rugau, în adresările către

<sup>23</sup> Xenopol A. D. Primul proiect de Constituție a Moldovei din 1822. În: Analele Academiei Române. Seria II. Tom XX. Memoriile Secțiunii Istorice. București: Editura Institutului de Arte Grafice ”Carol Gobl”, 1899, p. 116.

<sup>24</sup> Relațiile internaționale ale României în documente(1368-1900). București: Editura Politică, 1971, p. 334.

Poarta Otomană, ca Principatului să-i fie restabilită acea autonomie statală de care Moldova se bucuraseră în prima perioadă a dependenței față de Înalțul Devlet. În realitate, prin termenul “*autonomie*” majoritatea gânditorilor români subînțelegeau *suveranitatea statală*. Despre sensul adevărat al doleanțelor cugetătorilor Moldovei ne vorbește cu claritate următorul pasaj din art.1 al proiectului Constituției Principatului din 1822: “Norodul Moldovei ... a avut și are sfințit *privilegiul slobozeniei și acela al volniciei* de a se oblădui cu cârmuitorul său și cu pravilele țării *supt umbrirea* (sublinierile noastre - D. G.) prea puternicei împărății”<sup>25</sup>. Analiza conținutului fragmentului citat scoate în lumină adevărata credință împărtășită de către patrioții români, în frunte cu Ionică Tăutul, care, evident, militau nu pentru autonomie, ci pentru suveranitatea statală a Moldovei, aflată doar “supt umbrirea prea puternicei împărății”, adică sub protecția Imperiului Otoman.

În proiectul Constituției din 1822, Ionică Tăutul a redactat doleanțele patrioților români într-o formă voalată, pentru a nu suscita nemulțumirea Porții Otomane. Dar în scrisoarea “Despre temeiurile și mijloacele politicii externe a Moldovei ” din 15 februarie 1826, adresată marelui postelnic Theodor Balș, gânditorul român și-a expus franc viziunile privitoare la statutul juridic al Principatului, caracterizându-l drept stat suveran. “Este adevărat, scria Ionică Tăutul, că, după privilegiul ce ni dădusă Sultan Soliman Canoni, noi rămăsăm a fi aceia ce să numește un etat souverain: avem ocârmuirea noastră, mao neatârnată; avem armia și puteria noastră; putem face precum adăseori am și făcut, războaie și păci cu megieșii; însămnăm ceva între alte staturi, și putem ține cu dânsese aduciri diplomaticești. Mica dare ce ni era însămnată a da Înaltei Porți pe an, era pentru a-i ave scutirea când vrăjmașii noștri ar fi fost mai tari”<sup>26</sup>.

Abordând statutul juridic al Moldovei, Iordache Rosetti-Roznovanu în 1817 scria că în trecut Principatul fusese stat independent, iar la începutul sec. al XIX-lea nu putea fi considerat “decât tributar” (“un Etat qui fut independent et qui aujourd’hui même ne peut être considéré que comme tributaire”)<sup>27</sup>. Roznovanu, dezvoltând conceptul expus, în 1818 prin argumente concrete demonstra faptul că Moldova dispunea de atributele suveranității statale. “*La Moldavie rentrant dans des droits dont elle ne s’est, jamais départie,*

<sup>25</sup> Xenopol A. D. Op. cit., p. 116.

<sup>26</sup> Tăutul Ionică. Scrieri social-politice. București: Editura Științifică, 1974, p. 158.

<sup>27</sup> Georgescu Vlad. Mémoire et projets de réforme dans les Principautés Roumaines, 1769-1830. București: Editura Casa Scânteii, 1970, p. 68.

*se gouvernera comme État particulier, elle ne sera tenue à aucune fourniture directe ou indirecte, elle aura la libre disposition de son commerce intérieur et extérieur, fera à cet égard les stipulations et conventions qu'elle jugera convenables, sa navigation sera libre, ne pourra être inquiétée et sera sous la garantie spéciale de la Russie. Le gouvernement turc ne pourra s'immiscer en rien dans le gouvernement ni l'administration du pays. Il ne pourra y avoir aucun agent ni délégué sous quelque prétexte que ce puisse être. D'ailleurs les Turcs que des affaires commerciales ou personnelles y amèneraient momentanément seront soumis au lois, à la police et aux reglemens du pays*<sup>28</sup>.

Mulți cercetători continuă să caracterizeze situația juridică a Principatelor Române calificându-le state autonome sub dominația Imperiului Otoman, iar activitatea pentru slăbirea dependenței față de turci este prezentată doar drept o luptă pentru lărgirea autonomiei Moldovei. În calitate de argumente pentru asemenea deducții ei, de regulă, indică întrebuintărea frecventă în documentele timpului și în lucrările gânditorilor români din secolele XVIII-XIX a termenului “autonomie” sau a sintagmei “țări autonome”. Dar în procesul examinării statutului juridic al Țărilor Române drept suport trebuie să servească nu atât diversele declarații și formulări, ci structura, competența și atribuțiile aparatului de stat, administrativ și judiciar, modalitatea și posibilitățile dezvoltării reale ale economiei, statalității, jurisprudenței, culturii, religiei, gradul de independență al funcționării instituțiilor de stat și drept în coraport cu cele ale Imperiului Otoman.

La o examinare atentă a documentelor și materialelor referitoare la statutul juridic al țărilor române este necesar de clarificat ce doreau realmente să exprime cugetătorii români prin termenul “autonomie”. Considerăm că are dreptate Vlad Georgescu când scrie că *“termenul de autonomie nu trebuie să ne înșele, el nu este decât un eufemism în spatele căruia se ascunde ideea de independență”*<sup>29</sup>.

După cum am menționat deja, gânditorii și oamenii de stat români din Moldova întrebuintau termenul “autonomie” doar pentru a camufla, cât le permiteau *«eufemismele»*, tendințele de obținere a suveranității statale depline pentru Principat. Scopul lor nu era auonomia, ci obținerea independenței politice. Doar se știe că în sec. al XIX-lea autonomia prevedea pentru popoarele subjugate un statut juridic foarte limitat, comparativ cu cel de care dispunea în acea perioadă Moldova și Valahia.

---

<sup>28</sup> Ibidem, p. 69.

<sup>29</sup> Georgescu Vlad. Ideile politice și Iluminismul în Principatele Române, 1750-1831. București: Editura Academiei R.S. Române, 1972, p. 145.

De autonomie în anii 1812-1828 a dispus și Basarabia. Dar potrivit reglementelor promulgate de țarism, regiunea era o provincie a Imperiului Rus. Viața social-economică, administrativă, judiciară și culturală era dirijată în mare măsură în baza legilor imperiale. Biserica din Basarabia se supunea nemijlocit Sinodului Rus de la Peterburg, țarul Rusiei era monarh și pentru Basarabia. El numea și demitea după bunul său plac funcționarii principali ai regiunii, trimitând la Chișinău, de regulă, cinovnici ruși. În majoritatea instanțelor administrative, juridice, de învățământ limba rusă se aplica în mod obligatoriu. Pe teritoriul regiunii în permanență erau dislocate trupe rusești. Autonomia i-a dat populației autohtone dreptul de a-și avea doar unii reprezentanți în administrația Basarabiei, de a aplica unele colecții de legi ale Moldovei și de a se folosi temporar de limba maternă. Un statut juridic asemănător cu cel al Basarabiei îl aveau și alte popoare care dispuneau de autonomie în componența statelor anexioniste. Potrivit *Dicționarului de drept internațional public*, “*autonomia*” reprezintă “*capacitatea unei entități naționale sau teritoriale, care face parte dintr-un stat suveran și independent, de a reglementa anumite probleme de competență internă, editând dacă este cazul și acte cu caracter normativ*”<sup>30</sup>. Practic în același sens tratează termenul *autonomie* și juriștii altor țări. Autorii *Dicționarului enciclopedic al cunoștințelor juridice*, editat la Moscova în 1965, menționează că termenul “*autonomie*” înseamnă exercitarea autoadministrării (autogovernării) de către populația regiunii unui stat care formează o unitate națională și economică distinctă<sup>31</sup>. Aproape identic comentează semnificația termenului *autonomie* și specialiștii francezi în dreptul internațional “*Autonomie - employé souvent pour désigner le statut d'un territoire qui, faisant partie d'un État qui conserve sur lui sa souveraineté, est doté de pouvoirs plus ou moins larges de gouvernement et d'administration qu'il exerce par ses organes propres*”<sup>32</sup>.

După cum se știe, Moldova și Valahia nu erau părți componente ale Imperiului Otoman, ci activau în calitate de state distincte, dispunând de monarhi și guverne proprii, instituții statale, administrative, juridice și culturale de sine stătătoare, sisteme economice, legislative, religioase, fiscale și vamale deosebite. Competența reală pe care domnitorii o posedau în guvernarea țărilor române în perioada dependenței lor de Înalțul Devlet le permitea să activeze în calitate de suverani pe tot parcursul aflării lor pe tronurile Principatelor. Astfel

<sup>30</sup> Dicționar de drept internațional public. București:Editura Academiei R.S. Române, 1982, p. 36.

<sup>31</sup> Энциклопедический словарь правовых знаний. Москва: “Советская Энциклопедия”, 1965, p. 7.

<sup>32</sup> Dictionnaire de la terminologie du droit international. Paris:Sirey, 1960, p. 74.

ei, independent de guvernele altor țări, elaborau și promulgau legi, numeau și demiteau din funcții pe demnitarii organelor de stat, administrative și judiciare, dispuneau de puterea supremă în examinarea litigiilor dintre supuși. Soarta locuitorilor Principatelor ajunși în instanța judiciară supremă, depindea numai de voința domnitorilor.

Deși în secolele XVI-XVII Poarta reprezenta oficial Moldova pe arena internațională, realmente domnitorii Principatului, la fel ca și cel din Valahia, au menținut și dezvoltat, în limita posibilităților, diverse relații cu alte state. În acest sens menționăm tratatele de alianță ale Moldovei cu Polonia (1518, 1527, 1554), Austria (1547), Transilvania (1638), Rusia (1656, 1711), tratatele comerciale cu Anglia (1588) și Rusia (1656)<sup>33</sup>. Cercetătorul Ioan Matei scria că, în pofida limitării activității Principatelor Române pe plan extern de către sultani, ele reușesc totuși să încheie cu statele străine 85 de tratate și de convenții în secolul XVI, 81 în secolul XVII, 65 în secolul XVIII<sup>34</sup>. Și profesorul Dan Berindei consemnează existența neîntreruptă a multiplelor legături între țările române și statele vecine în perioada dominației Imperiului Otoman<sup>35</sup>.

Unul din întemeietorii științei dreptului internațional Hugo Grotius (1583-1645) în tratatul său fundamental *De jure belli ac pacis* (Despre dreptul războiului și al păcii) scria că “*Suveranitatea poate fi înstrăinată de către cel căruia îi aparține cu adevărat*”<sup>36</sup>.

Din mulțimea documentelor examinate nu am depistat nici unul prin care Moldova să se fi dezis de suveranitatea ei statală. Din contra, faptul ca majoritatea hrisoavelor promulgate de domnitorii Principatelor în sec. al XVI-lea - prima jumătate al sec. al XIX-lea, inclusiv cele ale domnitorilor fanarioți, începeau cu una din variantele formulei (titulaturii): “*cu mila lui Dumnezeu Noi...Domnul Țării Moldovei*”<sup>37</sup>, demonstrează că, în pofida dependenței lor față de Poarta Otomană, monarhii Moldovei continuau să guverneze statul în calitate de suverani.

Actele legislative ale Moldovei din sec. XVI-prima jumătate a sec. al XIX-lea au fost promulgate nemijlocit de către domnitorii Principatului fără vreo aprobare din partea sultanilor, cum se făcea de obicei în teritoriile auto-

<sup>33</sup> Relațiile internaționale ale României în documente (1368-1800). București:Editura Politică, 1971, p. 143-149, 154-160, 171-174, 179-181, 189-194, 198-202.

<sup>34</sup> Istoria dreptului românesc. Vol.I. București: Editura Academiei R.S. Române, 1980, p. 459-460.

<sup>35</sup> Berindei Dan. Din începuturile diplomației românești moderne. București: Editura Politică, 1965, p. 28-29.

<sup>36</sup> Grotius Hugo. Despre dreptul războiului și al păcii. București:Editura Politică, 1968,p.303.

<sup>37</sup> Uricariul. Vol. III. Iași:Tipografia Buciumului Român. 1853, p. 10,22,30,49,51,55,57,241,270, 275. Vol IV.Iași:Tipografia Buciumului Român, 1857, p.1,6,14,21,26,120,123,396,421 etc.

nome ale Imperiului Otoman. Excepție face doar Regulamentul Organic din 1832, care a fost impus țării de către guvernul țarist și de către Poartă în perioada ocupației militare din 1828-1834. Dar și în această legiuire, elaborată și redactată sub dictatul nemijlocit al demnitarilor ruși (oponenți ostili ai suveranității Moldovei), se conțin dispoziții care definesc statutul juridic al monarhului Principatului prin prisma suveranității. Articolul 432 stabilea: *“Puterea suverană și împlinitoare pentru păzirea orânduiei și a liniștii publice, numirea la toate posturile și comanda cea de căpitanie a strajei pământești, sunt drituri și prerogative de rangul prințipului domnitor”*<sup>38</sup>.

Articolul 61 de asemenea preciza că *“pe temeiul așăzământului și vechilor obiceiuri a țării” puterea suverană era încredințată Domnului Moldovei*<sup>39</sup>. Dar dacă suveran era monarhul țării, suveran, prin urmare, era și statul în care domnea acesta.

În problema suveranității Moldovei, țarismul, la fel ca și în alte situații de însemnătate vitală pentru soarta Principatului, a dus o politică duplicitară. Guvernele Rusiei în sec. XVI-XVII recunoșteau Principatul în calitate de stat suveran și încheiau cu el tratate politice și comerciale. Prin Hrisovul din 1656 Alexei Mihailovici oficial se angaja să ajute Moldova în realizarea planurilor domnitorului Gheorghe Ștefan privitor la obținerea suveranității depline de către Principat. *“Și noi, mare domn, măriia noastră împărătească, pe tine Ștefan Voievod, și toată Țara Moldovei te-am miluit, toate acele articole am orânduit să fie întru totul întocmai după rugămintea voastră”*<sup>40</sup> (subl. noastră - D.G.). Petru I, în Diploma semnată la Luțk la 13 aprilie 1711, de asemenea își asuma obligațiunea de a ajuta Moldova în problemele reobținerii teritoriilor anexate de turci și la extinderea consecventă a suveranității ei statale. Articolul 6 din documentul oficial, trimis de Petru I lui Dimitrie Cantemir, stabilea următorul angajament al Rusiei față de Moldova: *“Făgăduim că noi, cât și urmașii mării noastre țarului, vom fi datori să păzim cu sfințenie aceste articole, să le întărim în chip neclintit și să le păstrăm pe veci”*<sup>41</sup>.

Realmente, obligațiunile Rusiei n-au avut un caracter de lungă durată, după cum promise Petru I în Diploma din 13 aprilie 1711. Deja spre sfârșitul sec. al XVIII-lea, țarismul, urmărind scopuri anexioniste în Europa de Sud-Est,

<sup>38</sup> Regulamentele organice ale Valahiei și Moldovei. Vol. I București: Editura Eminescu, 1944, p.341-342.

<sup>39</sup> Ibidem, p.183.

<sup>40</sup> Relațiile istorice dintre popoarele U.R.S.S. și România în veacurile XV – începutul celui de-al XVIII-lea. Documente și materiale. Vol. II. 1633-1673. Москва: Hayka, 1968, p. 280.

<sup>41</sup> Ibidem. Vol. III.1673-1711. Moscova: Hayka, 1970, p. 331.



diminua intenționat statutul juridic al Principatelor Române, tratându-le tot mai frecvent în mod denigrator *drept provincii ale Imperiului Otoman*. Ignorarea de către guvernul de la Peterburg a suveranității statale a Principatelor Române s-a manifestat pregnant mai ales în perioada Revoluției din 1848. Țarismul în nota circulară din 19/31 iulie 1848, remisă guvernelor țărilor europene, motiva invazia armată pentru înăbușirea mișcării revoluționare a românilor prin aceea că, chipurile, Moldova și Valahia nu erau state suverane. Ministerul de Externe al Rusiei, tăgăduind conștient situația existentă, declara: “Principatele...nu sunt recunoscute ca state, ci sunt pur și simplu provincii ce fac parte integrantă dintr-un Imperiu, tributare suveranului lor, guvernate temporar de principii a căror alegere trebuie să fie recunoscută și care, din punctul de vedere al Rusiei, n-au existență politică decât în virtutea tratatelor încheiate între noi și Poarta Otomană”<sup>42</sup>.

Cugetătorii români au dat o ripostă argumentată calomniilor aberante ale denigratorilor suveranității statale a Moldovei și Valahiei. Mihail Kogălniceanu în broșura *Dorințele partidei naționale în Moldova*, editată la Cernăuți în august 1848 în baza documentelor istorice combătea în cunoștință de cauză insinuările guvernului țarist expuse în nota circulară din 19/31 iulie. El demonstra că prin Tratatul încheiat între Petru I și Dimitrie Cantemir în 1711 “Moldova a fost privită de Curtea Peterburgului ca *stat suveran* (subl. noastră - D. G.) deși tributar, dar nu ca provincie”, menționând că țarul Rusiei recunoștea “*Domnului titlul de autocrator, și țarei o deplină neatârnată*”<sup>43</sup>. Prin însuși faptul că Rusia a perfectat Convenția din 1711 cu Principatul, gânditorul român probează existența suveranității statale a Moldovei, deoarece guvernul rus, potrivit normelor dreptului internațional medieval, “*n-ar fi putut încheia tratat cu o provincie*”<sup>44</sup>. În calitate de criteriu serios al suveranității statale a Moldovei, Kogălniceanu a indicat dispoziția art. 5 al Tratatului de la Adrianopol din 1829 care stabilea: “*Principatele se vor bucura de slobodă lucrare a credinței, de o desăvârșită siguranție, de o administrație națională neatârnată și de o întreagă slobozenie de comerț*”<sup>45</sup>.

În combaterea insinuărilor diplomaților ruși, gânditorii români au apelat la operele fondatorilor doctrinei suveranității statale din țările vest-europene.

<sup>42</sup> Români la 1859. Unirea Principatelor Române în conștiința europeană. Documente externe. Vol. I. București: Editura Științifică și Enciclopedică, 1984, p.15.

<sup>43</sup> Bodea Cornelia. 1848 la Români. O istorie în date și mărturii. Vol. I. București: Editura Științifică și Enciclopedică, 1982, p.650-651.

<sup>44</sup> Ibidem, p. 651.

<sup>45</sup> Ibidem.

Kogălniceanu aducea un impresionant fragment din tratatul *”Le droit des gens ou principes de la loi naturelle appliques a la conduite et aux affaires des nations et des souverains”* a lui Vattel, renumit specialist în domeniul dreptului internațional, în care erau expuse criteriile fundamentale ce determinau suveranitatea statelor lumii în sec. XVIII-XIX. *”Un stat slab care pentru siguranța sa se pune sub protecția unui mai puternic, și se îndatorește, spre recunoștință, la mai multe îndatoriri în echivalentul acestei protecții, fără însă a se dezbrăca de guvernul și suveranitatea sa, prin aceasta nu conținește de a figura între suverani, ce nu cunosc altă lege decât dritul gintelor”*<sup>46</sup>.

Făcând o paralelă cu caracterizările lui Vattel referitoare la tipurile de stat suveran, Kogălniceanu conchidea că și Principatele Române au fost state suverane, deoarece Moldova și Valahia pe parcursul dependenței lor de Imperiul Otoman aveau *”deplină neatîrnare, ocîrmuire și domni naționali, hotarele, instituțiile și religia sfânt respectate, și în sfârșit toate driturile și însușirile a două staturi suverane destul de puternice, pentru ca alianța lor să fie căutată de cei mai mari monarhi a Europei”*<sup>47</sup>.

Un aport însemnat în combaterea insinuărilor adversarilor suvernității statale a Moldovei l-au jucat operele istoricilor Paul Bataillard, Edmond Texier, Armand Levy, Edgar Quinet și ale altor savanți și publiciști vest-europeni referitoare la evoluția istorică a statutului juridic al Principatelor Române. Deja în 1849 Abdolonyme Ubicini publică la Paris broșura *Mémoire justificatif de la revolution roumaine du 11/23 juin 1848*, în paginile căreia dezavua calomniile țarismului, vehiculate în nota circulară din 19/31 iulie și prezenta o elucidare obiectivă a istoriei Moldovei și Valahiei. Datorită acestor publicații, opinia publică europeană, inclusiv cercurile guvernante din statele independente, făceau cunoștință cu situația juridică reală a țărilor române. Gh. Asachi, concluzionând despre însemnătatea publicațiilor oamenilor de cultură vest-europeni referitoare la istoria Principatelor Române, scria în 1861 că ele *”au atras luarea aminte al areopagului Europeanu și a tuturor națiilor libere, și nu puțin au contribuit la mărinimoasa rezolvare a acestei cvestii vitale”*<sup>48</sup>.

Operele savanților vest-europeni au contibuit mult la deșteptarea conștiinței naționale a românilor și la familiarizarea lor cu principiile doctrinei suveranității statale. În acest scop, Nicolae Bălcescu, de exemplu, în lucrarea *Drepturile românilor către Înalta Poartă* a reprodus un important fragment

<sup>46</sup> Ibidem, p. 665-666.

<sup>47</sup> Ibidem, p. 666.

<sup>48</sup> Calendar pentru Români pe anul 1861. Iași, [F.a.], p. 8.

din tratatul lui Martens referitor la suveranitatea statală a Valahiei. ”*Dacă se respectează istoria, dacă se păstrează înțelesul tratatelor după cuvintele lor, apoi este învederat că numai la 1460 Înalta Poartă începu a fi totodată și protectriță și suzerană; că Țara Românească n-a fost niciodată încorporată, că ea n-a pierdut niciodată caracterul esențial al suveranității sale; că statul, în ceea ce privește constituția și guvernul său dinlăuntru, n-are a primi legi de la nimeni; că suveranitatea sa nu poate fi atinsă, căci îi lipsește oarecare drepturi din acele ce fac parte din dreptul public; că ea nu e datoare a recunoaște asupra-i o putere legiuitoare străină. Țara Românească nu s-a învoit a plăti un tribut și a suferi ca Poarta să aibă un drept de supremație, fără numai ca să nu înceteze a fi un stat suveran. Țara Românească este un stat suveran și un tractat de protecție, un tribut, o alianță nepotrivită și chiar supremația (dacă este un drept de ginte în Europa) nu-i pot lua suveranitatea, când ea are dreptul d-a se governa, de-a-și da legi, d-a face tractate de pace și război, și încă d-a fi reprezentată din afară*”<sup>49</sup>.

Din anii `50 ai sec. al XIX-lea doctrina suveranității statale deveniseră suportul principal în fundamentarea ideologică și juridică a dreptului de unire a Principatelor Române. În majoritatea luărilor de cuvânt și lucrărilor publicate referitoare la problema unirii, Mihail Kogălniceanu consecvent caracteriza Moldova și Valahia în calitate de state suverane și prin aceasta argumenta dreptul lor la unire într-un stat unitar român.

Deosebit de vizibil se resimte doctrina suveranității statale în cuvântările lui M.Kogălniceanu ținute în cadrul ședințelor Divanului ad-hoc din 1857. În discursul *Dorințele țării supra viitoareii oraginizații a Pricipatelor Române*, rostit la 7 octombrie 1857, gânditorul, cu pasiune și ardoare, demonstra că tratatele încheiate de Moldova și Valahia cu Poarta Otomană în 1393, 1460, 1511 și 1634 ”după dreptul gintelor, n-au șters Principatele din rândul statelor europene suverane, pentru că ele ș-au rezervat toate drepturile suveranității, și în special dreptul de guvernământ neatârnat, dreptul de legislație, ... că prin urmare nu s-au supus nici unei puteri legislative străine”<sup>50</sup>.

Prin intermediul principiilor doctrinei suveranității statale, Kogălniceanu în ziua de 26 noiembrie în ședința Divanului ad-hoc a argumentat faptul ca plata tributului n-a lichidat suveranitatea Moldovei și Valahiei. El accentua ca această dare ”n-a ridicat Principatelor suveranitatea lor, pentru că după

<sup>49</sup>Bălcescu Nicolae. Opere.II. Scrieri istorice,politice și economice, 1848-1852. București: Editura Academiei R.S. Române, 1982,p.10.

<sup>50</sup>Kogălniceanu Mihail. Opere. Vol. III.Partea I. București:Editura Academiei R.S. Române, 1983,p. 26.

dritul gintelor un stat întru cât își păstrează neatârarea guvernului poate pentru siguranță a sa și se pune sub protecția unui alt stat și chiar a plăti și un tribut fără ca prin aceasta să piardă ceva din suveranitatea sa, precum însăși istoria otomană ne dovedește că staturile creștine cu mult mai puternice decât Principatele au plătit Turciei tributuri mult mai mari, fără ca prin aceasta ele să fie conștient de a fi staturile suverane ale Europei”<sup>51</sup>. Vorbitorul avea în vedere cazurile Rusiei, Poloniei, Austriei, Veneției și ale altor state, bazându-se pe principiile doctrinei suveranității statale.

Conștientizând adevărul istoric și juridic referitor la existența pe parcurs de secole a suveranității Moldovei, a dreptului ei de a-și decide soarta și interesele supreme ale națiunii, 81 de deputați ai Divanului ad-hoc, din cei 83 prezenți în ședință, au votat în ziua de 7 octombrie 1857 pentru unirea Moldovei cu Valahia în cadrul unui stat unitar român. Grăitor este faptul că pentru unire au votat și toți deputații aleși în Divanul ad-hoc din partea județelor Cahul și Ismail ale Basarabiei de Sud, revenite în componența Moldovei în lunile februarie-martie 1857: Dimitrie V. Romov, Lazar Galiardi, Iancu Cantacuzin, Grigore Costachi, Costachi Știun, Ioniță Roșca, Timofti Sacalov <sup>52</sup>. Cele examinate în rândurile de mai sus ne permit să stabilim că doctrina suveranității în multiplele ei variante le-a ajutat demnitarilor de stat și personalităților cu viziuni patriotice în lupta lor pentru apărarea statalității Moldovei pe parcursul sec. XVI - prima jumătate a sec. al XIX-lea și realizarea în viață a dezideratului suprem al popoului român - Unirea Principatelor într-un singur stat.

## Concluzii

Doctrina suveranității, prin concepțiile și deducțiile ei politico-juridice, a permis cugetătorilor Țării Moldovei pe parcursul secolelor XVI-XIX să combată insinuările demnitarilor de stat otomani și ai țarismului rus, care tindeau să prezinte Moldova ba în calitate de provincie, ba în calitate de stat vasal sub suzeranitatea sultanilor, adică în calitate de parte componentă a Imperiului Otoman.

Istoricii și scriitorii Moldovei: Grigore Ureche, Miron Costin, Dimitrie Cantemir, Constantin Negruzzi, Mihail Kogălniceanu ș.a., ghidându-se de concepțiile elaborate de redevabilii filozofi și juriști europeni, în baza documentelor istorice și a unor acte legislative, au demonstrat că Principatul în

---

<sup>51</sup> Ibidem, p.72.

<sup>52</sup> Grama D.C. Tendințele evoluției doctrinelor juridice în Moldova (1774-1859). București: Actami, 2000, p. 249.

## **Specificul evoluției doctrinei suveranității în Principatul Moldova**

---

epoca medievală, până în 1859, s-a dezvoltat în calitate de stat suveran, aflat doar sub suzeranitatea (protecția) Imperiului Otoman. Pe întreaga perioadă Moldova a dispus de monarh propriu - domnitorul; de instituții de stat centrale și locale, care se deosebeau flagrant de cele otomane; de stemă și de drapel de stat. Organele de stat ale Moldovei au activat doar în limba maternă a locuitorilor și în baza legislației țării. Limba turcă și legislația otomană niciodată n-au fost utilizate în activitatea instituțiilor de stat ale Principatului. Demnitarii turci niciodată n-au exercitat funcții de domnitori, de membri ai Divanului țării și n-au activat în organele locale. Între teritoriul Principatului Moldova și cel al Imperiului Otoman a existat un hotar concret, paza căruia din partea Moldovei era asigurată de către straja specială, subordonată domnitorului Principatului. La hotar au activat în paralel posturi vamale ale Principatului, subordonate domnitorilor, și ale Imperiului Otoman, subordonate sultanilor.

**Dumitru C. Grama, *doctor în drept,*  
*cercetător științific coordonator***

## **2.4. DIN CREAȚIA LEGISLATIVĂ A SFATULUI ȚĂRII – ORGANUL PLENIPOTENȚIAR AL BASARABIEI DIN ANII 1917-1918**

### **2.4. FROM THE LEGISLATIVE CREATION OF THE COUNCIL OF THE COUNTRY - THE PLENIPOTENTIAL ORGAN OF BASSARABIA FROM THE YEARS 1917-1918**

#### **Summary**

*The study aims to contribute to the scientific endeavour to legislative achievement in the territory between Prut and Nistru Rivers. The paper investigates the legislative activity of the „Sfatul Țării”, the parliament of Bessarabia from 1917-1918. First, details of the activity of this parliament for that period are presented. Subsequently, the general concept of the legislative enactment and the procedure used in the laws making and approval is presented. The role of special committees and of the government in the making of draft laws, but also the plenary discussions on the projects is emphasized. The laws are classified by domain and their impact on the legal framework of Bessarabia, on the local population is investigated.*

#### **Repere privind activitatea Sfatului Țării**

În rezultatul Revoluției burghezo-democratice și căderii autocrației din Rusia în februarie 1917, odată cu proclamarea dreptului la autoguvernare de către Guvernul Provizoriu, în Basarabia s-a intensificat mișcarea de renaștere națională<sup>1</sup>. Deopotrivă cu solicitările cu caracter politic, economic, cultural

<sup>1</sup> A se vedea: George Tofan, *Sărbătoarea Basarabiei. Deschiderea celui dintâi Sfat al Țării la Chișinău în ziua de 21 noiembrie 1917*, Chișinău, 1917; Gheorghe Andronachi, *Albumul Basarabiei. În jurul marelui eveniment al Unirii*, Chișinău, 1933; Ștefan Ciobanu, *Unirea Basarabiei. Studiu și documente cu privire la mișcarea națională din Basarabia în anii 1917-1918*, București, 1929; Petre Cazacu, *Moldova dintre Prut și Nistru. 1812-1918*, Iași, 1924; Dimitrie Bogos, *La răspântie. Moldova de la Nistru în anii 1917-1918*, Chișinău, 1924; Vasile Harea, *Basarabia pe drumul Unirii. Amintiri și comentarii*, Ed. Eminescu, București, 1995; Gherman Pântea, *Rolul organizațiilor militare moldovenești în actul Unirii Basarabiei*, Chișinău, 1932; Onisifor Ghibu, *Pe baricadele vieții. În Basarabia revoluționară (1917-1918). Amintiri*, Ed. Universitas, Chișinău, 1992; Ion Incuțel, *O revoluție trăită*, Ed. Universitas, Chișinău, 1994; Anton Crihan, *Cum s-a făcut Unirea Basarabiei cu România*, Madrid, 1969; Hristea Dăscălescu, *Revoluția de la 1917 în Basarabia. Lupta moldovenilor pentru limba, școala și cultura națională*, Chișinău, 1938; Pantelimon Halippa, *Anatolie Moraru, Testament pentru urmași*, Ed. Hyperion, Chișinău, 1991; Anton Moraru, *Ion Negrei, Anul 1918 – ora astrală a neamului românesc*, Ed. Civitas, Chișinău, 1998; Iurie Colesnic, *Sfatul Țării. Enciclopedie*, Ed. Museum, Chișinău, 1998; Idem. *Generația*

etc., revendicate de basarabeni, printre doleanțe se evidențiază și crearea unui organ de autoguvernare propriu.

După eforturile societății civile din primăvara-vara anului 1917, care nu s-au soldat cu rezultate concrete (cu excepția introducerii limbii române în școală), parlamentul Basarabiei – Sfatul Țării, a fost constituit din inițiativa militarilor la 23 octombrie 1917, prin Rezoluția Congresului Militarilor Moldoveni „Despre Sfatul Țării”<sup>2</sup>. În conformitate cu schema de încadrare elaborată de Biroul de organizare a Sfatului Țării<sup>3</sup>, primul parlament al provinciei dintre Prut și Nistru a fost constituit din 150 de deputați, după cum urmează: 70% din mandate au fost atribuite moldovenilor și 30% au fost repartizate minorităților conlocuitoare. După naționalități, românii basarabeni constituiau 105 deputați, ucrainenii – 15; evreii – 13; rușii – 7; bulgarii – 3; nemții – 2; polonezii – 1; armenii – 1; grecii – 1; găgăuții – 2 deputați<sup>4</sup>.

Ședința de deschidere a legislativului a avut loc la 21 noiembrie 1917, iar ultima întrunire a Sfatului Țării și-a ținut lucrările la 27 noiembrie 1918<sup>5</sup>. Sfatul Țării a activat, 53 de săptămâni. În acest răstimp organul legislativ al Basarabiei s-a întrunit, ca să folosim un termen modern, în două sesiuni. Prima – sesiunea de toamnă-primăvară – a fost pregătită și convocată de Biroul de organizare a Sfatului Țării și a durat de la 21 noiembrie 1917 până la 28 mai 1918, iar cea de-a doua sesiune – de toamnă – a fost convocată prin înalt decret regal și și-a ținut lucrările pe 25 și 26-27 noiembrie 1918. Pe parcursul primei sesiuni, deputații Sfatului Țării s-au întrunit în 82 de ședințe, dintre care 81 oficiale și una neoficială (convocată fără anunțare și cu un mic număr de deputați), iar în cea de-a doua sesiune – s-a întrunit în două ședințe. Conchidem că Sfatul Țării a legiferat, în total, în 84 de ședințe.

---

*Unirii*, Ed. Museum, Chișinău, 2004; Mihai Aduge, Eugenia Danu, Valeriu Popovschi, *Mișcarea națională din Basarabia. Cronica evenimentelor din anii 1917-1918*, Ed. Civitas, Chișinău, 1998; Alexandru Chiriac, *Membrii Sfatului Țării (1917-1918). Dicționar*, Ed. Fundației Culturale Române, București, 2001; Constantin Aldea, *Pagini dintr-o istorie zbuciumată. Basarabia până în anul 1920*, Editura Academiei de Înalte Studii Militare, București, 1993; Eugen Șt. Holban, *Ostașii Moldovei. Monumente istorice (1917-1918)*, Chișinău, 1995. Mihai Tașcă, Elena Aramă, *Satul basarabean la 1917: revendicări social-politice și naționale*, Ed. Serebia, Chișinău, 2019.

<sup>2</sup> Arhiva Națională a Republicii Moldova (ANRM), Fond 727, inv. 2, d. 99, f. 26-34; Ștefan Ciobanu, *Unirea Basarabiei. Studiu și documente, op. cit.*, p. 89; Vitalie Ciobanu, Mihai Tașcă, *Congresul Militarilor Moldoveni (20-27 octombrie 1917) – eveniment de cotitură în mișcarea de renaștere națională din Basarabia*, în „Document”, Buletinul Arhivelor Militare Române, București, Anul XXI, 4 (82) 2018, p. 2-14.

<sup>3</sup> Pentru dezvoltări vezi: Valeriu Popovschi. *Biroul de organizare a Sfatului Țării*, Ed. Pontos, Chișinău, 2013.

<sup>4</sup> ANRM, Fond 727, inv. 2, d. 20, f. 6v-7v.

<sup>5</sup> ANRM, Fond 727, inv. 2, d. 21, f. 1-14v.

Primul președinte al Sfatului Țării a fost Ion Inculeț (21 noiembrie 1917 – 2 aprilie 1918), în acest post mai aflându-se ulterior Constantin Stere (2 aprilie 1918 – 25 noiembrie 1918) și Pan Halippa (25-27 noiembrie 1918).

Activitatea legislativă a Sfatului Țării a avut loc atât în plen, cât și în comisii. În plen Sfatul Țării a adoptat legi, hotărâri, regulamente, instrucțiuni și declarații. Precizăm că titlurile documentelor aprobate de Sfatul Țării nu totdeauna corespund esenței textului. Astfel, unele documente aprobate de Sfatul Țării, după caracterul lor, sunt legi în sensul clasic, legiuitorul basarabean însă le-a denumit regulamente, instrucțiuni etc.

Proiectele legislative au fost elaborate, în cea mai mare parte, de structuri administrative. Astfel, unele proiecte de legi au fost elaborate de comisiile de specialitate ale Sfatului Țării. Pentru unele legi, hotărâri și declarații, Sfatul Țării a constituit comisii speciale. Mai multe dintre proiectele de legi au venit de la guvern, ministrul de Finanțe Teofil Ioncu anunțase la ședința Sfatului Țării din 29 ianuarie 1918 că în cadrul guvernului au fost constituite mai multe comisii care pregătesc proiecte de legi. Totodată, o parte dintre proiectele de legi, deși au fost discutate în plenul Sfatului Țării, nu se cunoaște de către cine au fost elaborate. În fine, o parte din legile și hotărârile adoptate de Sfatul Țării nu au parcurs calea elaborării, fiind adoptate ad-hoc la propunerea deputaților. Remarcăm că unele proiecte erau însoțite de note explicative.

Procesele-verbale ale ședințelor Sfatului Țării sunt cunoscute, ele au fost sistematizate de comisia de lichidare a Sfatului Țării și conțin, în anumite cazuri, legile, hotărârile și declarațiile votate sau proiectele acestor acte legislative discutate<sup>6</sup>. Însă, nu toate proiectele de legi discutate în ședințele în plen ale Sfatului Țării au fost votate în lectura finală. Totodată, o parte dintre proiectele de legi elaborate în comisii sau venite de la guvern au rămas nediscutate și nesistematizate de comisia de lichidare. Foarte multe hotărâri, legi, regulamente adoptate de Sfatul Țării au fost consemnate doar în procesul-verbal al ședinței, fără ca ele să fie ordonate. Îngreunează munca și lipsa unui organ oficial în care s-ar fi publicat legile.

Sub aspectul destinației și impactului lor asupra vieții juridice din provincie, unele legi au avut menirea să organizeze structura internă a Basarabiei și viitorul stat Republica Democratică Moldovenească, altele au fost elaborate pentru a anunța opinia publică internațională, statele și structurile internaționale despre statutul juridic al teritoriului dintre Prut și Nistru la momentul respectiv.

<sup>6</sup> ANRM, Fond 727, inv. 2, d. 21; d. 55.



În primele patru luni de activitate Sfatul Țării a adoptat legi pentru organizarea unui stat, iar după 27 martie 1918 – data unirii Basarabiei cu România, legile au avut alt caracter – urmau să reglementeze o serie de chestiuni care au fost date în competența lui după 27 martie 1918, dar și pentru a acoperi o restanță a legiuitorului basarabeian față de alegători.

La prima etapă, așa cum era firesc, Basarabia s-a condus de legislația Rusiei, moștenind suficiente prevederi date de imperiu. Ținând cont de acest fapt, Sfatul Țării, deopotrivă cu aprobarea propriei creații legislative, a modificat unele dintre legile vechii guvernări ruse. După unirea cu România, având în vedere art. 5 din Declarația de unire, care prevedea „Legile în vigoare și organizația locală (zemstve și orașe) rămân în putere (în redacția de pe urmă a Guvernului Provizoriu) și vor putea fi schimbate de Parlamentul Român, numai după ce vor lua parte la lucrările lui și reprezentanții Basarabiei”, Sfatul Țării a continuat totuși legiferarea proprie, ținând cont de noul statut juridic al Republicii Democratice Moldovenești.

Parlamentarii basarabeni, în cea mai mare parte, nu aveau experiență în creația legislativă. Doar doi dintre aceștia, deputații Pantelimon Sinadino și Teodor Suruceanu, fuseseră anterior deputați în Duma de Stat a Rusiei. Totuși, mulți dintre ei aveau studii superioare juridice, economice, agricole, militare etc. care le asigurau o viziune asupra proiectelor de legi. Alții au fost consilieri ai zemstvelor guberniale și județene, consilieri ai dumelor orășenești și au participat la elaborarea și adoptarea anumitor decizii. Câțiva deputați aveau experiența de primar de orașe, de ex. Pantelimon Sinadino și Alexandru Schmidt au fost primari de Chișinău, iar Nicolae Soltuz – primar de Soroca. Am constatat că și deputații care nu aveau studii speciale s-au implicat în discuții pe marginea proiectelor de lege. Așadar, în pofida acestor deficiențe, parlamentul basarabeian, în scurt timp de la constituire, a pornit pe calea creației legislative.

Precizăm, în lipsa unor acte normative care ar reglementa activitatea Sfatului Țării și raporturile dintre legiuitor și Guvernul Basarabiei nu a existat o delimitare clară a actului creației legislative. Multe dintre subiectele care trebuiau examinate și votate de Sfatul Țării, ca să devină legi, și le-a asumat Consiliul Directorilor Generali, și invers.

După caracterul lor, legile, hotărârile și declarațiile votate de Sfatul Țării, convențional, pot fi grupate în a) acte legislative generale; b) acte legislative speciale și c) acte legislative de excepție.

Actele legislative adoptate de Sfatul Țării nu sunt subordonate ierarhic, fiecare categorie de legi, hotărâri și declarații sunt independente și nu au produs efecte asupra celeilalte categorii.

Așadar, actele legislative adoptate de Sfatul Țării se împart în:

a) legi care au fost necesare în vederea creării bazei juridice a noului stat – Republica Democratică Moldovenească, legi cu caracter economic, legi care și-au propus să formeze sistemul judecătoresc propriu, legi privind alegerile, hotărâri etc.;

b) hotărâri privind constituirea și investirea guvernelor;

c) declarații politice cu caracter internațional.

Așa cum era firesc, la primele două ședințe, cele din 21 și 22 noiembrie 1917, Sfatul Țării și-a format organele de conducere: a fost ales președintele, vicepreședintele, secretarii, comisiile de specialitate, comisia de conciliere și prezidiul. În asemenea cazuri, nu au fost redactate hotărâri speciale, alegerea în funcție s-a produs prin votare. Cu toate acestea, hotărârile respective pot fi catalogate ca act de creație legislativă.

Cu începere de la cea de-a treia ședință, din 23 noiembrie 1918, Sfatul Țării a intrat în procesul legislativ propriu-zis. Vom consemna cronologic doar o parte din creația legislativă a Sfatului Țării, divizată potrivit structurii de mai sus.

### **Legi, regulamente și hotărâri adoptate**

Primul proiect de lege, discutat la ședința din 23 noiembrie 1917, a fost *Regulamentul privind reorganizarea Comisariatului Militar*. Deputatul Vasile Cijevschi, în regim de urgență, a prezentat acest proiect de lege. Vasile Cijevschi a adus la cunoștință adunării motivele care au determinat reorganizarea comisariatului militar, a relevat ideile generale ale reformei și a explicat pe articole conținutul proiectului de lege.

El a precizat că activitatea comisariatului constă exclusiv în organizarea tehnică a unităților militare formate. După ce raportorul a citit textul, s-au deschis dezbateri pe marginea proiectului de lege în ansamblu. Mai mulți deputați au intervenit pentru completări și precizări, iar proiectul format din șapte puncte a fost adoptat<sup>7</sup>. După adoptarea regulamentului printr-o hotărâre a Sfatului Țării, în funcția de Comisar Militar a fost ales rotmistrul Vasile Cijevschi.

*Hotărârea privind crearea cohortelor*. Tot la aceeași ședință, noul comisar militar Vasile Cijevschi a fost împuternicit ca în cel mai scurt termen să formeze 10 cohorte în nordul ținutului, pentru a se pune capăt dezordinilor<sup>8</sup>. Decizia parlamentului a fost consemnată printr-o hotărâre.

<sup>7</sup> ANRM, Fond 727, inv. 2, d. 21, f. 17-20; 24-24v.

<sup>8</sup> ANRM, Fond 727, inv. 2, d. 21, f. 22v.

*Hotărârea privind interzicerea scoaterii vinului din Basarabia.* O altă hotărâre aprobată la ședința din 23 noiembrie 1917 a fost cea prezentată de deputatul Pantelimon Erhan. Acesta a arătat că vinul din Administrația Domeniilor Coroanei este transportat în gubernia Ekaterinoslav și milioane de galoane sunt scoase din țară. În urma dezbaterilor hotărârea a fost adoptată<sup>9</sup>.

*Regulamentul cu privire la organizarea administrativă a Basarabiei.* La ședința din 25 noiembrie a fost pusă în discuție prima lege care trebuia să organizeze administrativ Basarabia. Proiectul de lege, potrivit istoricului Valeriu Popovschi, a fost „documentul de bază de care s-a condus Basarabia în perioada autonomiei (sfârșitul anului 1917 – începutul lui 1918), a fost elaborat de Biroul de organizare, care l-a transmis Sfatului Țării”<sup>10</sup>.

Președintele Comisiei administrative, deputatul Teofil Ioncu, a prezentat acest proiect de lege, care prevedea crearea organului executiv de conducere a Basarabiei, numit *Consiliul Directorilor Generali* și compus din *directorate*. Proiectul stabilea obligațiile și structura fiecărui directorat. Consiliul Directorilor Generali urma să fie constituit din 10 directorate generale în frunte cu un director general, după cum urmează: 1) Directoratul General pentru Afacerile Interne; 2) Directoratul General al Instrucțiunii publice – Învățământului; 3) Directoratul General al Agriculturii și Organizării Funciare; 4. Directoratul General de Finanțe; 5) Directoratul General Căi de Comunicare, Poștă, Telegraf, Telefon; 6) Directoratul General al Afacerilor Militare și Maritime (al Războiului); 7) Directoratul General al Justiției și Cultelor; 8) Directoratul General al Comerțului, Muncă și Industrie; 9) Directoratul General pentru Probleme Naționale; 10) Directoratul General al Controlului General.

Nu se cunoaște cine a venit cu ideea și din care considerente organul executiv a fost numit directorat. Se pare că autorii proiectului s-au inspirat din legislația Marii Revoluții Franceze de la finele sec. al XVIII-lea. Legea a fost dezbătută detaliat la ședințele din 26, 27 și 28 noiembrie 1917, fiind adoptată în varianta finală la ședința din 29 noiembrie același an<sup>11</sup>.

*Legea privind instituirea zemstvei în județul Ismail și divizarea acestuia în două județe: Ismail și Cahul.* În ordinea de zi a celei de-a 14 ședințe a Sfatului Țării, ședință care și-a ținut lucrările la 9 decembrie 1917, a fost introdus

<sup>9</sup> ANRM, Fond 727, inv. 2, d. 21, f. 23-23v.

<sup>10</sup> Popovschi Valeriu, *Aspecte puțin cunoscute ale activității Sfatului Țării*. În: Revista „ProMemoria”, nr. 1-2/2011, p. 205-220 // Valeriu Popovschi (Editori și redactori științifici Mihai Tașcă și Valeriu Cușnir). *Basarabia și Sfatul Țării în contextul mișcării de renaștere națională din anii 1917-1918*. Chișinău: Editura Serebia, 2018, p. 165-183.

<sup>11</sup> ANRM, Fond 727, inv. 2, d. 21, f. 57-58v.

următorul subiect: „Cu privire la introducerea zemstevi în județul Ismail și divizarea acestuia în două județe: Ismail și Cahul”.

Raportorul acestei legi, deputatul Vladimir Diaconovici, în prezentarea proiectului a susținut că „în județul Ismail sunt în vigoare legile vechi. Conform spiritului lor, legile sunt absolut nedemocratice. Cel mai mult suferă din cauza acestor legi apăsătoare țăranii, care doresc de multă vreme să-și creeze la ei acasă zemstvă. Însă ei nu au putut obține nimic de la vechiul guvern, de aceea raportorul propune adunării să extindă această chestiune principială, iar apoi să se treacă la discutarea pe articole a proiectului de lege”<sup>12</sup>.

Proiectul de lege a fost discutat la câteva ședințe, iar evenimentele tulbure din Basarabia din a doua jumătate a lunii decembrie 1917 (declanșarea anarhiei de către bandele bolșevice, atacurile asupra economiilor, satelor etc.) au împiedicat Sfatul Țării să activeze în regim normal, inclusiv adoptarea proiectului de lege în varianta finală, așa încât reorganizarea administrației în sudul Basarabiei s-a amânat. La ședința din 29 ianuarie 1918 legea a fost adoptată în varianta finală<sup>13</sup>.

*Legea privind interdicția băncilor de a elibera clienților mai mult de o mie de ruble în două săptămâni.* După primele legi cu caracter administrativ-organizatoric, Sfatul Țării, la propunerea Consiliului Directorilor Generali, în special a directorului de Finanțe, Teofil Ioncu, a aprobat o lege cu caracter economic.

Astfel, la ședința din 11 decembrie 1917, Teofil Ioncu, în prezentarea proiectului de lege, a reiterat: „Avem nevoie de bani, banii au o sursă, dar, din cauza circumstanțelor actuale, această sursă s-a epuizat. Băncile nu primesc bani și nu sunt în stare să satisfacă cerințele clienților. Oamenii sunt speriați și nu depun bani la bancă. Pentru a preveni pericolul unui eventual faliment, la Odesa a fost emisă o dispoziție precum că băncile nu trebuie se elibereze clienților mai mult de 1000 de ruble în decurs de două săptămâni”. Legea a fost aprobată după câteva intervenții<sup>14</sup>.

*Regulamentul de activitate a Sfatului Țării.* Acest proiect de lege a fost pus în discuție la ședința din 15 decembrie 1917, fiind prezentat de deputatul Ion Buzdugan. Proiectul a fost discutat la ședințele din 18 și 22 decembrie 1917. S-a reușit discutarea articolelor 1-66, ceea ce constituia capitolul I.

<sup>12</sup> ANRM, Fond 727, inv. 2, d. 21, f. 76v-77.

<sup>13</sup> ANRM, Fond 727, inv. 2, d. 21, f. 233-236. Mihai Tașcă. *File din istoria și organizarea administrativă a județului Cahul* (de la constituire până în prezent). În: In honorem Ion Șișcanu. Studii de istorie a românilor, Cahul, 2011, p. 475-508.

<sup>14</sup> ANRM, Fond 727, inv. 2, d. 21, f. 106-109.

Și în acest caz situația dificilă a Republicii Democratice Moldovenești de la sfârșitul anului 1917 a obligat Sfatul Țării să discute alte subiecte, așa încât proiectul a rămas fără finalizare<sup>15</sup>. S-a revenit la el în ședința din 31 ianuarie 1918 și s-a discutat capitolul al doilea (art. 67-95)<sup>16</sup>. Capitolul al III-lea a fost discutat la ședința Sfatului Țării din 2 februarie 1918, în acea zi fiind aprobate articolele de la 96 până la 183<sup>17</sup>. În ședința din 12 februarie 1918 s-a reușit aprobarea articolelor 184-224, tot atunci proiectul fiind votat în prima lectură<sup>18</sup>.

*Legea cu privire la taxele judiciare de timbru. Legea taxelor vamale. Codul de procedură civilă.* Un caz de modificare a legislației ruse a fost realizat la ședința Sfatului Țării din 3 ianuarie 1918. La propunerea directorului General al Justiției, Mihail Savenco, a fost discutat proiectul de lege „Pentru modificarea și completarea Legii cu privire la taxele judiciare de timbru, ediția 1903, și articolele din Legea taxelor vamale și din Codul de procedură civilă”<sup>19</sup>.

*Regulamentul provizoriu privind transmiterea întregului pământ și a inventarului către comitetele funciare.* Problema agricolă a fost una centrală în activitatea Sfatului Țării. Astfel, la ședința din 5 ianuarie 1918, deputatul Procopie Ciumacenco, locțiitor al directorului General al Agriculturii, a prezentat o variantă a proiectului de regulament. Regulamentul a fost discutat și la ședința din 9 ianuarie. În urma discuțiilor, proiectul a fost amânat pentru dezbateri la o altă ședință.

*Proiectul de lege cu privire la naționalizarea Băncii de Stat și a Trezoreriei.* La ședința din 17 ianuarie 1918, președintele Sfatului Țării a anunțat că a „parvenit propunerea Ministrului Finanțelor privind transformarea fostelor instituții rusești aflate pe teritoriul Republicii Moldovenești, precum: Banca de Stat și Trezoreria – în naționale, moldovenești”. Proiectul prevedea că Banca de Stat devine Banca Națională a Republicii Moldovenești, numită: „Banca Națională Moldovenească”; Trezoreria de Stat este redenumită în Trezoreria Republicii Moldovenești, iar Casele de Economii de Stat sunt declarate Case de Economii Populare ale Republicii Moldovenești<sup>20</sup>. Acest proiect de lege nu a fost aprobat în varianta finală, fiind retras la următoarea ședință<sup>21</sup>.

<sup>15</sup> ANRM, Fond 727, inv. 2, d. 21, f. 118-120.

<sup>16</sup> ANRM, Fond 727, inv. 2, d. 21, f. 238-239v.

<sup>17</sup> ANRM, Fond 727, inv. 2, d. 21, f. 250-251v.

<sup>18</sup> ANRM, Fond 727, inv. 2, d. 21, f. 282-283.

<sup>19</sup> ANRM, Fond 727, inv. 2, d. 21, f. 148-152.

<sup>20</sup> ANRM, Fond 727, inv. 2, d. 21, f. 208-209.

<sup>21</sup> ANRM, Fond 727, inv. 2, d. 21, f. 210.

La ședința din 26 ianuarie 1918, Sfatul Țării a adoptat *Legea cu privire la inviolabilitatea deputatului Sfatului Țării*. Raportor al proiectului în cauză a fost ministrul Justiției, Mihail Savenco. Necesitatea adoptării acestei legi a fost dictată de acordarea unei libertăți depline deputatului în executarea mandatului, dar și protejarea lui de abuzuri de orice fel. După discuții, proiectul de lege a fost adoptat la aceeași ședință în ambele lecturi, cu unanimitate de voturi<sup>22</sup>. Tot la această ședință Sfatul Țării a discutat în prima lectură *Hotărârea privind salariile prezidiului Sfatului Țării, a deputaților și miniștrilor*<sup>23</sup>. Această hotărâre a fost completată la ședința din 2 februarie 1918.

*Legea cu privire la limba oficială în Republica Democratică Moldovenească*. Proiectul de lege a fost prezentat la ședința din 5 februarie 1918 de deputatul Kristo Misircov, bulgar de origine. Proiectul, compus din 11 articole, a stârnit reacții din partea deputaților moldoveni, întrucât se propunea ca „limbile moldovenească și rusă se declară limbi oficiale, egale în drepturi, ale Republicii Moldovenești”. După lungi discuții, proiectul a fost amânat. La propunerea deputatului Anton Crihan a fost formată o comisie pentru a-l revedea, Crihan încheindu-și discursul printr-un îndemn adresat comisiei: „Aceasta trebuie să țină minte că limba rusă nu poate fi limbă oficială în Republica Moldovenească”<sup>24</sup>.

Tot la ședința din 5 februarie s-a aprobat *Legea „Cu privire la reorganizarea Administrației Poștelor și Telegrafelor din Circumscripția Chișinău în Direcția Poștelor, Telegrafelor și Telefoanelor din Republica Populară Moldovenească”*<sup>25</sup>, proiect venit de la Ministerul Comunicațiilor, și *Legea „Cu privire la stabilirea impozitului de o singură a stocurilor existente de tutun autohton din Republica Moldovenească”*, prezentat de ministerul Finanțelor<sup>26</sup>.

După câteva tentative, la ședința din 7 februarie 1918 a fost discutată *Instrucțiunea funciară*, numită de legiuitor și *Codul funciar*, care urma să stabilească modalitatea de folosire a pământului în Republica Democratică Moldovenească<sup>27</sup>. La problema agrară s-a revenit în ședința din 16 februarie, când s-a prezentat „Instrucția comitetelor funciare”, discutată apoi la ședințele din 17, 19, 20 și 21 februarie 1918, și aprobată<sup>28</sup>.

<sup>22</sup> ANRM, Fond 727, inv. 2, d. 21, f. 221-224.

<sup>23</sup> ANRM, Fond 727, inv. 2, d. 21, f. 225.

<sup>24</sup> ANRM, Fond 727, inv. 2, d. 21, f. 259-262.

<sup>25</sup> ANRM, Fond 727, inv. 2, d. 21, f. 264.

<sup>26</sup> ANRM, Fond 727, inv. 2, d. 21, f. 265.

<sup>27</sup> ANRM, Fond 727, inv. 2, d. 21, f. 276.

<sup>28</sup> ANRM, Fond 727, inv. 2, d. 21, f. 330-331v.

Întrucât se specifica faptul că Sfatul Țării este un organ temporar, până la convocarea Adunării Constituante (Populară), la ședința din 2 martie s-a discutat „Regulamentul cu privire la alegerile pentru Adunarea Populară a Republicii Moldovenești”<sup>29</sup>.

Raportorul, Grigori Ohanov, membru al Tribunalului Chișinău, a expus tezele de bază ale regulamentului, menționând că acesta „a fost elaborat de o comisie specială constituită din juriști și alte persoane competente. Ca model pentru acest regulament a servit regulamentul rusesc cu privire la alegerile pentru Adunarea Constituantă, drept cel mai democratic și ultimul cuvânt al științei de stat. Comisia l-a modificat și completat, adaptându-l la condițiile ținutului nostru”. Proiectul, compus din 122 articole, stabilea principiile și modalitățile organizatorice pentru alegerile în Adunarea Populară<sup>30</sup>.

Tentativa de formare a cadrului juridic propriu a fost întreprinsă la ședința Sfatului Țării din 9 martie 1918, când a fost prezentat proiectul de lege *Cu privire la instituirea instituțiilor judiciare*. Proiectul a fost prezentat de deputatul Vladimir Bodescu, jurist, fost judecător de tribunal. Bodescu a menționat că „proiectul de lege a fost elaborat de Comisia specială de pe lângă Asociația Juriștilor din Republica Moldovenească și este prezentat spre dezbatere Parlamentului la inițiativa reprezentanților Blocului moldovenesc. La baza proiectului de lege s-au aflat două principii: caracterul democratic al instanței judecătorești, acest lucru fiind extrem de necesar; 70% din populația țării sunt moldoveni și componența instanței trebuie să fie proporțională acestui procent”. Proiectul a fost unul amplu, fiind compus din 448 articole<sup>31</sup>. Nu a ajuns să fie discutat și aprobat în varianta finală.

Aminteam mai sus despre lipsa unui organ oficial al Republicii Democratice Moldovenești în care ar fi fost publicate legile adoptate. Este adevărat că un asemenea organ nu a fost tipărit. Însă, legiuitorul moldovean a avut grijă să instituie o asemenea publicație. Astfel, la ședința din 14 martie 1918, ministrul Justiției, Mihail Savenco, a prezentat proiectul de lege „Cu privire la organul oficial al Guvernului Republicii Populare Moldovenești”. Proiectul de lege, compus din șapte articole, după dezbateri a fost aprobat<sup>32</sup>.

*Proiectele de Constituție.* Este cunoscut că în perioada activității Sfatului Țării, în anii 1917-1918 au fost elaborate două proiecte de constituție<sup>33</sup>. Primul

<sup>29</sup> ANRM, Fond 727, inv. 2, d. 55, f. 2-7v;

<sup>30</sup> ANRM, Fond 727, inv. 2, d. 55, f. 10-35.

<sup>31</sup> ANRM, Fond 727, inv. 2, d. 55, f. 60-95.

<sup>32</sup> ANRM, Fond 727, inv. 2, d. 55, f. 99-105; 109.

<sup>33</sup> Popovschi Valeriu. *Proiecte de Constituție ale Republicii Democratice Moldovenești (1918)*. În: Destin Românesc. Revista de istorie și cultură, 1999, nr. 2, p. 18-25.

proiect a fost pregătit de Societatea Juridică Moldovenească, redactat în perioada februarie-martie 1918, fiind publicat în presa locală.

Cel de-al doilea proiect a fost elaborat de o comisie specială, instituită de Sfatul Țării la ședința din 11 mai 1918<sup>34</sup>, care a pregătit un proiect de Constituție a Basarabiei Autonome în cadrul României. Comisia constituțională, în frunte cu Constantin Stere, a lucrat toată vara și a pregătit un proiect compus din 10 capitole secționare pe articole. Acest proiect a fost pregătit, dar nu s-a pus în discuție spre aprobare.

*Legea privind reforma agrară.* Una din cele mai așteptate legi pe care urma să le adopte Sfatul Țării a fost Legea privind reforma agrară. Adoptarea acestei legi a fost una din obligațiile asumate de Sfatul Țării, personificate în Declarația din 27 martie 1918.

La ședința din 11 mai 1918, pentru a pregăti proiectul reformei agrare, Sfatul Țării a aprobat componența unei noi comisii, numită Comisia a II-a Agrară. Comisia, pe parcursul primăverii-toamnei 1918, s-a întrunit în 72 de ședințe, reușind să pregătească acest proiect. La ședința din 26/27 noiembrie, Sfatul Țării a aprobat Legea privind reforma agrară<sup>35</sup>.

*Hotărâri privind validarea mandatelor de deputat.* În mai multe cazuri, primul având loc la ședința din 4 decembrie 1917, Sfatul Țării a aprobat hotărâri privind validarea mandatelor de deputat. Aceste hotărâri nu au căpătat formele respective, adoptându-se simplu, prin ridicarea mâinii.

### **Hotărâri privind constituirea și investirea Guvernului**

Cele trei guverne ale Basarabiei, formate în perioada activității Sfatului Țării, s-au confruntat cu probleme deosebit de complicate de ordin politic, militar, economic, social etc.

Primul guvern, în frunte cu Pantelimon Erhan (compus din 9 directorate generale), a fost investit la ședința Sfatului Țării din 7/8 decembrie 1917 și a activat până la 19 ianuarie 1918. Cel de-al doilea guvern, condus de dr. Daniel Ciugureanu, a fost format la 19 ianuarie 1918 și a activat până la 7 aprilie 1918, iar ultimul guvern basarabean și-a desfășurat activitatea între 9 aprilie și 12 decembrie 1918, avându-l prim-ministru pe dr. Petre Cazacu.

*Hotărârea privind constituirea primului Guvern al Republicii Democratice Moldovenești.* Așa cum prevedea Legea „Privind organizarea administrativă” din 29 noiembrie 1917, la ședința din 5 decembrie 1917, președintele Sfatului

<sup>34</sup> ANRM, Fond 727, inv. 2, d. 55, f. 199.

<sup>35</sup> ANRM, Fond 2071, inv. 1, d. 566, f. 21-29v.



Țării a anunțat că, în urma negocierilor, Comisia de conciliere a aprobat candidatura deputatului Pantelimon Erhan pentru funcția de președinte al Consiliului Directorilor General.

Pantelimon Erhan a avut la dispoziție doar două zile pentru formarea guvernului. În ședința din 7/8 decembrie el a prezentat Sfatului Țării lista nominală a primului guvern al Basarabiei în următoarea componență<sup>36</sup>: 1) Președinte al Consiliului Directorilor Generali și Director General al Agriculturii – Pantelimon Erhan; 2) Director General de Interne – Vladimir Cristi; 3) Director General al Instrucțiunii publice – Ștefan Ciobanu; 4) Director General al finanțelor – Teofil Ioncu; 5) Director General al Căilor Ferate, Poștei, Telegrafului și Telefonului – Nicolae N. Bosie-Codreanu; 6) Director General de Război și Marină – colonel Teodor Cojocar; 7) Director General al Justiției și Cultelor – Mihail Savenko; 8) Director General al Comerțului și Industriei – Veniamin Grinfeld; 9) Director General al Afacerilor Externe – Ion Pelivan. Guvernul a fost format din șapte director propuși de fracțiune Blocul Moldovenesc și trei ai fracțiunilor agrare și minoritare.

*Hotărârea privind constituirea celui de-al doilea Guvern al Republicii Democratice Moldovenești.* În urma crizei de guvern de la sfârșitul anului 1917 – începutul anului 1918, executivul condus pe Pantelimon Erhan și-a depus mandatul.

Daniel Ciugureanu, în rezultatul negocierilor dintre fracțiuni, la 16 ianuarie 1918 a fost împuternicit să formeze noul guvern. Și în acest caz componența nominală a fost aprobată de Comisia de conciliere.

La 19 ianuarie 1918, Sfatul Țării a instituit cel de-al doilea guvern, care a activat până la 7 aprilie 1918 în următoarea componență<sup>37</sup>: 1) Președinte al Consiliului Directorilor Generali, din 24 ianuarie Prim-ministru – dr. Daniel Ciugureanu; 2) Director General al Justiției – Mihail G. Savenko; 3) Director General al Instrucțiunii și Învățământului – Pantelimon Erhan; 4) Director General al Afacerilor Interne – Vladimir Cristi; 5) Director General de Război – colonel Constantin Brăescu; 6) Director General al Finanțelor – Teofil Ioncu; 7) Director General al Căilor de Comunicații – Nicolae N. Bosie-Codreanu și 8) Director General al Controlului (controlor general) – G. Podvinski (interimar).

*Hotărârea privind instituirea celui de-al doilea Guvern al Republicii Democratice Moldovenești.* După unirea Basarabiei cu România, Sfatul Țării a desemnat un nou Guvern al Basarabiei. Deputatul Petre Cazacu, la ședința din 6 aprilie 1918, a fost desemnat prim-ministru, cu 119 voturi, nouă fiind împotriva<sup>38</sup>.

<sup>36</sup> ANRM, Fond 727, inv. 2, d. 21, f. 92-93.

<sup>37</sup> ANRM, Fond 727, inv. 2, d. 21, f. 210-211.

<sup>38</sup> ANRM, Fond 727, inv. 2, d. 55, f. 153-155v.

La ședința din 7 aprilie 1918, Petre Cazacu a propus lista nominală a Consiliului de Directori. Acest guvern și-a desfășurat activitatea până la 12 decembrie 1918, având următoarea componență<sup>39</sup>: 1) Director General și director al Finanțelor – Petre Cazacu; 2) Director al Afacerilor Interne – Ion Costin; 3) Director al Învățământului – Ștefan Ciobanu; 4) Director al Lucrărilor Publice – Nicolae N. Bosie-Codreanu; 5) Director al Justiției – Gheorghe Grosu; 6) Director al Controlului – Isac Gherman; 7) Director al Comerțului și Industriei – Vladimir Chiorescu; 8) Director al Agriculturii – Emanuil Catelli și Director pentru Treburile Minorităților Naționale – Arcadie Osmolovski.

### **Declarații politice cu caracter internațional**

Dezintegrarea Imperiului Rus și avântul mișcării de eliberare națională din Basarabia au fost benefice pentru populația și intelectualitatea din provincie, care și-au intensificat acțiunile pentru ruperea definitivă de imperiu care a anexat acest teritoriu la 1812. A grăbit mersul evenimentelor și lovitura de stat de la Petrograd din 25 octombrie 1917, ziua în care partidul bolșevic a preluat puterea în Rusia. În asemenea circumstanțe, Sfatul Țării a decis să adopte o declarație prin care să anunțe comunitatea mondială despre apariția unei entități internaționale.

*Declarația privind crearea Republicii Democratice Moldovenești.* Discuția acestei declarații a început la ședința Sfatului Țării din 1 decembrie 1917. Proiectul de declarație a fost elaborat de Comisia Administrativă, președinte fiind deputatul Teofil Ioncu, cel care, în debutul ședinței, a dat citire amendamentelor introduse în declarație de către Blocul Moldovenesc. Observăm că proiectul elaborat a fost prezentat în ajun Blocului Moldovenesc.

Deputatul Pan Halippa a citit declarația în limba moldovenească. Dezbaterile pe marginea proiectului au fost aprinse, declarația fiind adoptată a doua zi, la ședința din 2 decembrie 1917<sup>40</sup>, cu unanimitate. Evenimentul a constituit o realizare de excepție a mișcării naționale din Basarabia, semnificând un prim pas în direcția desprinderii provinciei de Rusia<sup>41</sup>.

*Declarația de independență a Republicii Democratice Moldovenești.* Tânărul stat Republica Democratică Moldovenească și Guvernul său avea să se confrunte cu acțiuni dușmănoase ale regimentelor militare rusește bolșevizate de

<sup>39</sup> ANRM, Fond 727, inv. 2, d. d. 55, f. 156-157v.

<sup>40</sup> ANRM, Fond 727, inv. 2, d. 21, f. , f. 74-75.

<sup>41</sup> Popovschi Valeriu. *Declarația Sfatului Țării de la 2 decembrie 1917 și proclamarea Republicii Democratice Moldovenești.* În: Destin Românesc. Revista de istorie și cultură, 1998, nr. 1, p. 106-114.

pe Frontul Român, care, în toamna, dar mai ales în iarna anului 1917 și începutul anului 1918, au părăsit teatrul militar și, îndreptându-se spre Rusia, devastau tot ce le cădea în Basarabia. Cohortele și regimentele moldovenești, fiind în proces de constituire, nu reușeau să anihileze acțiunile militarilor ruși<sup>42</sup>. Era pusă în pericol nu doar viața deputaților Sfatului Țării și a populației, dar și însăși existența Republicii Democratice Moldovenești.

După intrarea trupelor române în Basarabia la începutul anului 1918, liniștea și siguranța a fost restabilită. Proiectul de lege privind declararea independenței Republicii Democratice Moldovenești a fost pregătit și discutat mai întâi la ședința Guvernului, în dimineața zilei de 22 ianuarie, fiind transmis Sfatului Țării pentru discuție. La rândul lui, Sfatul Țării, în ședința din 22 ianuarie 1918 a constituit o comisie specială formată din 15 deputați, pentru a redacta textul final al declarației.

Pentru ședința din 23/24 ianuarie 1918 pe ordinea de zi a Sfatului Țării a fost inclusă o singură chestiune – declararea independenței Republicii Democratice Moldovenești. După dezbateri, în dimineața zilei de 24 ianuarie 1918, Sfatul Țării cu unanimitate de voturi a adoptat „Declarația de independență a Republicii Democratice Moldovenești”<sup>43</sup>, ceea ce a însemnat ruperea definitivă de fosta metropolă.

*Declarația privind unirea Basarabiei cu România.* Ținându-se cont de situația geopolitică din regiune, dar, îndeosebi, și avântul pe care-l luase ideea unirii cu România, după discuțiile purtate cu Guvernul României, Sfatul Țării, la 27 martie 1918, a adoptat „Declarația privind unirea cu România”<sup>44</sup>. Declarația a fost votată de 86 deputați, 3 fiind împotriva, iar 36 s-au abținut. Declarația includea mai multe „baze”, potrivit cărora se efectua unirea.

*Declarația privind renunțarea la bazele stipulate în Declarația din 27 martie 1918.* În urma unirii cu România a Bucovinei, Ardealului, Banatului și ținuturilor ungurești, Basarabia a renunțat la bazele de unire stipulate în actul de la 27 martie. Astfel, la ultima sa ședință din 27 noiembrie 1918 Sfatul Țării a aprobat, cu 95 de voturi, penultimul act legislativ – „Declarația privind unirea necondiționată a Basarabiei cu România Mare”<sup>45</sup>.

Ultimul act legislativ aprobat de Sfatul Țării a fost hotărârea privind crearea Comisiei de lichidare a Sfatului Țării.

<sup>42</sup> Pentru dezvoltări a se vedea: Ștefan Ciobanu. *Unirea Basarabiei. Studiu și documente cu privire la mișcarea națională din Basarabia în anii 1917-1918*. Chișinău: Universităs, 1993, p. 211-220.

<sup>43</sup> ANRM, Fond 727, inv. 2, d. 21, f. 217-220v.

<sup>44</sup> ANRM, Fond 727, inv. 2, d. 55, f. 133.

<sup>45</sup> Ziarul „Sfatul Țării”, 29 noiembrie 1917.

În cele 372 de zile ale activității Sfatul Țării a reușit să adopte și alte legi, atât în prima lectură, cât și în cea finală, unele dintre care le-am examinat mai sus. Există însă alte proiecte elaborate de comisiile de specialitate, de guvern care nu au ajuns să fie nici măcar discutate.

### **Concluzii**

- Sfatul Țării a avut o componență neomogenă, atât privind reprezentativitatea, cât și cu privire la studiile obținute de deputați.
- Datorită unei perioade scurte de activitate, Sfatul Țării a desfășurat o intensă activitate de creație legislativă, reușind să adopte un șir de legi, regulamente și declarații de o înaltă calitate juridică.
- Creația legislativă a Sfatului Țării a avut la bază proiectele elaborate atât de comisiile de specialitate, cât și de guvernul Republicii Democratice Moldovenești. Unele legi au fost adoptate ad-hoc.
- Mai multe proiecte de legi au fost discutate și aprobate de Sfatul Țării, altele au fost examinate doar în prima lectură, iar unele nici nu au ajuns să fie discutate în Sfatul Țării.
- Opera și tehnica creației legislative a Sfatului Țării trebuie studiată amănunțit și poate servi drept exemplu pentru știință și pentru legiuitorul actual.

**Mihai TAȘCĂ, *doctor în drept,*  
*cercetător științific coordonator***

**2.5. INCERTITUDINEA ȘI NECONSTITUȚIONALITATEA  
UNOR PREVEDERI DIN CODUL ADMINISTRATIV  
AL REPUBLICII MOLDOVA  
ÎN INTERPRETAREA CURȚII CONSTITUȚIONALE**

**2.5. UNCERTAINTY AND NON-CONSTITUTIONALITY  
OF PROVISIONS OF THE ADMINISTRATIVE CODE  
OF THE REPUBLIC OF MOLDOVA  
IN THE INTERPRETATION OF THE CONSTITUTIONAL COURT**

**Summary**

*The authors analyze, from the perspective of the three quality criteria - accessibility, predictability and clarity, some provisions of the Administrative Code of the Republic of Moldova and come with arguments that confirm that it is necessary to amend the provisions regarding the administrative procedure, the public authority, the administrative act, the administrative contract, real acts, the principles of the administrative procedure, the participants in the administrative procedure, etc. In particular, the authors sift the provisions of Book IV of the Administrative Code and find the necessity to submit to the constitutionality control the provisions of art. 258 para. (2)-(3) of the Code, which, in their opinion, violates the principles of the state of law, equality, respect for fundamental rights and freedoms (the right to judge the case within a reasonable time, the right of each person to know his rights and duties), the legality, the quality of the norms of law and, respectively they are incompatible with the provisions of art. 20 para (1), art. 23 para (2) and art. 54 of the Constitution of the Republic of Moldova.*

În temeiul art. 23 alin. (2) și art. 54 din Constituția Republicii Moldova<sup>1</sup>, Curtea Constituțională a reiterat necesitatea respectării criteriilor accesibilității, previzibilității și clarității, îndeosebi în cazul normelor privind exercițiul drepturilor și libertăților omului sau al unor restrângeri admisibile ale acestora: „Pentru a corespunde celor trei criterii de calitate – accesibilitate, previzibilitate și claritate – norma de drept trebuie să fie formulată cu suficientă precizie, astfel încât să permită persoanei să decidă asupra conduitei sale și să prevadă, în mod rezonabil, în funcție de circumstanțele cauzei, consecințele acestei conduite. (...) Legislația națională trebuie să indice cu o claritate rezonabilă scopul și modalitatea de exercitare a discreției relevante acordate autorităților publice,

<sup>1</sup> Constituția Republicii Moldova adoptată la 29.07.94, republicată. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.78/140 din 29.03.2016.

*pentru a asigura persoanelor nivelul minim de protecție la care cetățenii au dreptul în virtutea principiului preeminenței dreptului într-o societate democratică (a se vedea Domenichini v. Italy, Reports 1996-V, p.1800, §33)”<sup>2</sup>.*

Considerăm că incertitudinea unor prevederi din Codul Administrativ al Republicii Moldova (în continuare Codul Administrativ)<sup>3</sup> este determinată anume de necorespunderea acestora art. 23 alin. (2) din Constituția Republicii Moldova și criteriilor clarității.

În acest context vom supune analizei concise unele prevederi din cărțile întâi, doi și patru ale Codului administrativ.

1. Inițial, ținem să observăm că Codul Administrativ nu definește noțiunea de **autoritate a administrației publice**. În această ordine, amintim că, în conformitate cu Constituția Republicii Moldova și Legea pentru adoptarea Regulamentului Parlamentului, „Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului Republicii Moldova și unica autoritate legislativă a statului”<sup>4</sup>. Deci, Constituția Republicii Moldova consacră identice expresiile „organ reprezentativ suprem al poporului Republicii Moldova”, „unica autoritate legislativă a statului” și „autoritate publică”, cu referință la Parlament, care reprezintă **unica autoritate publică legislativă** a Republicii Moldova.

În aceeași ordine de idei, Curtea Supremă de Justiție este instanța judecătorească supremă care asigură aplicarea corectă și uniformă a legislației de către toate instanțele judecătorești (...)<sup>5</sup>. Deci, Curtea Supremă de Justiție este **autoritatea publică judecătorească supremă** a Republicii Moldova.

Potrivit Constituției Republicii Moldova și Legii cu privire la Guvern, „Guvernul asigură realizarea politicii interne și externe a statului și exercită

<sup>2</sup> Hotărârea Curții Constituționale nr. 25 din 09.11.2010 privind controlul constituționalității art.13 alin. (3) lit. a) din Codul electoral nr.1381-XIII din 21 noiembrie 1997. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 227-230/25, 19.11.2010; Hotărârea Curții Constituționale nr. 26 din 23.11.2010 asupra excepției de neconstituționalitate a prevederilor alin. (6) art. 63 din Codul de Procedură Penală. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 235-240/27, 03.12.2010.

<sup>3</sup> Codul Administrativ al Republicii Moldova nr. 116 din 19.07.2018. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.309-320/466, 17.08.2018. În vigoare din 01 aprilie 2019.

<sup>4</sup> Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29.07.94, republicată. În: Monitorul Oficial al R.Moldova nr.78/140 din 29.03.2016, art. 60 alin. (1); Legea pentru adoptarea Regulamentului Parlamentului nr. 797 din 02.04.96, republicată. În: Monitorul Oficial al Republica Moldova, nr.50/237 din 07.04.2007, art. 1.

<sup>5</sup> Legea cu privire la Curtea Supremă de Justiție nr. 789 din 26.03.96, republicată. În: Monitorul Oficial al Republica Moldova nr.15-17/64 din 22.01.2013, art. 1.

*conducerea generală a administrației publice*<sup>6</sup> și „*este autoritatea publică care reprezintă și exercită puterea executivă în Republica Moldova*”<sup>7</sup>. În conformitate cu Legea privind administrația publică centrală de specialitate: „*administrația publică centrală de specialitate este organizată într-un sistem unic (...)*”<sup>8</sup>, format din **autoritățile administrației publice centrale de specialitate: organele centrale de specialitate ale statului (ministerele), autoritățile administrative din subordinea ministerelor, autoritățile administrative centrale din subordinea Guvernului și alte autorități administrative**. „*Administrația publică locală – reprezintă totalitatea autorităților publice locale constituite, în condițiile legii, pentru promovarea intereselor generale ale locuitorilor unei unități administrativ-teritoriale*”<sup>9</sup>;

Achiesăm la opinia prof. Antonie Iorgovan, care, după o analiză a evoluției noțiunii de organ al administrației publice, a constatat că acesta reprezintă „o structură organizațională care, potrivit Constituției și legii, are personalitate de drept public și acționează, din oficiu, pentru exercitarea legii sau pentru prestarea serviciilor publice, în limitele legii, sub controlul, direct sau indirect, al Parlamentului”<sup>10</sup>. În opinia noastră, cuvintele „**orice structură organizatorică sau organ instituită/instituit prin lege sau printr-un alt act normativ**” din art. 7 Codul Administrativ sunt ambigue, deoarece „**autoritatea publică**” poate acționa „în regim de putere publică” doar dacă este instituită în temeiul normelor constituționale sau legii organice.

Prin urmare, în acest context, considerăm necesară completarea Codului Administrativ cu art. 7<sup>1</sup> cu următorul cuprins: „Autoritatea administrației publice este autoritatea publică care acționează pentru organizarea executării sau executarea legii, sau pentru prestarea serviciilor publice la nivel național sau local”.

Menționăm că, deși Constituția Republicii Moldova atribuie calitatea de „autoritate publică” doar Parlamentului, Președinției, Guvernului, autorităților administrației publice centrale de specialitate, autorităților administrației publice locale și autorităților puterii judecătorești, Curtea Constituțională are același statut, deoarece „este unica autoritate de jurisdicție constituțională în

<sup>6</sup> Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29.07.94, republicată. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.78/140 din 29.03.2016, art. 96 alin. (1)-(2).

<sup>7</sup> Legea cu privire la Guvern nr. 136/07.07.2017. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 252/412, 19.07.2017, art. 1 alin. (1).

<sup>8</sup> Legea privind administrația publică centrală de specialitate nr. 98/04.05.2012. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 160-164/537, 03.08.2012, art. 3.

<sup>9</sup> Legea privind administrația publică locală nr. 436/28.12.2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 32-35/116, 09.03.2007, art. 1.

<sup>10</sup> Iorgovan A. *Tratat de drept administrativ*. București: All Beck, 2005, vol. I, p. 426-427.

Republica Moldova” și „este independentă de orice altă autoritate publică”<sup>11</sup>. Deci, Curtea Constituțională este **unica autoritate publică de jurisdicție constituțională** a Republicii Moldova.

2. Nu corespunde principiului clarității noțiunea de **procedură administrativă** expusă în dispoziția alin. (1) art. 6 din Codul Administrativ.

În opinia Danei Apostol Tofan: „În doctrina postbelică, *procedura administrativă* a fost definită, într-o primă accepțiune, ca fiind *forma în care organele administrației de stat acționează pentru organizarea executării în concret a legilor și a celorlalte acte ale organelor statului emise în realizarea puterii de stat* și, într-o altă accepțiune, ca reprezentând *totalitatea normelor juridice care reglementează forma în care se îndeplinește întreaga activitatea organelor administrației de stat*”<sup>12</sup>. Totodată autoarea specifică că această procedură „reprezintă doar o parte a procedurii în cadrul aparatului administrației de stat, și anume *procedura administrativă necontencioasă*”, iar „(...) Codul de procedură administrativă ar trebui să conțină reguli ale procedurii administrative generale care privesc emiterea de acte administrative de către toate organele administrației de stat, formele necesare și condițiile ce trebuie îndeplinite în vederea elaborării și executării unei decizii legale, în măsură să asigure realizarea drepturilor și intereselor cetățenilor”<sup>13</sup>. Dana Apostol Tofan concluzionează: „(...) Codul ar urma să conțină dispoziții privind toate operațiunile administrative anterioare, concomitente și ulterioare emiterii unui act administrativ”<sup>14</sup>.

Potrivit Codului ReNEUAL de procedură administrativă a Uniunii Europene, „procedura administrativă” înseamnă procesul prin care o autoritate publică pregătește și formulează acțiuni administrative (...).”<sup>15</sup>.

Astfel, propunem expunerea art. 6 alin. (1) din Codul Administrativ în următoarea redacție: „*Procedura administrativă reprezintă procesul prin care autoritatea publică, în regim de putere publică, pregătește și emite/incheie acte administrative/contracte administrative*”.

<sup>11</sup> Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29.07.94, republicată. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.78/140 din 29.03.2016, art. 134 alin. (1)-(2); Codul jurisdicției constituționale nr. 502 din 16.06.95, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 53-54/597, 28.09.1995, art. 2; Lege cu privire la Curtea Constituțională nr. 317 din 13.12.94. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 8/86, 07.02.1995, art. 1.

<sup>12</sup> Tofan Apostol D. Drept administrativ. București: C.H. Beck, 2017, vol. I., p. 89.

<sup>13</sup> Ibidem.

<sup>14</sup> Ibidem.

<sup>15</sup> Codul ReNEUAL de procedură administrativă a Uniunii Europene / Coord.: Herwig C. H. Hofmann, Jens-Peter Schneider, Jacques Ziller, Dacian C. Dragoș. București: Universul Juridic, 2016, p. 32.



3. Tot în această ordine, considerăm confuză utilizarea sintagmei „**părți ale procedurii administrative**” din dispoziția alin. (2) al articolului menționat, deoarece emiterea unui act administrativ individual sau încheierea unui contract administrativ reprezintă o etapă (fază) și nu o parte a procedurii administrative. Potrivit doctrinei „(...) doar unele legi naționale de procedură administrativă reglementează procesul de elaborare administrativ, spre deosebire de legislația primară și secundară, nu există nicio reglementare legislativă a procedurilor administrative cu privire luarea deciziilor individuale. În realitatea juridică, o mare parte a *acțiunii administrative* se traduce prin adoptarea unor decizii individuale (*décision individuelle*, *provvedimento amministrativo*, *Verwaltungsakt*), care pot avea efecte favorabile sau nefavorabile asupra destinatarilor lor. *Nu este prin urmare surprinzător faptul că procedura necontencioasă care li se aplică se aseamănă cu cea contencioasă*”<sup>16</sup>, considerăm că, inclusiv noțiunile utilizate în procedura administrativă necontencioasă trebuie să corespundă cu noțiunile din procedura de contencios administrativ. Astfel, pentru corespunderea criteriilor calității normelor juridice, de exemplu, dacă procedura de contencios administrativ utilizează noțiunile „**participant**” și „**parte**”, acestea trebuie să se regăsească și în procedura administrativă necontencioasă.

Mai mult, potrivit Codului ReNEUAL de procedură administrativă a Uniunii Europene definiția „părții” se referă, în primul rând, la destinatarii deciziei în cauză și în al doilea rând la persoanele definite în art. I-4 (6) din Cartea întâi, care sunt afectate în mod negativ și care solicită să fie implicate în procedură. Definiția „parte” nu se extinde asupra persoanelor care sunt pur și simplu interesate. O persoană care prezintă un simplu interes în cauză nu este afectată în mod negativ doar pentru simplul fapt că aceasta apreciază în mod subiectiv că ar fi afectată. A fi calificat ca „parte” este rezultatul unui test obiectiv, realizat de către autoritatea care efectuează procedura sub rezerva controlului judiciar”<sup>17</sup>.

Potrivit art. 203 din Codul Administrativ, **participanți la proces** (*administrativ – n.a.*) sunt: „a) **părțile**; b) persoanele atrase în proces de instanța de judecată; c) alți subiecți investiți de lege cu drept de sesizare”, iar conform art. 204 „**Părți în procedura de contencios administrativ** pot fi persoanele fizice sau juridice și autoritățile publice în sensul art. 7 (*Cod administrativ – n.a.*)”.

În schimb, în conformitate cu prevederile art. 44 alin. (1) din Codul Administrativ, **participanți la procedura administrativă** sunt: „autoritatea publică, orice persoană fizică și juridică care a solicitat inițierea procedurii sau

<sup>16</sup> Ibidem, p. 60.

<sup>17</sup> Ibidem, p. 78.

în privința căreia procedura a fost inițiată, precum și orice altă persoană atrasă de autoritatea publică în procedura administrativă”. Aici, ne întrebăm: oare „autoritatea publică, orice persoană fizică și juridică care a solicitat inițierea procedurii sau în privința căreia procedura a fost inițiată” nu sunt părți în procedura administrativă?

Legiuitorul a utilizat în același articol al Codului Administrativ diferite noțiuni pentru definirea părților contractului administrativ: „**partener contractual**” (în art. 156 alin. (1)) și „**părți**” (în art. 158 alin. (2) lit. b)), generând confuzie.

4. Nu putem fi de acord cu definiția actului administrativ individual consacrată în art. 10 alin. (1) din Codul Administrativ, deoarece aceasta nu pune în evidență trăsăturile caracteristice ale actului administrativ, recunoscute în doctrina dreptului administrativ ca „elemente esențiale pentru delimitarea actelor administrative de celelalte acte juridice ale autorităților administrației publice, precum și de operațiunile administrative (...): sunt acte juridice, sunt manifestări unilaterale de voință, sunt emise în realizarea puterii publice”<sup>18</sup>.

5. Sunt evident ambigue și neclare expresiile „**altă măsură oficială întreprinsă de autoritatea publică**” expusă în art. 10 alin. (1), „**orice măsură întreprinsă de autoritățile publice**” (art. 29) și alte măsuri de acest gen expuse în art. 6 alin. (2), art.30, precum și „(..) **acțiunile întreprinse de acestea**.” din art. 14 alin. (2), „întreprinderea unei acțiuni de către autoritatea publică” art. 79 alin. (1), deoarece toate măsurile și acțiunile trebuie să îmbrace forma actului juridic al autorității publice sau reprezintă operațiuni administrative.

Ca urmare a logicii expuse supra, considerăm inutilă dispoziția art. 10 alin. (2): „Decizia autorității publice privind acordarea despăgubirilor pentru prejudiciile cauzate prin activitatea administrativă ilegală este un act administrativ individual”.

6. **Este inutilă introducerea instituției „acte reale”**, care, reieșind din dispoziția art. 14 alin. (2) din Codul Administrativ („informațiile, avertizările sau recomandările autorităților publice și acțiunile întreprinse de acestea”), provoacă confuzie (a se vedea, spre exemplu, actele reale civile ce presupun remiterea (predarea) bunului).

7. Volumul capitolului III, Cartea întâi din Codul Administrativ ar putea fi redus semnificativ prin referințe la principiile fundamentale ale dreptului civil și de procedură civilă.

Aceasta se explică prin faptul că în Codul Civil principiile legislației civile sunt expuse axiomatic: „(...) recunoașterea egalității participanților la

<sup>18</sup> Tofan Apostol D. Drept administrativ. București: C.H. Beck, 2017, vol. II, p. 17.

raporturile reglementate de ea, protecția vieții intime, private și de familie, recunoașterea inviolabilității proprietății, a libertății contractuale, protecția bunei-credințe, protecția consumatorului, recunoașterea inadmisibilității imixtiunii în afacerile private, necesității de realizare liberă a drepturilor civile, de garantare a restabilirii persoanei în drepturile în care a fost lezată și de apărare a lor de către organele de jurisdicție competente<sup>19</sup>.

La fel de concis Codul de Procedură Civilă consacră principiile fundamentale ale dreptului procedural civil: înfăptuirea justiției numai în instanță judecătorească, independența judecătorilor și supunerea lor numai legii, judecarea unipersonală și colegială a cauzelor, egalitatea în fața legii și a justiției, caracterul public al dezbaterilor, limba de procedură și dreptul la interpret, principiul nemijlocirii și oralității în dezbaterile judiciare, contradictorialitatea și egalitatea părților în drepturile procedurale, disponibilitatea în drepturi a participanților la proces<sup>20</sup>.

Codul Administrativ, prin art. 21-43, este extrem de explicit la capitolul principii, consacrand separat: principiile comune: legalitatea, cercetarea din oficiu, egalitatea de tratament, buna-credință, imparțialitatea, limba de procedură, aplicarea termenului rezonabil; principiile procedurii administrative: eficiența, proporționalitatea, securitatea raporturilor juridice, motivarea, comprehensibilitatea și transparența acțiunilor autorităților publice, comunicarea, cooperarea, răspunderea; principiile procedurii de contencios administrativ: supremația dreptului, independența judecătorilor, audierea juridică și dreptul la un proces echitabil, accesul liber la justiție, dreptul la apărare, oralitatea, nemijlocirea; contradictorialitatea și egalitatea în drepturi procedurale a participanților la proces.

Menționăm că problematica principiilor comune (proprii atât procedurii administrative, cât și procedurii contenciosului administrativ) și principiilor speciale ale procedurii contenciosului administrativ a fost abordată recent în doctrina națională, accentuându-se cu preponderență aspectele pozitive ale implementării Codului Administrativ<sup>21</sup>, care nu pot fi negate.

Este însă evident că majoritatea principiilor inerente procedurii contenciosului administrativ se regăsesc în Codul de Procedură Civilă, astfel că

<sup>19</sup> Codul Civil al Republicii Moldova nr. 1107 din 06.06.2002 republicat. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 66-75/132 din 01.03.2019, art. 1

<sup>20</sup> Codul de Procedură Civilă al Republicii Moldova nr. 225 din 30.05.2003 republicat. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.285-294/436 din 03.08.2018, art. 19-27.

<sup>21</sup> Zubco V. Principiile aplicabile contenciosului administrativ potrivit proiectului Codului Administrativ. În: Studii Juridice Universitare, 2014, nr. 3-4, p. 80-91; Țurcan O. Codul Administrativ – factor de consolidare a accesului la justiția administrativă în Republica Moldova. În: Legea și Viața, 2019, nr. 8, p. 38-45.

volumul capitolului III Cartea întâi din Codul Administrativ ar putea fi redus semnificativ prin referințe la principiile fundamentale ale dreptului procedural civil.

8. În același timp, Codul Administrativ nu este destul de explicit, chiar neclar, atunci când stipulează în art.13: „Contractul administrativ este contractul care poate da naștere, modifica sau stinge un raport juridic de drept public, *dacă legea nu prevede altfel*”.

În opinia prof. Paul Negulescu: „După definițiunea dată de Ulpian criteriul după care trebuie să distingem dreptul public de dreptul privat, ar fi natura interesului. Când deci dispozițiunea este luată în vederea unui interes general, avem drept public; când este luată pentru satisfacerea unui drept privat, avem drept privat”<sup>22</sup>.

În opinia noastră, deoarece *contractul administrativ are o natură juridică dualistă*, conținutul acestuia se stabilește pe cale reglementară și pe cale convențională, care respectiv cuprind clauzele cu caracter obligatoriu, prevăzute de lege și clauzele negociate de părți<sup>23</sup>.

În același context, A. V. Demin menționa: „Natura normativă a contractelor normative, care reprezintă acorduri de interes public, încheiate în temeiul normelor de drept administrativ, al căror regim juridic nu se încadrează în dreptul privat și conține elemente de drept public”<sup>24</sup>, „puterea juridică a normelor conținute în contractul administrativ este determinată de locul părților în ierarhia administrării de stat, iar obligativitatea clauzelor contractului pentru un număr mare și formal nedeterminat de persoane terțe confirmă caracterul lui normativ”<sup>25</sup>.

Cercetătorul Oliviu Puie menționează printre principiile contractului administrativ: „a) nediscriminarea; tratamentul egal; recunoașterea reciprocă; transparența; proporționalitatea; eficiența utilizării fondurilor; asumarea răspunderii; libera concurență; principiul autonomiei locale; principiul descentralizării serviciilor publice; principiul asocierii intercomunitare; principiul dezvoltării durabile și corelării cerințelor și resurselor; principiul protecției

<sup>22</sup> Negulescu P. *Tratat de drept administrativ. Principii generale*. București: Institutul de Arte Grafice E. Marvan, 1934, vol. I, p. 28-30.

<sup>23</sup> Balmuș V., Lungeanu N. *Delegarea: dimensiuni legale și doctrinare*. Chișinău: Tipografia AȘM, 2009, p. 65.

<sup>24</sup> Демин А.В. *Административные договоры*, Автореф. дис... канд. юрид наук. Красноярск, 1996. 24 с.

<sup>25</sup> Демин А.В. *Нормативный договор как источник административного права*. În: *Государство и право*, 1998, № 2, p. 22-23.

și conservării mediului natural și construit; principiul asigurării igienei și sănătății populației; principiul participării și consultării cetățenilor; principiul liberului acces la informațiile privind serviciile publice”<sup>26</sup>.

Deci, putem concluziona, contractul administrativ, alături de actul administrativ, reprezintă: a) un instrument juridic, prin care unele autorități publice, organe, instituții din cadrul administrației publice își exercită atribuțiile prevăzute de lege; b) un act administrativ cu regim juridic special, destinat satisfacerii unui interes general, care se deosebește de alte acte administrative prin aceea că este un act juridic administrativ bilateral și care, deși se caracterizează prin inegalitatea părților, necesită la încheiere acordul de voință al acestora sau prescrierea unui act normativ al autorității publice<sup>27</sup>.

9. În Avizul nr. 15 (2012) al Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni privind specializarea judecătorilor printre posibilele avantaje ale specializării se menționa: „(...) din necesitatea adaptării la evoluția dreptului (...) este dificil pentru judecător să se perfecționeze în toate aceste domenii în timp ce societatea și justițiabilii cer din ce în ce mai mult profesionalism și eficiență din partea sa. Specializarea judecătorului garantează că acesta are cunoștințele și experiența necesare în domeniul său de competență. (...) Judecătorul specializat poate dobândi o expertiză mai mare în domeniul său, ceea ce poate spori autoritatea instanței din care face parte. (...) poate asigura consecvență în luarea deciziilor și, prin urmare, securitatea juridică. (...) Specializarea, prin expertiza într-un domeniu juridic specific poate contribui la creșterea eficienței instanței și la îmbunătățirea gestionării cauzelor, luându-se în considerare în special creșterea constantă a numărului acestora”<sup>28</sup>.

În această ordine de idei, subscriem la opinia cercetătorilor care salută specializarea judecătorilor:

„Nevoia de specializare este resimțită nu doar de către înșiși judecători ca o componentă intrinsecă a independenței justiției, ci și o așteptare legitimă a justițiabililor, care își doresc ca litigiile lor să fie soluționate cu celeritate și profesionalism de către judecători care au posibilitatea reală de a se specializa

<sup>26</sup> Puie O. Contractele administrative în contextul Noului Cod civil și al Noului Cod de procedură civilă. București: Universul Juridic, 2014, p. 11. [online] Disponibil: <https://www.ujmag.ro/drept/drept-civil/contractele-administrative-in-contextul-noului-cod-civil-si-al-noului-cod-de-procedura-civila/rasfoire/> (vizitat la 11.09.2019)

<sup>27</sup> Balmuș V., Lungeanu N. Op. cit., p. 73.

<sup>28</sup> Avizul nr. 15 (2012) al Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni privind specializarea judecătorilor, adoptat în cadrul celei de-a 13-a reuniuni plenare a CCJE (Paris, 5-6 noiembrie 2012) [online] Disponibil: <http://ier.gov.ro/wp-content/uploads/cedo/AVIZ-nr.-15-CCJE-2012.pdf> (vizitat la 11.09.2019)

într-un domeniu al dreptului pe care să îl poată aprofunda, astfel încât să fie limitat la maxim riscul de erori judiciare<sup>29</sup>.

„(...) prin specializarea judecătorilor în contencios administrativ, sistemul justiției administrative are numai de câștigat, întrucât doar astfel este posibilă consolidarea profesionalismului judecătorilor în materia relațiilor de drept public, exigențelor de legalitate impuse sistemului autorităților publice și protecției drepturilor omului în cazurile în care aceste exigențe nu sunt respectate, iar drepturile omului sunt vătămate<sup>30</sup>.

În continuare vom supune analizei modul în care instanțele judiciare inferioare și Curtea Supremă de Justiție prin Opinia sa consultativă nr. 104 din 02.04.2019 cu privire la unele chestiuni ce țin de intrarea în vigoare a Codului administrativ<sup>31</sup> interpretează *prevederile art. 258 alin. (2)-(3) din Codul Administrativ, interpretări care, în opina noastră, sunt incompatibile cu prevederile art. 20 alin. (1), art. 23 alin. (2) și art. 54 din Constituția Republicii Moldova și, evident, contribuie la amânarea și tergiversarea procedurii și, respectiv, nerespectarea termenului rezonabil de examinare a cauzelor de contencios administrativ.*

Amintim că, prin art. 192 din Codul Administrativ a fost instituită specializarea judecătorilor pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ. În acest sens, pentru examinarea acestei categorii de acțiuni la curțile de apel și la Curtea Supremă de Justiție sau instituit complete și/sau colegii specializate de judecători, iar în judecătorii această categorie de acțiuni urmează să se examineze de judecători specializați. A doua zi după intrarea în vigoare a Codului administrativ, la 2 aprilie 2019, Curtea Supremă de Justiție a adoptat și publicat Opinia consultativă nr. 104 cu privire la unele chestiuni ce țin de intrarea în vigoare a Codului administrativ. Precizăm că Opinia consultativă enunțată s-a adoptat în vederea aplicării corecte de către instanțele judecătorești inferioare a normelor de drept la soluționarea justă a cauzelor. Aceasta, ca și altele au caracter de îndrumare și nu sunt obligatorii pentru instanțele judecătorești. Una din chestiunile analizate din Opinia citată ține de interpretarea art. 258 din Codul Administrativ, care se referă la aplicarea în timp a normelor ce

<sup>29</sup> Roșca N., Ilana A. Necesitatea specializării instanțelor competente în materie de insolabilitate. În: Revista Națională de Drept, 2014, nr. 12, p. 32.

<sup>30</sup> Țurcan O. Reflecții asupra conceptului și esenței justiției administrative. În: Jurnalul Juridic Național: teorie și practică, 2019, nr. 4 (38), p. 89.

<sup>31</sup> Opinia consultativă nr. 104 din 02.04.2019 cu privire la unele chestiuni ce țin de intrarea în vigoare a Codului Administrativ [online] Disponibil: [http://jurisprudenta.csj.md/db\\_rec\\_csj.php](http://jurisprudenta.csj.md/db_rec_csj.php) (vizitat la 11.09.2019).

reglementează procedura administrativă și cererile prealabile inițiate până la 1 aprilie 2019, precum și procedurile de contencios administrativ, adică până la data întării în vigoare a Codului administrativ. Astfel, cu referire la chestiunea legată de cauzele de contencios administrativ pendinte în instanțele de judecată și nesoluționate până la 1 aprilie 2019, Înalta Curte, făcând interpretarea în ansamblu a normelor acestui articol, a conchis că judecătorii/completetele ne specializate în contenciosul administrativ care au cauze de contencios administrativ pendinte pe rol și nesoluționate până la 1 aprilie 2019 își vor declina, în conformitate cu prevederile art. art. 258 alin. (3) și 199 alin. (3) Codul Administrativ, competența pe aceste cauze în favoarea judecătorilor/completelor specializate pentru cauzele de contencios administrativ (art. 192 CA). Potrivit acestei Opinii a CSJ, după data intrării în vigoare a Codului Administrativ, toți judecătorii din instanțele judecătorești care aveau pe rol cauze (dosare) de contencios administrativ și nesoluționate până la 1 aprilie 2019 au fost impuși să transfere aceste dosare către noii judecători specializați pentru cauzele de contencios administrativ. În special, pentru judecătorii din sectoarele mun. Chișinău, aceștea și-au declinat competența pentru aceste dosare, inclusiv pentru acele cauze pendinte care la data de 01 aprilie 2019 au ajuns la etapa pledoariilor și se aflau deja în examinare de 1,5 sau chiar 2 ani, și le-au remis pentru examinare către judecătorii (specializați) cu sediul în sectorul Râșcani. Iar ultimii, potrivit normelor de procedură civilă, au reînceput examinarea acestor cauze de la bun început, astfel fiind grav încălcat dreptul la judecare a cauzei într-un termen rezonabil. Or, unii din justițiabili (afecțați de boli grave sau cu o vârstă mai înaintată) pot nici să nu supraviețuiască până la finalizarea procedurii contencioase.

În opinia noastră, *prevederile art. 258 alin. (2)-(3) din Codul Administrativ încalcă dispozițiile articolelor 22, 23 și 54 din Constituția Republicii Moldova privind acțiunea în timp a legii, securitatea raporturilor juridice, previzibilitatea și claritatea normelor juridice, prohibiția de a adopta legi care ar „suprima sau ar diminua drepturile și libertățile fundamentale ale omului și cetățeanului”, deoarece prevăd declinarea, în conformitate cu prevederile art. 258 alin. (3) și art. 199 alin. (3) din Codul Administrativ, competenței pe cauzele de contencios administrativ inițiate dar nu pendinte judecătorilor nespecializați (care au ajuns, inclusiv la etapa pledoariilor, cauze pendinte aflate în examinare de mai mult de unu-doi ani de zile) înaintea intrării în vigoare a Codului administrativ, până la 1 aprilie 2019, în favoarea judecătorilor/completelor specializate pentru cauzele de contencios administrativ.*

Opinia consultativă a Curții Supreme de Justiție nr. 104 din 02.04.2019 cu privire la unele chestiuni ce țin de intrarea în vigoare a Codului administrativ aduce și mai multă confuzie la acest subiect, deoarece referințele la art. 199 din Codul Administrativ sunt irelevante pentru majoritatea cauzelor de contencios administrativ pendinte (pe rolul) judecătorilor nespecializați, or dispozițiile articolului în cauză se referă la acțiunile de contencios administrativ la etapa repartizării lor și nu la cele pendinte care urmează a fi declinate și ulterior repartizate din nou aleatoriu.

În susținerea poziției noastre, ținem să remarcăm, Codul de Procedură Civilă consacră în art. 17: „(1) *Pentru aplicarea corectă și uniformă a legislației, Curtea Supremă de Justiție, din oficiu, precum și la propunerea organelor profesionale, create prin lege, ale profesiilor conexe justiției, adoptă și publică hotărâri explicative și opinii consultative privind aplicarea corectă a normelor de drept și soluționarea justă a cauzelor.* (2) *Hotărârile explicative ale Plenului Curții Supreme de Justiție și opiniile consultative ale colegiilor Curții Supreme de Justiție au caracter de îndrumare și nu sînt obligatorii pentru instanțele judecătorești*”.

În conformitate cu art. 4 din Constituția Republicii Moldova și pct. 7 din Hotărârea Curții Constituționale a Republicii Moldova nr.10 din 16.04.2010 pentru revizuirea Hotărârii Curții Constituționale nr.16 din 28.05.1998 „Cu privire la interpretarea art.20 din Constituția Republicii Moldova” în redacția Hotărârii nr.39 din 09.07.2001<sup>32</sup>, art. 12 alin. (1) din Codul de Procedură Civilă amendat consacră expres: „(1) *Instanța judecătorească soluționează cauzele civile în temeiul Constituției Republicii Moldova, al tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte, al hotărîrilor și deciziilor Curții Europene a Drepturilor Omului, al hotărîrilor Curții Constituționale (...)*”<sup>33</sup>.

Constituția Republicii Moldova garantează prin art. 54 alin. (2) că „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,

<sup>32</sup> Hotărîre nr.10 din 16.04.2010 pentru revizuirea Hotărîrii Curții Constituționale nr.16 din 28.05.1998 "Cu privire la interpretarea art.20 din Constituția Republicii Moldova" în redacția Hotărîrii nr. 39 din 09.07.2001. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 58-60/9, 23.04.2010), pct. 7.

<sup>33</sup> Codul de Procedură Civilă al Republicii Moldova nr. 225 din 30.05.2003 republicat. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.285-294/436 din 03.08.2018.



libertăților și demnității altor persoane, împiedicării divulgării informațiilor confidențiale sau garantării autorității și imparțialității justiției”.

Convenția Europeană pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale, amendată prin protocoalele adiționale la această Convenție (încheiată la Roma la 4 noiembrie 1950 și ratificată de Republica Moldova prin Hotărârea Parlamentului nr. 1298-XIII din 24 iulie 1997), statuează în art. 6 alin. 1: „Orice persoană are dreptul la judecarea în mod echitabil, în mod public și într-un termen rezonabil a cauzei sale, de către o instanță independentă și imparțială, instituită de lege, care va hotărî, fie asupra încălcării drepturilor și obligațiilor sale cu caracter civil, (...)”.

Codul Administrativ stipulează expres în 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”.

Codul Civil consacră expres: în art. 1 alin. (2): „Drepturile civile pot fi limitate prin lege organică doar în temeiurile prevăzute de Constituția Republicii Moldova”; în art. 2 alin. (3) „Raporturile privind realizarea și apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, a altor valori nepatrimoniale sînt reglementate de prezentul cod și de alte legi în lumina dispozițiilor și principiilor stabilite de tratatele internaționale în materie de drepturi ale omului și libertăți fundamentale”; în art. 7 alin. (1) „Legea civilă nu are caracter retroactiv. Ea nu modifică și nici nu suprimă condițiile de constituire a unei situații juridice constituite anterior, nici condițiile de stingere a unei situații juridice stinse anterior. De asemenea, legea nouă nu modifică și nu desființează efectele deja produse ale unei situații juridice stinse sau în curs de realizare; în art. 7 alin. (3) „De la data intrării în vigoare a legii noi, efectele legii vechi încetează, cu excepția cazurilor în care legea nouă prevede altfel”<sup>34</sup>.

Legea cu privire la actele normative stipulează în art. 73 alin. (3)-(5): „Actul normativ produce efecte doar cînd este în vigoare și, de regulă, nu poate fi retroactiv sau ultra activ. „Au efect retroactiv doar actele normative prin care se stabilesc sancțiuni mai blînde.) Actele normative pot ultraactiva, în mod excepțional, dacă acest lucru este prevăzut expres de noul act normativ.”.

Legea cu privire la Curtea Supremă de Justiție stipulează în art. 16: „Plenul Curții Supreme de Justiție: (...) b) sesizează din oficiu sau la propunerea altor instanțe judecătorești Curtea Constituțională pentru a se pronunța asupra constituționalității actelor juridice; (...) d) întru asigurarea uniformizării

<sup>34</sup> Codul Civil nr. 1107 din 06.06.2002 republicat. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.66-75/132 din 01.03.2019.

practicii judiciare, emite, la solicitarea instanțelor judecătorești, avize consultative în cazul apariției problemelor legate de aplicarea legii;”

În contextul normelor de drept citate, autorii comentariilor la Legea pentru modificarea și completarea unor acte legislative nr. 17 din 05.04.2018 subliniază: „Este un fapt notoriu că asigurarea unei durate rezonabile a procedurilor judiciare este recunoscută ca un obiectiv prioritar al Consiliului Europei legat de respectarea drepturilor omului și de principiul supremației legii. Pornind de la acest deziderat, modificările și completările Codului de procedură civilă au drept scop îmbunătățirea procesului civil prin introducerea unor norme care instituie proceduri judiciare mult mai flexibile și mai prompte, precum și prin modificarea normelor de procedură care pot fi cu ușurință manipulate sau folosite în mod abuziv de către participanți pentru a cauza amânarea și tergiversarea procesului”. Mai mult ca atât, autorii comentariilor menționate susțin că „acest proiect a avut ca scop principal identificarea domeniilor din legislația procesual civilă care se impuneau a fi supuse unor modificări, precum și a acțiunilor care trebuiau întreprinse în vederea rezolvării unora dintre problemele identificate în cadrul acestora, pentru a îmbunătăți procedura civilă, în special prin introducerea obligatorie a sistemului de completare electronică pentru utilizatori, simplificarea și accelerarea procedurii civile, precum și limitarea abuzului de drept al participanților la procesul civil”. În pofida faptului că majoritatea modificărilor și completărilor la Codul de procedură civilă operate prin Legea pentru modificarea și completarea unor acte legislative nr. 17 din 05.04.2018 și-au atins scopul preconizat, unele dintre acestea, cu regret, continuă a „(...) fi cu ușurință manipulate sau folosite în mod abuziv de către participanți pentru a cauza amânarea și tergiversarea procesului”, inclusiv în cauzele de contencios administrativ<sup>35</sup>.

Revenind la normele Codului administrativ, reiterăm că potrivit art. 191 alin (1) - judecătorii soluționează în fond toate acțiunile în contencios administrativ cu excepțiile prevăzute de alin. (2)-(3) al aceluiași articol. Prin dispozițiile art. 192 din Codul Administrativ se instituie specializarea judecătorilor pentru examinarea acțiunilor în contencios administrative, în special, potrivit alin. (1) al articolului în cauză, în judecătoria acțiunile în contencios administrativ se examinează de judecători specializați, iar conform art. 199 alin. (3), (1) „(...) în cazul în care judecătorului sau completului de judecată competent pentru examinarea cauzelor civile i se repartizează o acțiune de

<sup>35</sup> Comentarii la Legea cu privire la modificarea și completarea unor acte legislative (modificarea Codului de Procedură Civilă) [online] Disponibil: [https://juridicemoldova.md/wp-content/uploads/2018/08/Comentarii\\_lege\\_modificarea-CPC.pdf](https://juridicemoldova.md/wp-content/uploads/2018/08/Comentarii_lege_modificarea-CPC.pdf), p. 4, 24. (vizitat la 11.09.2019).

contencios administrativ” (...) „de competența aceleiași instanțe de judecată, acesta, printr-o încheiere nesusceptibilă de recurs, își declină competența și remite președintelui de instanță dosarul spre redistribuire aleatorie”.

Codul Administrativ stipulează în art. 258: „(2) Procedurile de contencios administrativ atribuite înaintea intrării în vigoare a prezentului cod, prin legi speciale, în competența altor instanțe de judecată se vor transmite după intrarea în vigoare a prezentului cod instanțelor competente conform prevederilor prezentului cod. (3) Procedurile de contencios administrativ inițiate pînă la intrarea în vigoare a prezentului cod se vor examina în continuare, după intrarea în vigoare a prezentului cod, conform prevederilor prezentului cod.”

Comentând acest articol, Curtea Supremă de Justiție în Opinia consultativă nr. 104 din 02.04.2019 cu privire la unele chestiuni ce țin de intrarea în vigoare a Codului administrativ constată: „ (...) Dispoziția art. 258 alin. (2) din Codul Administrativ soluționează conflictul inter temporal a legilor de procedură, ce au ca obiect de reglementare competența jurisdicțională materială și teritorială a instanțelor judecătorești. În materie de competență a instanțelor de judecată, privind litigiile de contencios administrativ, s-a optat pentru ***principiul aplicării imediate a noilor reglementări de procedură***. Prin urmare, procedurile de contencios administrativ, atribuite înaintea intrării în vigoare a Codului administrativ, prin legi speciale, în competența altor instanțe de judecată, se vor transmite după intrarea în vigoare a Codului administrativ instanțelor competente, conform prevederilor acestuia. (...) Astfel, procedurile de contencios administrativ, inițiate pînă la intrarea în vigoare a prezentului cod, se vor examina în continuare, după intrarea în vigoare a Codului administrativ, ***conform prevederilor acestuia***. (...) În ce privește examinarea și soluționarea cauzelor de contencios administrativ *pendinte pe rolul instanțelor de judecată și nesoluționate pînă la 1 aprilie 2019, judecătorii/completele ne specializate în contenciosul administrativ își vor declina, în conformitate cu prevederile art. art. 258 alin. (3) și 199 alin. (3) Codul Administrativ, competența pe aceste cauze în favoarea judecătorilor/completelor specializate pentru cauzele de contencios administrativ* (art. 192 CA)”<sup>36</sup>.

Considerăm că în dispoziția art. 258 alin. (3) din Codul Administrativ „Procedurile de contencios administrativ inițiate pînă la intrarea în vigoare a prezentului cod se vor examina în continuare, după intrarea în vigoare a prezentului cod, conform prevederilor prezentului cod. (...)” este contrară

<sup>36</sup> Opinia consultativă nr. 104 din 02.04.2019 cu privire la unele chestiuni ce țin de intrarea în vigoare a Codului Administrativ [online] Disponibil: [http://jurisprudenta.csj.md/db\\_rec\\_csj.php](http://jurisprudenta.csj.md/db_rec_csj.php) (vizitat la 11.09.2019).

dispoziției art. 1 alin. (2) din legea în cauză care prevede: „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”.

Mai mult, ținem să observăm că dispoziția art. 258 alin. (3) din Codul Administrativ nu ia în considerație faptul că la data intrării în vigoare a acestei legi pendinte în judecătoria se aflau un număr imens de cauze în contencios administrative, inclusiv și cele prevăzute de art. 192 alin. (2) din Codul de procedură civilă: „*Cauzele privind încasarea pensiei de întreținere, apărarea drepturilor și intereselor minorului, repararea prejudiciului cauzat prin vătămare a integrității corporale sau prin altă vătămare a sănătății ori prin deces, litigiile de muncă, contestarea actelor normative, a hotărârilor, acțiunilor sau inacțiunilor autorităților publice, ale altor organe și organizații, ale persoanelor oficiale și funcționarilor publici se judecă de urgență și în mod prioritar*”.

Declinarea în conformitate cu prevederile art. 258 alin. (3) și art. 199 alin. (3) Codul Administrativ, competenței pe cauzele de contencios administrativ pendinte judecătorilor nespecializați înaintea intrării în vigoare a Codului administrativ, până la 1 aprilie 2019, în favoarea judecătorilor/completelor specializate (nou instituite în mare grabă și arbitrar - n.a.) pentru cauzele de contencios administrativ va avea ca consecințe inevitabile încălcarea termenului rezonabil de examinare a cauzelor menționate și, implicit încălcarea dreptului părților la un proces echitabil.

În acest context mai amintim că, în temeiul art. 4 din Constituția Republicii Moldova, Curtea Constituțională a Republicii Moldova a stabilit că „(...) principiile și normele unanim recunoscute ale dreptului internațional, tratatele internaționale ratificate și cele la care Republica Moldova a aderat sunt parte componentă a cadrului legal al Republicii Moldova și devin norme ale dreptului ei intern. În sensul acestei interpretări, în Republica Moldova dreptul intern și cel internațional reprezintă un tot întreg, o structură unitară. Așadar, în categoria actelor normative se includ și normele internaționale la care Republica Moldova este parte. Având în vedere că prin interpretarea prevederilor Convenției Europene jurisprudența CtEDO face parte din dreptul accesoriu la tratatul internațional (soft law), ea devine parte a dreptului intern (...)”<sup>37</sup>.

<sup>37</sup> Hotărîre nr.10 din 16.04.2010 pentru revizuirea Hotărîrii Curții Constituționale nr.16 din 28.05.1998 „Cu privire la interpretarea art.20 din Constituția Republicii Moldova” în redacția Hotărîrii nr.39 din 09.07.2001. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 58-60/9, 23.04.2010, pct. 7.

Astfel, din jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului relevante la problema analizată invocăm Hotărârea CtEDO din 01.04.2008 *Dumitrescu versus România* în care Curtea Europeană constată „57. (...) că derularea procedurii a fost marcată de amânarea repetată a cauzei la noi audieri pentru vicii de procedură de citare, prin lungile termene fixate înainte ca o nouă jurisdicție sesizată asupra dosarului să fixeze prima audiere și, mai ales, prin declinările de competentă, la începutul procedurii, cauza nefiind trimisă în fața jurisdicțiilor civile competente decât la 25 iunie 1996 (vezi, mutatis mutandis, Ispan împotriva României, nr.67710/01, alineatul 44, 31 mai 2007). Întârzierile rezultând din aceste amânări, precum casația cu amânare din 12 octombrie 1998 pentru viciu de procedură, sunt imputabile autorităților. În ceea ce privește comportamentul autorităților, constatând în același timp cele câteva amânări la o nouă audiere pe care le solicitase în special pentru a-și pregăti apărarea, Curtea reiterează că nu iar putea reproșa că a folosit diverse recursuri interne pentru a-și apăra drepturile (Simon împotriva Franței, nr.66053/01, alineatul 31, 8 iunie 2004). 58. Curtea consideră, așadar, că nici complexitatea afacerii nici comportamentul reclamantului nu explică durata procedurii, luată în ansamblul său. 59. Ținând cont de cele de mai sus și de jurisprudența sa în materie, Curtea consideră că în speță durata procedurii litigioase nu răspunde cerinței de „termen rezonabil”. 60. Așadar, a existat o încălcare a articolului 6 alineatul 1”.

În *Cauza Ispan împotriva României* Curtea a apreciat: „43. Fiind vorba de comportamentul tribunalelor naționale, Curtea constată că importante întârzieri în procedură au fost cauzate de casările și trimiterile succesive ale cauzei și prin deciziile de declinare de competentă. (...). 47. După ce a examinat toate elementele care i-au fost prezentate, ținând seama de jurisprudența sa în materie, curtea apreciază că în speță durata procedurii litigioase este excesivă și nu răspunde exigenței „termenului rezonabil”. 48. Pornind de aici, a avut loc o încălcare a articolului 6 §1”<sup>38</sup>.

Tot în această ordine, în *Cauza Allenet de Ribemont versus Franța* Curtea a concluzionat: „57. Complexitatea cauzei și comportamentul reclamantului nu pot justifica singure durata procedurilor, întârzierile acumulate s-au datorat în principal atitudinii autorităților naționale, mai ales refuzului de a admite cere-

<sup>38</sup> Cauza Ispan *contra* României (Cerere nr. 67710/01) [online] Disponibil: <https://jurisprudenta-cedo.com/Ispan-contra-Romaniei-Nationalizare-teren-proprietate-actionar-societate.-Reven-dicare.html> (vizitat la 11.09.2019)

rile repetate ale reclamantului cu privire la administrarea unei probe esențiale, (...) Prin urmare, s-a încălcat articolul 6 paragraful 1”<sup>39</sup>.

Totodată și subsecvent, considerăm relevante **concluziile Curții Europene a Drepturilor Omului în următoarele spețe:**

„(...) 375. Deși autoritățile naționale nu pot fi considerate responsabile pentru comportamentul unui pârât, **metodele de tergiversare utilizate de una dintre părți nu le exonerează de obligația de a asigura derularea procedurilor într-un termen rezonabil** (Mincheva împotriva Bulgariei, pct. 68). (...)

381. În plus, **introducerea unei reforme pentru a accelera examinarea cauzelor nu justifică întârzierile, deoarece statul trebuie să organizeze momentul intrării în vigoare și punerea în aplicare astfel încât să nu se prelungească examinarea cauzelor pendinte** (Fisanotti împotriva Italiei, pct. 22). (...)

384. **Deși schimbările repetate ale judecătorilor întârzie desfășurarea procedurii, întrucât fiecare dintre aceștia trebuie mai întâi să se familiarizeze cu cauza, acest lucru nu exonerează statul de obligațiile sale în materie de termen rezonabil, pentru că este sarcina statului să asigure buna organizare a administrării justiției.**(Lechner și Hess împotriva Austriei, pct. 58)”<sup>40</sup>.

Deci, prin prisma normelor de drept citate și a jurisprudenței relevante a CtEDO suntem obligați să constatăm obiectiv că, prevederile art. 258 alin. (2)-(3) din Codul Administrativ nu corespund principiului calității normelor de drept și principiilor care guvernează elaborarea actelor normative: „a) **constituționalitatea**; b) **respectarea drepturilor și libertăților fundamentale (inclusiv dreptul la libera circulație)**; c) **legalitatea și echilibrul între reglementările concurente**; d) **oportunitatea, coerența, consecutivitatea, stabilitatea și predictibilitatea normelor juridice**; e) **asigurarea transparenței, publicității și accesibilității**; f) **respectarea ierarhiei actelor normative**”<sup>41</sup>.

Mai mult, destinatarii prevederilor acestor norme de drept administrativ nu pot avea o înțelegere clară a acestora, astfel încât să-și adapteze conduita și să prevadă consecințele ce decurg din nerespectarea acestor norme. Maniera

<sup>39</sup> Cauza *Allenet de Ribemont versus Franța* [online] Disponibil: <https://jurisprudencedo.com/ALLENET-DE-RIBEMONT-c.-FRANTEI-Persoana-retinuta-desemnata-ca-vinovata-de-ca-tre-inalti-functionari-ai-politiei-in-timpul-unei-conferinte-de-presa-tinuta-cu-ministrul-de-interne.html> (vizitat la 11.09.2019)

<sup>40</sup> Ghid privind art. 6 din Convenția europeană a drepturilor omului. Dreptul la un proces echitabil (aspectul civil). Actualizat la 30 aprilie 2018 [online] Disponibil: [ier.gov.ro/wp-content/uploads/2018/11/Ghid-art.-6-din-CEDO-civil-30.04.2018.pdf](http://ier.gov.ro/wp-content/uploads/2018/11/Ghid-art.-6-din-CEDO-civil-30.04.2018.pdf) (vizitat la 11.09.2019)

<sup>41</sup> Legea cu privire la actele normative nr. 100 din 22.12.2017. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.7-17/34, 12.01.2018, art. 3 alin. (1).

*ambiguă de redactare și utilizarea unor sintagme neclare sunt neconforme prevederilor art. 23 alin. (2) al Constituției RM.*

În concluzie, constatăm **existența incertitudinii privind constituționalitatea prevederilor art. 258 alin. (2)-(3) din Codul Administrativ al Republicii Moldova:** „(2) Procedurile de contencios administrativ atribuite înaintea intrării în vigoare a prezentului cod, prin legi speciale, în competența altor instanțe de judecată se vor transmite după intrarea în vigoare a prezentului cod instanțelor competente conform prevederilor prezentului cod. (3) Procedurile de contencios administrativ inițiate pînă la intrarea în vigoare a prezentului cod se vor examina în continuare, după intrarea în vigoare a prezentului cod, conform prevederilor prezentului cod.” , în măsura în care în acest text se are în vedere că instanțele de judecată, părțile și alți participanți în proces sunt obligați să parcurgă repetat acțiunile procesuale de pregătire a pricinii pentru dezbaterile judiciare, care violează principiile statului de drept, egalității, respectării drepturilor și libertăților fundamentale (dreptului judecării cauzei într-un termen rezonabil, dreptului fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle), legalității, calității normelor de drept (previzibilitate, precizie și claritate) și, respectiv, **sunt incompatibile cu prevederile art. 20 alin. (1), art. 23 alin. (2) și art. 54 din Constituția Republicii Moldova.**

În pofida argumentelor prezentate supra și în sesizarea nr. 130g din 11.07.2019 privind excepția de neconstituționalitate a unor prevederi din art. 258 alin. (2), (3) din Codul Administrativ<sup>42</sup>, Curtea Constituțională a Republicii Moldova, la 30.09.2019, a declarat inadmisibilă excepția de neconstituționalitate a articolului 258 alineatele (2) și (3) din Codul Administrativ, ridicată de către Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani<sup>43</sup>.

Conform art. 12<sup>1</sup> alin. (2) din Codul de procedură civilă și Hotărârii Curții Constituționale nr. 2 din 09.02.2016 pentru interpretarea articolului 135 alin. (1) lit. a) și g) din Constituția Republicii Moldova **admisibilitatea excepției de neconstituționalitate a fost determinată de Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani, „limitându-se exclusiv la verificarea întrunirii următoarelor condiții:**

1) obiectul excepției intră în categoria actelor cuprinse la articolul 135 alin. (1) lit. a) din Constituție - Codul Administrativ al Republicii Moldova nr. 116 din 19.07.2018;

<sup>42</sup> Sesizarea nr. 130g din 11.07.2019 privind excepția de neconstituționalitate a unor prevederi din art. 258 alin. (2), (3) din Codul Administrativ [online] Disponibil: <http://www.constcourt.md/ccdocview.php?tip=sesizari&docid=1102&l=ro>

<sup>43</sup> Decizia nr. 99 din 30.09.2019 de inadmisibilitate a sesizării nr.130g/2019 privind excepția de neconstituționalitate a articolului 258 alineatele (2) și (3) din Codul Administrativ [online] Disponibil: [http://www.constcourt.md/public/ccdoc/decizii/d\\_99\\_2019\\_130g\\_2019\\_rou.pdf](http://www.constcourt.md/public/ccdoc/decizii/d_99_2019_130g_2019_rou.pdf)

2) excepția este ridicată de către una din părți - reprezentantul reclamantului Balmuș Roman ale cărei drepturi și interese pot fi afectate prin aplicarea unei norme neconstituționale la soluționarea cauzei civile nr 12-3-21269-03042018;

3) prevederile contestate urmează a fi aplicate la soluționarea cauzei civile nr 12-3-21269-03042018;

4) nu există o hotărâre anterioară a Curții Constituționale, având ca obiect prevederile contestate sau o formulare similară a normelor invocate<sup>44</sup>.

Examinând admisibilitatea sesizării privind excepția de neconstituționalitate, Curtea Constituțională s-a referit doar la primele două criterii de admisibilitate prevăzute de art. 12<sup>1</sup> alin. (2) lit. a)-b) din Codul de procedură civilă și de Hotărârea Curții Constituționale nr. 2 din 09.02.2016 pentru interpretarea articolului 135 alin. (1) lit. a) și g) din Constituția Republicii Moldova.

**În același timp, Curtea a ignorat argumentele aduse de autorul sesizării nr. 130g din 11.07.2019 (p. 10-17), inclusiv spețele din jurisprudența CtEDO relevante acesteia (Dumitrescu versus România, Ispan împotriva României, Allenet de Ribemont versus Franța, Mincheva împotriva Bulgariei, Fisanotti împotriva Italiei, Lechner și Hess împotriva Austriei).**

În §18 al Deciziei Curții Constituționale nr. 99 din 30.09.2019 de inadmisibilitate a sesizării nr.130g/2019, irelevant controlului admisibilității, „Curtea menționează că *aplicarea în timp a legii este reglementată prin norme specifice, denumite norme instrumentale, i.e. principii și reguli conflictuale, cuprinse în dispoziții legale speciale, adică în dispoziții tranzitorii, elaborate pentru a governa situațiile juridice născute sub imperiul legii vechi, ori în dispoziții legale generale, care guvernează în lipsa dispozițiilor speciale, legea aplicabilă *ratione temporis* în caz de trecere de la un regim normativ la altul*”, compilând integral, fără referință, opinia autorului Marian Nicolae referitor la *noțiunile generale privind aplicarea legii civile în timp*, expusă în monografia *Contribuții la studiul conflictului de legi în timp în materie civilă*<sup>45</sup>.

În același timp, Curtea Constituțională nu a apelat la opinia autorului menționat supra privind legea de procedură civilă, deoarece acesta a decis să provoace discuții, venind doar cu întrebări: „În cazul modificării regulilor pro-

<sup>44</sup> Sesizarea nr. 130g din 11.07.2019 privind excepția de neconstituționalitate a unor prevederi din art. 258 alin. (2), (3) din Codul Administrative. [online] <http://www.constcourt.md/ccdocview.php?l=ro&tip=sesizari&docid=1102>

<sup>45</sup> Nicolae M. *Contribuții la studiul conflictului de legi în timp în materie civilă*. București: Universul Juridic, 2013. p. 301.



cesuale, de competență, de organizare judecătorească ori de procedură propriu-zisă, dispozițiile legii noi sunt aplicabile oare proceselor în curs (lites pendentes) ori numai proceselor viitoare (lites futuræ), proceselor având ca obiect litigii născute din acte sau fapte anterioare sau doar litigiilor derivate din acte sau fapte posterioare legii noi? În materie de probe, de asemenea, admisibilitatea probelor este supusă legii vechi sub care a fost încheiat actul, iar administrarea lor exclusiv legii noi? Termenele și căile de atac sunt cele prevăzute de legea veche de la data deschiderii procesului, de la data pronunțării hotărârilor judecătorești ori de la comunicării hotărârii susceptibile de control judiciar?<sup>46</sup>.

Parțial, răspunsul la aceste întrebări este expus de Ion Deleanu, potrivit căruia „*normele de competență ultraactivează, procesele în curs de judecată la data schimbării competenței instanțelor legal investite continuând să fie judecate de acele instanțe, potrivit legii sub care au început*”<sup>47</sup>.

Astfel, potrivit acestei opinii și conform art. 73 alin. (5) din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, în dispozițiile tranzitorii din Codul Administrativ era necesar de specificat că pentru cauzele de contencios administrativ pendinte la 01.04.2019 normele de competență aplicate până la 01.04.2019 vor ultraactiva, deci, cauzele pendinte vor fi „*judecate de acele instanțe, potrivit legii sub care au început*”.

**În susținerea inadmisibilității argumentelor Curții Constituționale a Republicii Moldova vin extrasele din deciziile Curții Constituționale a României:**

„1. *Principiul neretroactivității legii își găsește justificarea și are rolul de a asigura stabilitatea și securitatea raporturilor juridice. Prin urmare, numai o normă previzibilă poate determina în mod clar conduita subiecților de drept, destinatari ai legii. (Decizia nr. 11 din 15 ianuarie 2015, M. Of. nr. 102 din 9 februarie 2015)*”<sup>48</sup>.

„9. *Principiul neretroactivității legii este valabil pentru orice lege, indiferent de domeniul de reglementare al acesteia. Singura excepție pe care o îngăduie norma constituțională privește legea penală sau contravențională mai favorabilă (în acest sens, Decizia nr. 90 din 1 iunie 1999, publicată în M. Of. nr. 489*

<sup>46</sup> Ibidem, p. 324.

<sup>47</sup> Deleanu I. Noul Cod de procedură civilă: comentarii pe articole. București: Universul Juridic, 2013, 2 vol., Vol. 1: Art. 1-621, p. 70

<sup>48</sup> Constituția României cu legislație conexasă și jurisprudență actualizate la data de 14 mai 2015 p. 19-20 Disponibil: [https://www.ucv.ro/pdf/invatamant/educatie/scoala\\_doctorala/2019/safta/1.pdf](https://www.ucv.ro/pdf/invatamant/educatie/scoala_doctorala/2019/safta/1.pdf)

din 11 octombrie 1999 și Decizia nr. 228 din 13 martie 2007, publicată în M. Of. nr. 283 din 27 aprilie 2007). **Suntem în prezenta unei reguli imperative de la care nu se poate deroga în materie civilă, indiferent dacă este vorba de legi materiale sau legi procesuale.** (Decizia nr. 88 din 27 februarie 2014, M. Of. nr. 281 din 16 aprilie 2014)<sup>49</sup>.

„37. **Nu intră în competența Curții controlul aplicării dispozițiilor unei legi sub raportul acțiunii lor în timp, ci numai constatarea dacă aceste dispoziții sunt în concordanță cu Constituția** (Decizia nr. 181 din 17 decembrie 1998, M. Of. nr. 65 din 16 februarie 1999)<sup>50</sup>.

În ceea ce privește speța din jurisprudența CtEDO din §21 al Deciziei Curții Constituționale nr. 99 din 30.09.2019 de inadmisibilitate a sesizării nr.130g/2019, „Curtea face trimitere, în acest sens, la considerentele exprimate în jurisprudența Curții Europene, în care ea a apreciat că este rezonabil ca instanțele naționale să aplice principiul *tempus regit actum* în ceea ce privește legile procedurale (a se vedea *Mione v. Italia* (dec.), nr.7856/02, 12 februarie 2004, *Rasnik v. Italia* (dec.), nr.45989/06, 10 iulie 2007, *Martelli v. Italia* (dec.), nr.20402/03, 12 aprilie 2007)” **aceasta a fost invocată trunchiat, cu intenția de a găsi un temei (măcar și inventat) pentru a nu examina în fond sesizarea nr. 130g din 11.07.2019.**

În realitate, §110 din Hotărârea CtEDO în *Cauza Scoppola c. Italiei (No 2)* este expres consacrat aplicării principiului *tempus regit actum* în ceea ce privește legile procedurale (penale – n.n.): „Curtea reiterează că *normele privind retroactivitatea prevăzute la articolul 7 din Convenție se aplică numai dispozițiilor care definesc infracțiunile și sancțiunilor pentru acestea*; pe de altă parte, în alte cazuri, Curtea a apreciat că este rezonabil ca instanțele naționale să aplice principiul *tempus regit actum* în ceea ce privește legile procedurale (a se vedea, cu referire la noile reglementări privind termenele de apel, *Mione v. Italia* (dec.), Nr. 7856/02, 12 februarie 2004 și *Rasnik împotriva Italiei* (dec.), Nr. 45989/06, 10 iulie 2007; a se vedea, de asemenea, *Martelli împotriva Italiei* (dec.), Nr. 20402/03, 12 aprilie 2007, **privind punerea în aplicare a unei legi care conține noi norme privind evaluarea probelor**, și Came și alții, citate mai

<sup>49</sup> Constituția României cu legislație conexă și jurisprudență actualizate la data de 14 mai 2015, p. 21. Disponibil: [https://www.ucv.ro/pdf/invatamant/educatie/scoala\\_doctorala/2019/safta/1.pdf](https://www.ucv.ro/pdf/invatamant/educatie/scoala_doctorala/2019/safta/1.pdf)

<sup>50</sup> Ibidem, p. 398.

sus, §§ 147-149, **privind aplicarea imediată a procedurilor pendinte sau a normelor de limitare**). Prin urmare, Curtea trebuie să stabilească dacă textul care, în cazul de față, a suferit modificări legislative reclamate, respectiv articolul 442 § 2 din CPC, conținea dispoziții de drept penal de fond și, în special, dispoziții care influențează durata pedepsei impuse<sup>51</sup>.

La această concretizare, de altfel axiomatică, a relevanței *Cauzei Scoppola c. Italiei (No 2)* pentru dreptul material și procedural penal s-au referit și alți autori:

„3. Dispoziții de fond și dispoziții de procedură: *Neretroactivitatea* privește numai dispozițiile ce definesc infracțiunile și pedepsele aplicabile acestora; este însă rezonabil ca instanțele interne să aplice principiul *tempus regit actum* cu privire la dispozițiile de natură procedurală (**termene de introducere a unor căi de atac, moduri de apreciere a probelor, termene de prescripție, etc.** *Mione c. Italiei (dec.)*, 7856/02, 12 februarie 2004; *Rasnik c. Italiei (dec.)*, 45989/06, 10 iulie 2007; *Martelli c. Italiei (dec.)*, 20402/03, 12 aprilie 2007). Indiferent de calificarea dată în dreptul intern, o dispoziție care afectează lungimea pedepsei aplicabile va intra în câmpul de aplicare al articolului 7 – spre exemplu, **o dispoziție ce conduce la scurtarea pedepsei aplicabile în cazul în care se urmează o procedură simplificată** (*Scoppola c. Italiei (nr. 2) (MC)*, 10249/03, 17 septembrie 2009)<sup>52</sup>;

„Astfel, Curtea a reamintit că **regulile privind retroactivitatea conținute de art. 7 din Convenție nu sunt aplicabile decât infracțiunilor și pedepselor; în schimb, în alte cauze, Curtea a estimat ca fiind rezonabilă aplicarea, de către jurisdicțiile interne, a principiului tempus regit actum în ceea ce privește legile de procedură** (a se vedea în acest sens *Mione c. Italiei (dec.)*, nr. 7856/02, 12 februarie 2004, și *Rasnik c. Italiei (dec.)*, nr. 45989/06, 10 iulie 2007, precum și *Martelli c. Italiei (dec.)*, nr. 20402/03, 12 aprilie 2007, **privind punerea în aplicare a unei legi noi referitoare la valoarea probelor și Coëme și alții, referitoare la aplicarea imediată la procedurile în curs a regulilor referitoare la prescripție**). Pentru a stabili dacă textul art. 7 CEDO este aplicabil și unor texte de procedură penală, **Curtea reține următoarele criterii: textul procedu-**

<sup>51</sup> *Affaire Scoppola c. Italie (No 2) (Requête no 10249/03* [https://hudoc.echr.coe.int/fre#%22id%22:\[%22001-94073%22\]](https://hudoc.echr.coe.int/fre#%22id%22:[%22001-94073%22])]; ECLI:NL:HR:2011:BP6878 Disponibil: <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:HR:2011:BP6878>

<sup>52</sup> Noul Cod penal adnotat / Petruț Ciobanu, Dragoș Bogdan. București: Rosetti International, 2015 <https://cdn4.libris.ro/userdocspdf/604/52.pdf>

*ral să fie utilizat în cursul procesului pentru judecarea unei infracțiuni, să fie calificat ca penal în dreptul intern și să aibă un scop represiv și disuasiv*<sup>53</sup>.

În prezent (04.11.2019), jurisprudența Curții Constituționale numără 498 decizii de inadmisibilitate a sesizărilor privind excepția de neconstituționalitate. De exemplu, Curtea Constituțională a considerat: inadmisibilă sesizarea nr.130g/2019 privind excepția de neconstituționalitate a art. 258 alin. (2) și (3) din Codul Administrativ în baza articolului 26 alin.(1) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și a art. 61 alin. (3), art. 64 din Codul jurisdicției constituționale<sup>54</sup>; nu a acceptat spre examinare în fond sesizarea pentru controlul constituționalității art. 9 alin. (1) lit. h), lit. l) și lit. o), art. 21 alin. (2), art. 22 alin. (2)-(3) și a ultimei fraze din art. 23 din Legea nr.192-XIV din 12 noiembrie 1998 privind Comisia Națională a Pieței Financiare<sup>55</sup>, în temeiul art. 26 alin. (1) din Legea cu privire la Curtea Constituțională, art. 40 alin. (3), art. 61 alin. (3) și art. 64 din Codul jurisdicției constituționale, etc.

**În opinia noastră, este inadmisibilă și neconformă prevederilor art. 140 din Constituția Republicii Moldova jurisprudența recentă (din anul 2013) a Curții Constituționale a Republicii Moldova, care demonstrează că, Curtea, contrar normelor Codului jurisdicției constituționale, pronunță decizii de inadmisibilitate, examinând superficial și discret fondul sesizărilor excepției de neconstituționalitate.**

**Victor BALMUȘ, doctor habilitat în drept,  
cercetător științific principal,**

**Iurie FRUNZĂ, doctor în drept,  
cercetător științific coordonator**

<sup>53</sup> Caracterul neconstituțional al unor prevederi din Legea de punere în aplicare a NCPP <https://www.juridice.ro/317339/caracterul-neconstituțional-al-unor-prevederi-din-legea-de-punere-in-aplicare-a-ncpp.html>

<sup>54</sup> Decizia nr. 99 din 30.09.2019 de inadmisibilitate a sesizării nr.130g/2019 privind excepția de neconstituționalitate a articolului 258 alineatele (2) și (3) din Codul Administrativ. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 306-309/190, 11.10.2019

<sup>55</sup> Decizia nr.2 din 12.04.2013 privind inadmisibilitatea sesizării pentru controlul constituționalității unor prevederi din Legea nr.192-XIV din 12 noiembrie 1998 privind Comisia Națională a Pieței Financiare (Sesizarea nr.35a/2012). În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 92-95/7, 26.04.2013.

## **2.6. RECONFIGURAREA ARHITECTURII JURIDICE BANCARE DIN ANII 2018-2019 ȘI IMPACTUL EI ASUPRA SECURITĂȚII FINANCIAR-BANCARE DIN REPUBLICA MOLDOVA: PROPUNERI DE CERCETĂRI ULTERIOARE**

### **2.6. RECONFIGURATION OF THE BANKING LEGAL ARCHITECTURE IN THE YEARS 2018-2019 AND ITS IMPACT ON FINANCIAL AND BANKING SECURITY FROM THE REPUBLIC OF MOLDOVA: PROPOSAL FOR FURTHER RESEARCH**

#### **Summary**

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

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

*The scientific approach does not propose radiography of all the latest regulatory changes, but only the analysis of the main ones. In particular, we are speaking about three normative acts adopted and published.*

*Therefore, these three normative acts are: Law no.202 of 06.10.2017 on banks' activity; Law no. 232 of 03.10.2016 on Bank Recovery and Resolution; Law no.250 on Supplementary Surveillance of Banks / Insurers / Reinsurers and Investment Companies in a Financial Conglomerate.*

*In 2019, the new government launched some substantial actions concerning the modernization of banking system. The most important actions are provided by the Government Action Plan 2019-2020.*

*In the end of the study we make some recommendations and proposals for further research in the coming years: 2020-2023.*

„Furtul miliardului” și problemele din sectorul financiar-bancar au lovit și vor continua să lovească încă mulți ani înainte în bunăstarea fiecărui cetățean al Republicii Moldova.

Totodată, problemele din sectorul financiar-bancar au un impact direct asupra securității naționale. Cetățeni săraci și un sector financiar-bancar devalizat reprezintă pericole reale la adresa securității naționale a Republicii Moldova, fapt care în ultimă instanță poate aduce atingere suveranității și independenței naționale.

Către începutul anului 2019, Republica Moldova a pășit cu un sector bancar lipsit totalmente de încrederea societății și privit drept unul imprevizibil, lipsit de integritate, ostil și chiar agresiv față de cetățean. În mare parte, acest fapt se datorează fraudei bancare de miliarde și a faptului că rambursarea datoriei a fost pusă pe umerii fiecărui cetățean în parte al societății noastre.

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

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

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

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

În acest studiu ne vom îndrepta atenția spre unele dintre ele, care prin natura instituirii unor raporturi juridice bancare noi vin să reconceptualizeze și să reconfigureze întreaga filosofie bancară din Republica Moldova, cu impact special asupra activității de creditare și de supraveghere a domeniului dat.

Prin urmare, nu ne propunem să efectuăm o radiografie a tuturor modificărilor normative de ultimă oră, ci doar analiza principalelor dintre ele. În particular, este vorba de trei acte normativ adoptate, publicate și care deja au și intrat în vigoare.

Aceste trei acte normative sunt:

1. Legea nr.202 din 06.10.2017 privind activitatea băncilor<sup>1</sup>;
2. Legea nr.232 din 03.10.2016 privind redresarea și rezoluția băncilor<sup>2</sup>;
3. Legea nr.250 din 01.12.2017 cu privire la supravegherea suplimentară a băncilor/asiguratorilor/reasiguratorilor și a societăților de investiții care aparțin unui conglomerat financiar.<sup>3</sup>

La moment, activitatea bancară din Republica Moldova este reglementată, în principal, de trei acte normative importante: Legea cu privire la Banca Națională

---

<sup>1</sup> Legea Republicii Moldova Nr.202 din 06.10.2017 privind activitatea băncilor. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova Nr.434-439 din 15.12.2017, art.Nr.727.

<sup>2</sup> Legea Republicii Moldova Nr.232 din 03.10.2016 privind redresarea și rezoluția băncilor. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova Nr.343-346 din 04.10.2016, art.Nr.707.

<sup>3</sup> Legea Republicii Moldova Nr.250 din 01.12.2017 cu privire la supravegherea suplimentară a băncilor, asiguratorilor/reasiguratorilor și a societăților de investiții care aparțin unui conglomerat financiar. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova Nr.794 din 29.12.2017.

a Moldovei nr. 548 -XIII din 21.07.95<sup>4</sup>; Legea nr.202 din 06.10.2017 privind activitatea băncilor<sup>5</sup> și Legea nr. 550 – XIII din 21.07.95 cu privire la instituțiile financiare.<sup>6</sup>

Deși legile nr.548 din 21.07.1995 și nr.550 din 21.07.1995 au o perioadă de aplicabilitate de mai bine de două decenii, la o comparație sumară dintre redactările din 1995 și 2018, ușor constatăm o deosebire radicală atât sub aspectul cantitativ, cât și cel calitativ.

Cu toate acestea, Legea nr.548 și în special Legea nr.550 devenise depășite moral și nu corespundeau realităților actuale din sfera bancară și aspirațiilor europene ale Republicii Moldova. În consecință, în ultima perioadă am fost și încă vom mai fi martori ai abrogării respectivelor acte normative și adoptării unui cadru normativ nou.

De fapt, Legea nr.550-XIII din 21.07.95 cu privire la instituțiile financiare s-a aplicat integral doar până în data de 31.12.2017, ulterior, începând cu data de 01 ianuarie 2018, să intre în vigoare noua Lege nr.202 din 06.10.2017 privind activitatea băncilor, iar Legea nr. 550-XII din 21.07.1995 cu privire la instituțiile financiare urmând a fi aplicată doar parțial, în partea ce se referă la lichidarea băncilor.

În rândurile ce urmează, vom analiza cele trei acte menționate mai sus, demarând studiul cu Legea nr.202 din 06.10.2017 privind activitatea băncilor, ca ulterior să trecem la Legea nr.232 din 03.10.2016 privind redresarea și rezoluția băncilor și să finalizăm cu Proiectul Legii cu privire la supravegherea suplimentară a băncilor/asiguratorilor/reasiguratorilor și a societăților de investiții care aparțin unui conglomerat financiar.

*Legea nr. 202 din 06.10.2017 privind activitatea băncilor.*<sup>7</sup> Prin această lege, Banca Națională a Moldovei transpune prevederile Directivei 2013/36/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 cu privire la accesul la activitatea instituțiilor de credit și supravegherea prudențială a instituțiilor de credit și a firmelor de investiții, de modificare a Directivei 2002/87/CE și de abrogare a Directivelor 2006/48/CE și 2006/49/CE și a Regulamentului

<sup>4</sup> Legea Republicii Moldova Nr.548 din 21.07.1995 cu privire la Banca Națională a Moldovei. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova Nr.297-300 din 30.10.2015, art.Nr.544. (republicată).

<sup>5</sup> Legea Republicii Moldova Nr.202 din 06.10.2017 privind activitatea băncilor. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova Nr.434-439 din 15.12.2017, art.Nr.727.

<sup>6</sup> Legea RM nr. 550 din 21.07.1995 instituțiilor financiare. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.78-81 din 13.05.2011, art.Nr.199 (republicată).

<sup>7</sup> Legea Republicii Moldova Nr.202 din 06.10.2017 privind activitatea băncilor. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova Nr.434-439 din 15.12.2017, art.Nr.727.

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

Elementele de noutate ale noii legi sunt multiple și vor constitui obiectul cercetărilor ulterioare, având în vedere caracterul complex al legii, dar și aspectul cantitativ (Legea având un volum de peste 100 de pagini).

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

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

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

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

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

5. Băncile comerciale sunt solicitate să-și instituie un capital intern care, în funcție de riscurile la care sunt sau pot fi expuse, ar fi adecvat ca distribuție, calitate și cantitate.

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

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



financiare holding, societăților financiare holding mixte și societăților holding cu activitate mixtă, persoanelor juridice din Republica Moldova.

În esență, Legea nr.202 supune unei reglementări riguroase aspecte precum: atribuțiile Băncii Naționale a Moldovei în domeniul supravegherii bancare; interdicții; cerințe privind accesul la activitatea băncilor; cerințe prudențiale; politici de prevenire și combatere a spălării banilor și finanțării terorismului; secretul bancar și conflictele de interese; supravegherea prudențială și cerințele de publicare pentru Banca Națională a Moldovei.

De menționat că, la data intrării în vigoare a Legii nr.202 (01.01.2018), prevederile Legii nr.550 din 21.07.1995 privind instituțiile financiare au fost abrogate. De fapt, sunt în vigoare doar prevederile ce se referă la lichidarea băncilor: Capitolul VI<sup>1</sup> – lichidarea silită a băncii și Capitolul VI<sup>2</sup> – lichidarea benevolă a băncii.

*Legea nr.232 din 03.10.2016 privind redresarea și rezoluția băncilor.*<sup>8</sup> Urmând tradiția, era de așteptat ca și acest act normativ să armonizeze cadrul normativ național bancar la legislația și practicile Uniunii Europene. În principiu, așa și este, doar că ar fi oarecum ciudat faptul că în textul Legii nr.232 nu se face referință la procesul de armonizare a legii la standardele Uniunii Europene în domeniul bancar. Cu toate acestea, chiar dacă nu se menționează expres, este evident că la elaborarea legii s-a ținut cont de directivele Uniunii Europene.

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

1. În textul Legii sunt transpuse prevederile Directivei 2014/59/UE a Parlamentului european și a Consiliului din 15 mai 2014 de instituire a unui cadru pentru redresarea și rezoluția instituțiilor de credit și a firmelor de investiții și de modificare a Directivei 82/891/CEE a Consiliului și a Directivelor 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE și 2013/36/UE ale Parlamentului European și ale Consiliului, precum și a Regulamentelor (UE) nr.1093/2010 și (UE) nr.648/2012 ale Parlamentului European și ale Consiliului.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Legea Republicii Moldova Nr.232 din 03.10.2016 privind redresarea și rezoluția băncilor. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova Nr.343-346 din 04.10.2016, art.Nr.707.

<sup>9</sup> Directiva 2014/59/UE a Parlamentului european și a Consiliului din 15 mai 2014 de instituire a unui cadru pentru redresarea și rezoluția instituțiilor de credit și a firmelor de investiții și de modificare a Directivei 82/891/CEE a Consiliului și a Directivelor 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE și 2013/36/UE ale Parlamentului European și ale Consiliului, precum și a Regulamentelor (UE) nr.1093/2010 și (UE) nr.648/2012 ale Parlamentului European și ale Consiliului.

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

3. Intervenția timpurie include: Măsurile de intervenție timpurie; Înlocuirea organului de conducere; Desemnarea administratorului temporar.

4. Rezoluția instituită de Lege include: Stabilirea obiectivelor rezoluției; Condițiile de declanșare a procedurii de rezoluție; Administratorul special; Evaluarea; Instrumentele de rezoluție (instrumentul de vânzare a afacerii; instrumentul băncii-punte; instrumentul de separare a activelor; instrumentul de recapitalizare internă); Instrumentele publice de stabilizare financiară; Reducerea valorii instrumentelor de capital; Competențele de rezoluție; Mecanismele de siguranță; Obligațiile procedurale; Dreptul la contestare și excluderea altor măsuri; Mecanismele de finanțare a rezoluției.

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

*Legea nr.250 din 01.12.2017 cu privire la supravegherea suplimentară a băncilor/asiguratorilor/reasiguratorilor și a societăților de investiții care aparțin unui conglomerat financiar.*<sup>10</sup> Scopul acestei legi este de a transpune Directiva 2002/87/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 decembrie 2002 privind supravegherea suplimentară a societăților de credit, a întreprinderilor de asigurare și a societăților de investiții care aparțin unui conglomerat financiar și elaborării unui proiect de lege cu privire la supravegherea suplimentară a entităților reglementate.

Efectiv, legea a fost pusă în aplicare începând cu data de 29 martie 2018.

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

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

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

<sup>10</sup> Legea Republicii Moldova Nr.250 din 01.12.2017 cu privire la supravegherea suplimentară a băncilor, asiguratorilor/reasiguratorilor și a societăților de investiții care aparțin unui conglomerat financiar. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova Nr.794 din 29.12.2017.

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

Demersul științific a constatat faptul că, în pofida unui termen redus de aplicare (mai puțin de un an de zile), deja au și fost înregistrate tentative de aplicare a ei față de băncile comerciale. Ne referim aici, în mod special, la situația vânzării acțiunilor din cadrul BC Moldova-Agroindbank.

Totuși, schimbările aduse sectorului bancar nu se rezumă doar la aceste trei acte normative menționate mai sus. În ultima perioadă s-a intensificat activismul, în special al Băncii Naționale a Moldovei, în ce privește promovarea unor reglementări cu impact asupra băncilor comerciale și în speță a activității de creditare. Cu precădere, ne referim la atare acte precum: Hotărârea Băncii Naționale a Moldovei Nr.78 din 11.04.2018 cu privire la aprobarea Regulamentului cu privire la operațiunile cu numerar în băncile din Republica Moldova (în vigoare din 27.04.2018); Hotărârea Băncii Naționale a Moldovei Nr.29 din 13.02.2018 cu privire la aprobarea Regulamentului privind condițiile și modul de efectuare a operațiunilor valutare (în vigoare din 01.05.2018); Legea Republicii Moldova Nr.308 din 22.12.2017 cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului (în vigoare din 23.02.2018); Hotărârea BNM Nr.110 din 24.05.2018 cu privire la aprobarea Regulamentului cu privire la amortizoarele de capital ale băncilor (în vigoare din 30.07.2018); Hotărârea BNM Nr.118 din 24.05.2018 cu privire la aprobarea Regulamentului cu privire la auditul extern al băncilor (în vigoare din 08.06.2018); Hotărârea BNM Nr.109 din 24.05.2018 cu privire la aprobarea Regulamentului cu privire la fondurile proprii ale băncilor și cerințele de capital (în vigoare din 30.07.2018); Hotărârea BNM Nr.111 din 24.05.2018 cu privire la aprobarea Regulamentului cu privire la tratamentul riscului de credit pentru bănci potrivit abordării standardizate (în vigoare din 30.07.2018); Hotărârea BNM Nr.112 din 24.05.2018 cu privire la aprobarea Regula-

lui cu privire la tehnicile de diminuare a riscului de credit utilizate de bănci (în vigoare din 30.07.2018); Hotărârea BNM Nr.115 din 24.05.2018 cu privire la aprobarea Regulamentului cu privire la tratamentul riscului de decontare/livrare pentru bănci (în vigoare din 30.07.2018); Hotărârea BNM Nr.113 din 24.05.2018 cu privire la aprobarea Regulamentului cu privire la tratamentul riscului operațional pentru bănci potrivit abordării de bază și abordării standardizate (în vigoare din 30.07.2018); Hotărârea BNM Nr.114 din 24.05.2018 cu privire la aprobarea Regulamentului cu privire la tratamentul riscului de piață potrivit abordării standardizate (în vigoare din 30.07.2018); Hotărârea BNM Nr.116 din 24.05.2018 cu privire la aprobarea Regulamentului cu privire la calculul de către bănci al ajustărilor specifice și al ajustărilor generale pentru riscul de credit (în vigoare din 30.07.2018).

Salutabil este faptul că, imediat după schimbarea guvernării, în iunie 2019, în Republica Moldova, sectorului bancar i-a fost acordată o atenție sporită. Astfel, evidențiem, cel puțin, trei acțiuni cu impact de rezonanță:

**1. Instituirea Comisiei parlamentare pentru investigarea fraudei bancare.** Fiind la început de cale, Comisia a reușit să trezească interesul societății și astfel să dea un semnal clar că repetarea unor scenarii similare, în viitor, este imposibil.

**2. Inițierea unui proiect de lege** prin care vor fi amendate mai multe acte normative bancare și, în special, vor fi modificate substanțial prevederile Legii Republicii Moldova Nr.232 din 2016 privind redresarea și rezoluția băncilor. Prin aceste modificări se încearcă abrogarea unor prevederi care făceau posibilă acordarea asistenței de lichiditate în situație de urgență băncilor insolvable care ulterior falimentează. În mod practic, legiuitorul încearcă să prevină situații de genul celor întâmplate în anii 2014-2015, când au fost oferite credite celor trei bănci comerciale insolvable – Banca de Economii, Banca Socială și Unibank. În general, proiectul de modificare a legislației se rezumă la atare aspecte importante precum:

- 2.1. definirea noțiunii de asistență de lichiditate în situații de urgență în Legea nr.548/1995 cu privire la Banca Națională a Moldovei;
- 2.2. statuarea expresă a faptului că asistență de lichiditate în situații de urgență poate fi acordată doar băncilor solvabile și viabile, eliminând astfel ambiguitatea de la art.18 alin.(3) din Legea nr.548/1995 cu privire la Banca Națională a Moldovei;
- 2.3. precizarea listei de active eligibile acceptate de către Banca Națională a Moldovei în calitate de garanții la acordarea de credite băncilor. Se propune excluderea din lista activelor eligibile pentru garantarea

creditelor a cambiilor simple și a titlurilor emise cu privire la bunuri sau mărfuri, având în vedere că astfel de instrumente nu sunt utilizate frecvent pe piață autohtonă;

2.4. actualizarea cadrului legal privind rezervele obligatorii, unul din principalele instrumente monetare administrative aplicat de către Banca Națională în scopul controlului monetar și managementului lichidității;

2.5. ajustarea prevederilor Legii nr.419/2006 cu privire la datoria sectorului public, garanțiile de stat și recreditarea de stat și a altor legi conexe având în vedere amendamentele operate la Legea nr.548/1995 cu privire la Banca Națională a Moldovei”;

3. Includerea în conținutul **Planului de Acțiuni al Guvernului pentru anii 2019-2020**, intrat în vigoare la 13 septembrie 2019<sup>11</sup>, a unor acțiuni ce vizează sectorul bancar, acțiuni ce vin să fortifice segmentul bancar și astfel să sporească securitatea financiar-bancară a Republicii Moldova. Printre cele mai importante acțiuni vom menționa:

3.1. Elaborarea proiectului de lege privind garantarea depozitelor;

3.2. Modificarea Legii nr.114/2002 cu privire la serviciile de plată și monedă electronică;

3.3. Elaborarea și semnarea acordului de colaborarea interinstituțională în vederea asigurării accesului automatizat al băncilor la datele cu caracter personal din resursele deținute de Agenția Servicii Publice, în contextul respectării cerințelor impuse față de operatorii de date cu caracter personal.

În urma efectuării analizei principalelor acte normative cu tentă bancară, ce vin să instaureze realități noi și să reconfigureze raporturile juridice bancare existente, vom formula următoarele **concluzii**:

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

2. La baza Legii cu privire la supravegherea suplimentară a băncilor/asiguratorilor/reasiguratorilor și a societăților de investiții care aparțin unui

<sup>11</sup> Hotărârea Guvernului Republicii Moldova Nr.420 din 30.08.2019 cu privire la aprobarea Planului de Acțiuni al Guvernului pentru anii 2019-2020. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova Nr. 281-288 din 13.09.2019, art. Nr. 618.

conglomerat financiar se află filosofia de instituire a supravegherii prudențiale suplimentare la nivelul grupului, avându-se drept scop prevenirea eventualului risc de contaminare. Cu precădere, supravegherea vizează solvabilitatea, concentrarea riscurilor, tranzacțiile în interiorul grupului, mecanismul de control intern, gestiunea internă a riscurilor la nivelul conglomeratului, precum și reputația și competența conducerii grupurilor financiare.

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

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

5. În fine, cumulativ cu toate aceste trei acte normative și cu adoptarea Deciziei Curții Constituționale, dar și eforturile de oră a noii guvernări de a induce o claritate în sectorul bancar, considerăm că anul 2019 a adus sectorului bancar din Republica Moldova schimbări fundamentale și perspective favorabile unei dezvoltări în condiții de claritate și a unor reglementări ce abordează cu lux de amănunte diverse aspecte care altădată generau ambiguități

și litigii. Respectivul fapt nu are decât să aducă beneficii cetățeanului și, în ultimă instanță, stabilitate și bunăstare întregii societăți.

6. De asemenea, a fost stabilit faptul că statul mai mult este preocupat de prevenirea și combaterea corupției în sectorul public, pe când prevenirea și combaterea corupției în sectorul financiar-bancar este oarecum plasată în umbra atenției factorilor responsabili. Aceasta cu atât mai grav, cu cât este pe larg recunoscut faptul că în Republica Moldova corupția reprezintă un flagel ce afectează buna funcționare a instituțiilor publice și bunăstarea societății.

Totodată, cercetările anterioare în cadrul Proiectului instituțional 2015-2018 au relevat existența anumitor carențe în asigurarea securității financiar-bancare a Republicii Moldova. Drept urmare, în urma unei analize minuțioase a situației, inclusiv juridice, din sectorul bancar, venim cu un șir de propuneri privind cercetarea ulterioară, în anii 2020-2023 a rapoartelor juridice financiar-bancare.

Astfel, considerăm oportună demararea unei cercetări fundamentale, în baza unui proiect, ce ar avea următorul titlu: **„Prevenirea și combaterea corupției în sectorul financiar-bancar – soluția prosperării și dezvoltării naționale”**.

Printre **obiectivele** ce urmează a fi atinse vom menționa:

1. A identifica riscurile de corupție în sectorul bancar, atât la nivelul Băncii Naționale a Moldovei, cât și la nivelul băncilor comerciale;

2. A identifica riscurile de corupție în sectorul financiar, prioritar fiind acoperite de cercetare următoarele segmente: procesul bugetar; achizițiile publice; sistemul fiscal; autonomia financiar-fiscală a unităților administrativ-teritoriale;

3. A identifica principalele domenii financiar-bancare supuse unui risc sporit de coruptibilitate;

4. A stabili interdependența dintre gradul de corupție din sectorul financiar-bancar și securitatea națională, în special cea financiar-bancară;

5. A stabili gradul de interferență dintre corupția din sectorul public și corupția din sectorul privat.

6. A identifica în ce măsură legislația națională anticorupțională, inclusiv politicile publice naționale anticorupționale au o aplicabilitate eficientă asupra eliminării faptelor de corupție din sectorul financiar-bancar;

7. A identifica impactul corelației dintre transparența instituțională din domeniul public și gradul de coruptibilitate din sectorul financiar-bancar;

8. A elabora metodologia de monetizare a faptelor de corupție din sectorul financiar-bancar;

9. A stabili volumul anual al pierderilor financiare bugetare de pe urma faptelor cu tentă corupțională în sectorul financiar-bancar;

10. A identifica în ce măsură instituțiile statului sunt preocupate de prevenirea corupției în sectorul financiar-bancar și în cât de eficientă este această activitate;

11. A identifica care sunt căile de combatere (control) al fenomenului corupției în sectorul financiar-bancar;

12. A identifica mecanismele eficiente de prevenire și combatere a corupției în activitatea Băncii Naționale a Moldovei;

13. A identifica mecanismele eficiente de prevenire și combatere a corupției în activitatea Comisiei Naționale a Pieței Financiare;

14. A identifica mecanismele eficiente de prevenire și combatere a corupției în activitatea băncilor comerciale din Republica Moldova;

15. A identifica mecanismele eficiente de prevenire și combatere a corupției în cadrul exercițiului bugetar public național, fiind acoperite toate 4 componente bugetare:

15.1. Bugetul de stat;

15.2. Bugetul asigurărilor sociale de stat;

15.3. Fondurile asigurării obligatorii de asistență medicală;

15.4. Bugetele unităților administrativ-teritoriale

16. A identifica mecanismele eficiente de prevenire și combatere a corupției în domeniul achizițiilor publice;

17. A identifica mecanismele eficiente de prevenire și combatere a corupției în domeniul administrării fiscale;

18. A identifica mecanismele de eliminare a schemelor corupționale în domeniul administrării financiar-fiscale de către unitățile administrativ-teritoriale;

19. A stabili în ce măsură integritatea profesională este în măsură să afec-teze gradul de coruptibilitate al instituțiilor din sectorul financiar-bancar;

20. A identifica în ce măsură în cadrul instituțiilor financiar-bancare sunt implementate politicile de asigurare a integrității instituționale;

21. A identifica în ce măsură în cadrul instituțiilor financiar-bancare sunt încurajate denunțurile avertizorilor de integritate și care sunt mecanismele reale de protecție a avertizorilor de integritate;

22. A efectua un studiu comparat privind mecanismele de prevenire și com-batere a corupției în sectorul financiar-bancar din alte state, cu precădere fiind supusă cercetării experiența SUA și a statelor membre ale Uniunii Europene;

Drept urmare a realizării cercetărilor individuale ulterioare (în baza Proiectului instituțional din anii 2020-2023) – „Prevenirea și combate-rea corupției în sectorul financiar-bancar – soluția prosperării și dezvoltării naționale”, vor fi prezentate următoarele **rezultate**:



1. Propuneri de lege ferenda de completare a Programului de activitate al Guvernului și al Planului de Acțiuni al Guvernului cu reglementări ce ar viza prevenirea și combaterea corupției în sectorul financiar-bancar;
2. Propuneri de lege ferenda de completare a Strategiei Naționale de Integritate și Anticorupție cu un compartiment-pilon ce ar viza prevenirea și combaterea corupției în sectorul financiar-bancar;
3. Propuneri de lege ferenda de completare a legislației financiar-fiscale cu prevederi de natură anticorupțională;
4. Proiectul Legii cu privire la protecția avertizorilor de integritate din sectorul financiar-bancar;
5. Propuneri de lege ferenda privind asigurarea transparenței instituționale la toate etapele de gestionare a resurselor financiar-bancare;
6. Metodologia de calcul al valorii faptelor corupționale din sectorul financiar-bancar, cu precădere fiind vizate achizițiile publice și procesul bugetar;
7. Propuneri de lege ferenda de completare a Legii integrității cu un capitol ce ar viza asigurarea integrității în sectorul financiar-bancar;
8. Propuneri de lege ferenda privind asigurarea unei autonomii financiar-fiscale reale ale unităților administrativ-teritoriale;
9. Propuneri de lege ferenda de implementare a politicilor anticorupționale în sistemul achizițiilor publice;
10. Elaborarea și editarea unui studiu fundamental privind mecanismele de prevenire și combatere a corupției în sectorul financiar bancar din alte state, cu precădere fiind supusă cercetării experiența SUA și a statelor membre ale Uniunii Europene și propuneri de transpunerea în legislația și practica Republicii Moldova a celor mai eficiente practici;
11. Diseminarea multiaspectuală a rezultatelor cercetării.

#### **BIBLIOGRAFIE SUPLIMENTARĂ**

1. Dardac Nicolae. Barbu Teodora Cristina. Instituții de credit. București: Editura ASE, 2012, p.83-84, 123-132.
2. Directiva 2002/87/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 decembrie 2002 privind supravegherea suplimentară a societăților de credit, a întreprinderilor de asigurare și a societăților de investiții care aparțin unui conglomerat financiar și elaborării unui proiect de lege cu privire la supravegherea suplimentară a entităților reglementate.
3. Directiva 2013/36/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 cu privire la accesul la activitatea instituțiilor de credit și supravegherea prudentială a instituțiilor de credit și a firmelor de investiții, de modificare a Directivei 2002/87/CE și de abrogare a Directivelor 2006/48/CE și 2006/49/CE.

4. Gheorghe Carmen-Adriana. Drept bancar comunitar. București: Editura C.H.Beck, 2008. 247p.
5. Guștiuc Andrei. Drept bancar. Vol.1. Chișinău: Editura Elena V.I., 2002. 287p.
6. Hotărârea Curții Constituționale Nr.29 din 06.11.2017 pentru controlul constituționalității unor prevederi ale articolului 38 alin.(7) din Legea instituțiilor financiare nr.550-XIII din 21 iulie 1995 (menținerea efectelor produse de către Banca Națională a Moldovei) (sesizarea nr.59a/2017). În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova Nr.421-427 din 01.12.2017. art.Nr.122.
7. Pîntea Dumitru. Monitorul financiar: Analiza principalelor reforme din sectorul financiar din Republica Moldova. În: Monitorul Financiar nr.2 din aprilie-iulie 2016. Chișinău: Ed.Expert-Grup, 2016. 20 p.
8. Postolache Rada. Drept bancar. București: Editura C.H.Beck, 2012. 368p.
9. Regulamentul nr. 575/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 26 iunie 2013 privind cerințele prudențiale pentru instituțiile de credit și firmele de investiții și de modificare a Regulamentului (UE) nr. 648/2012.

**Andrei GUȘTIUC, *doctor în drept,*  
*cercetător științific coordonator***

## **2.7. «РЕЙДЕРСТВО» КАК ДЕСТРУКТИВНЫЙ ФЕНОМЕН В БАНКОВСКОЙ СФЕРЕ**

### **2.7. "RAID" AS A DESTRUCTIVE PHENOMENON IN THE BANKING SPHERE**

#### **Summary**

*It should be recognized that this topic is more relevant than ever in our society, thus, it seems appropriate to disclose certain aspects, for example, how to counter raider attacks in the banking sector and how to commit raiding in the banking sector. Undoubtedly, without claiming to be the final list of ways to commit raiding in the banking sector, as well as, knowing the speed and level of development of our society, computer technology, etc., we believe that in the near future there will be new ways, which at the moment we can not foresee or determine, on this basis will suffer changes and will need to be improved and methods of counteraction in the studied area.*

#### **1. Профилактика и противодействие рейдерскому захвату в банковской сфере**

Широкий спектр отрицательных последствий рейдерства обязывает государство изыскивать новые методы и средства борьбы с этим антиэкономическим явлением, максимально ужесточая меры принуждения для потенциальных нарушителей. При чем профилактика данного преступления носит наиболее значимый характер, нежели процесс ликвидации его последствий. Сейчас необходимо признать, что бездействие и попытки возглавить рейдерские процессы и руководить ими в «кустарном» режиме оставят страну без необходимых для экономики инвестиций и приведут к утрате доверия со стороны международного бизнес-сообщества. Восстановить подобные материальные и репутационные потери будет сложно<sup>1</sup>.

По мнению С. Васиной<sup>2</sup>, основой противостояния должна являться профилактика. Необходимо в кратчайшие сроки изучить и проанализировать все действующие договора с финансово-кредитными и лизинговыми организациями. На основе анализа изучить условия, при которых кредиторы будут вправе отобрать принадлежащие вам активы, а также подготовиться к их наступлению.

<sup>1</sup> Денисова Е.С. Об актуальности проблемы противодействия рейдерских захватов. В.: Актуальные проблемы социально-гуманитарных наук. Сборник научных трудов по материалам Международной научно-практической конференции. В 6-ти частях. 2017, с. 47-51

<sup>2</sup> Disponibil: <https://pravo.ru/review/view/12918/> (Электронный ресурс на 13.09.2019)

Например, на основе партнерских отношений постараться прийти к соглашению с кредиторами об изменении данных условий. Среди прочего, убрать из договоров пункт о возможности досрочного отзыва кредита при надлежащем исполнении заемщиком своих обязательств, включить запрет на уступку прав кредитора третьим лицам и т.д. Если кредитор пойдет вам навстречу, вы сможете устранить большую часть существующих рисков. В противном случае стоит понимать, что любая, даже однодневная просрочка может быть использована против вас<sup>3</sup>.

В этом случае нужно искать возможность перекредитовки на закрытие обязательств по кредитному договору. Если нападение началось, парировать выпады кредитных рейдеров заемщику нужно на каждом этапе. При возникновении ситуации искусственной просрочки - писать жалобы в Центробанк и параллельно обжаловать действия банка через суд. При попытке банка резко увеличить процентную ставку по кредиту или потребовать внесения дополнительного обеспечения — доказывать в суде, опираясь на ГК, что соответствующие пункты кредитного договора в нынешних экономических условиях являются кабальными.

На этапе когда банк обращается в суд, чтобы взыскать имущество, — оспаривать правомерность расторжения кредитного договора банком, обжаловать судебный акт, занижающий стоимость актива, и добиваться обеспечительных мер, которые бы не позволили банку совершать операции с заложенным имуществом<sup>4</sup>.

Ниже предлагаем рассмотреть мнение Чернышова Ю.Н.<sup>5</sup>, в своей научной статье «Обоснование организационно - экономических мер по противодействию рейдерству» где, автор, выделяет угрозы противодействию рейдерству, такие как:

- несанкционированный доступ к информационным ресурсам;
- сокрытие либо искажение информации;
- подрыв обороноспособности страны;
- коррупция;
- активизация процессов отмыwania денег, полученных преступным путем;
- уклонение от налогообложения;

<sup>3</sup> Disponibil: <https://pasm.ru/archive/181883/> (Электронный ресурс на 12.09.2019 г.).

<sup>4</sup> Disponibil: <https://pravo.ru/review/view/12918/> (Электронный ресурс на 13.09.2019).

<sup>5</sup> Чернышов Ю.Н. Обоснование организационно - экономических мер по противодействию рейдерству. В: Вестник Калининградского Филиала Санкт-Петербургского университета МВД России, 2012 г., № 4(30), с. 113-114.

## «Рейдерство» как деструктивный феномен в банковской сфере

- монополизация ряда сегментов рынка;
- рост организованной преступности, ее проникновение в ключевые отрасли экономики;
- ухудшение инвестиционного климата страны;
- технологическая деградация хозяйственного комплекса страны;
- разрушение и спад производств;
- торможение научно-технического прогресса;
- потеря передовых позиций в инновационных;
- разрыв хозяйственных связей и потеря управляемости ими;
- переориентация предпринимательской среды на реализацию краткосрочных проектов;
- сужение возможностей развития компаний;
- рост трансакционных издержек;
- снижение конкурентоспособности экономики.

В продолжение идеи А.Ю. Федоров<sup>6</sup>, дополняет вышеуказанную позицию и следующими элементами:

- повышение уровня безработицы;
- уклонение от уплаты налогов;
- увеличение коррумпированности государственных служащих и представителей судейского корпуса;
- монополизация ряда сегментов рынка;
- разрушение и спад производства;
- утрата конкурентоспособности;
- деформация правовой идеологии и распространение правового нигилизма;
- дискредитация представителей власти, правоохранительных органов и судов;
- ухудшение инвестиционного климата;
- активизация процессов отмывания денег, полученных преступным путем.

Все это более существенно подчеркивает огромную опасность такого феномена как рейдерство, его разрушительный характер, свидетельствует о том, что такие инструменты рыночной экономики как банкротство и поглощение в условиях так проблемной экономики, превращаются в новые виды организованной преступной деятельности.

<sup>6</sup> Федоров А.Ю. Актуальность разработки мер по противодействию рейдерству в России. В.: Вестник Московского Университета МВД России, 2009 г., № 4, с.142-143.

Таким образом, один из важных и одновременно закономерных вопросов, в нынешних реалиях: **Как выстроить защиту от банка-рейдера?**

**Первое**, что необходимо - грамотно с участием профессиональных юристов **осуществить полную правовую оценку всех предполагаемых и предлагаемых обязательств, исходя из наиболее худшего варианта развития событий.** Следует всегда готовиться к «боевым действиям», оценить текущее состояние кредитного учреждения, проанализировать суды с участием банка и клиентов. Важно иметь четко сформулированные учредительные документы, не оставляющие возможности для двойного толкования<sup>7</sup>.

**Второе** - **оценить финансовое состояние своей структуры и произвести пересчет всех показателей намеченного бизнес-процесса,** прибегнув к услугам профессиональных аудиторов, не заинтересованных в «рисовании» вам яркой картинки, как бы сильно вам этого ни хотелось.

**Третье** - постараться ответить на вопрос, может ли ваша структура выдержать нагрузку со стороны правоохранительных органов. **Оцените свой «оптимизационный» карман, в том числе за предыдущие налоговые периоды.** Осуществляйте «правильное» налоговое планирование с возможностью уточнить декларации по НДС и прибыли.

**Четвертое**, как **один из способов защиты владельца долей в уставном капитале (владельца акций), можно рассматривать залог, при надлежащем оформлении всех обязательств и обременений.** По-прежнему ключевую роль играет грамотное (с финансовой и юридической точки зрения) составление всех договоров и документов с контрагентами, четкое структурирование бизнеса, диверсификация денежных потоков.

И самое главное. Если не хотите, чтобы в отношении вас и вашего бизнеса совершали противоправные деяния, не совершайте их сами. Тогда «банкам-рейдерам» вы будете малоинтересны<sup>8</sup>.

В продолжении, поддерживая мнение Е.М. Борисовой<sup>9</sup>, можно предложить следующие направления защиты от рейдерства:

- постоянный сбор и анализ внешней информации в целях своевременного обнаружения признаков угроз недружественного интереса. Также необходимо исключить возможность юридических ошибок в документах предприятия, в обеспечении прав собственности;

<sup>7</sup> Disponibil: <https://pasm.ru/archive/181883/>

<sup>8</sup> Disponibil: <https://pasm.ru/archive/181883/>

<sup>9</sup> Борисова Е.В. Обеспечение безопасности финансовой системы от рейдерских захватов организаций. В: Государственная служба и кадры, 2016 г., № 2, с. 186-187.

- формирование надежной системы защиты инсайдерской информации. Также компания должна уделять внимание формированию имиджа, в том числе эффективному PR, участию в круглых столах и благотворительных акциях, поскольку поддержка со стороны общества и органов власти играет немаловажную роль в борьбе с рейдерами;

- проведение работы по созданию эффективной корпоративной структуры. В целях распределения финансовых и операционных рисков особое внимание требуется обратить на процедуру проведения и принятия решений на внеочередном собрании акционеров, на размещение дополнительных акций, на полномочия исполнительного органа и т.п.;

- усиление внимания к вопросу формирования штата предприятия. Проведение кадровой политики, способствующей проявлению у наемных менеджеров-управленцев эффективной мотивации на развитие бизнеса и добросовестное исполнение своих обязанностей, проведение кадрового и управленческого аудита предприятия;

- постоянная работа с акционерами, консолидация акций и создание необходимых условий, которые бы препятствовали массовой скупке акций; передача реестра акционеров профессиональному регистратору, обладающему хорошей репутацией, а также контрскупка акций/долей у рейдера;

- осуществление управления кредиторской задолженностью. Необходимо осуществлять непрерывный мониторинг наиболее значимых кредиторов компании, возможно также создание специальной подконтрольной компании, которая будет накапливать кредиторскую задолженность основной компании;

- реализация схем по защите активов компании. Перераспределение активов значительно снижает риски неконтролируемой кредиторской задолженности, судебных споров и т.д. Обременение активов также приводит к усложнению процесса враждебного поглощения, например передача имущества в доверительное управление и залог, что создает для рейдеров дополнительные трудности. Способом защиты могут выступать также варианты по страхованию ответственности за убытки, причиненные акционерам или эмитенту, а также взаимодействие с правоохранительными органами.

Упавший уровень доверия к банковским институтам, высокий уровень инфляции, а также несовершенство законодательства способствовали на начальных этапах реформирования интенсивному росту «альтернативных» кредитных учреждений, именуемыми финансовыми пирамидами. Развернувшиеся финансовые и иные так называемые инвестиционные учреждения создали немыслимую угрозу не только для попавших в сфе-

ру их деятельности граждан, но для и всего общества в целом, обогащая тех людей, которые стоят на более высоких уровнях пирамиды. В настоящее время благодаря информационным технологиям данный вид теневой деятельности переместился в виртуальное пространство. Существует мнение, что экономическая киберпреступность, возможно, является самым доходным сектором. Интернет-магазины, совместные покупки, продажа через социальные сети, оказание услуг через Интернет – все это входит в сферу не криминального, но теневого бизнеса. Расширение «электронной наличности» только способствует активизации легальных и криминальных экономических отношений в сети Интернет. Изоцированные формы мошенничества включают онлайн-аукционы, предложения легко и много заработать, предложения надомной работы, недобросовестную рекламу, распространяемую против воли пользователей, различные «выгодные» предложения кредитов, кредитных карточек, мошенничество с инвестициями<sup>10</sup>.

В данном контексте, следует уделить особое внимание такому актуальному вопросу как профилактика или предупреждение таких видов рейдерства как кредитное рейдерство, долговое рейдерство и т.д. Соответственно, считаем целесообразным мнение И.Н. Демчука<sup>11</sup> о том, что необходима четкая систематизация и классификация рисков, которая, в свою очередь, позволяет:

- правильно, своевременно и оперативно оценить, спрогнозировать место, важность того или иного риска в общей системе организации;
- создать и оценить возможности эффективного применения различных методов, рычагов и приемов управления рисками;
- определить риски по степени важности и приоритетности;
- выявить структуры рисков факторов;
- оценить последствия и результаты возможного принятия вероятных рисков;
- взвесить выбранную стратегию и кредитную политику;
- выработать подходы к индивидуализации рисков;
- структурировать активы и пассивы, необходимый объем ресурсов, инвестиций, заемных и собственных средств с учетом их срочности и стоимости;

<sup>10</sup> Юнева Е.А. Макроэкономические факторы и условия трансформации теневых экономических отношений в хозяйственной системе нового типа. В: Вестник Саратовского государственного Социально-Экономического Университета, 2013 г., № 3(45), с. 41-42.

<sup>11</sup> Демчук И.Н. Управление кредитными рисками. В: Сибирская финансовая школа, 2006 г., № 1(58), с. 41.



- предотвратить наступление рискованного события, минимизировать отрицательные и негативные последствия при наступлении рискованных событий;
- исключить финансовые потери организации

А.Ю. Федоров<sup>12</sup> рассматривает данную проблематику на более высоком уровне, тем самым, предлагает разработать основные методы противодействия рейдерству на уровне государства:

- создание специальных служб при управлениях по экономической политике администраций, которые будут заниматься оперативными расследованиями фактов криминальных поглощений;
- разработка системы мер по тщательной проверке документов по факту смены владельцев бизнеса, поступающих на регистрацию налоговую службу и другие компетентные органы;
- разработка и принятие законодательных нормативно-правовых актов по борьбе с рейдерством, в том числе позволяющих пресекать предоставление в регистрирующий орган недостоверных сведений;
- создание единой базы данных компаний и бизнесменов, использующих рейдерские захваты;
- выработка единого механизма информирования органов внутренних дел, судами о выявленных фактах нарушений текущего законодательства о банкротстве;
- организация подготовки специалистов по борьбе с рейдерством на экономических факультетах вузов, в том числе образовательных учреждениях системы МВД.

Таким образом, только комплексный и системный подход применения мероприятий, направленных на противодействие рейдерству и нейтрализацию угроз, решит задачу повышения экономической безопасности государства.

## **2. Способы совершения рейдерского захвата в банковской сфере**

Когда начался кризис, многие наблюдатели поспешили заявить, что рейдерство, с которым не смогли справиться ни государственная политика, ни общественные и частные организации, умерло естественным путем из-за кризиса. Но очень быстро стало ясно, что это ошибка, что рейд не

---

<sup>12</sup> Федоров А.Ю. Рейдерство и корпоративный шантаж (организационно-правовые меры противодействия): Монография. М.: Волтерс Клувер, 2010. // (Электронный ресурс на 12.09.2019г.) Disponibil: <https://zahvat.ru/media/bookshelffile/original/34484.pdf>

исчез, а мутировал даже в более опасные формы, от которых стало защищаться еще труднее<sup>13</sup>.

Такое явление, как рейдерство, как следует понимать, влечет за собой подрыв престижа страны на международной арене, снижает ее инвестиционную привлекательность, способствует сокращению производственного сектора, что наносит скрытый экономический ущерб и в целом отрицательно сказывается на основных макропоказателях, а также способствует развитию коррупции и создает неблагоприятные условия для конкурентной борьбы<sup>14</sup>.

Итак, с чего начинают рейдеры? С поиска слабых мест. Так вот, чтобы их было как можно меньше, специалисты считают необходимым: заботиться о консолидации пакета акций; не иметь внутренних конфликтов на предприятии; выплачивать дивиденды акционерам; не выводить прибыль и активы, то есть думать не только о себе любимом; не заниматься минимизацией налогов. Будешь соблюдать закон – «подкопаться» к тебе будет значительно труднее.<sup>15</sup>

Также следует понимать, какими юридическими инструментами пользуются рейдеры. Одним из основных способов являются нарушение конкретных статей УК РМ, о которых мы рассуждали ранее<sup>16</sup>, так же невозможно совершить данное деяние без неосмотрительного и халатного обращения со своими активами собственников бизнеса. Получив на кабальных условиях кредит, бизнесмены наивно полагают и надеются, что банкир, заинтересованный в дальнейшей пролонгации и изменении условий кредитования, в перспективе « позаботится » об этом. Оформив такой кредит, собственники бизнеса не только становятся пленниками обстоятельств внутрибанковских корпоративных конфликтов, но и несут ответственность

<sup>13</sup> Московская торгово-промышленная палата обучает антирейдеров. В.: Дайджест-финансы, 2009, № 11(179), с. 6-7.

<sup>14</sup> Мешков С.А. Экономическое содержание понятия рейдерства. В.: Социально-экономические явления и процессы, 2012 г., № 12(46), с. 213.

<sup>15</sup> Карпов А.В., Казурин О.В., Мусин Р.Р. Несовершенство корпоративного законодательства: возможные последствия и пути решения. В.: Финансы и кредит. № 14(218), 2006г., с. 42.

<sup>16</sup> Кипер Н. Рейдерство как угроза экономической безопасности. În: *Dezvoltarea cadrului juridic al Republicii Moldova în contextul necesităților de securitate și asigurare a parcursului European*. Chișinău: ÎS FEP "Tipografia Centrală", 2019, с. 377-394; Кипер Н., Якуб И. Понятие и виды рейдерства как угроза экономической безопасности государства. В: *Rolul instituțiilor democratice în asigurarea protecției drepturilor și libertăților fundamentale ale omului*: Materiale ale mesei rotunde dedicate Zilei internaționale a drepturilor omului, 6 decembrie 2018. Chișinău: AAP, 2019, p. 59-65.

согласно взятым собственным обязательствам. Возникает риск потерять личное имущество, так как одним из условий чаще всего является личное поручительство, а агрессивная правоприменительная практика привлечения к субсидиарной ответственности тому подтверждение<sup>17</sup>.

Рейдерство вообще и банковское в частности, по оценкам экспертов, становится все более «серым»: современный рейдер сводит к минимуму набор противозаконных действий, используя их лишь для создания неблагоприятных, тяжелых для должника ситуаций, а остальная часть «операции» проходит в строгом соответствии с законами и юридическими нормами. Причем банки могут быть как инициаторами «рейда», так и лишь одним звеном в длинной цепочке, организованной сторонними заказчиками. Внешне наиболее распространенная схема банковского захвата вполне законна: клиент получает кредит под ликвидный залог – привлекательные для банка активы. Затем банк искусственно организывает клиенту просрочку с использованием самых разных методов<sup>18</sup>.

В качестве основных форм рейдерства в последнее время докладчик выделил информационные и экономические модели рейдерства. Впервые в качестве основного инструмента использовались современные информационные технологии – интернет и мобильная связь. Рейдеры (или как называет их А.А. Егоров «беловоротничковые» творцы черного дела<sup>19</sup>) рассылали sms-icq-e-mail сообщения, что такой-то банк испытывает серьезные финансовые трудности, и поэтому следует как можно быстрее забрать свои сбережения. Аналогичная работа велась на популярных Интернет-форумах. В результате толпы взволнованных вкладчиков и клиентов банка начинали осаждать банковские отделения, что приводило к локальному кризису ликвидности и быстрому краху банка. Лишь в незначительном числе случаев банком удалось отбиться от таких информационных атак, и то лишь благодаря своевременному обращению к специалистам.<sup>20</sup>

Таким образом, наиболее распространенных рейдерских способов превращения заемщика в недобросовестного должника встречаются довольно часто. Например, можно блокировать проведение платежей по

<sup>17</sup> Disponibil: <https://pasm.ru/archive/181883/> (Электронный ресурс на 12.09.2019г.)

<sup>18</sup> Кондратьева Е.А. Теневые процессы в банковской сфере: вопросы передела собственности. В.: Банковские услуги, 2014 г., № 3, с. 31.

<sup>19</sup> Егоров А.А. «Беловоротничковые» творцы черного дела. В.: Вестник ВЭГУ, 2009 г., № 2(40), с. 131-134.

<sup>20</sup> Московская торгово-промышленная палата обучает антирейдеров, с. 6-7.

счета должника вплоть до ареста счета – чаще всего на основании закона о борьбе с отмыванием доходов, полученных преступным путем. Можно вступить в сговор с дебиторами и кредиторами должника, заблокировать предприятию доступ к крупным заказам, организовать проверки фискальными органами (с помощью коррумпированных чиновников), мешающие или затрудняющие нормальную работу компании. Другой вариант – существенно повысить процентную ставку по кредиту на вполне понятном основании: экономические проблемы, деньги дорожают. Можно потребовать вернуть часть кредита или увеличить обеспечение по кредиту («рыночная стоимость залога в результате кризиса упала»). Наконец, использовать метод фиктивной продажи долгов подставным компаниям, которые затем уклоняются от получения выплат по кредиту<sup>21</sup>.

Далее следует отметить, что коммерческие банки активно участвуют в деятельности по обналичиванию денег, сотрудничая с фирмами-однодневками. Таким образом, банковская система втягивается в спектр теневых экономических отношений, а развитие информационных технологий, информатизация экономики лишь способствует этому. Процесс теневизации также связан с недобросовестным привлечением бюджетных средств и нецелевым их использованием. Но зачастую коммерческие банки становятся и жертвами экономических преступлений. Отдельными объектами экономических преступлений стали пластиковые карты, электронные деньги и другие современные платежные средства<sup>22</sup>.

Е.А. Кондратьев<sup>23</sup>, в свою очередь, предлагает к рассмотрению еще ряд распространенных рейдерских способов, как к примету:

- после расторжения договора на должника начинают оказывать давление (с использованием преступных группировок, административных и правоохранительных органов), вынуждая его подписать кабальное соглашение об отступном с кредитором, после чего имущество изымается и продается опять же по рыночной цене. Две оставшиеся схемы являются разновидностями первых двух, но при их использовании еще на стадии подписания договора залог оценивается по заниженной стоимости.

<sup>21</sup> Кондратьева Е.А. Теневые процессы в банковской сфере: вопросы передела собственности. В: Банковские услуги, 2014 г., № 3, с. 30-33 (31); Кондратьева Е.А. Банкротства: теневой аспект. В: Финансы, деньги, инвестиции, 2012 г., № 4(44), с. 7.

<sup>22</sup> Юнева Е.А. Указ. соч., с. 41.

<sup>23</sup> Кондратьева Е.А. Указ. соч., с. 31.

■ или в качестве залога фигурирует имущество, взятое должником в лизинг (которое ему помогают приобрести по заниженной стоимости), ниже мы более подробно расскажем этапы данного способа.

■ и последний способ, по мнению того-же автора, представляется, что залогом является контрольный пакет акций компании, выступающий в качестве обеспечения заем под залог ценных бумаг. Получив пакет после расторжения кредитного договора, банкиры-мошенники на правах мажоритария меняют директора компании и распродают активы компании по заниженным ценам<sup>24</sup>.

В рамках предлагаемой темы, не остается без внимания анализ кредитных захватов давая основание полагать, что при использовании практически всех типовых схем используется элемент просроченной задолженности. Именно просроченная задолженность является одним из оснований прекращения кредитного договора. По результатам исследований ГК «Фоэникс» были определены и описаны наиболее распространенные схемы захвата собственности<sup>25</sup>.

**«Создание прав на заложенное имущество»**

1. Получение в залог имущества, которое можно быстро и выгодно реализовать;
2. Создание условий для документально зафиксированной просроченной задолженности;
3. Расторжение договора;
4. Обращение взыскания на залог через суд;
5. Исполнительное производство (реализация с торгов залога по заниженной цене подставному покупателю);
6. Перепродажа имущества по рыночной цене.

**«Принуждение к сделке»**

1. Получение в залог имущества, которое можно быстро и выгодно реализовать;
2. Создание условий для документально зафиксированной просроченной задолженности;
3. Расторжение договора;
4. Оказание давления (через преступные группировки, правоохранительные и/или административные органы);
5. Подписание кабального соглашения об отступном с залогодателем;
6. Реализация имущества по рыночной цене.

<sup>24</sup> Ibidem.

<sup>25</sup> Disponibil: <https://pravo.ru/review/view/12918/> (Электронный ресурс на 13.09.2019)

**«Создание прав на предмет лизинга»**

1. Приобретение имущества (недвижимости) в лизинг по заниженной стоимости;
2. Создание условий для документально зафиксированной просроченной лизинговой задолженности;
3. Расторжение договора лизинга;
4. Продажа предмета лизинга третьему лицу по рыночной цене<sup>26</sup>.

**Итог всех схем один: реализация активов в интересах захватчика.**

**Скупка долгов**

Схема недружественного поглощения через скупку долгов и последующее банкротство скорее хорошо разработанная в прошлом система, чем новинка в современных условиях. В реалиях кризиса она получила, образно говоря, второе дыхание. Как правило, подобные захваты осуществляется по одной и той же отработанной годами схеме.

**Схема «Банкротство через скупку долгов»**

1. Изучение долговых обязательств компании-мишени;
2. Скупка максимального количества долгов;
3. Предъявление к немедленной оплате;
4. Обращение в суд о признании должника банкротом;
5. Реализация активов, по явно заниженным ценам, подставным компаниям<sup>27</sup>.

В данном случае, следует отметить, что, по сути, все способы имеют одну единую цель – чтобы заемщик формально просрочил выплату кредита. Далее включаются в основном законные механизмы присвоения чужого имущества. Чаще всего используются несколько типичных схем. К примеру, после создания просроченной задолженности и расторжения кредитного договора права на заложенное имущество взыскиваются кредитором через суд, затем, в ходе исполнительного производства имущество продается по заниженной цене подставной компании, а та, в свою очередь, реализует его уже по рыночной цене.<sup>28</sup>

Такие авторы как Патласов О.Ю., Сергиенко О.В.<sup>29</sup>, наряду с различными враждебными поглощений корпораций, такие как: внезапное поглощение; медвежье объятья; тендерное предложение (двухуровневое предложение и частичное предложение); «белый рыцарь»; «черный рыцарь»;

<sup>26</sup> Disponibil: <https://pravo.ru/review/view/12918/> (Электронный ресурс на 13.09.2019)

<sup>27</sup> Ibidem.

<sup>28</sup> Кондратьева Е.А. Указ. соч., с. 31.

<sup>29</sup> Патласов О.Ю., Сергиенко С. О. В. Типология деструктивного бизнес-поведения на рынке слияний и поглощений (на примере аграрного сектора экономики). В: Омский научный вестник, 2012 г., № 5(112), с. 66-70.

«золотой парашют»; «складирование»; рейдерский захват через акционерный капитал; муниципальное рейдерство; товарное рейдерство; захват через наемное руководство; захват при наличии у предприятия нарушений по его созданию в том числе нарушений в ходе приватизации; вхождение одного и того же лица в руководство фирмы (совет директоров) аффилированных компаний должников **выделяют такой способ рейдерства как:**

- *захват через кредиторскую задолженность*<sup>30</sup>, получив доступ к информации о захватываемой компании и ее кредиторах, рейдер приобретает кредиторскую задолженность у ее контрагентов. Затем рейдер (правопреемник) предъявляет должнику всю сумму приобретенной им кредиторской задолженности к оплате. В зависимости от преследуемой рейдерами цели происходит либо захват бизнеса компании-цели, либо распродажа на конкурсе ее активов для погашения долгов рейдеру, но уже по ее номинальной стоимости. Согласно теории финансового менеджмента кредиторская задолженность рассматривается как привлеченные средства, следовательно, «крутить чужие деньги выгодно». Также существует эффект финансового рычага, то есть при благоприятных условиях фирма, у которой большая кредиторская задолженность, получает дополнительную прибыль, пользуясь «чужими» финансовыми средствами. Однако при неблагоприятных условиях фирма с небольшой кредиторской задолженностью имеет устойчивую платежеспособность, в то время как фирма с большой кредиторской задолженностью имеет высокие риски банкротства.

*Кредитное рейдерство* заключается в том, что предприниматель берет в банке кредит под залог своих активов, затем под различными предлогами банк создает условия для невозможности погашения кредита в срок — и далее вступает в ход совершенно легитимный процесс отчуждения актива. Долговое рейдерство по форме близко к кредитному, но захватчиками здесь выступают уже не банки, а долговые агентства. Рейдерство через оценку. Схема является разновидностью кредитного рейдерства. Предприниматель обращается за кредитом в банк, а тот выдвигает в качестве условия проведение оценки залога собственными силами. Банковские специалисты оценивают залог существенно ниже рыночной стоимости. Залоговая оценка банка может составлять 20–30% реальной рыночной стоимости актива. На возмущенные протесты предпринимателя банк заявляет, что сейчас кризис, и «в случае чего» он сможет продать залог только по этой цене<sup>31</sup>.

*Долговое рейдерство* по форме близко к кредитному, но рейдерами здесь выступают уже не банки. В последнее время серьезные рейдерские струк-

<sup>30</sup> Ibidem.

<sup>31</sup> Ibidem, с. 66-70.

туры весьма активно занимались скупкой «проблемных долгов», с целью недружественного поглощения на этой основе<sup>32</sup>.

*Вывод имущества с помощью поддельных кредитных документов.* Определенная коммерческая фирма получает в банке кредит на крупную сумму денег. Поручителем по сделке выступает юридическое лицо – объект захвата, где подкупаются менеджеры. По договору поручительства они передают кредитору в виде залога определенные объекты недвижимости. Срок погашения кредита устанавливается минимальный. Коммерческая фирма, получившая кредит, прекращает выплаты, и банк арестовывает имущество, ту самую недвижимость. Менеджер с предприятия увольняется. Заложная недвижимость выкупается у банка подконтрольными рейдеру фирмами на деньги, полученные в виде кредита<sup>33</sup>.

*Рейдерство через оценку* – является разновидностью кредитного рейдерства, где предприниматель обращается за кредитом в банк, а тот выдвигает в качестве условия проведения оценки залога собственными силами. Банковские специалисты оценивают залог существенно ниже рыночной стоимости<sup>34</sup>.

В данном контексте, невозможно не сослаться и проанализировать, хоть и вскользь, на состояние банковской системы Республики Молдова, через призму отчета Kroll I<sup>35</sup>. и/или Kroll II<sup>36</sup>. Да, именно банковской системы страны в целом, поскольку именно данные отчеты раскрывают ряд способов совершения кредитного рейдерства, банковского рейдерства и ряда других правонарушений в сфере кредитования.

Следует отметить, что в Kroll I, на этапе оценки было выявлено, что банки, по-видимому, скоординировали свою деятельность в целях максимального увеличения доступной ликвидности для содействия значительному увеличению кредитования молдавских юридических лиц тремя молдавскими банками: BANCA DE ECONOMII (далее по тексту – BEM), B.C. UNIBANK S.A. (далее по тексту – UB), B.C. «BANCA SOCIALA» S.A.

<sup>32</sup> Московская торгово-промышленная палата обучает антирейдеров, с. 6-7

<sup>33</sup> Желудков М.А. Криминологический анализ содержания угрозы в виде рейдерства для общественных отношений собственности. В: Вестник Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки, 2009 г., № 3(71), с. 269.

<sup>34</sup> Московская торгово-промышленная палата обучает антирейдеров, с. 6-7

<sup>35</sup> 30. Kroll/ 04 April 2015. Project Tenor – Scoping Phase. Final Report. Prepared for The National Bank of Moldova. // [http://candu.md/files/doc/Kroll\\_Project%20Tenor\\_Candu\\_02.04.15.pdf](http://candu.md/files/doc/Kroll_Project%20Tenor_Candu_02.04.15.pdf) (Электронный ресурс на 05.01.2019 г.)

<sup>36</sup> <https://drive.google.com/file/d/1WEzIHw5gUYwQBxq5xPNQMFasTIxmYxG3/view> (Электронный ресурс на 12.09.2019г.)



(далее по тексту - BS) . Предварительный анализ показал, что эти организации фактически сформировали группу связанных сторон, чьи кредитные поступления от банков были переданы через сложную сеть сделок с использованием преимущественно компаний с ограниченной ответственностью Великобритании, имеющих банковские счета в Латвии. После этого сложного процесса, связанного с отмыванием денег, большинство заемных средств было направлено обратно в Молдову для погашения задолженностей по кредиту, для создания впечатления, что речь шла о подлинных корпоративных кредитах, и чтобы позволить связанным сторонам увеличить кредитный портфель, за это время примерно 600 миллионов долларов США было рассеяно по банковским счетам в различных странах<sup>37</sup>.

Согласно тому же отчету Kroll I, объем кредитов, предположительно, мошеннических, предоставленные в 2014 году BEM, UB, BS, составил 13,3 миллиарда леев, которые вместе с доходами в размере 4,7 миллиарда леев привели к совокупным убыткам соответствующих банков в размере 18 миллиардов леев. Данные цифры частично подтверждены суммой экстренных кредитов, предоставленных НБМ для данных банков под государственную гарантию в ноябре 2014 года (9,6 миллиардов леев) и, предположительно, в марте 2015 (5,6 миллиардов леев)<sup>38</sup>.

Таким образом, ухудшение финансовой ситуации BEM, BS и UB было вызвано рядом финансовых инженерий, цель которых заключается в мошеннической добыче банковской ликвидности из соответствующих банков. Суть операций заключается в увеличении искусственным образом уровня ликвидности путем различных финансовых инженерий, которые в результате позволили извлечь около 13,3 миллиарда леев в виде мошеннических кредитов<sup>39</sup>.

На сегодняшний день компания Kroll, в отчете Kroll-II, определила 1,1 миллиарда долларов США (включая доходы от кредита и средства, смешанные с доходами от кредита), переведенные на банковские счета в ряде юрисдикций. Часть этой суммы состоит из средств, которые были смешаны с кредитными фондами в ходе процесса отслеживания, однако по каждой выявленной сделке можно сделать вывод о том, что окончательная

<sup>37</sup> Disponibil: <https://drive.google.com/file/d/1WEzIHw5gUYwQBxq5xPNQMFasTIXmYxG3/view> (Электронный ресурс на 12.09.2019г.)

<sup>38</sup> Ostavciuc D., Odajiu Iu., Rusnac C. Cercetarea infractiunilor din materia crimei organizate: Ghid practic – Investigation of crimes in matters of organized crime: Practical Guide // Dinu Ostavciuc, Iurie Odajiu, Constantin Rusnac. Chişinău: S.n. (Tipografia Academiei “Ştefan cel Mare” a MAI), 2016, p. 116.

<sup>39</sup> Ibidem.

передача, идентифицированная до настоящего времени, состоит, по крайней мере, частично из средств, полученных от предполагаемых мошеннических кредитов<sup>40</sup>

Надо признать, что метаморфозы происходящие в Республике Молдова, не оставили безразличным весь мир, во-первых, так называемая «кража века», проводилась не только на территории нашей страны, все было окутано путинной по всему миру, в качестве подтверждения, свидетельствуют оба отчета Kroll; во-вторых, мировое сообщество если и заговорило о Республике Молдова, то с точки зрения рисков инвестиций, выдачи кредитов на международном уровне и т.д.

Следует отметить, что в 2018 г. Центр по Борьбе с Коррупцией выработали «Стратегию возвращения изъятых финансовых средств из ВС “Banca de Economii” SA, ВС “Banca Socială» SA și ВС “Unibank” SA (далее - Стратегия), более того, в период 2019г. была создана Специальная Парламентская Комиссия по расследованию нарушений в банковском секторе (далее - Комиссия). Таким образом, Стратегия, это тот документ, который предлагает конкретные действия для возвращения денег и активов вышеуказанных банков Республики Молдова. Касаемо Комиссии, учитывая, что находится только в начале работы по поводу расследования и конечно же возвращения финансовых средств, одновременно понимая, что объем работы и сложность самого процесса расследования не оставляют сомнений, тем не менее, возлагаем большие надежды на результаты, что несомненно должно привести к усовершенствованию законодательства в данной области. Более того, Республика Молдова, как правовое государство, уже приняла ряд мер, тем самым, на данный момент, Европейским Парламентом и Советом ЕС, были приняты ряд Директив и Регламентов, часть которых уже реализованы на национальном уровне.

Так же следует отметить, что исследованные выше способы рейдерского захвата в банковской сфере, на этом не ограничиваются, существуют еще разные способы, о которых мы можем только догадываться. Более того, если учесть прогрессирующее развитие высоких технологий, а также вектор развития самого общества в целом, с такой скоростью, что не каждый успеет угнаться, а более того, вникнуть в суть, то предполагаем, что риски развития дополнительных способов совершения преступлений в данной сфере, с каждым днем возрастают.

<sup>40</sup> Disponibil: <https://drive.google.com/file/d/1WEzIHw5gUYwQBxq5xPNQMFasTIxmYxG3/view> (Электронный ресурс на 20.09.2019г.)

## **«Рейдерство» как деструктивный феномен в банковской сфере**

---

Таким образом, острыми остаются задачи и их решение, поставленные перед правоохрнительными органами о профилактике, предупреждение и раскрытие данных видов преступления. Соответственно, необходимо акцентировать внимание на уровень подготовки специалистов в данной области, может даже создать и ввести определенные специализации в ВУЗ-ах и/или провести специализированные, именно в данной сфере, курсы повышения квалификации для профессионалов и начинающих специалистов правоохрнительных органах, на которых возлагается большая ответственность, в особенности для восстановления имиджа нашей страны на международной арене.

**Natalia Chiperi, *doctor în drept,*  
*cercetător științific superior***

## 2.8. INALIENABILITATEA PRIN CONSTITUȚIE A BUNURILOR DIN DOMENIUL PUBLIC: NECESITATE DE SECURITATE ȘI ASIGURARE A PARCURSULUI EUROPEAN

### 2.8. INALIENABILITY BY CONSTITUTION OF GOODS IN THE PUBLIC FIELD: NEED FOR SECURITY AND INSURANCE OF THE EUROPEAN PARKS

#### Summary

*In short, the public administration represents the totality of the resources or instruments that it has and through which it carries out its mission, by means of understanding, the human, financial and, not least, the patrimonial ones. The problem of the patrimony of the public administration, especially of the goods of the public domain, the most important component of its patrimony, has been and is still treated as a marginal issue both by the legislator and by the administration itself.*

Administrația publică reprezintă totalitatea resurselor sau instrumentelor pe care le are și prin intermediul cărora își realizează misiunea. Resursele pot fi: umane, financiare, patrimoniale.

Problematica patrimoniului administrației publice, în special a bunurilor domeniului public, componenta cea mai importantă a patrimoniului acesteia, a fost și este tratată în continuare ca o chestiune marginală atât de către legiuitor, cât și de către administrație însăși. Din acest motiv, este lesne de înțeles că nici particularii, cei care de fapt intră de multe ori în relații contractuale cu statul și primesc dreptul de a utiliza bunuri ale acestuia, nu demonstrează un apetit deosebit în a trata bunurile publice cu respectul și responsabilitatea cuvenite. În majoritatea statelor cu o solidă cultură administrativă, dar și civică, domeniul public este considerat ca o avuție comună a colectivității, iar abuzurile în exploatarea acestuia sunt drastic sancționate prin proceduri administrative sau penale.

#### Constatări de ordin general

A spune că bunurile proprietate publică, parte componentă a patrimoniului administrației publice, sunt inalienabile, adică nu pot fi înstrăinate, așa cum găsim reglementat în legislația organică a Republicii Moldova, reprezintă, fără îndoială, o viziune simplistă și insuficientă. **Simplistă**, pentru că inalienabilitatea creează efecte nebanuite, altele decât o înstrăinare evidentă; **insuficientă**, pentru că termenul de înstrăinare, nefiind definit de lege, nu este în stare să răspundă nici măcar la întrebări mai simple, de tipul *poate fi*

*proprietatea publică dezmembrată*, pentru că inalienabilitatea este reglementată doar prin **lege organică**, sau, reprezentând o simplă opțiune a forului legislativ și nu este ridicată la rang constituțional, așa cum avem exemplul României.<sup>1</sup> Nu în treacăt fie spus, ne asumăm crezul că legiuitorul organic din Republica Moldova continuă să trateze cu parcimonie normele juridice cu referire la proprietatea publică.

Proprietatea este publică și privată, iar proprietatea publică aparține statului și unităților administrativ-teritoriale, ne spune Legea Fundamentală.<sup>2</sup> Altfel spus, atât statul, cât și dezmembrămintele sale teritoriale sunt titulare ale unui patrimoniu, în componența căruia intră bunuri publice și bunuri private, or, exprimându-ne în spiritul legii, persoanele juridice de drept public sunt titulare atât asupra dreptului de proprietate publică, cât și asupra dreptului de proprietate privată. Deosebirea esențială dintre dreptul de proprietate publică și dreptul de proprietate privată constă în regimul juridic diferit pe care îl au cele două forme ale dreptului de proprietate.

Prin *regim juridic* subînțelegem totalitatea regulilor aplicabile unor categorii de bunuri în raport cu alte categorii de bunuri. Este o definiție simplistă, dar care scoate în evidență specificul bunurilor asupra cărora entitățile publice dețin prerogativa de proprietar. Or, așa cum s-a reflectat și în doctrina de specialitate, opinia lui André de Laubadère<sup>3</sup> ni se pare de referință, regimul domencialității reprezintă **ansamblul de reguli speciale, derogatorii de la dreptul comun, aplicabile domeniului public**. Astfel, *regimul juridic diferit* al proprietății publice se caracterizează prin totalitatea celor trei trăsături specifice acesteia, sau, cum găsim reflectat în doctrina de specialitate, prin tripticul proprietății publice, și anume, bunurile proprietate publică sunt **inalienabile, imprescriptibile și insesizabile**.

Așa cum s-a scris în doctrina franceză, principiul inalienabilității reprezintă „inima”, esența regimului juridic special de care se bucură domeniul public. Actualul regim juridic al domeniului public a „împrumutat” principiul inalienabilității de la regimul care guverna odinioară, așa-numitul „domeniu al Coroanei”,<sup>4</sup> chiar dacă nu se poate pune semnul egalității între cele două domenii în discuție.

<sup>1</sup> Constituția României, art.136, alin. (4).

<sup>2</sup> Constituția Republicii Moldova, art.127, alin. (3).

<sup>3</sup> Laubadère A. et. al. *Manuel de droit administratif*. Paris, 1988, p. 336.

<sup>4</sup> Pentru detalii a se vedea: Ciobanu Al.-S. *Inalienabilitatea și imprescriptibilitatea domeniului public în dreptul român și în dreptul francez*. București: Universul Juridic, 2012, p. 109 și următoarele.

La întrebarea: De ce inalienabilitatea bunurilor publice reprezintă un element central al regimului domenal, doctrina răspunde prin argumente ce țin de „afectarea” specială a unor asemenea bunuri, mobile sau imobile, în vederea atingerii unor *obiective de utilitate publică*. Aceste bunuri sunt destinate să servească la împlinirea unor necesități colective, publice, fapt pentru care le sunt incidente norme speciale, de drept public, în tot ceea ce presupune modul lor de „gestionare”.<sup>5</sup>

**Reglementări-cadru în materie.** Principalele texte care prevăd inalienabilitatea domeniului public au fost plasate doar în legislația organică, respectiv în Legea nr.29/2018,<sup>6</sup> Legea nr.436/2006,<sup>7</sup> Cod nr.1107/2002,<sup>8</sup> Legea nr.280/2011,<sup>9</sup> Cod nr.3/2009,<sup>10</sup> Legea nr.262/2017.<sup>11</sup>

**Ce reprezintă inalienabilitatea?** Prin caracterul *inalienabil* al dreptului de proprietate publică se înțelege că bunurile care fac obiectul său sunt scoase din circuitul civil, deci nu pot fi înstrăinate în mod voluntar prin acte juridice, și nu pot forma obiectul exproprierii. De asemenea, bunurile proprietate publică nu pot garanta obligații, nefiind obiect al gajului sau ipotecii. Încheierea de acte juridice cu încălcarea principiului inalienabilității atrage **nulitatea absolută** a acestora. Sintetic, *inalienabilitatea* poate fi prezentată drept imposibilitatea de înstrăinare a bunurilor prin mijloace specifice dreptului civil, prin acte juridice între vii, translative de proprietate.<sup>12</sup>

Altfel spus, inalienabilitatea reprezintă interdicția de înstrăinare a bunurilor proprietate publică care aparțin statului și/sau unităților administrativ-teritoriale, în calitatea lor de **subiecți unici** ai dreptului de proprietate publică, prin orice mijloace de înstrăinare reglementate de Codul civil al Republicii Moldova.<sup>13</sup> Cu valoare de principiu, mai precizăm că inalienabilitatea bunurilor

<sup>5</sup> Ibidem.

<sup>6</sup> Legea privind delimitarea proprietății publice. În: Monitorul Oficial nr. 142-148 din 04.05.2018, art.5 alin.(1)

<sup>7</sup> Legea privind administrația publică locală. În: Monitorul Oficial nr. 32-35 din 09.03.2007, cu completările și modificările ulterioare, art.75 alin.(3).

<sup>8</sup> Codul Civil al Republicii Moldova. În: Monitorul Oficial nr. 82-86 din 22.06.2002, republicat în Monitorul Oficial nr. 66-75 din 01.03.2019, art. 471 alin.(4).

<sup>9</sup> Legea privind protejarea patrimoniului cultural național mobil. În: Monitorul Oficial nr. 82-84 din 27.04.2011, art.18, alin.(1).

<sup>10</sup> Codul subsolului. În: Monitorul Oficial nr. 75-77 din 17.04.2009, cu modificările și completările ulterioare, art.6 alin.(1).

<sup>11</sup> Legea cu privire la muzee. În: Monitorul Oficial nr. 7-17 din 12.01.2018, art.10 alin.(2).

<sup>12</sup> Constituția României. Comentarii pe articole / Coordonatori I. Moraru, E.S. Tănăsescu, București. Editura C.H. Beck, 2008, p. 1306.

<sup>13</sup> Codul Civil al Republicii Moldova. În: Monitorul Oficial nr. 82-86 din 22.06.2002, republicat în Monitorul Oficial nr. 66-75 din 01.03.2019.

proprietate publică impune nu doar interdicția înstrăinării lor, ci și imposibilitatea dobândirii acestora de către terți prin orice alt mod de dobândire reglementat de lege, actele juridice încheiate cu încălcarea acestui principiu fiind lovite de nulitate absolută.

Facem și precizarea că inalienabilitatea bunurilor proprietate publică operează numai *atâta timp cât bunul aparține domeniului public*. De îndată ce un bun proprietate publică, prin decizia autorității competente și în condițiile legii, este dezafectat din domeniul public și trecut în domeniul privat al statului sau al unității administrativ-teritoriale, el va urma regimul juridic al bunurilor din aceste domenii, astfel că va putea fi înstrăinat, în condițiile legii, sau se va reconstitui dreptul de proprietate privată asupra unui asemenea bun, în condițiile legilor speciale adoptate în materie.<sup>14</sup>

**Structura art.127 din Constituția Republicii Moldova.** Din denumirea art.127 („Proprietatea”) – termen cu conotație economică, spre deosebire de sintagma juridică **drept de proprietate** -, precum și din situarea textului în Titlul IV „Economia națională și finanțele publice”, transpare intenția legiuitorului de a conferi acestui articol valoarea de sediu general, cu accent pe dimensiunea economică a proprietății, în comparație cu art.46 din Constituție („Dreptul de proprietate privată și protecția acestuia”), care îndeplinește rolul de sediu special al reglementării proprietății private. Mai menționăm și art.9 din Constituție („Principiile fundamentale privind proprietatea”), care în coroborare cu conținutul art.127 ne permit să distingem dispoziții cu valoare de principiu referitoare la: tipologia dreptului de proprietate; subiectele dreptului de proprietate publică; obiectul dreptului de proprietate publică; protecția dreptului de proprietate publică; protecția dreptului de proprietate privată.

Sub aspectul tehnicii legislative, este evidentă inadvertența<sup>15</sup> dintre denumirea marginală a art.127 și conținutul său; astfel, în timp ce termenul ales pentru titlul articolului sugerează o viziune generală și, totodată, economică asupra proprietății, în conținutul său se regăsesc reguli constituționale guvernând deopotrivă regimul dreptului de proprietate privată și publică. Probabil, legiuitorul a urmărit să rămână fidel unei reglementări sistematizate a materiei proprietății, în sensul că art.9 referitor la principiile fundamentale privind proprietatea să facă parte din Titlul I „Principii generale”, art.46 referitor la dreptul de proprietate privată și protecția acestuia să facă parte din Titlul II „Drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale”, iar art.127,

<sup>14</sup> În acest sens, a se vedea și Legea nr.1225/1992, republicată în 02.12.1999. În: Monitorul Oficial nr. 133-134/1999.

<sup>15</sup> Constituția României. Comentarii pe articole, p. 1293.

privind proprietatea în general să facă parte din Titlul IV „Economia națională și finanțele publice”.

Ne-am dori ca la o ulterioară revizuire a Constituției, legiuitorul constituant să revadă aceste trei articole, astfel încât conținutul art.9 să fie absorbit de art.127, în partea ce ține de tipologia dreptului de proprietate, și totodată, art.127 să fie completat, așa cum sugerează și titlul acestui studiu, cu o normă de rang constituțional privind inalienabilitatea bunurilor proprietate publică.

**Privire specială asupra prevederilor art.127 din Constituția Republicii Moldova.**

*Statul ocrotește proprietatea și garantează realizarea dreptului de proprietate în formele solicitate de titular, dacă acestea nu vin în contradicție cu interesele societății.* Ocrotirea și garantarea dreptului de proprietate publică au la bază dispozițiile art. 9 și 127 din Constituția Republicii Moldova, dispoziții constituționale reflectate în reglementările cuprinse în legile adoptate în materie de proprietate publică precum și în deciziile Curții Constituționale de verificare a constituționalității legilor.

Așadar, regimul constituțional al **ocrotirii și garantării proprietății** presupune, pe de o parte, o atitudine generală de ocrotire din partea statului față de orice formă de proprietate, deci și față de proprietatea publică, indiferent de titular, iar pe de altă parte, o garantare a dreptului de proprietate, ale cărei conținut și limite se stabilesc prin lege.<sup>16</sup>

Întrucât menirea unei legi organice constă în a detalia prevederile și principiile constituționale, în materie de proprietate publică de-a lungul anilor de independență au fost adoptate un șir de acte normative care au ca obiect de reglementare proprietatea publică a colectivităților locale. Legea nr.523/1999<sup>17</sup> conține un capitol dedicat garanțiilor și apărării proprietății publice a unităților administrativ-teritoriale. Astfel, conform art. 10, în Republica Moldova dreptul de proprietate publică a unităților administrativ-teritoriale este recunoscut și **apărat** de lege. Totodată, statul **garantează** condiții juridice pentru exercitarea dreptului de proprietate publică a unităților administrativ-teritoriale egale condițiilor juridice de exercitare a dreptului la orice altă formă de proprietate. Nimeni nu are dreptul să retragă în mod forțat patrimoniul proprietarului public, cu excepția cazurilor prevăzute de legislația în vigoare, precum și să ceară comasarea bunurilor acestuia cu bunurile altui proprietar.

<sup>16</sup> Vedinaș V., Ciobanu Al. S. Reguli de protecție domenală aplicabile unor bunuri proprietate privată. București: Editura Lumina Lex, 2001, p. 69.

<sup>17</sup> Legea cu privire la proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale. În: Monitorul Oficial nr.124-125 din 11.11.1999.



Proprietatea publică este **ocrotită** prin conferirea prin norme de drept public a unui regim juridic de excepție, caracterizat prin inalienabilitate, imprescriptibilitate și insesizabilitate, rezultat al scoaterii acestor bunuri în afara circuitului comun. Încălcarea acestui regim juridic specific, constituit prin norme juridice imperative, deschide calea acțiunii în constatarea nulității absolute a actelor respective.<sup>18</sup> În acest sens, art.11 alin.2 al Legii nr. 523/1999, cât și art.5 alin.7 al Legii nr.29/2018<sup>19</sup>, statuează: actele juridice, civile și administrative, încheiate cu încălcarea prevederilor stipulate la articolele respective, *sunt lovite de nulitate absolută*. Sunt, astfel, lovite de nulitate absolută acele acte juridice prin care s-ar înstrăina bunuri proprietate publică sau s-ar constitui garanții reale asupra acestora, actele de urmărire silită a unor asemenea bunuri, precum cele de constituire a unor servituți convenționale, dacă acestea sunt incompatibile cu uzul sau interesul public căruia sunt destinate bunurile respective.

La fel, constituie o *garanție de apărare a proprietății publice* și înregistrarea de stat a acesteia, la oficiile cadastrale teritoriale. În acest sens, conform art. 1 al Legii nr.1543/1998<sup>20</sup>, domeniul de aplicare al acesteia își manifestă efectele asupra modului de creare și de ținere a cadastrului bunurilor imobile, prin care se asigură recunoașterea publică a dreptului de proprietate și a altor drepturi patrimoniale asupra bunurilor imobile, **ocrotirea** de către stat a acestor drepturi, susținerea sistemului de impozitare și a pieței imobiliare. Or, înregistrarea de stat a dreptului de proprietate (deci și al proprietății publice) se face în scopul: a) asigurării controlului de stat asupra contractelor și altor acte juridice cu terenurile, transmiterii drepturilor de la o persoană la alta în procesul circuitului juridic al terenurilor; b) constituirii unui **cadru juridic adecvat de apărare** a drepturilor persoanelor fizice și juridice asupra terenurilor; c) asigurarea transparenței informației despre terenuri și drepturile asupra lor, precum și liberul acces al persoanelor fizice și juridice la datele cadastrului bunurilor imobile despre toate drepturile înregistrate asupra terenurilor și altor bunuri imobile.

**Proprietatea publică aparține statului și unităților administrativ-teritoriale.** În calitate de subiecți ai dreptului public, statul și unitățile administrativ-teritoriale, în scopul realizării funcțiilor sale de bază – *de protecție, legislativă, economică*, sunt deținători ai unor împuterniciri și competențe deosebite, superioare celorlalte subiecte ale raporturilor de drept. Iar în calitate de subiecte

<sup>18</sup> Bălan E. Dreptul administrativ al bunurilor, București: Editura C.H. Beck, 2007, p.125.

<sup>19</sup> Legea privind delimitarea proprietății publice. În: Monitorul Oficial nr. 142-148 din 04.05.2018.

<sup>20</sup> Legea cadastrului bunurilor imobile. În: Monitorul Oficial nr. 44-46 din 21.05.1998, cu modificările și completările ulterioare.

de drept privat ele participă pe picior de egalitate la raporturi juridice cu alți subiecți de drept, fără a se distinge printr-o poziție și competență privilegiată.<sup>21</sup>

Pentru a participa în raporturile juridice cu caracter patrimonial, ca și orice subiect de drept, statul și unitățile administrativ-teritoriale dispun de anumite bunuri. Inițial, vom spune că termenul “bun” în literatura de specialitate<sup>22</sup> are două accepțiuni: în sens restrâns, sunt bunuri numai lucrurile care pot fi obiecte de drepturi și obligații patrimoniale, iar în sens larg, bunuri se consideră de asemenea drepturile și acțiunile patrimoniale - obiecte nemateriale. De asemenea, în doctrină<sup>23</sup>, noțiunea de bunuri, în sens larg, este folosită ca sinonim al noțiunii de activ al patrimoniului, ceea ce este justificat numai pentru cazurile când termenul “bun” vizează un anumit patrimoniu ce aparține unui subiect concret. În alte cazuri, considerăm că termenii “activ” și “bun” nu sunt identici, deoarece există bunuri care nu aparțin nimănui (de exemplu: bunuri vacante sau fără stăpân) și nu pot fi incluse ca activ în vreun patrimoniu.

Astfel, ansamblul bunurilor - elementele active ale patrimoniului care aparțin statului sau unităților administrativ-teritoriale - pe parcursul evoluției doctrinei juridice au fost denumite domeniu, iar bunurile înseși - bunuri domeniiale.<sup>24</sup>

Conform accepțiunii actuale, atât statul, cât și unitățile administrativ-teritoriale sunt persoane juridice de drept public care au o dublă calitate: participanți ai raporturilor de drept public și de drept privat. Însă, în vederea realizării atribuțiilor și pentru a participa la raporturile juridice amintite, ambii trebuie să dispună de un anumit patrimoniu.

Conform legislației Republicii Moldova, în proprietatea unităților administrativ-teritoriale pot fi următoarele categorii de bunuri: terenurile pe care sunt amplasate construcții de interes public local; clădirile în care își desfășoară activitatea consiliul local și primăria, precum și instituțiile publice de interes local – bibliotecile, muzeele, spitalele, policlinicile; piețele publice, rețelele stradale, parcurile publice; monumentele de interes public local; terenurile ocupate de păduri, lacuri, zone de protecție și zone sanitare de interes local; obiecte acvatiche situate integral pe teritoriul unității administrativ-teritoriale, conform Codului Apelor (art.2/3); bunurile întreprinderilor și instituțiilor locale bugetare cu caracter social-cultural, de învățământ, de ocrotire a sănătății și de cultură (inclusiv informația tehnico-științifică, tehnologică și de altă natură).

<sup>21</sup> Bălan E. Domeniul administrativ. București: Editura Lumina Lex, 1998, p. 9-10.

<sup>22</sup> Dogaru I., Cercel S. Teoria generală a drepturilor reale. București: Editura ALL Beck, 2001, p. 35.

<sup>23</sup> Adam I. Drept civil. Drepturile reale. București: Editura ALL BECK, 2002, p. 27.

<sup>24</sup> Giurgiu L. Domeniul public. Repere juridice. București: Editura Tehnica, 1997, p. 45-47.

Analizând conținutul material al domeniului - totalitatea bunurilor menționate mai sus și care aparțin unităților administrativ-teritoriale - se constată că există deosebiri esențiale între diferite categorii de bunuri în ce privește natura și modul lor de administrare, destinația, utilizarea și modul de înstrăinare. În acest sens, unele bunuri servesc tuturor și sunt de o importanță generală (de exemplu: râurile, piețele, drumurile, teatrele, porturile, templele, zidurile cetății),<sup>25</sup> altele sunt bunuri pe care statul și unitățile administrativ-teritoriale le posedă și le administrează ca niște particulari, producându-i venituri pe care le pot înstrăina după regulile dreptului comun și care, în principiu, nu se deosebesc cu nimic de bunurile proprietate privată.<sup>26</sup>

De asemenea, trebuie de menționat că atât pentru legislație, cât și pentru doctrina juridică din Republica Moldova, noțiunea **domeniu public** constituie o novațiune care până în prezent, cu anumite excepții<sup>27</sup>, nu posedă o fundamentare teoretică și reglementare normativă suficientă. Analiza situației actuale din domeniul reglementării raporturilor patrimoniale ale subiecților de drept public permite a constata că discuțiile în jurul noțiunii de domeniu public sunt foarte utile și prezintă un interes nu numai teoretic, dar mai ales practic, pentru că domeniul public este supus unui regim juridic deosebit de cel aplicabil domeniului privat.

Legiuitorul constituant, din punctul de vedere al determinării sferei proprietății publice, prevede expres că un bun proprietate publică nu se poate afla decât fie în proprietatea statului, fie în cea a unităților administrativ-teritoriale.

Observăm că, criteriul implicit de distincție între bunurile care vor constitui sfera proprietății statului și cele care se vor include în sfera proprietății publice a unităților administrativ-teritoriale îl reprezintă cel al interesului bunului respectiv, adică **interesul public**.

**La alin.4 art.127** din Constituția Republica Moldova regăsim folosite următoarele **tehnici** (prevederi): a) determinarea expresă a categoriei bunurilor respective: este vorba despre spațiul aerian, căile de comunicație etc.; b) precizarea genului, urmând să-i revină legiuitorului organic misiunea de a determina specia – nu regăsim înșiruite căile terestre, aeriene, navale etc., or orice mijloc

<sup>25</sup> Berzoianu D. Drept administrativ. București: Universitatea Independentă *Dimitrie Cantemir*. 1992, p.112.

<sup>26</sup> Puținele deosebiri care există în acest sens țin de faptul că bunurile date aparțin unor subiecți speciali, deosebiți: statul și unitățile administrativ-teritoriale. Furdui V. Patrimoniul unităților administrativ-teritoriale în contextul descentralizării și consolidării autonomiei locale. Congresul Autorităților Locale din Moldova (CALM). Chișinău: Editura ARC, 2014, p. 25-26.

<sup>27</sup> A se vedea în acest sens art.471 din Codul Civil al Republicii Moldova modernizat.

care primește destinația de cale de comunicație se circumscrie sferei bunurilor domeniului public; c) folosirea „interesului public” ca și criteriu determinant pentru apartenența la domeniul public: „*apele și pădurile ce pot fi folosite în interes public*”; d) norma de trimitere la o lege organică, prin intermediul căreia să se poată lărgi sfera bunurilor proprietății publice: „*precum și alte bunuri stabilite de lege*”. Observăm că art.127 alin.4 din Constituția vorbește doar de lege, fără a preciza despre ce fel de lege este vorba, caracterul organic al acesteia rezultând din coroborarea art.127 alin.4 cu art.72 alin.3 lit.i) din Constituția Republicii Moldova, și anume, prin lege organică se reglementează „...*regimul juridic general al proprietății*”.

În baza celor relatate, reținem că textul constituțional nu epuizează sfera bunurilor proprietății publice, enumerarea având caracter exemplificativ și nu limitativ; criteriul generic a fost preferat de legiuitor, deoarece el îngăduie pentru viitor posibilitatea cuprinderii a cât mai multe bunuri, care pot fi considerate ca „specii” și care lărgesc sfera acestor bunuri.

### **Concluzii**

Din moment ce inalienabilitatea bunurilor proprietate publică ar fi prevăzută de Constituție, aceasta ar însemna că orice lege prin care s-ar înfrânge acest caracter juridic ar fi neconstituțională. Astfel, reafirmăm că inalienabilitatea bunurilor proprietate publică presupune scoaterea acestor bunuri din circuitul civil, ele neputând fi înstrăinate nici prin voința titularului dreptului de proprietate, nici prin voința celui care le deține și le administrează, în sensul larg al termenului, cu posibilitatea integrării acestor bunuri în circuitul civil prin intermediul modalităților îngăduite.

**Gheorghe GUȚU, doctor în științe administrative,  
cercetător științific,**

**Olga TRETIACOV, cercetător științific**

**2.9. INSTITUȚIA MEDIERII:  
CERCETARE COMPARATIVĂ REPUBLICA MOLDOVA  
ȘI STATELE CU O DEMOCRAȚIE AVANSATĂ**

**2.9. INSTITUTE OF MEDIATION:  
COMPARATIVE RESEARCH THE REPUBLIC OF MOLDOVA  
AND THE STATES WITH AN ADVANCED DEMOCRACY**

**Summary**

*This article presents the analysis of some legal and practical problems regarding the institution of mediation, reflected in the specialized literature of the last years in the Republic of Moldova, Romania and other countries, as well as some elements of comparative law in the matter of mediation, the way of organizing and approaching mediation in light of the provisions of the laws of some countries with an advanced democracy, part of the family of the European Union, but with different systems of law. And in the context of examining the comparative aspect of mediation, the similarities and especially its differences in the legislation of the different states are trying to be determined, thus determining its social and legal justification, as well as elaborating the corresponding recommendations in order to improve the legislation in force for a better knowledge. of mediation in the judicial environment in the Republic of Moldova. The main methods applied in the research are: analysis, synthesis, comparison, scientific investigation, etc.*

Traim într-o lume în care nimeni nu mai are timp să asculte, nimeni nu are timp să se oprească să gândească și să judece, dar fiecare vrea ca problema lui să fie rezolvată cu prioritate. Societatea evoluează, iar realitatea socială și cea economică impune noi reguli care să țină pasul cu necesitățile globale. Chiar dacă omul modelează societatea și societatea îl modelează pe acesta la rândul ei, creând tipare și impunând reguli sau soluții. Una dintre cele mai eficiente soluții în rezolvarea alternativă a problemelor dintre persoane atât la nivel individual (micro), cât și la nivel macro (grupuri, societăți, state) este medierea. Anume “abilitatea” medierii de a oferi tuturor participanților la conflict senzația de câștig a justificat integrarea acesteia într-un sistem judiciar.

Dar, noul este privit în general cu scepticism de tradiționaliști, însă cu atât mai mult utilitatea lui se impune pentru a schimba societatea și modul de gândire la nivel de individ prin rezultatele pe care acesta le oferă.

Din studiul literaturii de specialitate și legislației Republicii Moldova, a României, cât și a altor state rezultă că instituția medierii este foarte puțin

tratată, sau deloc, în codurile acestora, și mai mult în legi speciale.<sup>1</sup> În literatura de specialitate, chestiunile ce țin de instituția medierii au fost supuse cercetărilor științifice la diferite etape ale dezvoltării doctrinei, continuând să rămână, și în prezent, în atenția cercetătorilor în domeniu.

Pentru sistemul juridic din Republica Moldova, medierea ca instituție aparte nu reprezintă o tradiție ce ar avea rădăcini adânci atât în cultură, cât și în modul de percepție a justițiabilului în raport cu rolul și importanța ei. Însă istoria noastră a confirmat de-a lungul timpului importanța acestei instituții în calitatea sa de modalitate alternativă de soluționare a conflictelor în afara sălii de judecată. Astfel, dacă e să facem o repercusiune în istoria dreptului moldovenesc, ne convingem că medierea de fapt a existat, dar sub o altă înfățișare. Spre exemplu, judecătorii de pace care au existat în istoria noastră încă de la începutul civilizației geto-dace, cu mai bine de două mii de ani în urmă și până la mijlocul anilor 30 ai secolului XX. Or, acel sfat al „oamenilor buni și bătrâni”, care activau în obștile/satele noastre în calitate de instanță de judecată primară, prin simplu fapt că examinau doar neînțelegerile neîsemnate dintre membrii obștii,<sup>2</sup> având în fond competența de a împăca părțile în proces nu se prea deosebește de actuala instituție a medierii.

În Republica Moldova, instituția medierii ca profesie liberală distinctă, pentru prima dată a apărut odată cu adoptarea Legii nr.134 din 14.06.2007 cu privire la mediere, publicată la 07.12.2007 în Monitorul Oficial nr. 188-191 și intrată în vigoare la 01.07.2008. Ulterior, sub motivul că serviciile de mediere din Moldova (inclusiv Consiliul său de conducere) au un caracter formalizat și ineficient datorită nivelului de cultură juridică din țară, în contextul implementării Strategiei de reformare a sectorului justiției pentru anii 2011-2016, legea dată a fost înlocuită cu o lege nouă, cu aceeași denumire - Legea nr. 137 din 03 iulie 2015 cu privire la mediere.<sup>3</sup>

Spre deosebire de legea inițială, noua lege cu privire la mediere reglementează competența instituțiilor statului în domeniul medierii, stabilește condiții suplimentare pentru dobândirea calității de mediator, delimitează posibilitatea

<sup>1</sup> Tudor Vasilica-Leontina. Medierea în domeniul penal la nivel național și internațional. Rezumatul tezei de doctor în drept. ULIM, 2019, p. 6.

<sup>2</sup> Rotaru M. Istoria dreptului românesc. Chișinău: Editura ASEM, 2008, pag. 88. / Aramă E. Istoria dreptului românesc. Chișinău, 1998, p. 61; / Bantuș Ig.; Bantuș M. Istoria statului și dreptului Republicii Moldova. Chișinău, 2001, p. 46-65.

<sup>3</sup> Legea Republicii Moldova cu privire la mediere nr.137 din 03.07.15. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.224-233 din 21.08.15.

practicării medierii contra plată sau cu titlu gratuit (pe principii de voluntariat), face accent pe medierea în domenii specifice (social/comercial/penal/familial) – specializarea mediatorilor. În prezent, în Moldova această metodă de soluționare a conflictelor încă nu s-a extins suficient de mult. Medierea și arbitrajul sunt două instituții-cheie de soluționare extrajudiciară, dar valorificarea acestora rămâne a fi la un prag scăzut. Cu toate acestea, medierea se propulsează încet, dar sigur, în viața socială, pentru că este necesar ca fiecare să înțeleagă că prin utilizarea acestui instrument de alternativă de stingere a conflictelor pe cale amiabilă se câștigă timp și bani în rezolvarea litigiului dintre părți prin reducerea timpului care poate fi pierdut prin îndeplinirea diferitelor cerințe pe care justiția, prin actele de procedură, le solicită. Utilizată în unele țări sub denumirea de justiție transformativă,<sup>4</sup> justiție restaurativă<sup>5</sup> sau justiție reparatorie,<sup>6</sup> medierea aduce un aport de echilibru în viața societății care începe să conștientizeze obligațiile și consecințele acțiunii fiecăruia raportate la drepturile celorlalți.<sup>7</sup> Totuși, ținem să menționăm că, unele ONG-uri și companii juridice o folosesc pe larg în practica lor și au acumulat chiar o anumită experiență în domeniu.<sup>8</sup>

Pozitiv este faptul că avem o lege a medierii care, în mare parte, răspunde cerințelor actuale. Chiar dacă legea nu este perfectă, ea este perfectibilă și posibilitatea modificării ei există, însă nu este de dorit să modifici o lege înainte de aplicarea ei. În timp, în funcție de evoluția profesiei de mediator în peisajul autohton, se va impune cu siguranță o modificare a legii, atât în privința problemelor identificate până acum, cât și în privința evoluțiilor viitoare.<sup>9</sup>

În sensul legii cu privire la mediere, atât cea veche, cât și actuala, *a media* înseamnă a interveni între părțile ostile aflate în conflict și a le conduce spre schimbarea atitudinii și a percepției pe care le au una față de alta în direcția

<sup>4</sup> Roberta A. Baruch Bush, Joseph P. Folger. The promise of mediation: the transformative approach to conflict. Printed in United States of America, Jossey-Bass. San Francisco: A Wiley Imprint, 2005, p. 83-84.

<sup>5</sup> Kevin Yl Tan, Thio Li-Ann. Singapore. 50 constitutional moments that defined a nation. Published by Marshall Cavendish Edition, Singapore, 2015, p. 79-87.

<sup>6</sup> Daniel Zeno Șuștag. Filosofia medierii: o abordare filosofică a medierii. București: Universul Juridic, 2013, p. 232.

<sup>7</sup> Tudor Vasilica-Leontina. Elemente de drept comparat în materia medierii. In: Legea și Viața, nr.2 2017, p. 38.

<sup>8</sup> Surujiu Victor. Medierea în Moldova: la modă, dar nepopulară. [citată 9 septembrie 2019]. Disponibil: <https://noi.md/md/analitica/medierea-in-moldova-la-moda-dar-nepopulara>.

<sup>9</sup> Frunză Iurie. Organizarea profesiei de avocat în Republica Moldova. Chișinău, 2011, p. 52.

identificării modalității/modalităților ieșirii din conflict/litigiu. Însă potrivit art.21 din Legea medierii nr.137/2015, medierea poate fi inițiată de către oricare dintre părți, din proprie inițiativă, precum și la recomandarea autorităților publice, instanțelor judecătorești sau organului de urmărire penală. În cadrul procesului judiciar, instanța propune părților să participe la o ședință de informare cu privire la soluționarea litigiilor prin mediere. Medierea se bazează pe încrederea pe care părțile o acordă mediatorului, ca persoană aptă să faciliteze negocierile dintre ele și să le acorde asistență în soluționarea conflictului prin obținerea unei soluții reciproc acceptabile, eficiente și durabile. Părțile pot recurge la mediere benevol, inclusiv după pornirea unui proces în instanța judecătorească sau arbitrală, în orice fază a acestuia, convenind să soluționeze, pe această cale, orice conflict în materie civilă, comercială, de familie, contravențională, penală, precum și în alte materii, în condițiile prevăzute în Legea cu privire la mediere. Mediatorul în Moldova desfășoară activitate de liber-profesionist, de interes public, care nu constituie activitate de întreprinzător și nu poate fi raportată la o astfel de activitate. Activitatea de mediator este compatibilă cu orice altă profesie sau activitate, dacă actele legislative care reglementează profesiile sau activitățile respective nu prevăd altfel. Mediatorii sunt liberi în alegerea strategiilor, tehnicilor și tacticilor de lucru în cadrul procesului de mediere. Medierea, ca metodă licită, alternativă de soluționare a conflictelor este practică în mai multe țări.

În cele ce urmează vom face o analiză comparativă a instituției medierii în unele state cu o democrație avansată din Europa. Inițial vom accentua că majoritatea țărilor europene au adoptat reglementări în domeniul medierii în ultimii 15-20 ani: Albania are o lege a medierii din anul 2003, Austria din 2003, Bulgaria din 2004 (Codul de Procedură Civilă din 2007 este sincronizat cu legea medierii), Republica Cehă din 2001 (Legea nr.257/2000, care a intrat în vigoare la 1 ianuarie 2001), Croația din 2003, Macedonia de Nord din 2006, Norvegia din 2004 (însă din 1991 aici există Servicii de Mediere la nivel Municipal), România din 2006, Serbia din 2005, Suedia din 1 iulie 2002, Ungaria din 2002. Vom preciza că în unele state europene tendințe de realizare a medierii în diferite proceduri specifice au apărut mai înainte. În Austria – procesul de mediere a început prin anii 80 ai sec. XX, când populația a devenit preocupată de victimele infracțiunii. După introducerea medierii victimă-infractor în Legea cu privire la minori din 1988, medierea victimă-infractor pentru adulți a fost înaintată pentru legislație în 1991. A fost lansat proiectul-pilot care treptat s-a extins pe întreg teritoriul. La 25 februarie 1999, Adunarea Națională



a adoptat modificarea legii din Codul de Procedură Penală, care a intrat în vigoare la 1 ianuarie 2000, acordând medierii victimă-infractor bază legală. În anii 80-90 un șir de proiecte comunitare și nestatutare au fost introduse în Anglia și în Țara Galilor, care au avut ca obiectiv principal promovarea unei alternative mai bune în sistemul justiției penale. În acest scop, prin mai bune se subînțeleg obiective secundare, cum ar fi: despăgubirea victimei, medierea care duce la împăcare, asistența victimei, devierea și reducerea recidivei. Însă nu exista vreo bază legală pentru aplicarea justiției restaurative cu infractorii adulți. În cazul infractorilor minori, a fost introdus un regim nou prin Actul cu privire la Infracțiune și Dezordine din 1998 și prin Actul de Justiție Juvenilă și Evidență Penală din 1999.<sup>10</sup> De remarcat este și faptul că legislația din domeniul medierii aplicabilă în Europa este inspirată preponderent de modelul american, model care și-a dovedit eficiența de-a lungul timpului.

#### **a) Marea Britanie**

În Marea Britanie medierea a cunoscut o dezvoltare foarte rapidă, în special în perioada anilor '90 ai sec. XX. Până în prezent instituția medierii nu a suferit modificări. Guvernul și practicienii în drept din Anglia și din Țara Galilor cunosc avantajele medierii și încurajează utilizarea acesteia ca mecanism alternativ care poate fi utilizat, după caz, în vederea soluționării litigiilor fără a se ajunge în instanță. Ministerul Justiției este responsabil pentru politica privind medierea familială și în materie civilă, inclusiv pentru promovarea acesteia, întrucât nu se aplică decât în Anglia și Țara Galilor. În Scoția există doar medierea în materia penală. În Anglia și Țara Galilor aceste două tipuri de mediere se desfășoară prin Ministerul Justiției, autoritate responsabilă de politica privind medierea, inclusiv promovarea acesteia. Menționăm că aici este posibil ca părțile în litigiu să beneficieze de ajutor financiar pentru un serviciu de mediere, inclusiv pentru asistența juridică pentru mediere (cu condiția respectării criteriilor prevăzute în mod obișnuit în materie).

Medierea în Anglia și în Țara Galilor este aplicată pentru soluționarea unei game variate de litigii în materie civilă și comercială din viața de zi cu zi - inclusiv probleme legate de locuințe, litigii de afaceri, litigii în materie de dreptul muncii, cereri cu valoare redusă, creanțe, litigii privind delimitarea proprietăților, cereri în despăgubire în caz de vătămare corporală, cereri de reparare a prejudiciului cauzat din neglijență, precum și litigii privind viața în

<sup>10</sup>Dolea Igor et al. Raport de evaluare și monitorizare a implementării instituției medierii în Republica Moldova. Chișinău: Institutul de Reforme Penale, 2009, p. 7.

comunitate, cum ar fi tulburarea liniștii publice și hărțuirea. Medierea poate fi utilizată și în cazul litigiilor familiale, inclusiv al divorțului sau al desfacerii unui parteneriat civil, al cererilor în temeiul Legii privind copiii (*Children Act*), inclusiv dreptul de vizitare și locul de reședință al copilului. Medierea nu poate fi utilizată doar de foștii parteneri sau soți. De exemplu, bunicii pot să utilizeze medierea familială pentru ajungerea la un acord care să le permită să aibă în continuare o relație cu nepoții lor. Cele mai de succes domenii în mediere, cu o rată de 97% de succes, sunt medierea victimă-atacator, mai ales în cazul tinerilor aflați la prima sau a doua infracțiune, medierea online (a cărei popularitate este în creștere (costul unei medieri online este înjumătățit comparativ cu cea tete-a-tete)).<sup>11</sup> Însă cele mai frecvente cazuri de utilizare a medierii în Anglia și în Țara Galilor sunt cele legate de litigiile civile/comerciale și familiale, iar în Scoția - cele legate de cazuri penale. Acestea au o reglementare distinctă. Mai mult decât atât, în Scoția procurorii pot efectua urmărirea penală doar după ce au finalizat procesul de mediere.

*Medierea în materie civilă.* Pentru a asigura calitatea medierii recomandate de instanță în litigiile în materie civilă (cu excepția litigiilor familiale judecate de instanțe din Anglia și din Țara Galilor), Ministerul Justiției și Serviciul Majestății Sale pentru curți și tribunale (*Her Majesty's Courts and Tribunals Service* - HMCTS) au instituit două proceduri de mediere în materie civilă care permit părților să își soluționeze litigiile în funcțiile de valoare cererilor. Serviciul de mediere pentru cererile cu valoare redusă (*Small Claims Mediation Service*) este un serviciu intern furnizat și administrat de HMCTS, care soluționează litigii având ca obiect sume mai mici de 10 000 GBP. Pentru litigiile care au ca obiect sume mai mari, de peste 10 000 GBP, Ministerul Justiției, în colaborare cu Consiliul pentru mediere în materie civilă (Civil Mediation Council – CMC)<sup>12</sup>, a introdus o schemă de acreditare prin intermediul căreia organizațiile care furnizează servicii de mediere pot să solicite să fie incluse în registrul mediatorilor în materie civilă și instanțele pot să îndrume către mediere părțile în litigii care pot fi soluționate prin acest mecanism. Menționăm că CMC este o organizație ce reprezintă mediatorii în materie civilă și comercială.

<sup>11</sup> Cercetarea situației privind nivelul de informare a grupurilor-țintă, atitudinea față de mediere, serviciile de mediere și de mediatorii realizați de BDR Associates Strategic Communication, Chișinău, 2015, p. 5. [citată 8 septembrie 2019]. Disponibil: [http://www.justice.gov.md/public/files/file/Noutati/MEDIERE\\_analiza\\_situationala\\_final.pdf](http://www.justice.gov.md/public/files/file/Noutati/MEDIERE_analiza_situationala_final.pdf).

<sup>12</sup> Disponibil: [www.civilmediation.org](http://www.civilmediation.org) [citată 09.09.19] - traducere neoficială de către autor.

*Medierea familială.* În ceea ce privește litigiile de dreptul familiei, medierea face obiectul autoreglementării, fiind practică de o serie de organizații membre sau de organisme de acreditare la care sunt afiliați mediatorii. Aceste organisme s-au unit pentru a forma Consiliul pentru mediere familială (*Family Mediation Council - FMC*)<sup>13</sup> în vederea armonizării standardelor în medierea familială. O altă funcție a FMC este reprezentarea organizațiilor membre și a practicienilor în domeniul medierii familiale în general în ceea ce privește relațiile acestei profesii cu guvernul. FMC este un organism neguvernamental. Totuși, acesta are un rol central în rândul organizațiilor sale membre, care sunt, de asemenea, organizații/asociații neguvernamentale și membri fondatori ai FMC. Cele mai importante sunt următoarele:

- *DR Group*;
- *Family Mediators Association*;
- *National Family Mediation*;
- *College of Family Mediators*;
- *Resolution*;
- *The Law Society*.

Guvernul nu are în prezent în vedere instituirea unui organism de reglementare privind medierea în materie civilă sau familială. Costurile medierii se bazează pe un tarif fix, în funcție de suma care face obiectul litigiului. Pentru părțile care nu își pot permite să suporte costurile aferente medierii și care îndeplinesc condițiile necesare pentru a beneficia de asistență, există un serviciu gratuit de mediere furnizat de organizația non-profit *Law Works*.

Spre comparație, în Republica Moldova, Legea nr. 137 din 03 iulie 2015 cu privire la mediere de asemenea prevede medierea în domenii specifice, precum medierea în litigiile civile, inclusiv cu element de extraneitate, medierea în litigiile de familie, medierea în litigiile privind protecția consumatorilor, în litigiile de muncă, în litigiile izvorâte din raporturile de contencios administrativ, medierea în cauzele penale și contravenționale. Și Codul de Procedură Civilă<sup>14</sup>, prin capitolul XIII/1 (art. 182<sup>1</sup>.- 182<sup>5</sup>), introdus prin LP31 din 17.03.17, prevede *medierea judiciară* în cazurile ce țin de: a) protecția consumatorilor; b) litigiile de familie; c) litigiile privind dreptul de proprietate asupra bunurilor între persoane fizice și/sau juridice de drept privat; d) litigiile de muncă;

<sup>13</sup> Disponibil: [www.familymediatconcil.org.uk/resources/codeprac+090910.pdf](http://www.familymediatconcil.org.uk/resources/codeprac+090910.pdf).  
[traducere neoficială], [citat 09.09.19].

<sup>14</sup> Codul de Procedură Civilă al Republicii Moldova nr. 225/2003 (republicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 130–134, 2013, art. 415).

e) litigiile care rezultă din răspunderea delictuală; f) litigiile succesoriale; g) alte litigii civile a căror valoare este sub 200 000 de lei, cu excepția litigiilor în care s-a pronunțat o hotărâre executorie de intentare a procedurii de insolabilitate. Pe post de mediator în asemenea situații este instanța de judecată, adică judecătorul. Iar dacă litigiul nu a putut fi soluționat în termen de 45 de zile de la data la care a fost fixată prima ședință de soluționare amiabilă a litigiului, ori părțile nu au ajuns la un consens în privința tuturor pretențiilor, instanța de judecată, în termen de 3 zile de la primirea refuzului sau expirarea termenului de mediere judiciară emite o încheiere nesuscetibilă de atac cu privire la încetarea procedurii de mediere judiciară și transmite dosarul instanței judecătorești pentru repartizare aleatorie unui alt judecător sau, după caz, unui alt complet de judecată, care va judeca cauza în continuare după regulile generale ale procedurii civile. Astfel, observăm că procedura în cauză, de mediere judiciară, mai mult duce la tergiversarea nejustificată a examinării cauzelor enunțate în aceste categorii de cauze civile. Respectiv, mult mai rațional ar fi dacă pentru asemenea cauze, dar și pentru alte, legislatorul ar institui procedură obligatorie de mediere în afara procesului judiciar, incluzând restituirea cererii de chemare în judecată dacă părțile nu s-au adresat inițial la un mediator autorizat – etapă obligatorie prealabilă adresării în instanță, respectiv, cu excluderea capitolului XIII/1 din Codul de Procedură Civilă. Or, faptul că se evită realizarea pe scară largă a medierii în afara cadrului organizat al sistemului judiciar face ca ea să fie puțin cunoscută atât de către justițiar, cât și de către justițiabili, fapt care este în detrimentul tuturor.

În ceea ce privește *menținerea standardelor profesionale*, observăm că în Anglia și în Țara Galilor actualmente nu există un cod național de conduită pentru mediatori specifici Angliei și Țării Galilor. Totuși, pentru a primi acreditarea din partea CMC, prestatorul de servicii de mediere în materie civilă trebuie să adere la un cod de conduită – Codul de Conduită al Uniunii Europene fiind utilizat ca model. Profesiunea de mediator se autoreglementsază, iar guvernul nu are niciun rol în încurajarea aderării la niciun cod voluntar. Registrul mediatorilor în materie civilă (*Civil Mediation Directory* - CMC) este un instrument de căutare ce permite găsirea unui mediator care își poate oferi serviciile într-un loc ce convine ambelor părți. Site-ul internet al CMC și al organizațiilor de mediere înregistrate pe acest site furnizează mai multe informații cu privire la mediere și la serviciile oferite.

În Anglia și în Țara Galilor nu există niciun organism național de formare pentru mediatorii în materie civilă. Mediatorii în materie civilă urmează cursuri

de formare în sectorul privat, care se autoreglementează. Corpul profesional se autoreglementează și asigură formarea membrilor săi. Mediatorii în litigii de dreptul familiei provin dintr-o gamă variată de domenii de activitate, inclusiv juridic, terapeutic și din cadrul serviciilor sociale, și nu există cerințe legale potrivit cărora aceștia trebuie să efectueze stagii de formare specializată. Cu toate acestea, diversele organizații care acordă acreditarea/calitatea de membru organizează propriile cursuri de formare și au propriile standarde profesionale care includ cerințe de formare. Însă mediatorii care își exercită activitatea în temeiul unui contract prin care beneficiază de finanțare de la bugetul public trebuie să îndeplinească standarde deosebit de ridicate în materie de acreditare și formare pentru a putea oferi servicii de organizare a unei reuniuni de informare și de evaluare cu privire la mediere (*Mediation Information and Assessment Meeting* - MIAM) și servicii de mediere.

Costurile (onorariile) medierii în Anglia și Țara Galilor variază în funcție de prestatorul de servicii și nu sunt reglementate de stat. În materie civilă, costurile medierii depind de quantumul care face obiectul și de timpul necesar pentru desfășurarea acestui proces. Tarifele pentru furnizarea de servicii de mediere practicate de organizațiile înscrise în registrul online sunt disponibile pe site-ul internet al justiției. Organizația non-profit *LawWorks* furnizează cu titlu gratuit servicii de mediere persoanelor care nu pot suporta costurile aferente.

Acordurile de mediere în Anglia și Țara Galilor sunt executorii, ținând puterea unui titlu executoriu. Și aceasta datorită Directivei 2008/52/CE<sup>15</sup>, pusă în aplicare în Regatul Unit, care, în temeiul Regulamentului privind medierea transfrontalieră din 2011 (SI 2011 nr. 1133), permite părților la un litigiu să solicite ca un acord scris ce este rezultatul medierii să fie executoriu. În temeiul acestei directive a Consiliului Europei statele membre sunt obligate să informeze Comisia Europeană cu privire la instanțele judecătorești și alte autorități competente să primească astfel de cereri. Pentru Anglia și Țara Galilor, informații privind instanțele competente sunt disponibile pe site-ul internet al Serviciul Majestății Sale pentru curți și tribunale (*Her Majesty's Courts and Tribunals Service* - HMCTS).<sup>16</sup> Astfel, părțile la litigii în materie civilă

<sup>15</sup> Directiva 2008/52/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 21 mai 2008 privind anumite aspecte ale medierii în materie civilă și comercială, publicată: JO L 136, 24.5.2008, p. 3. [citată 07 septembrie 2019]. Disponibil: [www.justice.gov.uk/contacts/hmets](http://www.justice.gov.uk/contacts/hmets).

<sup>16</sup> Her Majesty's Courts and Tribunals Service [citată 09.09.19]. Disponibil: <https://civilmediation.org>

introduse în instanță, care au ajuns la un acord prin intermediul medierii, pot solicita curții ca acest acord să devină un ordin judecătoresc. Odată ce a fost aprobat de un judecător, acordul are un caracter juridic obligatoriu și devine executoriu, în cazul în care curtea consideră că acordul în cauză este echitabil. Iar părțile la litigiile în materie de dreptul familiei care au ajuns la un acord prin reprezentanții lor juridici sau prin mediere pot solicita curții ca acest acord să devină un ordin judecătoresc obligatoriu, în cazul în care curtea consideră că acordul în cauză este echitabil. Aici accentuăm că este mai probabil ca aceasta să se întâmple în cazul acordurilor de natură financiară, mai degrabă decât în cazul acordurilor care au ca obiect copie.

#### **b) Germania**

La 26 iulie 2012 a intrat în vigoare în Germania Legea privind medierea (*Mediationsgesetz*).<sup>17</sup> Acesta este primul act legislativ care reglementează în mod formal serviciile de mediere în Germania. Legea dată transpune Directiva europeană 2008/52/CE privind medierea în dreptul german. Însă, menționăm, că domeniul de aplicare a Legii germane privind medierea depășește cerințele directivei europene. Însă, în timp ce Directiva vizează doar litigiile transfrontaliere în materie civilă și comercială, Legea germană privind medierea acoperă toate formele de mediere din Germania, indiferent de tipul litigiului sau de locul de reședință al părților implicate. Medierea este utilizată cu preponderență în domenii precum dreptul familiei, drepturile de succesiune și dreptul comercial. Respectiv, există numeroase organizații care oferă servicii de mediere, organizații precum: Asociația federală de mediere familială, Asociația federală de mediere, Asociația federală de mediere în mediul economic și profesional, Centrul de mediere, Asociația avocaților din Germania.

În general, recurgerea la mediere este întotdeauna permisă atunci când nu se prevede expres prin lege că un anumit tip de litigiu sau o anumită chestiune trebuie judecată în instanță. Domeniile în care medierea este utilizată cel mai frecvent sunt dreptul familiei, drepturile de succesiune și dreptul comercial.

Legea germană privind medierea cuprinde doar dispoziții generale, întrucât mediatorii și părțile implicate necesită suficient spațiu de manevră în cursul procesului de mediere. Astfel, legea definește inițial termenii de „mediere” și „mediator”, pentru a distinge medierea de alte căi de soluționare a litigiilor, spre exemplu, de arbitraj. Conform legii, medierea este un proces structurat prin care părțile implicate urmează în mod voluntar și autonom

<sup>17</sup> Articolul 1 din Legea pentru promovarea medierii și a altor căi de soluționare extrajudiciară a litigiilor din 21 iulie 2012. În: *Bundesgesetzblatt*, I, p. 1577.

o cale amiabilă de soluționare a litigiului, cu ajutorul unuia sau mai multor mediatori. Mediatorii în Germania sunt persoane independente și imparțiale, fără putere de decizie, care îndrumă părțile implicate pe parcursul procedurii de mediere. Legea germană evită în mod intenționat stabilirea unui cod de conduită precis pentru procedura de mediere. Aceasta prevede o serie de obligații în materie de divulgare de informații și de restricții asupra activității, pentru a proteja independența și imparțialitatea profesiei de mediator. De asemenea, legislația obligă în mod formal mediatorii să păstreze cu strictețe confidențialitatea informațiilor legate de client.

Legea promovează soluționarea amiabilă a litigiilor prin includerea unei serii de stimulente diferite în codurile de procedură oficiale (de exemplu, Codul de Procedură Civilă, *Zivilprozessordnung*). Astfel, de exemplu, atunci când părțile introduc o acțiune în materie civilă în instanță, acestea vor trebui să declare dacă au încercat deja să soluționeze litigiul pe căi extrajudiciare, cum ar fi medierea, și dacă există anumite motive pentru care nu au luat în considerare recurgerea la o astfel de procedură. De asemenea, instanța poate sugera ca părțile să încerce soluționarea conflictului prin mediere sau o altă formă de soluționare extrajudiciară. Iar în cazul în care părțile refuză să aplice această opțiune, instanța poate dispune suspendarea procedurilor.

Asistența juridică pentru mediere nu este avută în vedere în prezent. Spre deosebire de Anglia, în Germania părțile în litigiu nu pot să beneficieze de ajutor financiar din partea statului pentru un serviciu de mediere, inclusiv pentru asistența juridică pentru mediere. În Germania medierea nu este gratuită, iar plata face obiectul unui acord între mediatorul privat și părțile implicate. Nu există nici dispoziții care să reglementeze onorariile pentru mediere și nu sunt disponibile statistici privind costurile. Însă, se poate presupune în mod realist că onorariile variază aproximativ între 80 EUR și 250 EUR pe oră pentru avocați în litigii neînsemnate.

Nu există în Germania nici dispoziții legale care să definească profilul profesional al unui mediator. De asemenea, accesul la profesie nu este reglementat. Mediatorii înșiși trebuie să se asigure că dețin cunoștințele și experiența necesare (prin formare adecvată și cursuri de perfecționare continuă) pentru a îndruma părțile în mod corespunzător pe parcursul procesului de mediere. Legea germană prevede cunoștințele generale, competențele și procedurile care trebuie dobândite printr-o formare prealabilă adecvată. Orice persoană care întrunește aceste criterii poate exercita profesia de mediator. Nu există o vârstă minimă legală stabilită în acest sens și nicio cerință, de exemplu, ca un mediator să fi absolvit studii universitare.

Ministerul Federal al Justiției este abilitat să elaboreze reglementări prin care să introducă criteriile suplimentare privind formarea și perfecționarea profesională pentru profesie. În acest caz, persoanele care au urmat un tip de formare care corespunde cerințelor unor astfel de reglementări ar avea dreptul să utilizeze titlul de „mediator autorizat” (*zertifizierter Mediator*). Însă, în prezent nu este avută în vedere o astfel de inițiativă oficială. Actualmente, formarea ca mediator este furnizată de asociații, organizații, universități, întreprinderi și chiar persoane fizice.

De asemenea, menționăm că Guvernul federal are obligația legală de a înainta un raport Bundestag-ului (Camera inferioară a Parlamentului) cu privire la impactul legii în termen o dată la cinci ani de la punerea în aplicare a acesteia. Totodată, Guvernul trebuie să stabilească dacă este necesară introducerea de măsuri legislative suplimentare cu privire la formarea și perfecționarea profesională a mediatorilor.<sup>18</sup>

### c) România

Legea privind medierea și organizarea profesiei de mediator din România (Legea nr. 192/2006) a fost adoptată la data de 22 mai 2006 (cu aproape un an înaintea Republicii Moldova). Dispozițiile acesteia privind medierea conflictelor devin aplicabile în termen de o lună de la data întocmirii tabloului mediatorilor autorizați.

Articolul 2 din Legea 192/2006 permite părților să solicite medierea în *conflicte civile sau penale, de dreptul familiei și alte domenii juridice* conform prevederilor legale. Conflictele în *materie de protecție a consumatorilor și conflictele care fac obiectul unor drepturi la care se poate renunța*, pot fi de asemenea soluționate prin mediere. Cu toate acestea, chestiunile legate de drepturile personale nelegate de cele patrimoniale și drepturile la care nu se poate renunța nu pot face obiectul medierii.

Opțiunea de a recurge la mediere este voluntară în România. Părțile nu sunt obligate să solicite servicii de mediere și au opțiunea de a renunța la mediere în orice moment.<sup>19</sup> Cu alte cuvinte, părțile sunt libere să caute mijloace alternative de soluționare a conflictului/ disputei în orice moment, respectiv:

<sup>18</sup> Informație selectată și disponibilă de pe: [www.bmj.de/](http://www.bmj.de/) Ministerul Federal al Justiției (Bundesministeriums der Justiz); [www.bmev.de/](http://www.bmev.de/) - Asociația federală de mediere.; [www.bafm-mediation.de/](http://www.bafm-mediation.de/) - Asociația federală de mediere familială ; [www.bmwa.de/](http://www.bmwa.de/) - Asociația federală de mediere în domeniul economic și profesional și [www.mediation.anwaltverein.de/](http://www.mediation.anwaltverein.de/) - Asociația avocaților din Germania (citată 11 septembrie 2019).

<sup>19</sup> Chelaru R. Teorie și practică în medierea conflictelor. București: Editura Universitară, 2013, p. 27.



proceduri judiciare, arbitraj. Părțile interesate pot contacta un mediator înainte de a se prezenta atât în instanță, cât și pe parcursul procedurilor judiciare. Similar Republicii Moldova, legislația în vigoare a României îi obligă pe judecători să informeze părțile cu privire la posibilitatea de a opta pentru mediere și la avantajele acestei proceduri.

Instruirea în mediere este furnizată numai de sectorul privat, iar Consiliul de mediere este responsabil de autorizarea furnizorilor de cursuri de formare, asigurându-se că toate cursurile oferă programe de formare respectând aceleași standarde. Lista furnizorilor de formare este inclusă pe portalul web oficial al Consiliului de Mediere. Cursurile de formare ca mediator au loc periodic, mai multe informații putând fi obținute direct de la furnizorii de formare. Standardul de formare a mediatorului stabilește domeniile majore de studiu, obiectivele de învățare, aptitudinile ce trebuie dezvoltate până la sfârșitul programului de formare și metodele de evaluare. Furnizorii de formare autorizați de Consiliul de Mediere sunt responsabili pentru pregătirea materialelor și a suporturilor de curs, și a exercițiilor, cu respectarea cadrului stabilit de Standardul de formare a mediatorului, elaborat și adoptat de Consiliul de Mediere.

Onorariul convenit mediatorului este menționat în contractul de mediere, conform Legii 192/2006. Sumele sunt suportate de părți în mod egal, dacă nu se convine altfel.

Directiva 2008/52/CE oferă posibilitatea de a solicita ca textul unui acord scris ce rezultă în urma medierii să fie pus în aplicare. Statele membre informează Comisia cu privire la instanțele judecătorești sau alte autorități competente să primească astfel de cereri. În România acordul poate fi pus în aplicare prin hotărâre judecătorească sau prin legalizare notarială.

În ceea ce privește definirea profilului profesional al mediatorului, la data de 17 februarie 2007, Consiliul de Mediere din România a aprobat Codul de etică și Deontologie profesională a mediatorilor. Codul este obligatoriu pentru toți mediatorii autorizați incluși în Tabloul mediatorilor. Portalul web al Consiliului de mediere reprezintă sursa oficială principală de informații privind medierea în România.

### **Concluzii**

În statele cu o democrație avansată, medierea reprezintă o instituție relativ nouă pentru sistemul de justiție; - acolo unde medierea a fost instituționalizată și a fost creat spațiul de desfășurare și implementare sub tutela expresă a Ministerului Justiției, eficiența și eficacitatea sa sunt mult mai ridicate, spre deosebire de statele care nu au încredere în instituția medierii; - la nivel

europene se poate observa utilizarea la o scară largă a acestei proceduri, existând o serie de structuri oficiale în majoritatea statelor care au reglementat medierea și au introdus-o în mod oficial ca metodă de compromis, prin standardizarea și regularizarea acesteia; - diversificarea modalităților de realizare a conceptului justiției restaurative în funcție de tradițiile locale, sistemul legislativ și instituțional, este cea mai optimă. Doar prin utilizarea diferitelor forme ale instituției date se pot identifica legități și probleme utile pentru alte sisteme; - cadrul normativ actual în domeniul medierii din Republica Moldova este extrem de plasat în câmpul juridic de activitate, iar pregătirea specialiștilor este fragmentară și trecută în aria curriculară mai mult pedagogică cu elemente de drept decât de specializare și fortificare a practicii de lucru. Foarte mulți mediatori formați nu cunosc tipurile de mediere posibile și felul cum pot stabili strategiile, tehnicile și tacticile de lucru în cadrul unei proceduri de mediere. Fără o pregătire coerentă, coordonată a specialiștilor în materia organizării și promovării procesului de mediere nu putem vorbi despre încrederea cetățenilor în această formă de soluționare alternativă a conflictelor; - ținând cont de dezvoltarea socială și economică a țărilor în care medierea este implementată cu succes, recomandăm includerea în noua Strategie de dezvoltare a sectorului justiției, preconizată pentru anii 2020-2023, a unor acțiuni concrete de promovare a medierii la nivel de legislație, comunicarea practicilor de succes ale țărilor care practică medierea în calitate de metodă alternativă de soluționare a conflictelor cu obligarea organelor de drept să recurgă la procesul de mediere prin intermediul mediatorului; - în acest sens, atribuirea medierii a statutului de procedură obligatorie pentru litigiile de ordin familial, infracțiuni ușoare, fiscale, administrative sau civile, incluzând restituirea cererii de chemare în judecată dacă părțile nu s-au adresat inițial la un mediator (în cazurile prevăzute de lege) – etapă obligatorie prealabilă adresării în instanță, respectiv, cu excluderea capitolului XIII//1 – medierea judiciară din Codul de Procedură Civilă, or actualmente dispozițiile acestui capitol, în mare parte, duc doar la tergiversarea nejustificată a examinării cauzelor enunțate în alin. (1) art. 182/1.

Promovarea acestor exemple se consideră necesare pentru reliefaarea unor aspecte-cheie ce țin de modul de reglementare a instituției medierii și a elementelor ce catalizează dezvoltarea continuă a medierii, pentru a putea fi adaptate parțial sau integral la necesitățile și realitățile Republicii Moldova în calea ei spre marea familie a comunității europene.

**Lilia STEFU, cercetător științific stagiar**

## CAPITOLUL III

### DREPT PRIVAT

#### 3.1. EVOLUȚIA RĂSPUNDERII CIVILE DELICTUALE ÎN SPAȚIUL EUROPEAN. RĂSPUNDEREA CIVILĂ DELICTUALĂ PENTRU PREJUDICIILE CAUZATE DE PRODUSELE CU DEFECT

#### 3.1. EVOLUTION OF CIVIL LIABILITY IN THE EUROPEAN AREA. DELICTUAL CIVIL LIABILITY FOR INJURY CAUSED BY DEFECTIVE PRODUCTS

##### Summary

*If initially civil liability was interpreted through individualism, universalism and moralism, then over time it developed thanks to the conditions of public life, with the imposition of new forms of responsibility, including responsibility without fault. The basis of criminal liability is a process of logical and legal analysis, which justifies and argues the initiation of civil liability in order to obtain full compensation for damage and restore the equity and social order. The reparative function of criminal civil liability becomes paramount in relation to the sanction function of the guilty behavior of the responsible person.*

*Criminal liability for damage caused by defective products (defects) was caused by the achievements of scientific and technological progress in the consumer society in recent years, in turn the European Union states were looking for a normative act that would take into account both the interests of the producer and consumer, as well as economic and social conditions and consequences. Therefore, on July 25, 1985, the Council of the European Community adopted Directive 85/374/EEC on the approximation of laws, regulations and administrative provisions of the Member States concerning liability for defective products.*

*The Republic of Moldova made a commitment to the European Union to bring the horizontal legislative framework for the marketing of products in accordance with Directive 85/374 / EEC and in accordance with chapter XXXIII, the Criminal liability, in section 2, articles 2040-2046 of the Civil Code of the Republic of Moldova, our country fulfilled this obligation.*

## Noțiuni introductive

Schimbările din viața socială ce au avut loc în ultima vreme în spațiul european au determinat evoluția și dezvoltarea instituției răspunderii civile.

Răspunderea civilă, dacă inițial se interpreta prin individualism, universalism și moralism, pe parcursul timpului a evoluat datorită condițiilor vieții sociale, fiind impuse noi forme ale răspunderii civile delictuale, printre care și răspunderea fără culpă.

Reglementarea unor ipoteze de răspundere civilă delictuală fundamentate independent de orice culpă a condus la tendința de socializare a riscurilor, iar tendințele potrivit cărora persoana responsabilă trebuie să asigure repararea daunei și în acele situații, adică în care nu i se poate reproșa o anumită conduită defectuoasă, sunt criticate de unii și salutate de alții, ceea ce a condus la crearea unei rupturi între principiul clasic al răspunderii civile subiective, fundamentat tradițional pe ideea de culpă, și noile orientări privind răspunderea independent de orice culpă.

Instituirea noțiunii de „culpă obiectivă” a deformat noțiunea tradițională de culpă prin lărgirea inadmisibilă a conținutului acesteia, fenomen ce a condus la dezvoltarea masivă a domeniului asigurărilor destinate să garanteze repararea prejudiciilor în toate situațiile, indiferent de poziția subiectivă a persoanei responsabile, prin preluarea sarcinii reparației de către asigurator în temeiul contractului încheiat.

În spațiul european, ia naștere principiul precauției, care a evoluat de la o concepție filosofică către o normă juridică statuată în Tratatul de la Maastricht din 1992<sup>1</sup>, normă implementată în urma presiunilor publice generate de catastrofele<sup>2</sup> greu de imaginat ce au traversat Europa: cea a sângelui contaminat și boala vacii nebune<sup>3</sup>.

Toate acestea confirmă o nouă atitudine socială și individuală față de riscurile, amenințările și vulnerabilitățile din societatea modernă. În materia dreptului internațional al mediului, principiul precauției are o aplicație directă în cauzele privind lupta împotriva poluării marine<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Tratatul privind Uniunea Europeană – "Tratatul de la Maastricht", care a pus bazele Uniunii Europene a fost semnat de Consiliul European la 7 februarie 1992 în localitatea olandeză Maastricht, reprezentând cea mai profundă schimbare a tratatelor de la înființarea Comunității Europene.

<sup>2</sup> Boala cu denumirea encefalopatie spongiformă bovină („ESB”), cunoscută și sub numele de „boala vacii nebune”, a fost depistată pentru prima dată în Regatul Unit în 1986.

<sup>3</sup> Anghel Doina. Răspunderea juridică privitoare la protecția mediului. București: Editura Universul Juridic, 2010, p. 81.

<sup>4</sup> Duțu Mircea. Dreptul internațional al mediului. București: Editura Economică, 2004, p. 141.

Existența răspunderii civile preventive, fără prejudiciu cert, a condus la o definire nouă a răspunderii civile în general, mult mai largă și cuprinzătoare, iar afirmația potrivit căreia „a răspunde din punct de vedere civil înseamnă în fapt a repara prejudiciul cauzat altuia, iar a repara un prejudiciu înseamnă, în sens juridic, a răspunde din punct de vedere civil”, este depășită.

În procesul de reconstrucție a instituției răspunderii civile, de la fundamentele sale etico-filosofice la cele trei coordonate sau funcții: – sancțiune, reparație și prevenție, nu trebuie și nu poate lipsi răspunderea preventivă sau anticipativă pentru riscuri potențiale majore și socializarea riscurilor, astfel încât prejudiciile să fie reparate fără ca victima să desemneze o persoană responsabilă și să dovedească vinovăția cuiva, iar răspunderea civilă încetează să fie exclusiv individuală și fundamentată pe culpă sau vinovăție.

Dacă ideea de culpă presupune un comportament greșit în raport cu anumite norme juridice, iar comportamentul greșit legitimează sancțiunea, există situații când autorul comportamentului greșit nu răspunde, urmând ca altcineva să răspundă în locul său, iar aici avem în vedere cazurile de răspundere civilă delictuală indirectă, precum cea a părinților pentru conduita copiilor, răspunderea comitentului pentru fapta prepusului, situațiile în care cineva este tras la răspundere fără a exista o conduită greșită din partea sa și respectiv o culpă.

Referitor la aspectele privind inițierea codificării răspunderii civile delictuale, este de menționat că până la Revoluția Franceză<sup>5</sup>, chiar dacă Franța era un stat unitar, nu exista un set omogen și unificat de legi care să acopere întreaga țară. În sudul Franței domina dreptul roman, în partea de nord – dreptul cunctuar bazat pe instituțiile feudale germanice ale francilor, iar dreptul canonic reglementa viața de familie și căsătoria, instituții aflate sub controlul bisericii romano-catolice. Fiecare provincie avea propria colecție de legi, iar eforturile de organizare și de codificare a legilor locale se loveau de rezistența intereselor celor privilegiați care se împotriveau cu vehemență.

În anul 1800, odată cu venirea la conducere a generalului Napoleon Bonaparte, acesta și-a asumat sarcina de revizuire a sistemului juridic învechit și confuz, fiind creată o comisie, care, după o muncă asiduă, a propus în 1804 adoptarea Codului civil francez. Dezbătut și adoptat în senat, Codul civil a fost pus în aplicare în toate regiunile controlate de Franța, inclusiv în Belgia, Luxemburg, parțial în Italia și Germania, iar mai târziu s-a răspândit în marea parte a Europei și în întreaga lume.

<sup>5</sup> Revoluția Franceză (Révolution française) se caracterizează printr-o serie de revolte sociale și politice radicale din Franța în perioada anilor 1789-1799, ce au afectat profund istoria modernă a Franței. Aceste revolte au marcat puternic declinul monarhiei și influența bisericii, dând naștere democrației și naționalismului.

Teoretic, noul Cod civil s-a fundamentat pe ideea că legea este rațională și dreaptă, are la bază egalitatea și bunul simț, renunțându-se la ipoteza că legea ar veni de la Dumnezeu sau de la împărat. Deși potrivit acestui act legislativ doar bărbații erau egali în drepturi, iar clasa sau poziția căpătată prin naștere dispărea, în practică Franța se reîntoarce la dreptul roman, pierzându-se o mare parte din liberalismul Revoluției Franceze. Statutul femeii rămâne neschimbat, iar aceasta continua să rămână subjugată tatălui sau soțului, de asemenea sclavia a fost permisă în coloniile franceze, iar toți cei care nu erau albi la piele au avut de suferit. Codul civil francez din 1804 a reprezentat un compromis între nou și vechi, a favorizat moralitatea tradițională și conservatorismul și a servit temei și model pentru adoptarea altor coduri care reglementau aspecte ale sistemului juridic (Codul de Procedură din 1806, Codul Comercial din 1807, Codul Penal și de Procedură Penală din 1808 etc.) Pe parcursul timpului, după modelul francez, în sec. XIX-XX au fost puse în aplicare noi coduri civile atât în Europa, cât și în restul lumii.

Acest act legislativ prezintă impotanță pentru cercetarea noastră, deoarece a legat comportamentul greșit a persoanei de personalitatea juridică, statuând că doar o persoană fizică sau juridică poate greși în raport cu anumite norme, oferind primele răspunsuri la întrebarea, dacă poate fi sancționată persoana care nu are nici o culpă, sau măcar un comportament obiectiv greșit de cele întâmplare.

Răspunderea juridică a persoanei a fost impregnată pe ideile liberale, care dominau nu doar lumea economică, dar și cea politică, bazată pe principiul separației puterilor în stat, destinate să garanteze libertatea și autonomia individuală.

Potrivit doctrinei liberale, la originea dreptului se află voința individului, iar ordinea juridică reprezintă totalitatea în ansamblu a acestor voințe. Societatea civilă se bazează pe interesele și ideile comune, care în ansamblu constituie contractul social, preexistent societății politice, juridice și instituționale.

Codul civil francez din 1804, bazându-se pe umanism și filosofia liberală, a îmbinat tradiția juridică romană și morala creștină, astfel a atribuit vinovăției o valoare morală principală și a consacrat pe cale legislativă răspunderea civilă în limitele comise din culpă. Reglementarea răspunderii civile delictuale se regăsește în articolele 1382,1383,1384,1385 și 1386.

În țările Române, după Revoluția burgheză din 1848 și formarea statului unitar Român în 1859, ia naștere dreptul modern, iar în 1864 a fost adoptat Codul civil român, o copie fidelă a Codului civil francez din 1804.

Important să menționăm că, deși mișcarea față de codificare ia amploare în timpul Iluminismului, punerea acesteia în practică are loc după adoptarea Codului francez al lui Napoleon, care a influențat puternic sistemele juridice

din multe alte țări, iar răspunderii civile delictuale i se recunoaște caracterul unei instituții juridice de foarte mare importanță cu extrem de largă aplicabilitate prin intermediul căreia se urmărește ocrotirea persoanei și a proprietății.

### **Fundamentele răspunderii civile delictuale**

Reprezintă acele rațiuni de ordin juridic care pot să justifice obligarea unei anumite persoane să despăgubească partea vătămată.

Fundamentarea răspunderii civile delictuale reprezintă un proces de analiză logico-juridică ce justifică și argumentează declanșarea răspunderii civile în scopul obținerii reparației integrale a prejudiciului și restabilirea echității și ordinii sociale. Din analiza dispozițiilor codurilor civile<sup>6</sup>, legilor speciale, doctrinei și jurisprudenței în domeniu constatăm că la moment s-au conturat următoarele fundamente ale acesteia:

*Răspunderea civilă delictuală fundamentată pe vinovăție* reprezintă atitudinea psihică a făptuitorului față de fapta săvârșită și consecințele sale prejudiciabile. Angajarea răspunderii civile delictuale bazată pe ideea de vinovăție presupune dovedirea unui comportament imputabil persoanei responsabile. Vinovăția reprezintă fundamentul tradițional al răspunderii civile delictuale, deoarece sancționează conduita prin care s-a cauzat prejudiciul altei persoane. Răspunderea fundamentată subiectiv are la bază un criteriu moral și se referă la “*cercetarea gradului de conștiință pe care autorul activității sau abstențiunii dăunătoare a putut s-o aibă asupra caracterului și consecințelor atitudinii sale*”<sup>7</sup>. Vinovăția juridică este o vinovăție morală și, indiferent de gravitatea ei (intenționată sau ușoară), poate atrage obligarea făptuitorului la repararea prejudiciului, alfel spus, vinovăția este elementul moral, etic, psihologic sau emoțional care precede și însoțește fapta ilicită, este un etalon juridic de care depinde sancționarea persoanei responsabile prin antrenarea obligației de despăgubire.

Vinovăția<sup>8</sup> reprezintă atitudinea psihică pe care autorul a avut-o la momentul săvârșirii faptei ilicite sau imediat anterior săvârșirii acesteia, atitudinea față de faptă precum și urmările acesteia. Atitudinea psihică este formată din *factorul intelectual* de conștiință, care presupune un anumit nivel de cunoaștere, capacitatea de a înțelege ușor și bine, de a sesiza ceea ce este esențial, de a

<sup>6</sup> Codul Civil francez, Codul Civil german, Codul Civil român, Codul Civil al Federației Ruse, Codul Civil al Republicii Moldova etc.

<sup>7</sup> Cantacuzino M. B. Elementele dreptului civil. București: Editura Cartea Românească, 1921; reeditată la Editura All Beck, București, 1998, p. 418.

<sup>8</sup> Stătescu C., Birsan C. Teoria generală a obligațiilor. București: Editura ALL Beck, 2000, p. 176.

rezolva situații sau probleme noi pe baza experienței acumulate anterior, de a cunoaște care sunt valorile social-umane pozitive sau negative acceptate de omenire (bunătate, dreptate, echitate, egalitate etc.) și din *factorul volitiv*, care presupune libertatea de a delibera și decide asupra conduitei sale. Factorul intelectual al persoanei se apreciază în raport de gradul sau nivelul de dezvoltare a științei și tehnicii la momentul comiterii faptei cauzatoare de prejudicii. De regulă, se apreciază puterea de cunoaștere a subiectului care săvârșește sau se abține de la comiterea faptei, despre semnificația socială a faptelor sale și a urmărilor acestora, dacă a avut posibilitatea, trebuia și putea să cunoască semnificația antisocială a faptelor sale<sup>9</sup>.

Codul Civil al Republicii Moldova<sup>10</sup> reglementează răspunderea civilă delictuală în Cartea a III-a, Obligațiile, cap. XXXIII, articolele 1998-2054.

**Răspunderea civilă delictuală fundamentată pe riscul de activitate** stabilește obligația reparării prejudiciului injust suferit de o persoană față de cel care a inițiat, organizat, supravegheat, condus și controlat o anumită activitate în societate, sau a exercitat paza juridică a unui lucru sau animal prin care s-a creat pericolul producerii unui prejudiciu, pericol care trebuia anticipat și evitat. Potrivit acestei teorii, dacă persoana răspunzătoare a fost sau nu în culpă, nu prezintă interes pentru a fi declarată răspunzătoare de cauzarea prejudiciului. Temeiul acestei forme de răspundere civilă constă în două noțiuni: *principiul interesului activ*, principiu moderator, potrivit căruia cel ce desfășoară o activitate în propriul său interes trebuie să suporte consecințele dăunătoare cauzate victimei, cum ar fi, de exemplu, proprietarul (fondatorul) unei întreprinderi; și *principiul interesului preponderant*, potrivit căruia răspunderea urmează a fi proporționalizată în mod echitabil, astfel încât victima să nu rămână păgubită, iar persoana responsabilă să nu fie supusă riscului de a se ruina<sup>11</sup>.

**Răspunderea civilă delictuală fundamentată pe garanție** presupune desemnarea prin lege a persoanei responsabile, având în vedere relația specială în care se află victima cu persoana care a săvârșit fapta ilicită. Acest fundament este în strânsă legătură cu dezvoltarea sistemelor asigurărilor de răspundere.

**Răspunderea civilă delictuală fundamentată pe echitate**, invocată de doctrină și jurisprudență pentru a se fundamenta soluțiile privind faptele ilicite săvârșite de persoane fără discernământ prin angajarea răspunderii civile

<sup>9</sup> Dezvoltarea cadrului juridic al Republicii Moldova în contextul necesităților de securitate și asigurare a parcursului european. Chișinău: Tipografia Centrală, 2018, p. 410.

<sup>10</sup> Codul Civil al Republicii Moldova nr.1107 din 06.06.2002. În: Monitorul Oficial nr. 66-75 din 01.03.2019.

<sup>11</sup> Pop Liviu. Teoria generală a obligațiilor. București: Editura Lumina Lex, 2000, p. 185.



delictuale și plata despăgubirilor de către autorul faptei ilicite, cu toate că nu poate fi reținută vinovăția acestuia. În acest sens sunt invocate rațiuni de echitate morală, care se referă la sprijinirea victimei pentru repararea prejudiciului suferit, chiar și în situațiile în care făptuitorul în mod obiectiv nu își poate asuma responsabilitatea faptelor sale datorită minorității sau alienației mintale, dar care dispune de bunuri suficiente ce pot acoperi paguba cauzată victimei.

*Răspunderea civilă delictuală fundamentată pe principiul precauției*, fundament conturat la sfârșitul secolului trecut în fața riscurilor incerte, dar posibile privind producerea unor consecințe prejudiciabile majore, catastrofale, ireversibile mediului înconjurător, prin instituirea răspunderii civile în sarcina celui care nu a luat măsurile de prevenție în vederea anticipării și evitării producerii acestora<sup>12</sup>.

În prezent, evoluția răspunderii civile delictuale depinde de două coordonate principale, și anume de tendința de generalizare a normelor juridice odată cu extinderea fenomenului globalizării și integrării în Uniunea Europeană, precum și tendința de ocrotire a naturii și mediului ambiant de noile cuceriri ale științei și tehnicii. Fondarea și extinderea Uniunii Europene cu componenta pieței comune a impus statele membre să accepte norme juridice comune, cu adaptarea legislațiilor naționale la aceste norme<sup>13</sup>, or piața societăților de consum a fost invadată de produse ce prezintă riscuri majore pentru viața și sănătatea oamenilor și a mediului înconjurător, motiv ce a determinat căutarea unor soluții juridice care să poată asigura securitatea.

Știința dreptului a pus în discuție probleme legate de rolul funcțiilor răspunderii civile delictuale și de neglijarea funcției preventive caracteristică răspunderii juridice în general, în raport cu funcția reparatorie.

Potrivit curentului filozofic inițiat de Hans Jonas, se susține că astăzi se încearcă a face din răspundere doar un instrument „curativ”, întors către trecut, care este inadecvat în lupta contra dezastrelor care pot antrena consecințe ireversibile<sup>14</sup>. De asemenea, acest curent este susținut și de juriștii care afirmă că, deoarece obiectivul principal al răspunderii civile este de a minimaliza costurile sociale în raport cu reparația prejudiciului, se impune plasarea funcției preventive în prim-plan.

<sup>12</sup> Boilă Lacrima Rodica. Răspunderea civilă delictuală obiectivă, București: Editura C.H. Beck, 2014, p.42-43.

<sup>13</sup> file:///C:/Users/vox/Desktop/Hotarire%20neindeplinire%20Directiva%2085%20374%20Franța.pdf, vizitat la 12.09.2019.

<sup>14</sup> Jonas Hans. Le principe responsable. Une étique pour la civilisation technologique. Champs Essais: Editura Flammarion, 2013. 470 p.

Fundamentele răspunderii civile delictuale sunt analizate în raport de autorul faptei prejudiciabile, care urmează să răspundă personal în situația în care se dovedește că este vinovat, iar în caz contrar victima va suporta consecințele.

Astfel, din cauza problemelor în dovedirea vinovăției s-a determinat o nouă orientare către vinovăția prezumată, apoi, treptat, către fundamentarea răspunderii civile delictuale pe un temei obiectiv.

Astăzi, majoritatea legislațiilor statelor europene, și nu doar, prevăd că în cazul răspunderii pentru fapta altei persoane (răspunderea pentru fapta minorului<sup>15</sup>, persoanei în privința căreia s-a instituit o măsură de ocrotire judiciară<sup>16</sup> și a persoanei cu discernământ diminuat<sup>17</sup>, răspunderea pentru fapta prepusului<sup>18</sup>, răspunderea pentru lucruri<sup>19</sup>, edificii<sup>20</sup> și animale<sup>21</sup>), precum și în cazul răspunderii juridice civile reglementate prin legi speciale (răspunderea pentru produse defectuoase și cu viciu<sup>22</sup>, pentru daune ecologice și nucleare, răspunderea cauzată prin actele administrative ilegale<sup>23</sup>) se fundamentează pe criterii obiective independente de culpă, moment în care se pune accentul pe protecția intereselor victimei, nefiind relevantă atitudinea psihică a persoanei responsabile.

Funcția reparatorie a răspunderii civile obține rolul primordial în raport cu funcția sancționatorie a conduitei culpabile a persoanei responsabile.

### **Răspunderea civilă delictuală pentru prejudiciile cauzate de produse cu defect (viciu)**

A fost generată de realizările progresului tehnico-științific în societatea de consum din ultimii ani, care la rândul ei a condus la apariția multor produse care prezintă riscuri pentru consumator, bunurile acestuia, precum și publicul larg.

Aceste riscuri se datorează proiectării, fabricării, folosirii sau consumului produselor defectuoase, iar cheltuielile generate de aceste riscuri le suportă de regulă persoanele prejudiciate dar și societatea sub forma costurilor de administrare a litigiilor, asigurările sociale, tratament spitalicesc etc.

<sup>15</sup> Art.2008, 2009 din Codul Civil al Republicii Moldova.

<sup>16</sup> Art.2010 din Codul Civil al Republicii Moldova.

<sup>17</sup> Art.2011 din Codul Civil al Republicii Moldova.

<sup>18</sup> Art.2005 din Codul Civil al Republicii Moldova.

<sup>19</sup> Art.2013 din Codul Civil al Republicii Moldova.

<sup>20</sup> Art.2015, 2016 din Cod Civil al Republicii Moldova.

<sup>21</sup> Art.2014 din Codul Civil al Republicii Moldova.

<sup>22</sup> Art.2040 din Codul Civil al Republicii Moldova.

<sup>23</sup> Art.2006 din Cod Civil al republicii Moldova.

Introducerea și menținerea unor produse periculoase care prezintă riscuri pentru consumatori în statele unde funcționează economia de piață se controlează prin mecanismele de autoreglare a cererii și ofertei, însă statul urmează să impună standarde de securitate a produselor prin intermediul normelor de drept public, totodată, prin intermediul normelor de drept privat statul urmează să impună reguli privind răspunderea delictuală pentru prejudiciile provocate de produsele defectuoase.

Reglementările adoptate în acest scop trebuie să creeze un echilibru între efectul corector al mecanismelor de piață și al reglementărilor juridice, întrucât mecanismele de piață pot întări și închea, dar pot și distruge efectele reglementărilor juridice. Reglementarea juridică excesivă a unor fenomene guvernate eficient de mecanismele economice poate conduce la sufocarea producătorilor, de aceea reglementarea juridică a răspunderii juridice trebuie să ia în considerație deopotrivă condiționările, efectele economice și sociale în rezultatul reglementării.

Legiuitorul european, fiind în căutarea soluțiilor de a adopta un act reglementator care să ia în considerație atât interesele producătorului și consumatorului, cât și condiționările și efectele economice și sociale ale reglementării, cu avizul Comitetului Economic și Social, Parlamentului European și a Comisiei, la 25 iulie 1985, Consiliul Comunității Europene a adoptat Directiva nr.85/374/CEE<sup>24</sup> de apropiere a actelor cu putere de lege și actelor administrative ale statelor membre în ceea ce privește răspunderea pentru produsele defecte.

Directiva nr.85/374/CEE a avut și are o influență majoră asupra culturii juridice din Europa, deoarece rupe abordarea clasică a dreptului delictual și solicită instituirea în sistemele răspunderii civile delictuale naționale noi abordări. O asemenea provocare pentru cultura juridică a statelor membre are implicații diferențiate și greu încă de atins, ori paleta europeană este foarte colorată. În unele state<sup>25</sup>, noua formă de răspundere fără culpă, care deși afectează semnificativ unitatea de concepție a codurilor civile, procesul de implementare a Directivei este mai rapid, datorită practicii judiciare care are o contribuție majoră în evoluția dreptului civil delictual, iar în altele<sup>26</sup>, procesul de reformă a culturii judiciare decurge mai lent<sup>27</sup>. De exemplu, Republica Franceză prin Hotărârea Curții (Marea Cameră) din 14 martie 2006 a fost

<sup>24</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=celex:31985L0374>, vizitat la 12.09.2019.

<sup>25</sup> Germania, Austria.

<sup>26</sup> Franța.

<sup>27</sup> <file:///C:/Users/vox/Desktop/Hotarire%20neindeplinire%20Directiva%2085%20374%20Fran-ta.pdf>, vizitat la 12.09.2019

condamnată de către Curtea de Justiție a UE în cauza *Comisia Comunităților Europene împotriva Republicii Franceze*, fiind obligată să plătească Comisiei Comunităților Europene, o penalitate cu titlu cominatoriu de 31 650 euro pentru fiecare zi de întârziere în punerea în aplicare a măsurilor necesare pentru asigurarea executării depline a Hotărârii din 25 aprilie 2002, Comisia/Franța, privind transpunerea incorectă a Directivei 85/374/CEE a Consiliului din 25 iulie 1985 de apropiere a actelor cu putere de lege și a actelor administrative ale statelor membre cu privire la răspunderea pentru produsele cu defect.

Potrivit Anexei XVI la Acordul de Asociere între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de altă parte<sup>28</sup>, Republica Moldova și-a asumat angajamentul să apropie cadrul legislativ orizontal pentru comercializarea produselor. În acest sens este de menționat că Directiva 85/374/CEE a Consiliului din 25 iulie 1985 de apropiere a actelor cu putere de lege și a actelor administrative ale statelor membre cu privire la răspunderea pentru produsele cu defect, obligație onorată de țara noastră.

Potrivit Capitolului XXXIII, Răspunderea delictuală, în secțiunea a 2-a, articolele 2040-2046 din Codul Civil al Republicii Moldova<sup>29</sup>, este reglementată răspunderea pentru prejudiciul cauzat de produse cu viciu.

După cum rezultă din reglementările precitate, Directiva 85/374/CEE revoluționează instituția răspunderii civile delictuale prin instituirea unei forme noi de răspundere obiectivă pentru prejudicii provocate de produse defectuoase, sau produsele cu viciu, cum sunt denumite de legiuitorul moldovean.

Potrivit acesteia, răspunderea pentru prejudiciile provocate de produsele defectuoase o poartă persoana care a pus pe piață produsul defect (viciat), indiferent de faptul cine a produs produsul și dacă a acționat diligent sau nu. Scopul este protejarea persoanelor prejudiciate de produsele defectuoase în cazul în care aceștia nu au un raport contractual cu producătorul sau distribuitorul, adică persoana care a pus pe piață produsul defectuos și care întâmpină dificultăți în obținerea de despăgubiri, datorită sarcinii probei, în temeiul răspunderii civile delictuale bazate pe culpă.

Potrivit alin. (1) art.2040 Cod Civil, producătorul răspunde pentru prejudiciul cauzat de un produs cu viciu, chiar și în lipsa vinovăției, cu excepția cazurilor în care:

<sup>28</sup> <https://www.mfa.gov.md/img/docs/Acordul-de-Asociere-RM-UE.pdf>, vizitat la 12.09.2019.

<sup>29</sup> Codul Civil al Republicii Moldova.

- a) nu a pus produsul respectiv în circulație;
- b) se poate considera, în funcție de împrejurări, că produsul nu avea viciul cauzator de pagube în momentul în care producătorul l-a pus în circulație;
- c) produsul nu este realizat nici pentru vânzare, nici pentru o altă formă de valorificare economică și nu este vândut în cadrul activității profesionale exercitate de producător;
- d) viciul constă în faptul că produsul, în momentul în care producătorul l-a pus în circulație, corespundea unor dispoziții legale obligatorii;
- e) viciul nu putea fi identificat din cauza nivelului științei și tehnicii de la momentul în care producătorul l-a pus în circulație.

Efectuând o comparație a textelor Directivei 85/374 CEE și a reglementărilor din Codul Civil, observăm că nu există nici o deosebire între acestea. Deși Directiva propune crearea unui standard uniform al răspunderii pentru produsele defectuoase, aceasta nu înlocuiește, dar completează sistemul nostru național de răspundere civilă delictuală.

Directiva 85/374 CEE este un instrument de armonizare a legislațiilor țărilor membre, iar Republica Moldova, deși nu este țară membră a Uniunii Europene, observăm că reglementările naționale adoptate în acest domeniu se aliază perfect pe prevederile Directivei, astfel că raportul dintre principiile și soluțiile prevederilor naționale nu pot fi invocate pentru limitarea condițiilor de aplicare a răspunderii fără culpă pentru produsele defectuoase sau viciate.

În Preambulul Directivei este formulat expres că noua formă de răspundere nu se bazează pe culpă, iar alte precizări în afară de această definiție privitor la natura juridică a răspunderii nu regăsim în textul Directivei. Trăsăturile răspunderii fără culpă introduse potrivit Directivei individualizează această formă de răspundere civilă delictuală de formele tradiționale, iar prevederile cele mai importante se regăsesc în art.3 privind noțiunea de producător, art.6 privind conceptul de defect, art.7 privind condițiile în care producătorul și persoanele asimilate acestuia se pot exonera de răspundere.

Potrivit art.3 din Directivă, este definită noțiunea de producător, astfel că: (1) „Producător” reprezintă fabricantul unui produs finit, producătorul oricărei materii prime sau fabricantul unei părți componente, precum și pe orice persoană care, aplicându-și numele, marca sau alt semn distinctiv pe produs, se prezintă drept producătorul acestuia.

(2) Fără a aduce atingere răspunderii producătorului, orice persoană care importă un produs în Comunitate, în scopul vânzării, locațiunii, leasing-ului sau altei forme de distribuție în cadrul activității sale comerciale, este considerat producător, în înțelesul prezentei directive și este răspunzător ca producător.

(3) Atunci când nu poate fi identificat producătorul produsului, orice furnizor este considerat drept producător, cu excepția cazului în care acesta comunică persoanei prejudiciate, în termen util, identitatea producătorului sau a persoanei care i-a furnizat produsul. Aceleași norme se aplică în cazul unui produs importat, în cazul în care pe acesta nu este indicată identitatea importatorului menționat la alineatul (2), chiar în cazul în care numele producătorului este indicat.

Potrivit alin. (2), (3) și (4) art.2041 Cod Civil, legiuitorul nostru a statuat că producător este cel care a realizat un produs finit, o materie primă ori o parte componentă a unui produs. Producător este considerat și cel care se prezintă ca producător prin adăugarea numelui său, a semnelor sale de comerț sau a altor semne distinctive.

(3) Producător este de asemenea cel care, în cadrul activității sale comerciale și în limitele domeniului de reglementare al prezentei secțiuni, importă sau cumpără un produs în scop de vânzare, de locațiune, de leasing sau de distribuire în o altă formă.

(4) Dacă producătorul nu poate fi stabilit, orice persoană care a livrat produsul poate fi considerată producător dacă, în termen de o lună din momentul în care a luat cunoștință de pretențiile ce decurg din viciile produsului, nu indică producătorul ori persoana care i-a livrat produsul. Această dispoziție se aplică și în cazul unui produs importat în raport cu care nu pot fi identificate persoanele menționate la alin. (3), chiar dacă numele producătorului este cunoscut.

Este de menționat, conceptul de „producător” reprezintă una din invențiile Directivei, ce evident o individualizează față de răspunderea delictuală bazată pe culpă, iar Directiva, cât și legiuitorul nostru se limitează doar la enumerarea categoriilor de persoane care intră în sfera de aplicare, fără a defini în deaproape aceste categorii. Conceptul de producător trebuie dedus din scopul stipulat în Directivă și din interpretarea coroborată cu prevederile sale.

Potrivit art.2 din Directivă, „produs” înseamnă orice bun mobil, cu excepția produselor agricole primare și a vânatului, chiar în cazul în care sunt încorporate într-un alt bun mobil sau imobil. „Produse agricole primare” reprezintă produsele solului, de crescătorie de animale și cele pescărești, cu excepția produselor care au fost supuse unei prime prelucrări. Termenul „produs” se referă și la electricitate, iar potrivit alin. (1) art. 2041 din Codul Civil, este stipulat că în sensul prezentei secțiuni, *produs* este orice bun mobil, chiar și în cazul în care acesta este încorporat în alte bunuri mobile sau într-un bun imobil. De asemenea, sunt considerate produse energia electrică, gazele naturale și apa livrate pentru consum individual.

Astfel, din definiția produsului deducem că prin producător trebuie înțeles un întreprinzător care desfășoară o activitate în rezultatul căreia se naște un produs nou, un bun mobil.

Referitor la persoanele protejate, Codul Civil nu menționează expres, considerăm că în această situație se aplică regula generală, potrivit căreia orice persoană care a suferit un prejudiciu cauzat de un viciu (defect) urmează a fi protejată. Totodată, din Directivă este de menționat că, potrivit Preambulului și art.6 privind defectuoșitatea produsului, persoanele protejate sunt atât consumatorul sau utilizatorul produsului defect, cât și terții prejudiciați de aceste produse.

În conformitate cu prevederile art.9 din Directivă, în sensul art. 1, „prejudiciu” reprezintă:

- (a) prejudiciul cauzat prin deces sau leziuni corporale;
- (b) prejudiciul sau distrugerea oricărui bun, altul decât produsul cu defecte, cu un prag minim de 500 ECU, cu condiția ca bunul:
  - (i) să fie în mod normal destinat utilizării sau consumului privat și
  - (ii) să fie utilizat de persoana prejudiciată mai ales pentru uz propriu sau pentru consum privat.

Prezentul articol nu aduce atingere dispozițiilor de drept intern privind daunele morale.

Potrivit alin. (5) art. 2041 Cod Civil, în sensul prezentei secțiuni, prejudiciu se consideră:

- a) prejudiciul cauzat prin deces sau prin leziuni corporale;
- b) prejudiciul cauzat sau distrugerea oricărui bun, altul decât produsul cu viciu, cu condiția cumulativă ca bunul viciat:
  - să fie, în mod normal, destinat utilizării sau consumului privat; și
  - să fie utilizat de persoana prejudiciată în special pentru uz propriu sau pentru consum privat.

Prezentul alineat nu aduce atingere dispozițiilor de drept privind repararea prejudiciului moral.

Analizând aspectele privitoare la prejudiciu, constatăm că, spre deosebire de prevederile Codului Civil, Directiva 85/374 CEE condiționează răspunderea civilă delictuală de un prag minim de 500 ECU<sup>30</sup>. În acest sens, se naște întrebarea dacă această cerință este obligatorie, care a fost raționamentul legiuitorului nostru de a nu indica acest prag minim, sau prin derogare, un alt

<sup>30</sup> ECU (acronim al sintagmei din engleză European Currency Unit, în română – Unitate Monetară Europeană) a fost unitatea de cont a Comunității Europene, apoi a Uniunii Europene, înainte de adoptarea numelui de Euro. Acesta a fost înlocuit de Euro la 1 ianuarie 1999, la un curs de schimb 1 ECU = 1 Euro.

prag sub minimumul stabilit, cu condiția ca valoarea acestuia să fie ajustată pe parcurs odată cu aderarea la Uniunea Europeană sau în raport de creșterea nivelului de trai în țara noastră. Considerăm că autorii Directivei au stabilit acest minim în valoare de 500 ECU (Euro) cu scopul de a proteja instanțele de judecată de un număr prea mare de cazuri lipsite de importanță (cazuri de bagatelă), și de scuti statul de un șir de cheltuieli publice legate de examinarea pe cale judiciară a acestor cauze cu prejudiciul de sub 500 euro, care sunt lipsite de importanță. De asemenea, nu susținem ideea potrivit căreia legiuitorul nostru nu a stabilit un prag minim al prejudiciului pentru a nu fi încălcate prevederile art.6 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului privind accesul la justiție, ori în situația în care, chiar dacă legiuitorul nostru ar fi stabilit pragul valoric minim prevăzut de Directivă, considerăm că accesul consumatorului la justiție nu este îngrădit atâta timp cât justițiabilul prejudiciat de producător cu o pagubă, sub limita pragului admis de 500 Euro, păgubitul nu este lezat în dreptul accesului la justiție, întrucît nu este lipsit de dreptul înaintării unei acțiuni în judecată în temeiul răspunderii contractuale sau în temeiul răspunderii delictuale generale, bazată pe culpă.

Privitor la sarcina probațiunii și raportul de cauzalitate, atât art.4 din Directivă care prevede că partea vătămată trebuie să dovedească prejudiciul, defectul și relația cauzală dintre defect și prejudiciu, precum și art. 2043 din Codul Civil, care prevede că cel prejudiciat trebuie să aducă proba viciului, prejudiciului și a legăturii cauzale dintre ele.

Astfel, sarcina reclamantului care a sesizat instanța de judecată este de a proba valoarea prejudiciului, precum și raportul de cauzalitate între efectul produsului defect și prejudiciu, însă reclamantul, partea vătămată sau cel prejudiciat, nu vor fi obligați să prezinte dovezi privind culpa producătorului, ori această răspundere este instituită prin Directivă (lege) și reprezintă o formă a răspunderii fără culpă. Reclamantul, pentru a-și valorifica pretențiile, va trebui doar să identifice producătorul, care a pus pe piață produsul ce a generat prejudiciul, astfel în această categorie de litigii poziția persoanei prejudiciate este mai îmbunătățită. De asemenea, reclamantul nu trebuie să dovedească existența defectului (viciului) în momentul punerii produsului pe piață, ori sarcina prezentării probei contrare revine producătorului, însă atât Directiva, cât și Codul Civil nu interzice instanței de judecată să permită inversarea sarcinii probei.

Articolul 7 din Directivă, precum și corespondentul său, alin. (1) art. 2040 din Codul Civil prevăd că producătorul nu este răspunzător, în conformitate cu prezenta Directivă, în cazul în care dovedește că: (a) nu a pus produsul



în circulație; (b) ținând seama de împrejurări, este probabil ca defectul care a provocat prejudiciul să nu fi existat atunci când producătorul a pus în circulație produsul sau că respectivul defect a apărut de îndată după punerea lui în circulație sau (c) nu a fabricat produsul nici pentru vânzare sau pentru orice altă formă de distribuție cu scop economic, nici nu l-a fabricat sau distribuit în cadrul activității sale profesionale sau (d) defectul se datorează conformității produsului cu normele imperative emise de autoritățile publice sau (e) stadiul cunoștințelor științifice și tehnice în momentul punerii în circulație a produsului nu permitea descoperirea existenței defectului sau (f) în cazul producătorului unei părți componente, defectul este datorat concepției produsului în care a fost incorporată partea componentă sau instrucțiunilor date de fabricantul produsului.

Situațiile enunțate la literele (a)-(f) nu constituie cazuri care exclud răspunderea, așa cum pare la prima vedere, însă limitează obiectul răspunderii. Producătorul nu va fi obligat să răspundă doar dacă îndeplinește condițiile enumerate în art.7.

Referitor la condiția prevăzută în liter (a) art.7 din Directivă, *nu a pus produsul în circulație*, trebuie de înțeles operațiunea în urma căreia produsul nu a părăsit sfera activității productive, ori operațiunea de a pune produsul pe piață, înseamnă punerea produsului în comerț. Punerea produsului pe piață de către o altă persoană decât producătorul se poate realiza prin diferite modalități: sustragerea (furtul), folosirea fără drept a mărcii de fabricație ce aparține unei alte persoane, punerea pe piață a produsului sub marca de fabricație a unui terț (copia identică) ridică probleme complexe de interpretare în privința stabilirii răspunderii pentru prejudiciile provocate de asemenea produse. Este cert că producătorul va fi scutit de răspundere doar dacă cel prejudiciat nu va putea dovedi, în temeiul art.1 și 4, că anume el este producătorul produsului defectuos. Această sarcină a probei înseamnă pentru cel prejudiciat și cerința de individualizare a producătorului produsului defectuos.

Pentru a se absolvi de răspundere, producătorul trebuie să dovedească că produsul nu a ajuns pe piață în temeiul voinței sale.

În privința condiției prevăzută la lit.(b) art.7 din Directivă, ținând seama de împrejurări, este probabil ca defectul care a provocat prejudiciul să nu fi existat atunci când producătorul a pus în circulație produsul sau că respectivul defect a apărut de îndată după punerea lui în circulație, se înțelege că producătorul nu v-a răspunde pentru defectele apărute după ce produsul a părăsit sfera lui de control și influență, de exemplu defectele apărute pe parcursul transportului.

Referitor la condiția lit (c) art.7, *nu a fabricat produsul nici pentru vânzare sau pentru orice altă formă de distribuție cu scop economic, nici nu l-a fabricat*

sau distribuit în cadrul activității sale profesionale, altfel spus, a fabricat produse fără intenția de a le comercializa. În acest sens, cel care a obținut profit de pe urma fabricării sau comercializării produsului defectuos este cel mai în măsură să suporte costurile prejudiciilor provocate de un astfel de produs. Rezultă că în cazul fabricării produselor pentru a fi utilizate în scopuri personale și pentru că acestea nu ajung pe piață producătorul este absolvit de răspundere.

*Defectul se datorează conformității produsului cu normele imperative emise de autoritățile publice* lit.(d) art.7, sau altfel spus, fabricarea produsului s-a efectuat în conformitate cu reglementările adoptate de autoritățile publice. Producătorul va putea evita răspunderea dacă dovedește că produsul a fost fabricat în conformitate cu normele naționale obligatorii privind securitatea produselor. Întrucât Directiva stabilește un standard minim de protecție a consumatorului, iar standardele naționale sunt mult mai exigente, această prevedere este justificată.

În privința condiției lit.(e) art.7, *stadiul cunoștințelor științifice și tehnice în momentul punerii în circulație a produsului nu permitea descoperirea existenței defectului*, menționăm că producătorul nu va răspunde pentru prejudiciul cauzat de către produsul pus în circulație dacă va dovedi că defectul a fost atât de complicat întrucât cunoștințele științifice și tehnice la data punerii în circulație nu permiteau descoperirea defectului.

Referitor la lit.(f) art.7, în cazul producătorului unei părți componente, defectul este datorat concepției produsului în care a fost incorporată partea componentă sau instrucțiunilor date de fabricantul produsului, adică răspunderea pentru produse componente, operează prezumpția că răspunderea se concentrează asupra producătorului final. Partea vătămată va trebui să facă dovada că produsul final a provocat prejudiciul din cauza defectării unui produs component. Astfel, doar după ce va fi stabilită prin probe că produsul component al producătorului acuzat a generat defectul produsului final, producătorului de componente îi revine sarcina probei de a dovedi că defectul se datorează modului de încorporare în produsul final. Partea vătămată nu trebuie să dovedească că producătorul componentului a pus pe piață un produs defectuos, ci producătorul componentului se va exonera de răspundere, devedind că produsul său nu a fost defectuos în momentul punerii pe piață ca component.

Răspunderea civilă delictuală pentru produse defectuoase este considerată în literatura de specialitate ca fiind una din evoluțiile cele mai rapide și expansive ale dreptului care a avut loc vreodată în domeniul dreptului civil delictual<sup>31</sup>.

<sup>31</sup> Brien J.O. The History of Products Liability. Tul.Law.Rev. (1993), p.313.

În opinia unor autori<sup>32</sup>, se menționează că Directiva 85/374 CEE a pregătit răspunderea civilă delictuală pentru a treia fază de evoluție. Prima fază fiind pînă în 1932, când se adoptau politicile de favorizare a intereselor industriei și comercianților. În această perioadă neexecutarea contractului era considerată drept dovadă *a culpei*, iar persoana prejudiciată trebuia să dovedească existența raportului contractual cu persoana de la care a procurat produsul defect cauzator de prejudiciu. Faza a doua de evoluție s-a referit la *neglijență* drept condiție suficientă pentru acordarea despăgubirii, iar în cadrul fazei a treia de evoluție, răspunderea pentru produse defectuoase nu mai depinde de culpă, ci mai degrabă de faptul defectuoșității produsului. Din evoluția istorică a răspunderii civile delictuale se observă că aceasta a pornit de la principiul că nu există “răspundere fără vină”, spre o răspundere obiectivă, oscilând între două idei *vină (culpă) și cauzarea*. Stabilirea criteriului răspunderii a însemnat mereu separarea culpei de problema cauzalității, fiind acceptată fie culpa fie cauzalitatea ca unic fundament al răspunderii civile delictuale.

Astăzi putem afirma cu certitudine că nu există sisteme de răspundere civilă delictuală pure, adică doar “cauzal” sau doar „bazat pe culpă”. Sistemele naționale pot fi clasificate în raport de gradul de importanță pe care îl oferă celor două aspecte ale răspunderii. Sistemele de drept mai vechi, tradiționaliste, au acordat prioritate răspunderii bazată pe culpă, altele, influențate de dreptul bizantin, au făcut abstracție de noțiunea de culpă și au creat un element nou. Bazele dreptului civil modern au fost puse prin adoptarea Codului Civil francez din 1804, iar instituirea principiului potrivit căruia și cea mai ușoară neglijență poate constitui baza răspunderii civile delictuale se regăsește și astăzi în art.1832 din acest cod, fiind instituit la propunerea și insistența juristului francez Jean Domat.

Principiul potrivit căruia “nu există răspundere fără culpă” a dominat dreptul francez și german pînă la sfârșitul sec. XIX, iar odată cu dezvoltarea industrială și tehnologică aceste state nu puteau să nu ocolească fundamentarea exclusivă a răspunderii delictuale pe culpă sau să o abandoneze în mod deschis pentru anumite tipuri de accidente. Necesitatea asigurării protecției victimelor numeroaselor accidente a impus o nouă abordare a răspunderii civile în sensul îmbunătățirii situației persoanelor prejudiciate față de cel care a provocat riscul generator de prejudicii.

Paradoxal sau nu, ideea potrivit căreia răspunderea fără culpă nu poate exista apărut în filosofia liberală și de piață în sec.XIX, iar această idee a fost proclamată ca dogmă atunci când a fost depășită de realitate. Răspunderea

<sup>32</sup> Nedwik A. The future of Negligence in Product Liability. The Law Quarterly Review, 1987, p.290.

care era considerată o limitare a libertății individului nu putea fi impusă decât dacă persoana putea fi acuzată de neevitarea unui prejudiciu, deși era în stare să o facă. Astfel, ideile liberale au cedat în fața justiției sociale și presiunilor aflate în creștere din cauza accidentelor și traumelor legate de mașinile și mecanismele industriale și tehnologice.

În acest fel, numeroase state au inventat noi categorii de răspundere, care stabileau ca element de legătură nu acțiunea sau omisiunea individului, ci riscul în creștere și complet controlabil al anumitor activități. Efectul prejudiciator al acestora fiind atribuit celor care, sub aspect economic, controlau activitatea respectivă și beneficiau în urma acestei activități. Apar diferite forme ale răspunderii stricte care s-au fundamentat pe ideea compensării prejudiciului prin privilegiile ce rezultă în urma unor activități, ce ar fi fost interzise pentru riscurile pe care le prezintă și care nu puteau fi evitate.

A doua fază a evoluției răspunderii delictuale se manifestă în Europa odată cu apariția răspunderii stricte, denumită și obiectivizarea răspunderii, perioadă în care s-a luat în considerație din ce în ce mai puțin capacitățile și condițiile persoanei care a săvârșit delictul. În această perioadă stabilirea răspunderii s-a orientat spre standarde mai ridicate și mai aspre, precum *bonus pater familias*, adică a individului care nu a întreprins ce era de așteptat din partea sa în condițiile acționării cu toată diligența, pentru a elimina riscul producerii prejudiciului. Din această obiectivizare a culpei s-a creat conceptul de fapt ilicit (*unlawfulness, sau wrongfulness*) în situații extreme, pentru care a fost suficient să se stabilească deviere comportamentului persoanei față de modelul de comportament abstract. Modelul a fost definit de judecători, care, știind întreaga evoluție cauzală a stării de fapt, erau apti să stabilească care ar fi fost măsurile de întreprins pentru a se preveni sau evita prejudiciul. Astfel s-a reformat conceptul de răspundere prin redistribuirea riscului între cel prejudiciat și cel care a provocat prejudiciul. Eficiența socială a unei soluții a devenit mult mai importantă, iar diferențierea între culpă și răspundere nu a mai fost o problemă de justiție socială<sup>33</sup>.

Astfel, odată cu acceptarea eficienței sociale ca un scop al răspunderii delictuale, transferarea sau tecerea pierderilor generate de delict în sarcina părții a devenit o chestiune de bunăstare socială și nu o problemă de justiție dintre persoana prejudiciată și părțit.

Mai târziu, dezvoltarea crescândă a pieței asigurărilor în relocarea pierderilor generate de activități care prezintă riscuri sporite pentru societate a determinat apariția unei noi abordări, potrivit căreia, dacă producătorul este

<sup>33</sup> Disponibil: <https://www.businessintegrity.ro/content/justi%C5%A3ia-social%C4%83> [citat12.09.2019].

tras la răspundere în temeiul răspunderii stricte, ei vor conștientiza costul total al accidentelor rezultate în urma utilizării produselor fabricate de ei, în așa fel vor fi motivați să îmbunătățească nivelul de securitate a produselor pentru a reduce riscurile, iar în situația în care aceste îmbunătățiri nu sunt rentabile din punct de vedere economic, producătorii vor sista producerea produselor defecte cu risc ridicat, altfel vor intra în faliment.

Această idee de a pune pe seama producătorului – pârît sarcina și nu pe seama instanței de judecată să internalizeze costul accidentului, a marcat fundamentarea teoretică a răspunderii pentru produse defectuoase, ori răspunderea strictă reprezintă prețul pe care pârâtul trebuie să-l plătească pentru a putea desfășura anumite activități ce implică riscuri anormale, dar care societatea le acceptă pentru că sunt în beneficiul general al acesteia.

### **Concluzii și recomandări**

De-a lungul timpului, evoluția instituției răspunderii civile delictuale a fost influențată de factori de ordin moral, factori economici și politici, însă factorul european și cel al globalizării exercită un impact major asupra acestei forme de răspundere juridică. Doctrinarii care tratează acest subiect s-au separat în cei care pledează pentru menținerea culpei (vinovăției) ca fundament al răspunderii civile delictuale coroborată cu funcția preventivă a acesteia și cei care pledează pentru consacrarea răspunderii civile obiective ca regulă generală, motivând că doar în așa mod victima va fi protejată cel mai bine.

În opinia noastră, fundamentarea răspunderii civile delictuale în legislația Republicii Moldova, exclusiv pe criterii obiective este prematură și seamănă mai mult cu un discurs populist. Societățile statale ca și culturile juridice, diferă de la una la alta, de exemplu, unele societăți condamnă penal inclusiv cu închisoarea unele fapte ilicite, care rup armonia socială și sunt blamate de comunitate, iar în alte societăți se consideră că pentru refacerea echilibrului social, faptele similare se pedepsesc mai lejer, inclusiv cu o amendă penală, contravențională sau chiar în baza unei pedepse civile cu echivalent bănesc. Aceste circumstanțe depind de premisele sociale și culturale care stau la baza societății, ori, după cum cunoaștem, societățile s-au format de-a lungul timpului în raport de cerințele și nevoile oamenilor care le-au populat. Parafrazând-ul pe ilustrul jurist român Ion Deleanu, “cum sunt oamenii, așa și instituțiile”, astfel că, reieșind din nivelul de dezvoltare al societății noastre, fundamentarea răspunderii civile delictuale pe criterii exclusiv obiective, ar conduce la o insecuritate juridică, la creșterea exponențială a litigiilor judiciare și descurajarea persoanelor active implicate în procesele economice și sociale.

Totodată, este de menționat că, spre deosebire de procesele fizice, cele sociale sunt mult mai complexe, de aceea răspunderea civilă delictuală în societatea noastră trebuie să se bazeze pe vinovăție, fără a fi transformată într-un mecanism de asigurare și redistribuie. Călăuză în acest sens sunt și concluziile marelui jurist francez Maurice Planiol, la care achiesăm și noi, care spunea că “admiterea în dreptul civil, a oricărui caz de răspundere civilă delictuală fără culpă, ne vom afla în prezența unei in justiții sociale, ceea ce ar echivala cu condamnarea unei persoane nevinovate în dreptul penal”.

Nu ne opunem limitărilor rolului culpei în cadrul răspunderii civile delictuale, cu condiția ca legiuitorul să reglementeze expres aceste limitări prin lege.

Referitor la răspunderea civilă delictuală pentru prejudiciile cauzate de produsele cu defect (viciu), considerăm că scopul urmărit de legiuitorul nostru, pe lângă faptul că s-a obligat să-și onoreze angajamentele asumate față de Uniunea Europeană, este un scop nobil, de protecție a securității consumatorului împotriva produselor periculoase, fapt ce ne determină să susținem această formă de răspundere instituită în baza Codului Civil. Sugerăm legiuitorului nostru ca propunere de *lege ferenda* să revadă prevederile alin. (5) art. 2041 din Codul Civil, cu ajustarea acestora la recomandările lit. (b) art.9 din Directiva 85/374 CEE, prin introducerea unui prag minim al valorii prejudiciului cauzat de produsul defect (viciat) în limita sumei de 1000 lei și ajustarea acestei valori în viitor în raport de creșterea nivelului de trai și a bunăstării populației.

Introducerea acestui prag minim al valorii prejudiciului cauzat de produsele cu defect (viciu) derivă și din prevederile alin.(1) art.321 Cod Civil, potrivit cărora trebuie să fie încheiate în scris actele juridice dintre persoanele juridice, dintre persoanele juridice și persoanele fizice și dintre persoanele fizice dacă valoarea obiectului actului juridic depășește 1000 de lei, iar în cazurile prevăzute de lege, indiferent de valoarea obiectului.

**Leonid CHIRTOACĂ, doctor în drept,  
cercetător științific coordonator**

### **3.2. РАЗВИТИЕ НАЦИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, СООТВЕТСТВУЮЩЕГО МЕЖДУНАРОДНЫМ НОРМАМ ПО СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЕ**

### **3.2. DEVELOPMENT OF NATIONAL LEGISLATION IN LINE WITH INTERNATIONAL STANDARDS FOR SOCIAL PROTECTION.**

#### **Summary**

*The article highlights the current standards governing the social protection of all categories of citizens living in the Republic of Moldova. At the same time, special attention is paid to legal norms that infringe and inappropriately protect human socio-economic rights.*

*The relevance of the research topic is due to the fact that the reforms of the current legislation led to the fact that the majority of employees were assigned miserable pensions, benefits, and compensation payments that did not allow people to provide their living wage.*

В настоящее время действующее руководство Республики Молдова активно включилось в разработку и принятие правовых норм, направленных на повышение уровня социальной защиты населения.<sup>1</sup> Изменения внесенные в Закон РМ № 156 от 14 октября 1998 года о государственной пенсионной системе, внесенные законами РМ № 290 от 16.12.2016 года и №. 258 от 22.11.2018 года<sup>2</sup>, в последующем улучшили социально-экономическое положение лишь отдельных слоёв населения. Однако, следует признать, что последнее изменение, в указанный закон Парламентом РМ было осуществлено на основе Постановления Конституционного суда № 10 от 08.05.2018 года, признавший неконституционными положения «проживающее в Республике Молдова» в части (1) статьи 2 и «Застрахованным лицам, выехавшим на постоянное жительство за границу, в соответствии с настоящим законом пенсии не назначаются» в части (1) статьи 36 Закона № 156/98.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Президент направил в Парламент 2 законопроекта в области социальной защиты. В: Молдавские ведомости, № 29 (21-40), 13 сентября 2019 года

<sup>2</sup> Смотри: Закон РМ № 290 от 16.12.2016 г. о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты. Официальный монитор № 478-490 от 30.12.2016 г., и закон №. 258 от 22.11.2018 года о внесении изменений в Закон о государственной пенсионной системе № 156/1998. Опубликован: 14.12.2018 в Monitorul Oficial nr. 480-485, статья №:798. Дата вступления в силу: 01.01.2019.

<sup>3</sup> ПКС 10 от 08.05.18, МО167-175/25.05.18 ст.87; в силу с 08.05.18.

Имплементация международных норм, регулирующих социальную защиту и социальное обеспечение, в законодательство Республики Молдова является весьма актуальной темой. Поэтому, значимость данной темы объясняется несовершенством законодательства Республики Молдова, регулирующего социальную защиту и социальное обеспечение, низким уровнем социального обеспечения, не ратификацией большинства конвенций, регулирующих социальную защиту и социальное обеспечение.

Научно-практическому исследованию вопросов социальной защиты автором и другими учёными были посвящены некоторые научные публикации.<sup>4</sup> Некоторые позитивные намерения по улучшению социальной защите были сделаны принятием закона РМ № 231 от 25.11.2011 года «Об утверждении Стратегии реформы сектора юстиции на 2011-2016 годы», в котором отмечалась необходимость реформирования законодательства, регулирующего защиту основных прав и свобод человека, в том числе и их социальной защите.<sup>5</sup>

Парламент РМ постановлением от 24.07.1997 года № 1298-XIII ратифицировал Конвенцию о защите прав человека и основных свобод, заключенную в Риме 4 ноября 1950 года<sup>6</sup>, измененную и дополненную протоколами № 3 от 6 мая 1953 года, № 5 от 20 января 1966 года, № 9 от 19 марта 1985 года и дополненную Протоколом № 2 о наделении Европейского суда по правам человека компетенцией выносить консультативные заключения от 6 мая 1963 года, являющимися частью Конвенции, а также Первый дополнительный Протокол, подписанный в Париже

<sup>4</sup> Сосна Б. Совершенствование законодательства, регулирующего социальную защиту, как одно из необходимых условий европейской интеграции. В: *Dezvoltarea cadrului juridic al Republicii Moldova în contextul necesităților de securitate și asigurare a parcursului european*, Chișinău, 2019 г., стр. 447; Сосна Б., Фрунзе Ю., Боршевский А. Проактивные методы в обучении правам человека: Учебно-методические рекомендации. Кишинэу, 2019 г., стр. 284-300; Сосна Б., Султ Г., Тукан В. Пенсионное законодательство Республики Молдова как основной элемент социальной справедливости требует важных изменений. Международная конференция. Комрат, 2019 г., стр. 364-374; Сосна Б., Ребежа Н. Трудовые права госслужащих и их защита в современных условиях. Международная конференция. Кишинэу, 2018 г., стр. 220-237; Сосна Б., Варзарь П. Пенсионное законодательство Республики Молдова нуждается в существенных изменениях. Конференция, 2017 г., стр. 312-317; Сосна Б., Варзарь П. Новое пенсионное законодательство нуждается в существенных изменениях и разъяснениях. Конференция. В: *Верховенство права*, 2017 г., стр. 83-89.

<sup>5</sup> Закон РМ № 231 от 25.11.2011 года «Об утверждении Стратегии реформы сектора юстиции на 2011-2016 годы». Официальный монитор № 1-6 от 06.01.2012 г.

<sup>6</sup> Конвенция от 4 ноября 1950 года и протоколы к ней, ратифицированы постановлением Парламента РМ № 298-XIII от 24.07.1997 года. В: Официальный Монитор Республики Молдова № 54-55 от 21.08.1997 г.



20 марта 1952 года, Протокол № 4 к Конвенции, который признает некоторые права и свободы, иные, чем те, которые включены в Конвенцию, и Первый дополнительный протокол к Конвенции, подписанный в Страсбурге 16 сентября 1963 года, Протокол № 6 об отмене смертной казни, подписанный в Страсбурге 28 апреля 1983 года, Протокол № 7, подписанный в Страсбурге 22 ноября 1984 года, и протокол № 11 о реорганизации контрольного механизма, установленного Конвенцией, подписанный в Страсбурге 11 мая 1994 года.<sup>7</sup>

Статья 6 постановления Парламента РМ № 1298-XIII от 24.07.1997 года обязывает опубликовать полные тексты Конвенции о защите прав человека и основных свобод и дополнительных протоколов к ней в семидневный срок со дня вступления их в силу для Республики Молдова в специальном издании Официального монитора Республики Молдова. К сожалению, в Официальном мониторе Республики Молдова текст Конвенции о защите прав человека и основных свобод и тексты Протоколов к Конвенции до сих пор не были опубликованы.<sup>8</sup>

Социальное обеспечение – это «система обеспечения и обслуживания престарелых и нетрудоспособных граждан, а также семей, где есть дети».<sup>9</sup> Социальная защита и социальное обеспечение включает в себя не только пенсии по возрасту, по ограничению возможностей (инвалидности), по случаю потери кормильца, но и пособия работающим и безработным (по временной нетрудоспособности, по беременности и родам и т.д.), пособия многодетным и одиноким матерям, малообеспеченным семьям, в которых есть дети; содержание и обслуживание престарелых и инвалидов в специальных учреждениях, протезирование; профессиональное обучение и трудоустройство инвалидов; льготы инвалидам и многодетным матерям.<sup>10</sup>

Социальное обеспечение большинства граждан Республики Молдова в настоящее время ниже минимального прожиточного минимума и даже ниже стоимости коммунальных услуг в осенне-зимний период. Это противоречит ст. 7 Международного пакта об экономических, социальных

<sup>7</sup> Официальный Монитор Республики Молдова № 54-55 от 21.08.1997 г.

<sup>8</sup> Сосна Б. Совершенствование законодательства, регулирующего социальную защиту, как одно из необходимых условий европейской интеграции. В: *Dezvoltarea cadrului juridic al Republicii Moldova în contextul necesităților de securitate și asigurare a parcursului european*. Chișinău, 2019 г., стр. 447.

<sup>9</sup> Большой юридический словарь / Под ред. Сухарева А.Я., Крутских В.Е. Москва, 2004 г., стр. 579.

<sup>10</sup> Капша Т., Сосна Б., Захария С. Трудовое право Молдовы. Учебно-практическое пособие. [Германия], 2016 г., стр. 52, 174, 279-292, 399-425.

и культурных правах от 16.12.1966 года, который ратифицирован постановлением Парламента РМ № 217-XII от 28.07.1990 года.<sup>11</sup>

Согласно пункту 7 данного Международного пакта, государства признают право каждого на удовлетворительное существование для них самих и их семей в соответствии с постановлениями настоящего Пакта. Статья 9 обязывает государства признавать право каждого человека на социальное обеспечение, включая социальное страхование. Статья 11 гласит: «Участвующие в настоящем Пакте государства признают право каждого на достаточный жизненный уровень для него и его семьи, включающий достаточное питание, одежду и жилище, и на непрерывное улучшение условий жизни. Государства-участники примут надлежащие меры к обеспечению осуществления этого права, признавая важное значение в этом отношении международного сотрудничества, основанного на свободном согласии.

Участвующие в настоящем Пакте государства, признавая основное право каждого человека на свободу от голода, должны принимать необходимые меры индивидуально и в порядке международного сотрудничества, включающие проведение конкретных программ, для того чтобы: а) улучшить методы производства, хранения и распределения продуктов питания путем широкого использования технических и научных знаний, распространения знаний о принципах питания и усовершенствования или реформы аграрных систем таким образом, чтобы достигнуть наиболее эффективного освоения и использования природных ресурсов; и б) обеспечить справедливое распределение мировых запасов продовольствия в соответствии с потребностями и с учетом проблем стран как импортирующих, так и экспортирующих пищевые продукты».

Низкий уровень социального обеспечения большинства граждан Республики Молдова свидетельствуют о том, что Республика Молдова не выполняет положения Всеобщей декларации прав человека, принятой 18.12.1948 года Генеральной Ассамблеи ООН и положений Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах. Республика Молдова, к сожалению, не ратифицировала Протокол № 12 от 4 ноября 2000 года к Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года. Отметим, что данный протокол запрещает все без исключения формы дискриминации, в том числе в области трудовых отношений и социального обеспечения и дает право обжаловать дискриминацию в Европейский суд по правам человека. Согласно п. 1

<sup>11</sup> «Вести» № 8/223, 1990 г.

ст. 11 Протокола № 12 пользование любым правом, признанным законом, должно быть обеспечено без какой бы то ни было дискриминации по признаку пола, расы, цвета кожи, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, принадлежности к национальным меньшинствам, имущественного положения, рождения или любого иного обстоятельства. А согласно п. 2 ст. 1 этого же протокола, никто не может быть подвергнут дискриминации со стороны каких бы то ни было публичных властей по признакам, упомянутым в пункте 1 настоящей статьи.

Запрещение дискриминации при пользовании правами и свободами, признанными в Конвенции о защите прав человека и основных свобод, предусмотрено ст. 14 данной Конвенции. Согласно этой статьи, пользование правами и свободами, признанными в настоящей Конвенции, должно быть обеспечено без какой бы то ни было дискриминации по признаку пола, расы, цвета кожи, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, принадлежности к национальным меньшинствам, имущественного положения, рождения или по любым иным признакам. Эта же статья гарантирует пользование без дискриминации не всеми правами и свободами, а только правами и свободами, гарантированными Конвенцией и Протоколами к ней. Это значит, что право на обращение в Европейский суд по правам человека с жалобой возникает только в случае дискриминации при пользовании правами и свободами, гарантированными Конвенцией и Протоколами к ней. А право на труд и право на социальное обеспечение не гарантировано ни конвенцией, ни Протоколами к ней.

В настоящее время обжаловать в Европейский суд по правам человека можно только дискриминации при пользовании следующими правами и свободами: Право на жизнь (статья 2 Конвенции); Запрещение пыток (статья 3 Конвенции); Запрещение рабства и принудительного труда (статья 4 Конвенции); Право на свободу и личную неприкосновенность (статья 5 Конвенции); Право на справедливое судебное разбирательство (статья 6 Конвенции); Наказание исключительно на основании закона (статья 7 Конвенции); Право на уважение частной и семейной жизни (статья 8 Конвенции); Свобода мысли, совести и религии (статья 9 Конвенции); Свобода выражения мнения (статья 10 Конвенции); Свобода собраний и объединений (статья 11 Конвенции); Право на вступление в брак (статья 12 Конвенции); Право на эффективное средство правовой защиты (статья 13 Конвенции); Запрещение дискриминации (относится

только к правам, закреплённым Конвенцией и её протоколами) (статья 14 Конвенции); Защита собственности (Статья 1 Протокола № 1 от 20.03.1952 года к Конвенции); Право на образование (Статья 2 Протокола № 1 к Конвенции); Право на свободные выборы (Статья 3 Протокола № 1 к Конвенции); Запрещение лишения свободы за долги (Статья 1 Протокола № 4 от 16.09.1963 года к Конвенции от 4 ноября 1950 года); Свобода передвижения (Статья 2 Протокола № 4 к Конвенции); Запрещение высылки граждан (Статья 3 Протокола № 4 к Конвенции); Запрещение коллективной высылки иностранцев (Статья 4 Протокола № 4 к Конвенции); Отмена смертной казни (ограничена мирным временем) (Статья 1 Протокола № 6 от 28.04.1983 года к Конвенции); Смертная казнь во время войны (Статья 2 Протокола № 6 к Конвенции); Процедурные гарантии в случае высылки иностранцев (Статья 1 Протокола № 7 к Конвенции); Право на обжалование приговоров по уголовным делам во второй инстанции (Статья 2 Протокола № 7 к Конвенции); Компенсация за ошибочный приговор (Статья 3 Протокола № 7 к Конвенции); Право не быть судимым или наказанным дважды (Статья 4 Протокола № 7 к Конвенции); Равноправие супругов. (Статья 5 Протокола № 7 к Конвенции).<sup>12</sup>

Также, следует указать, что Республика Молдова не ратифицировала следующие конвенции Международной Организации Труда (МОТ), регулирующие социальное обеспечение: 1) № 102 «О минимальных нормах социального обеспечения» 1952 г.; 2) № 118 «О равноправии граждан страны и иностранцев и лиц без гражданства в области социального обеспечения» 1962 ГПК РМ; 3) № 157 «Об установлении международной системы сохранения прав в области социального обеспечения» 1982 г.

Сравнительный анализ национального законодательства, регулирующего социальную защиту и социальное обеспечение, и международных договоров дает основание для вывода о необходимости ускорения имплементации международных норм и реформирования национального законодательства.

Способы имплементации международных норм, регулирующих социальную защиту и социальное обеспечение, в первую очередь, зависят от юридической силы источников международного права. Источники международного права можно подразделить на 3 группы:

<sup>12</sup>Сосна А. Конвенция о защите прав человека и основных свобод. Европейский суд по правам человека., Комрат, 2017 г., стр. 255; Бессарабов В.Г. Европейский суд по правам человека. Москва, 2004 г., стр. 195.

- 1) акты, обязательные для исполнения государствами – участниками без ратификации;
- 2) акты, обязательные для исполнения только после их ратификации государствами – участниками;
- 3) акты, не подлежащие ратификации и необязательные для исполнения.

К актам, обязательным для исполнения государствами – участниками без ратификации, относятся международные договоры. Они порождают юридические обязанности для государств – участников и приводят в действие определенные средства международного контроля, предусматривают ответственность за их неисполнение. С момента вступления в силу договора у государства как субъекта международного права возникает юридическая обязанность исполнения договора. Но возможность исполнения требований международного договора зависит от следующих обстоятельств:

- ◆ содержания самого договора, от того, насколько точно в нем указаны внутригосударственные правоотношения, их субъекты и т.п.;
- ◆ особенностей национального законодательства и практики, например, по вопросу о приоритете международного или внутреннего права в случае их расхождения.

Кроме международных договоров в эту группу входят регламенты Совета ЕЭС, которые обязательны и применяются непосредственно в государствах-участниках без ратификации национальными парламентами.

Ко *второй группе* относятся документы ООН, конвенции МОТ и акты региональных международных организаций, обязательные для соблюдения только после ратификации компетентным государственным органом. *Ратификация конвенции* - это юридический акт, совершая который государство заявляет о своем полном признании конвенции и берет на себя обязательство привести в соответствие с нею внутреннее законодательство и практику. В Международном пакте ООН об экономических, социальных и культурных правах 1966 г., правам в области социального обеспечения посвящено несколько статей. Соблюдение пакта обязательно для ратифицировавших стран. МОТ постоянно прилагает усилия для воплощения на практике принципов, в соответствии с которыми законодательство стран-членов должно гарантировать справедливые экономические усилия, в том числе и в области социального обеспечения, всем трудящимся, законно проживающим на ее территории. Конвенции и рекомендации принимаются Международной конференцией труда (МКТ). После ратификации конвенции становятся международными

договорами. Вместе с тем действует правило, в соответствии с которым государство, ратифицировавшее конвенцию, не может ухудшать действующее в стране законодательство. По мере необходимости устаревшие конвенции пересматриваются. Ратификация государством новой конвенции означает денонсацию старой, если иное не предусмотрено текстом конвенции.

В соответствии со ст. 22 Устава МОТ каждое государство, ратифицировавшее конвенцию, обязуется представлять ежегодные доклады Генеральному директору МОТ о мерах, принятых для ее эффективного применения. Система международного контроля за исполнением ратифицированных конвенций, установленная в МОТ, является одной из самых совершенных среди других аналогичных международных процедур и осуществляется по следующим направлениям: изучение регулярных докладов правительств; рассмотрение различных видов жалоб.

Контрольные функции выполняют Комитет экспертов по применению конвенций и рекомендаций Административного совета и Комитет по применению конвенции и рекомендаций МКТ. А, результатом деятельности комитетов может быть следующее: государство под влиянием представлений комитетов вносит необходимые изменения в национальное право с целью приведения его в соответствие с международными нормами; оставляет законодательство без изменения; денонсирует конвенцию.

Жалобы на государства, не соблюдающие ратифицированные конвенции, могут быть поданы в МОТ любым ее членом, национальными организациями трудящихся или предпринимателей, международными организациями. Они рассматриваются комиссиями и комитетами Административного совета, который информирует об итогах заинтересованное правительство. В случае невыполнения правительством предложенных рекомендаций Генеральный директор МОТ передает жалобу в Международный Суд. Решение Международного Суда является окончательным.

*Третью группу* составляют документы, не являющиеся международными договорами. Они содержат в основном нормы рекомендательного характера, неисполнение которых не влечет каких-либо юридических последствий. Наиболее важными из них являются декларации ООН и рекомендации МОТ по вопросам социального обеспечения.

По нашему мнению, кроме активизации процесс имплементации международных норм, регулирующих социальную защиту и социальное обеспечение, необходима коренная реформа национального законодательства по следующим причинам. Во-первых, международные

договоры, регулирующие социальную защиту и социальное обеспечение, устарели. Во-вторых, эти международные договоры содержат много абстрактных норм. В-третьих, действующие законы и подзаконные нормативные акты, регулирующие социальную защиту и социальное обеспечение, носят явно дискриминационный характер и содержат противоречивые и двусмысленные нормы. Например, вызывает сомнения то, что установлены льготные условия назначения пенсий государственным служащим, местным выборным лицам, судьям и прокурорам.

Обращаем внимание и высказываем своё несогласие на те льготные условия назначения пенсий, которые установлены местным выборным лицам, судьям, прокурорам и, даже, для отдельных категорий военнослужащих, лиц начальствующего и рядового состава органов внутренних дел, а также государственных служащих с особым статусом в составе системы пенитенциарной администрации и Генерального инспектората карабинеров. Под отдельными категориями мы имеем в виду те лица, которые служат в армии, полиции, в войсках карабинеров и в составе системы пенитенциарной администрации, но не исполняют функции, связанные с риском для жизни или здоровья. Например, психологи, педагоги, пресс-секретари, старшины - заведующие хозяйством, офицеры по уголовному преследованию, инспектора по делам несовершеннолетних и многие другие, служба которых в мирное время ничем не отличается от гражданской. Тем самым вынуждены констатировать, что установление для данных категорий лиц пенсионных льгот как для активных военнослужащих (боевых офицеров) нарушается принцип социальной справедливости даже внутри этих подразделений, не говоря об обществе в целом.

В этом контексте, считаем, что законодателю давно пора провести так называемую ревизию в Закон о пенсионном обеспечении военнослужащих и лиц начальствующего и рядового состава органов внутренних дел № 1544/1993 года, а также в Закон о статусе судьи № 544-XIII от 20 июля 1995 года, касательно пенсионного обеспечения судей.<sup>13</sup>

Для приведения этого законодательства в соответствие с международными нормами, на наш взгляд, необходимо:

---

<sup>13</sup>Здесь отметим, что Законом РМ № 290 от 16.12.2016 г. о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты, статья 32 Закона о статусе судьи № 544-XIII от 20 июля 1995 года была изменена и согласно новым положениям судья имеет право на пенсию в соответствии с Законом о государственной пенсионной системе № 156-XIV от 14 октября 1998 года. Однако Постановлением Конституционного суда № 22 от 27.06.17 данное изменение было признана неконституционной (смотри: ПКС № 22 от 27.06.17 в МО352-355/29.09.17 ст.92; в силу с 27.06.17).

1) ратифицировать: а) Протокол № 12 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод; б) Конвенцию МОТ № 102 «О минимальных нормах социального обеспечения» 1952 г.; в) Конвенцию МОТ № 157 «Об установлении международной системы сохранения прав в области социального обеспечения» 1982 г.

2) внести существенные изменения в законодательство о социальном обеспечении, в том числе уравнивать условия назначения пенсий в течение 1-2 лет, а не в течение 10 -15 лет,

3) производить перерасчет пенсий работающим пенсионерам через каждые 2 года.

Также, в целях развития норм, регулирующих социальную защиту, необходимо в дальнейшем обратить внимание на позитивное решение права на перерасчёт пенсий работающим пенсионерам, которое давно и успешно действует не только в развитых странах, но и в большинстве государств, возникших на территории бывшего СССР.

Среди социального обеспечения наших граждан важная роль принадлежит пенсионным выплатам. Пенсия – это не подарок от государства работнику, а возвращение ему денежных средств, удержанных из его заработной платы в пенсионный фонд. Государство обязано, хотя и с опозданием, вернуть пенсионеру в форме увеличения пенсии хотя бы часть денежных средств, удержанных из его заработной платы, после назначения пенсии.

Укреплению социальной защиты населения будет способствовать и установление субсидиарной ответственности Национальной кассой социального страхования за ущерб, причиненный неуплатой взносов обязательного государственного социального страхования. Следует учесть, что многие юридические лица, нарушившие права работников, ликвидированы, либо находятся в процессе несостоятельности. Учредители акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью не несут имущественной ответственности по обязательствам этих обществ.<sup>14</sup> Таким образом, установление дополнительных санкций будет способствовать предупреждению нарушений прав работников на социальную защиту.

**Iurie FRUNZĂ, doctor în drept,  
cercetător științific coordonator**

**Boris SOSNA, doctor în drept,  
cercetător științific coordonator**

---

<sup>14</sup> Ставила Л. Перекося в размерах пенсий разных поколений доведен до абсурда. В: Молдавские ведомости от 01.02.2019 г., стр. 11.



## **CAPITOLUL IV**

### **DREPT PENAL ȘI PROCESUAL PENAL**

#### **4.1. ARTICOLUL 179 CODUL PENAL AL REPUBLICII MOLDOVA - MIJLOC DE PROTECȚIE A DREPTULUI LA INVIOLABILITATEA DOMICILIULUI**

#### **4.1. ARTICLE 179 CRIMINAL CODE OF THE REPUBLIC OF MOLDOVA- MEANS OF PROTECTION OF THE RIGHT TO INVIOLABILITY OF THE HOUSEHOLD**

##### **Summary**

*În the Republic of Moldova, in recent years, the number of offenses against political, labor and other constitutional rights has been growing uniformly. In the range of these offenses, the violation of domicile, as a prejudicial act against the inviolability of the home, is also highlighted. The specifics of the legal technique in formulating the normative content of the offense from art. 179 Criminal Code of the Republic of Moldova, as well as the practical rules for the qualification of the facts in the domestic judicial practice, are the object of study of this article, as a means of legal-criminal protection.*

În conformitate cu alin.(3) art.1 din Constituția Republicii Moldova [6], 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.

Respectarea deplină a drepturilor și a libertăților fundamentale ale omului este o condiție necesară asigurării unui viitor prosper în cadrul unei Europe unite. Apărarea drepturilor omului reprezintă baza societății civile democratice. Neglijarea acestor drepturi, în discordanță cu angajamentele asumate în domeniul dimensiunii umane, constituie cauza principală de instabilitate și conflicte în societate, fiind incompatibilă cu aspirațiile pro-europene ale unei națiuni.

Protecția drepturilor omului, prin instrumente juridice de transpunere a acestor drepturi în prevederi legale, a devenit un imperativ și pentru Republica Moldova, care, după declararea suveranității și independenței sale, a ratificat numeroase documente cu vocație universală în domeniul drepturilor omului, deschizând calea spre un sistem de protecție internațională a drepturilor

omului. Pornind de la faptul că instrumentele juridice internaționale prescriu standarde minime de protecție a drepturilor omului, aceasta nu împiedică statul să reglementeze mai larg unele drepturi sau libertăți.

Pentru edificarea unei veritabile societăți bazate pe principii democratice, unde demnitatea omului, drepturile și libertățile lui, libera dezvoltare a personalității sale constituie valori supreme, statul, în calitate de promotor al acestor valori, are legitimitatea și obligația de a întreprinde măsuri constructive destinate consolidării protecției drepturilor omului pentru prosperarea întregii societăți.

În sternal de garanții ale drepturilor și libertăților omului un loc important aparține apărării juridico-penale a acestor valori.

Astfel, conform art.2 CP RM, legea penală apără împotriva infracțiunilor, inclusiv drepturile și libertățile persoanei. În corespundere cu această prevedere, în art.176 - 185<sup>3</sup> din Capitolul V din Partea Specială a CP al RM este stabilită răspunderea penală pentru cele mai periculoase, din punct de vedere social, încălcări ale drepturilor constituționale ale cetățenilor.

Autorii S.Brînză și V.Stati prin infracțiuni contra drepturilor politice, de muncă și a altor drepturi constituționale ale cetățenilor consideră faptele socialmente periculoase, săvârșite cu intenție, care lezează prin excelență relațiile sociale cu privire la realizarea drepturilor constituționale ale cetățenilor, răspunderea pentru care se prevede în art.176-185<sup>3</sup> CP RM [1, p. 444].

În Republica Moldova, numărul de cazuri de infracțiuni contra drepturilor politice, de muncă și a altor drepturi constituționale ale cetățenilor înregistrate în ultimii ani se cifrează la: 383 – în anul 2009; 507 – în anul 2010; 566 – în anul 2011; 675 – în anul 2012; 716 – în anul 2013 [2, p.631]; 771 – în anul 2017, 746 – în anul 2018 [12].

Conform informației operative a Ministerului Afacerilor Interne privind starea infracționalității (fără a fi clasate) pe teritoriul Republicii Moldova pentru 03 luni anului 2019 au fost înregistrate 166 de infracțiuni contra drepturilor politice, de muncă și altor drepturi constituționale ale cetățenilor [12].

În conformitate cu art.8 al Convenției europene pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale, orice persoană are dreptul la respectarea, printre altele, a domiciliului său [7]. De asemenea, conform art.29 din Constituția Republicii Moldova, domiciliul și reședința sunt inviolabile; nimeni nu poate pătrunde sau rămâne în domiciliul sau în reședința unei persoane fără consimțământul acesteia.

Inviolabilitatea domiciliului este libertatea de a beneficia de un spațiu personal marcat de limitele unui imobil aferent. Deci, este nu altceva decât

## Articolul 179 CP al RM – mijloc de protecție a dreptului la inviolabilitatea domiciliului

libertatea de a beneficia de un spațiu imobil, caracterizat prin teritorialitate, care este, în același timp, un spațiu primar. Un astfel de spațiu asigură intimitate. El poate fi personalizat și orice intruziune este resimțită de către deținătorul aceluia spațiu ca o violare adusă acestuia.

Conform prevederilor art.38 Cod Civil al RM prin domiciliul persoanei fizice înțelegem locul unde acesta își are reședința obișnuită. Se consideră că persoana își păstrează domiciliul atît timp cît nu și-a stabilit un altul [3].

Domiciliul este unul dintre puținele spații în care persoana are posibilitatea să beneficieze de intimitate, să se odihnească după o zi de muncă, să-și păstreze lucrurile personale și, nu în ultimul rând, să se simtă în siguranță. O parte considerabilă din viața intimă, familială și privată a persoanei se desfășoară tocmai în domiciliul acesteia. De aceea, oricare intruziune indezirabilă în spațiul domiciliar întâmpină o reacție vehementă. În aceste condiții, în orice stat, regula trebuie să-o constituie atitudinea de respect față de inviolabilitatea domiciliului. Realizarea spiritualității persoanei, a comunicării în sânul familiei, precum și a organizării vieții cotidiene – toate acestea contribuie la dezvoltarea armonioasă a persoanei, la conștientizarea de către aceasta a individualității și independenței sale, pentru că în societatea modernă inviolabilitatea domiciliului este o expresie a libertății persoanei. Evoluția omenirii a confirmat că progresul economic și social este specific orânduirilor sociale în care, pentru realizarea propriilor sale năzuințe, persoanei i se oferă posibilitatea de a fi cu sine însăși și cu persoanele care îi sunt apropiate.

Proclamarea unor asemenea principii nu este însă suficientă, legea urmând să ofere garanții și mijloace adecvate pentru asigurarea respectării lor. În acest sens, legea penală oferă un mijloc energetic și eficace de garantare și apărare a inviolabilității domiciliului persoanei prin incriminarea faptei de violare de domiciliu în art.179 CP al RM.

În conformitate cu pct. 11) art.6 din Codul de Procedură Penală al Republicii Moldova [4], prin „domiciliu” se înțelege locuința sau construcția destinată pentru locuirea permanentă sau temporară a unei sau a mai multor persoane (casă, apartament, vilă, cameră la hotel, cabină pe o navă maritimă sau fluvială), precum și încăperile anexate nemijlocit la acestea, constituind o parte indivizibilă (verandă, terasă, mansardă, balcon, beci, un alt loc de uz comun); de asemenea, se înțelege și orice teren privat, automobil, navă maritimă și fluvială privată, birou.

De exemplu, camerele internatelor sau căminelor pentru elevi sau studenți sunt considerate domiciliu în sensul legii penale datorită faptului că persoanele respective sunt cazate acolo pe baza consimțământului lor și au dreptul la locuire netulburată, putând să permită ori să interzică accesul altor persoane.

Noțiunea de domiciliu, definită la pct. 11) art.6 din Codul de Procedură Penală al Republicii Moldova, are același înțeles ca și noțiunea „domiciliu sau reședință” din art.179 CP RM.

Reședința, spre deosebire de domiciliu, are un caracter temporar. În rest, sub aspectul destinației funcționale, reședința nu se deosebește de domiciliu.

Noțiunea de domiciliu implică nu ideea de imobil, luat în considerare în materialitatea sa, ci ideea de loc în care o persoană își desfășoară viața personal [13, p.145]. Totodată, nu acțiunea asupra bunurilor sau chiar asupra persoanei victimei lezează obiectul juridic ocrotit de legea penală, ci însăși prezența nedorită a făptuitorului în locul ce constituie domiciliul victimei.

Dacă este săvârșită infracțiunea de violare de domiciliu, atunci influențare nemijlocită infracțională suferă domiciliul. Aceasta pentru că interesul făptuitorului este îndreptat asupra acestuia: să pătrundă sau să rămână ilegal în domiciliul sau în reședința victimei fără consimțământul acesteia ori să refuze părăsirea domiciliului victimei la cererea ei, ori să efectueze percheziții și cercetări ilegale. La aceasta se reduce esența juridică a infracțiunii de violare de domiciliu [21].

Iată de ce domiciliul reprezintă nu obiectul material al infracțiunii de violare de domiciliu, ci obiectul imaterial al acesteia.

Numai în situația violării de domiciliu cu aplicarea violenței, prevăzute la alin.(2) art.179 CP RM, apare obiectul material reprezentat de corpul victimei. Totuși, acest obiect material are un rol secundar în raport cu obiectul imaterial (reprezentat de domiciliu), care are un rol principal.

Necesitatea stabilirii răspunderii penale pentru fapta de violare de domiciliu este dictată de semnificația socială pe care o are dreptul constituțional la inviolabilitatea domiciliului. Astfel, înainte de toate, asigurarea secretului faptelor și evenimentelor desfășurate în spațiul domiciliar contribuie la dezvoltarea armonioasă a persoanei, permițându-i ca aspirațiile spirituale și materiale să-și găsească realizarea. În mare parte, de inviolabilitatea domiciliului este legată inviolabilitatea fizică și cea psihică a persoanei, inviolabilitatea patrimoniului acesteia, dar și a secretului corespondenței, precum și a informației de alt gen vizând viața intimă, familială și privată a persoanei.

Fapta prevăzută la art. 179 CP RM este incriminată într-o variantă-tip și în două variante agravate. Varianta-tip a infracțiunii, specificată la alin.(1) art. 179 CP RM, constă în pătrunderea sau rămânerea ilegală în domiciliul sau în reședința unei persoane fără consimțământul acesteia, ori în refuzul de a le părăsi la cererea ei, precum și în perchezițiile și cercetările ilegale.

De exemplu, S. V. a fost învinuit în comiterea infracțiunii prevăzute de art. 179 al. (1) CP RM. În fapt, S. V., la data de XXXXXXXXXX, aproximativ la

## Articolul 179 CP al RM – mijloc de protecție a dreptului la inviolabilitatea domiciliului

orele 13.30, încălcând dreptul cetățenilor la inviolabilitatea domiciliului, stipulată în art.29 al Constituției Republicii Moldova, neavând la acel moment un loc permanent de trai, ilegal, fără consimțământul proprietarului, a pătruns în casa de locuit amplasată în mun. Bălți, str. Cahulului x, unde locuiește cet. G. O., unde s-a aflat ilegal un anumit timp, și la cererile stăpânei de a părăsi casa a refuzat. Ulterior, cet.S. V. a fost reținut la locul faptei de către angajații poliției [17].

Prima variantă agravată a violării de domiciliu, prevăzută la alin. (2) art. 179 CP RM, se exprimă în săvârșirea acestei infracțiuni cu aplicarea violenței sau cu amenințarea aplicării ei.

De exemplu, acțiunile lui X. au fost calificate de organul de urmărire penală ca infracțiune prevăzută de art.179 alin. (2) CP RM. În fapt, *cet. X. la data de XXXXXXXXX, în perioada 08:50-09:00, acționând cu intenția îndreptată spre pătrunderea ilegală în domiciliul unei persoane, încălcând cerințele art.29 a Constituției Republicii Moldova, și anume: principiul inviolabilității domiciliului persoanei, fiind conștient de caracterul periculos al acțiunilor sale, prevăzând și dorind survenirea consecințelor periculoase, sub pretextul de a clarifica situația de conflict, apărută între el și cet.XXXX, fără consimțământul locatarilor, ilegal a pătruns în domiciliul cet. XXXX și cet. XXX, situat pe adresa: mun.Bălți, str.M. Dosoftei XXX, ap.nr. XXX, intrând în apartamentul prin forțarea ușii de intrare, unde a aplicat violența fizică asupra cet. XXXX prin apucarea de gât și aplicarea loviturii cu pumnul în regiunea feței. La cerințele legale ale cet. XXXXX de a părăsi locuința ei, cet. X. a refuzat să părăsească apartamentul și, rămânând ilegal acolo timp de 10 minute, a lovit-o cu pumnul în regiunea feței, cauzându-i cet. XXXXXXXX, conform Raportului de expertiză judiciară nr.294D din XXXXXXXXX, leziuni corporale sub formă de echimoză masivă pe față pe dreapta și plagă contuză a mucoasei buzei inferioare pe dreapta cu edem pronunțat al țesuturilor moi, care se califică ca vătămare ușoară* [14].

De exemplu acțiunile lui G.I. a fost calificate de organul de urmărire penală conform alin.2 art.179 CP RM. În fapt, G. I. la data de 16 aprilie 2017, aproximativ ora 23:30, fiind în stare de ebrietate, intenționat, fără consimțământul proprietarului și a locatarului respectivei gospodării, prin acces liber, a pătruns ilegal în gospodăria lui C. A., amplasată în satul Albinețul Nou, raionul Fălești, unde la acel moment își avea domiciliul S. A., după care, aflându-se o perioadă de timp la cererile verbale ale ultimei de a părăsi casa, a răspuns cu refuz, însoțit de ignorare și de aplicare în privința ei a forței fizice, lovind-o cu pumnii în regiunea capului și târâind-o de păr, ca rezultat cauzându-i S. A., potrivit raportului de expertiză judiciară nr. xxx din xx aprilie 2017, leziuni corporale neînsemnate sub formă de echimoză

în regiunea subscapulară stângă, echimoză în regiunea suboculară bilaterală dreapta și stânga și echimoză la coapsa dreaptă lateral 1/3 medie [18].

De exemplu, C. V., a fost recunoscut vinovat în comiterea infracțiunii prevăzute de art.179 al.2 CP RM. În fapt, C. V. la data de XXXXXXXXX, aproximativ la ora 16.00 min. fiind în stare de ebrietate alcoolică, în comun cu o persoană în privința căreia cauza a fost disjunctată într-o procedură separată, încălcând dreptul la inviolabilitate a domiciliului consfințit în art.29 al Constituției Republicii Moldova potrivit căruia domiciliul și reședința sânt inviolabile și nimeni nu poate pătrunde sau rămâne în domiciliul sau în reședința unei persoane fără consimțământul acesteia, au pătruns ilegal în ograda casei de locuit amplasată în str.A.Paladi. XXX, mun.Bălți, au lovit în geamul casei de locuit, după ce au forțat ușa de intrare și au intrat în casa de locuit nominalizată, care este domiciliul cet. Y. și cet. Z., și fără consimțământul ultimilor și la cererea legală a lor au refuzat categoric de a părăsi domiciliul sus-menționat, unde în urma relațiilor ostile apărute, aflându-se în interiorul casei de locuit, au amenințat locatarii casei de locuit cu aplicarea violenței față de aceștia [16].

Pentru a fi aplicată răspunderea în baza alin.(2) art.179 CP RM, este necesar ca violența sau amenințarea cu violența să urmărească scopul violării de domiciliu și să se aplice înainte de a se consuma acțiunea (inacțiunea) de violare de domiciliu.

Referitor la agravanta *cu aplicarea violenței sau cu amenințarea aplicării ei*, consemnată la alin.(2) art.179 CP RM, trebuie de menționat că, în general, prin „violență” se înțelege cauzarea - ilegală și intenționată - a unui prejudiciu fizic unei alte persoane, contrar sau în pofida voinței acelei persoane [24, p. 291]. Dar care este conținutul concret al noțiunii „violență” în contextul prevederii de la alin.(2) art.179 CP RM?

Răspunzând la această întrebare, autorul V. Stati, menționează: prin „violență” trebuie de înțeles vătămarea intenționată medie sau ușoară a integrității corporale sau a sănătății, ori maltratarea intenționată sau alte acte de violență; nu este necesară calificarea suplimentară conform art.152, 153, 154 sau 155 CP RM [20, p.18-27]. Este ușor de observat că în anumite privințe această interpretare a dispoziției de la alin. (2) art.179 CP RM nu mai este în concordanță cu legea penală în vigoare. În special, art.153 și 154 au fost excluse din textul Codului Penal al Republicii Moldova. Cu toate acestea, nu putem face abstracție de regula care rezultă din respectiva interpretare: în acord cu art.118 CP RM, aplicarea răspunderii în baza alin. (2) art.179 CP RM echivalează cu absorbția de către fapta prevăzută la această normă a faptelor violente, de natură penală sau nepenală, dacă aceste fapte violente prezintă un

grad de pericol social comparativ mai redus decăt cel al infracțiunii specificate la alin. (2) art.179 CP RM. Reieșind din această regulă, este necesar să comparăm sancțiunile de la art.152 și alin. (2) art.179 CP RM, precum și de la art.78 din Codul Contravențional RM [25]. În rezultatul acestei comparații implicite a gradului de pericol social al faptelor confruntate ajungem la concluzia că, în contextul prevederii de la alin. (2) art.179 CP RM, prin „violență” trebuie de înțeles violența al cărei grad de intensitate nu-l depășește pe cel al faptelor prevăzute la art.78 din Codul Contravențional RM. Astfel, în sensul dispoziției de la alin. (2) art.179 CP RM, noțiunea „violență”, utilizată în sintagma „aplicarea violenței” (nu și în sintagma „amenințarea aplicării violenței”) presupune vătămarea intenționată ușoară a integrității corporale (în sensul art.78 din Codul Contravențional al RM). Dacă, în legătură cu infracțiunea de violare de domiciliu, violența aplicată depășește gradul de intensitate a vătămării intenționate ușoare a integrității corporale, va fi necesară calificarea conform regulilor concursului de infracțiuni: art.179 (cu excepția alin. (2)) și art.145, 151 sau 152 CP RM.

De exemplu, L.N. și L.S. au fost condamnați în conformitate cu alin. (1) art.179 și lit. e) alin. (2) art.152 CP RM. *În fapt, la 28.03.2010, în jurul orei 23.00, L.N. și L.S., la propunerea și inițiativa lui L.N., care urmărea scopul de a se răzbuna pe P.V., au pătruns ilegal în curtea gospodăriei lui P.V. din satul Mitoc, raionul Orhei, fără consimțământul acestuia. Ulterior, cei doi au maltratată victima, aplicându-i multiple lovituri cu pumnii, picioarele, folosind totodată o bucată de foaie de ardezie și un par din lemn. În rezultat, i-au cauzat vătămare medie a integrității corporale sau a sănătății, presupunând dereglarea sănătății de lungă durată sub formă de fracturi de coaste 10 și 11 pe dreapta, contuzia plămânului drept și pleurită exudativă pe dreapta [19].*

Cât privește amenințarea cu violența, prevăzută la alin. (2) art.179 CP RM, aceasta întrunește următoarele caracteristici: *este o formă a violenței psihice; este exercitată contrar voinței persoanei; influențează asupra psihicului prin intermediul factorilor psihici ai mediului inconjurător; este îndreptată spre înfrângerea, dominarea sau corectarea voinței persoanei; aduce atingere libertății psihice a persoanei.*

Noțiunea „violență” din sintagma „amenințarea aplicării violenței” (sintagma utilizată în alin.(2) art.179 CP RM), de această dată gradul de intensitate a violenței poate fi oricât de mare. Deci, alin.(2) art.179 CP RM poate fi aplicat inclusiv în ipoteza violării de domiciliu săvârșite cu amenințarea cu omor. Precizăm că, în această ipoteză, nu este necesară calificarea suplimentară în baza art. 155 CP RM.

De exemplu, T.I. a fost condamnat conform alin.(2) art.179 CP RM. În fapt, la 05.05.2007, între orele 21.00 și 22.00, T.I. a pătruns forțat și a rămas în domiciliul lui O.A., într-o casă de pe str. Eliberării, or. Orhei. La cererea lui O.A. de a-i părăsi domiciliul a răspuns cu refuz însoțit de două lovituri cu pumnii aplicate lui O.A. în regiunea spatelui. Prin aceasta i-a provocat dureri fizice. După care a tăiat cu un topor cablul de la telefonul fix aparținând lui O.A., pentru ca acesta să nu poată suna la poliție [9]. Din descrierea suficient de detaliată a violenței aplicate în contextul infracțiunii de violare de domiciliu rezultă că a fost aplicat corect alin.(2) art.179 CP RM. Aceasta întrucât violența aplicată de T.I. s-a încadrat, după gradul de intensitate a acesteia, în tiparul faptei descrise la alin.(2) art.78 din Codul Contravențional al RM. Chiar dacă în dispoziția de la alin.(2) art.179 CP RM se utilizează la general termenul „violență”, aceasta nu înseamnă că la folosirea aceluiași termen trebuie să se rezume cel care aplică legea penală. De fiecare dată urmează să se consemneze în ce s-a concretizat această violență. Doar astfel se poate confirma oportunitatea aplicării alin.(2) art.179 CP RM.

Cea de-a doua variantă agravată a violării de domiciliu, specificată la alin.(3) art. 179 CP RM, constă în săvârșirea infracțiunii de violare de domiciliu de un grup criminal organizat sau de o organizație criminală (lit.b)).

De exemplu, într-un caz din practica judiciară, L.A. a fost invinuit de comiterea infracțiunilor prevăzute la lit. a) alin. (3) art.179 și la alin. (1) art.327 CP RM. În fapt, acesta exercita funcția de inspector superior de sector la postul de poliție Căpriană din sectorul de poliție nr.6 „Pânășești” al CPR Strășeni, conform ordinului de numire în funcție nr.xxx din 25.02.2005, emis de Ministerul Afacerilor Interne al Republicii Moldova. La 16.08.2006, aproximativ la ora 14.30, L.A. a pătruns ilegal în domiciliul lui S.M. din satul Căpriană, raionul Strășeni. Fără a avea un mandat judiciar și fără consimțământul lui S.M., L.A. a purces la efectuarea percheziției sub pretextul că îl caută pe V.C. La cererea lui S.M. de a părăsi domiciliul L.A. a răspuns cu refuz și a continuat percheziția. L.A. și-a încetat acțiunile numai după ce S.M. a telefonat la procuratura raionului Strășeni [8].

Conform pct.18 al Hotărârii Plenului Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova cu privire la practica judiciară în procesele penale despre sustragerea bunurilor nr.23 din 28.06.2004: Prin folosirea situației de serviciu se înțelege săvârșirea unor acțiuni sau inacțiuni care decurg din atribuțiile de serviciu ale făptuitorului și care sunt în limitele competenței sale de serviciu. ... Atunci când abuzul de putere sau abuzul de serviciu reprezintă metoda de săvârșire a escrocheriei sau a delapidării averii străine, trebuie aplicate numai prevederile de la lit. d) alin. (2) art.190 și de la lit. d) alin. (2) art.191 CP RM [11]. Reieșind din dispoziția art.118 CP RM, în acest caz nu este necesară calificarea suplimentară conform art.327 sau 335 CP RM.



## Articolul 179 CP al RM - mijloc de protecție a dreptului la inviolabilitatea domiciliului

Dacă recurgem la interpretarea sistemică, ajungem la concluzia că în speța exemplificată răspunderea trebuia aplicată numai potrivit lit.a) alin. (3) art. 179 CP RM, fără calificarea suplimentară conform alin. (1) art. 327 CP RM.

În continuare, ne interesează dacă există sau nu posibilitatea existenței concursului ideal dintre infracțiunea prevăzută la lit.a) alin. (3) art.179 CP RM și infracțiunea de exces de putere sau depășire a atribuțiilor de serviciu (art.328 CP RM).

Autorul L. Macikovski consideră că într-o asemenea ipoteză aplicabilă este numai norma cu privire la excesul de putere sau depășirea atribuțiilor de serviciu, pentru că violarea de domiciliu, săvârșită de o persoană cu funcție de răspundere, cu folosirea situației de serviciu, constituie metoda de săvârșire a infracțiunii de exces de putere sau depășirea atribuțiilor de serviciu [22, p. 57-58]. Dimpotrivă, T. Nurkaeva este de părere că într-o asemenea ipoteză se aplică numai norma cu privire la violarea de domiciliu săvârșită cu folosirea situației de serviciu [23, p. 216].

Autorii autohtoni S. Brînză și V. Stati nu împărtășesc nici una din aceste poziții [2, p.675].

Răspunsul la această întrebare îl oferă V. Stati: noțiunea „folosirea situației de serviciu” se referă, implicit, nu la excesul de putere sau depășirea atribuțiilor de serviciu. Se referă doar la abuzul de putere sau abuzul de serviciu (ori la abuzul de serviciu). Aceasta rezultă din dispoziția art.327 și 335 CP RM, precum și a art.312 „Abuzul de putere sau abuzul de serviciu” din Codul Contravențional al RM. Aceasta rezultă și din definiția noțiunii „folosirea situației de serviciu” din pct.18 al Hotărârii Plenului Curții Supreme de Justiție „Cu privire la practica judiciară în procesele penale despre sustragerea bunurilor”, nr.23 din 28.06.2004 [20, p.18-27].

Concluzia este următoarea: dacă, în legătură cu infracțiunea de violare de domiciliu, făptuitorul - o persoană cu funcție de răspundere - comite excesul de putere sau depășirea atribuțiilor de serviciu, răspunderea se va aplica în baza art.328 și art.179 (cu excepția lit. a) alin. (3)) CP RM [2, p. 675].

În alt context, ultima circumstanță agravantă la care ne vom referi este cea consemnată la lit. b) alin. (3) art.179 CP RM. Se are în vedere săvârșirea infracțiunii de violare de domiciliu *de un grup criminal organizat sau de o organizație criminală*.

În ambele forme de participație, comiterea infracțiunii de violare de domiciliu atrage răspundere în baza aceleiași norme - lit. b) alin. (3) art.179 CP RM. Totuși, această împrejurare nu împiedică individualizarea răspunderii penale în cele două ipoteze: *violarea de domiciliu săvârșită de un grup criminal organizat; violarea de domiciliu săvârșită de o organizație criminală*.

În limitele sancțiunii specificate la alin. (3) art.179 CP RM, pedeapsa în cea de-a doua ipoteză trebuie să fie comparativ mai aspră în comparație cu pedeapsa în prima ipoteză.

După această clarificare necesară, este cazul să menționăm că din analiza dispoziției art.46 CP RM reiese că trăsăturile grupului criminal organizat sunt: *este alcătuit din două sau mai multe persoane; constituie o reuniune stabilă; este organizat în prealabil; urmărește scopul săvârșirii unei singure infracțiuni sau mai multor infracțiuni.*

Or, dacă recurgem la o parafrază a explicației conținute în pct.26 al Hotărârii Plenului Curții Supreme de Justiție „Cu privire la practica judiciară în procesele penale despre sustragerea bunurilor” nr. 23 din 28.06.2004, putem menționa că săvârșirea infracțiunii de violare de domiciliu de un grup criminal organizat are loc în cazul în care această faptă e comisă de o reuniune stabilă de persoane care s-au organizat în prealabil pentru a comite una sau mai multe infracțiuni de violare de domiciliu. Spre deosebire de două sau mai multe persoane, care s-au înțeles în prealabil despre săvârșirea infracțiunii în cauză, grupul criminal organizat se caracterizează, în special, prin stabilitate, prin prezența în componența lui a unui organizator și printr-un plan dinainte elaborat al activității infracționale comune, precum și prin repartizarea obligatorie a rolurilor între membrii grupului criminal organizat, în timpul pregătirii infracțiunii de violare de domiciliu.

Menționăm că la lit. b) alin. (3) art.179 CP RM se prevede răspunderea nu pur și simplu pentru violarea de domiciliu săvârșită de două sau mai multe persoane, dar pentru violarea de domiciliu săvârșită de un grup criminal organizat sau de o organizație criminală. Săvârșirea violării de domiciliu în oricare alte forme de participare poate fi privită numai în calitate de circumstanță care poate influența agravarea pedepsei pentru infracțiunea de violare de domiciliu, în corespundere cu lit.c) alin. (1) art.77 CP RM. În alt context, la alin.(1) art.47 CP RM este formulată următoarea definiție: „Se consideră organizație (asociație) criminală o reuniune de grupuri criminale organizate într-o comunitate stabilă, a cărei activitate se întemeiază pe diviziune, între membrii organizației și structurile ei, a funcțiilor de administrare, asigurare și executare a intențiilor criminale ale organizației în scopul de a influența activitatea economică și de altă natură a persoanelor fizice și juridice sau de a o controla, în alte forme, în vederea obținerii de avantaje și realizării de interese economice, financiare sau politice”. În literatura de specialitate se afirmă, cu drept cuvânt, că definirea corectă și deplină a noțiunii de organizație criminală are o mare importanță teoretică și practică pentru determinarea și înțelegerea justă, profundă a fenomenului criminalității organizate [10, p. 17].

## Articolul 179 CP al RM – mijloc de protecție a dreptului la inviolabilitatea domiciliului

Întrădeavăr, din examinarea definiției legislative, enunțate mai sus, rezultă următoarele note caracteristice ale organizației criminale: *constituie o comunitate stabilă de grupuri criminale organizate; activitatea organizației criminale se întemeiază pe diviziunea funcțiilor între membrii organizației criminale și structurile ei; între membrii și structurile organizației criminale se repartizează funcțiile de administrare, asigurare și executare a intențiilor criminale ale organizației în cauză; scopul final al organizației criminale este obținerea de avantaje și realizarea de interese economice, financiare sau politice.*

Despre gradul înalt de organizare a organizației criminale ne vorbește dispoziția de la alin. (4) art.47 CP RM: „Organizatorul și conducătorul organizației criminale poartă răspundere pentru toate infracțiunile săvârșite de această organizație”. Organizatorul organizației criminale poate să nu aibă cunoștință cu privire la infracțiunile concrete care sunt săvârșite de membrii organizației criminale în vederea executării indicațiilor și ordinelor lui. Există posibilitatea ca aceste indicații și ordine să vizeze comiterea infracțiunilor în orice condiții și prin orice mijloace. În astfel de situații, organizatorul trebuie să poarte răspundere pentru activitatea infracțională în ansamblu a membrilor organizației criminale. În ipoteza în care vreun membru al organizației criminale depășește limitele indicațiilor și ordinelor date de către organizator, urmează să se aplice norma privind excesul de autor (art.48 CP RM). Infracțiunea de violare de domiciliu se consideră comisă de o organizație criminală, dacă a fost săvârșită de un membru al acesteia în interesul ei sau de o persoană care nu este membru al organizației respective, la însărcinarea acesteia.

Membrul organizației criminale poartă răspundere penală numai pentru infracțiunile la a căror pregătire sau săvârșire a participat. În contrast, organizatorul și conducătorul organizației criminale poartă răspundere pentru toate infracțiunile săvârșite de această organizație.

Atingerea adusă inviolabilității domiciliului condiționează apariția în societate a sentimentului de nesiguranță și timorare, precum și discreditează statul care nu dispune de potențialitatea necesară asigurării exercitării eficiente a dreptului la inviolabilitatea domiciliului. În afară de aceasta, nu putem face abstracție de faptul că violarea de domiciliu reprezintă în frecvente cazuri o trambulină *sui generis* în vederea comiterii altor infracțiuni (omor, viol, etc.)

De exemplu X., a fost invinuit în comiterea infracțiunii prevăzute de art. art.164 alin. (2) lit.c), e), și art.179 al. (2) Cod Penal al Republicii Moldova. În fapt, X., la data de 08.06.2016 aproximativ la orele 16:00, în comun cu sora sa O. D., au pătruns ilegal prin ușa de intrare a casei de locuit amplasată în str.1 Mai, nr.xxx, mun. Bălți, care este domiciliul închiriat de sora sa X. G., fără consimțământul ultimei și la cererea legală a ei, au refuzat categoric de a părăsi

localul sus menționat, unde în urma relațiilor ostile apărute spontan, aflându-se în interiorul casei, X. i-a aplicat cet. X. G. mai multe lovituri cu pumnii și picioarele peste diferite părți ale corpului, iar după aceasta împreună cu O. D. au răpit copilul ei minor T. N., 21.04.2012 a.n., și s-au eschivat într-o direcție necunoscută [15].

Reieșind din cele menționate, ar fi justificată prezența agravantei ”de două sau mai multe persoane” pentru lit. b) alin.(3) art.179 CP RM, urmând să fie modificată actuala agravantă - ”de un grup criminal organizat sau de o organizație criminală”. Fapt care se datorează probabilității reduse a comiterii violării de domiciliu în prezența formelor de participare penală superioare celei de două sau mai multe persoane.

Prin intermediul art. 179 CP RM, oricărei persoane i se asigură ocrotirea dreptului la inviolabilitatea domiciliului împotriva actelor de efracție, staționare în privat a persoanei, unde își trăiește sub aspectul intim existența sa. Este absolut necesar ca oricare persoană să poată beneficia în respectivul spațiu de confort psihologic ce i se cuvine, să-și găsească odihna necesară în locul în care își organizează, independent, fără amestecul altora, viața personală.

#### REFERINȚE BIBLIOGRAFICE

1. Brînză S., Stati V. Drept penal.Parte Specială.Vol.I. Chișinău, 2011
2. Brînză S., Stati V. Tratat de drept penal. Partea Specială. Vol. I., Chișinău, 2015
3. Codul Civil al Republicii Moldova nr.1107 din 06.06.2002. Republicat în Monitorul Oficial nr. 66-75 din 01.03.2019
4. Codul de Procedură Penală al Republicii Moldova, adoptat de Parlamentul Republicii Moldova la 14.03.2003. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2003, nr.104-110.
5. Codul Penal al Republicii Moldova nr.985-XV din 18.04.2002 În: Monitorul Oficial nr.72-74/195 din 14.04.2009.
6. Constituția Republicii Moldova, adoptată de Parlamentul Republicii Moldova la 29.07.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1994, nr.1.
7. Convenția Europeană pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale din 04 noiembrie 1950. Semnată de către RM la 13 iulie 1995, Ratificată prin Hotărârea Parlamentului RM nr.1298-XIII din 24 iulie 1999. În: Monitorul Oficial al RM, 1999, nr. 54-55/502.
8. Decizia Colegiului penal al Curții Supreme de Justiție din 01.06.2011. Dosarul nr.1ra-480/11. În: www.csj.md
9. Decizia Colegiului penal lărgit al Curții Supreme de Justiție din 11.03.2008. Dosarul nr. 1 ra – 241/08. În: www.csj.md
10. Florea V., Slutu G. Noțiunea organizației criminale: sugestii și propuneri. În: Revista Națională de Drept, 2000, nr.2, p.17.

## Articolul 179 CP al RM – mijloc de protecție a dreptului la inviolabilitatea domiciliului

11. Hotărârea Plenului Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova cu privire la practica judiciară în procesele penale despre sustragerea bunurilor, nr.23 din 28.06.2004. În: Buletinul Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova, 2004, nr.8, p.5-11.
12. <https://www.mai.gov.md/ro/date-statistice>
13. Loghin O., Toader T. Dreptul penal român. Partrea Specială. București: Șansa, 1999, 145
14. Sentința Judecătoriei Bălți din 13.12.2018. Dosarul penal. nr.1-44/2018 09-1-658-16012018.În: [https://jbl.instante.justice.md/apps/pdf\\_generator/base64/create\\_pdf.php](https://jbl.instante.justice.md/apps/pdf_generator/base64/create_pdf.php)
15. Sentința Judecătoriei Bălți din 17.08.2017. Dosarul penal nr.1-1056/2016 09-1-12055-21122016. În: [https://jbl.instante.justice.md/apps/pdf\\_generator/base64/create\\_pdf.php](https://jbl.instante.justice.md/apps/pdf_generator/base64/create_pdf.php)
16. Sentința Judecătoriei Bălți din 29.01.2019. Dosarul penal nr.1- 565/2018 09-1-9968-29062018.În: [https://jbl.instante.justice.md/apps/pdf\\_generator/base64/create\\_pdf.php](https://jbl.instante.justice.md/apps/pdf_generator/base64/create_pdf.php)
17. Sentința Judecătoriei Bălți. Sediul Central din 15.06.2018. Dosarul nr. 1-903/2017 09-1-17762-16112017. În: [https://jbl.instante.justice.md/apps/pdf\\_generator/base64/create\\_pdf.php](https://jbl.instante.justice.md/apps/pdf_generator/base64/create_pdf.php)
18. Sentința Judecătoriei Bălți. Sediul Fălești din 15.02.2019. Dosar nr. 1-209/18 (PIGD: 09-1-19759-20122018). În: [https://jbl.instante.justice.md/apps/pdf\\_generator/base64/create\\_pdf.php](https://jbl.instante.justice.md/apps/pdf_generator/base64/create_pdf.php)
19. Sentința Judecătoriei raionului Orhei din 30.06.2010. Dosarul nr.1168/10. În: <http://jor.justice.md>
20. Stati V. Unele considerații asupra practicii aplicării răspunderii penale pentru infracțiunea de violare de domiciliu (art.179 CP RM). În: Revista Națională de Drept, 2010, nr.4, p.18-27.
21. Ștefănuț R. Infracțiunea de violare de domiciliu în legislația Republicii Moldova și a României. Studiu de drept comparat. Teza de doctor în drept. Chișinău, 2012
22. Мачковский Л. Уголовная ответственность за незаконное проникновение в жилище.În: Российская юстиция, 2003, nr. 7, p. 57-58.
23. Нуркаева Т. Личные (гражданские) права и свободы человека и их охрана уголовно-правовыми средствами: вопросы теории и практики. Санкт-Петербург: Юридический цент Пресс, 2003.
24. Шарапов Р.Д. Физическое насилие в уголовном праве. Санкт-Петербург: Юридический центр Пресс, 2001.
25. Codul contravențional al Republicii Moldova, adoptat de Parlamentul Republicii Moldova la 24.10.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2009, nr.3-6.

**Sergiu CERNOMOREȚ, *doctor în drept,*  
*cercetător științific superior,***

**Anatolie FAIGHER, *doctor în drept,*  
*conferențiar universitar interimar***

**4.2. CORELAȚIA DINTRE PROTECȚIA DREPTURILOR OMULUI  
ȘI CONTRACARAREA CRIMINALITĂȚII  
(COMENTARIU TEORETIC AL ART.1  
COD DE PROCEDURĂ PENALĂ AL REPUBLICII MOLDOVA)<sup>1</sup>**

**4.2. THE CORRELATION BETWEEN THE PROTECTION  
OF HUMAN RIGHTS AND THE CONTRACTION OF CRIMINALITY  
(THEORETICAL COMMENTARY OF ART. 1 CODE  
OF CRIMINAL PROCEDURE OF THE REPUBLIC OF MOLDOVA)**

**Summary**

*The author comments on each of the three paragraphs of Article 1 of the Code of Criminal Procedure of the Republic of Moldova. He analyses the features of the notion of the criminal proceeding and explains the purpose of this complex activity. The author highlights the pertinent doctrine alongside with some aspects of comparative law. The coexistence and competition between the two primary objectives of the criminal proceeding are as follows: I. the protection of fundamental rights; II. Fight against crime. Lastly, the author refers to the relevant case law regarding this issue.*

**Articolul 1. Noțiunea și scopul procesului penal**

*(1) Procesul penal reprezintă activitatea organelor de urmărire penală și a instanțelor judecătorești cu participarea părților în proces și a altor persoane, desfășurată în conformitate cu prevederile prezentului cod. Procesul penal se consideră început din momentul sesizării sau autosesizării organului competent despre pregătirea sau săvârșirea unei infracțiuni.*

*(2) Procesul penal are ca scop protejarea persoanei, societății și statului de infracțiuni, precum și protejarea persoanei și societății de faptele ilegale ale persoanelor cu funcții de răspundere în activitatea lor legată de cercetarea infracțiunilor presupuse sau săvârșite, astfel ca orice persoană care a săvârșit o infracțiune să fie pedepsită potrivit vinovăției sale și nici o persoană nevinovată să nu fie trasă la răspundere penală și condamnată.*

*(3) Organele de urmărire penală și instanțele judecătorești în cursul procesului sînt obligate să activeze în așa mod încît nici o persoană să nu fie neîntemeiat bănuită, învinuită sau condamnată și ca nici o persoană să nu fie supusă în mod*

<sup>1</sup> Aici și în continuare: Codul de Procedură Penală al Republicii Moldova, adoptat prin Legea Republicii Moldova nr. 122-XV din 14.03.2003. Republicat: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 248-251 art.699 din 05.11.2013.

*arbitrar sau fără necesitate măsurilor procesuale de constrângere ori să nu fie victima încălcării altor drepturi fundamentale.*

*[Art.1 completat prin Legea nr.100 din 26.05.2016, în vigoare 29.07.2016]*

1.1. În prima propoziție a alin.1<sup>2</sup> este expusă definiția procesului penal, care pune în evidență următoarele trăsături caracteristice ale acestei noțiuni: I. - activitate desfășurată în conformitate cu prevederile Codului de Procedură Penală (în continuare – CPP); II. - activitate desfășurată de organele de urmărire penală și de instanțele judecătorești; III - antrenarea în această activitate (în proces) a părților și - a altor persoane; IV.- activitate desfășurată în conformitate cu prevederile CPP<sup>3</sup>;

1.2. Procesul penal este, în primul rând, o activitate, dinamică, evolutivă, care se manifestă foarte complex. În cadrul procesului sunt realizate un șir de activități, acțiuni mai restrânse (de ex. împărțirea procesului în mai multe etape și faze). Fiecare dintre ele are menirea să propulseze procesul penal spre atingerea scopului său.

1.3. Unul dintre subiecții raporturilor procesual-penale este, de regulă, un organ al statului, denumit subiect dominant, care își trage poziția specială din faptul că, din punct de vedere funcțional, procesul penal trebuie condus în orice moment de un anumit organ competent. La diferite faze procesul este desfășurat de organele de urmărire penală și instanțele judecătorești.

1.4. În baza textului art.253 alin.(1) CPP, constatăm care sunt potrivit legii organe de urmărire penală: *Urmărirea penală se efectuează de către procuror și de către organele constituite conform legii în cadrul:1) Ministerului Afacerilor Interne; 2) Serviciului Vamal;3) Centrului Național Anticorupție.*

1.5. În conformitate cu prevederile art.29 alin.(1) CPP, instanțele de judecată care îndeplinesc justiția în cauzele penale sunt: Curtea Supremă de Justiție, curțile de apel și judecătoriile conform competenței date prin CPP

1.6. Potrivit art.6 pct. 29) CPP, *parte în proces* – sunt persoane care în procesul penal exercită funcții de acuzare sau apărare în baza egalității în drepturi și a principiului contradictorialității. Conform p. 31) al aceluiași articol, *partea acuzării* – persoane abilitate prin lege să efectueze sau să ceară efectuarea

<sup>2</sup> Aici și în continuare: ori de câte ori este indicat alineatul fără un articol se are în vedere că aparține conținutului art.1 din C.pr.pen., adică a articolului comentat.

<sup>3</sup> Codul de Procedură Penală al Republicii Moldova, adoptat prin Legea Republicii Moldova nr. 122–XV din 14.03.2003 Republicat: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 248-251 art.699 din 05.11.2013.

urmăririi penale (procurorul, organul de urmărire penală, precum și partea vătămată, partea civilă și reprezentanții acestora).<sup>4</sup> Deasemenea conform art.6 pct.30) *partea apărării* – este reprezentată de persoane abilitate prin lege să efectueze activitate de apărare (bănuitul, învinuitul, inculpatul, partea civilmente responsabilă și reprezentanții acestora).<sup>5</sup>

1.7. Pe baza acestor norme înțelegem că atunci când este utilizată expresia *parte în proces*, se are în vedere că pe lângă organele care desfășoară urmărirea penală (care de fapt este un participant în proces atribuit potrivit legii la *partea acuzării*) și alte persoanele fizice sau juridice care au drepturi și obligații provenite din funcția care o exercită în proces: acuzare sau apărare (de ex. parte vătămată sau învinuit). Acest fapt ne determină să constatăm că legislatorul în construcția definiției a admis consemnarea distinctă a organul de urmărire penală, deoarece acestui organ îi revine un rol diriguitor în desfășurarea procesului la fazele prejudiciare.

1.8. În procesul penal sunt antrenați în afară de *părți și alte persoane*. Aceste persoane nu pot fi exponenți ai funcțiilor de acuzare sau apărare, dar au misunea de a înlesni desfășurarea procesului penal (martorul, expertul, specialistul, interpretul etc.).

1.9. Procesul penal este o activitate reglementată de lege – prevederile CPP, Constituție și Tratatate internaționale. Toată activitatea procesuală în ansamblul, toate categoriile și instituțiile procesuale sunt reglementate în cele mai stricte limite ale legii. Acest fapt este justificat de aplicarea unor instituții procesuale cu caracter de constrângere (măsuri preventive, măsuri asigurătoare etc.) care, în cazul aplicării ilegale, pot prejudicia drepturilor și libertăților fundamentale ale persoanelor antrenate în proces. Expresia latină *nullum iudicium sine lege* (în traducere - nici o judecată în afară de lege) caracterizează laconic și precis principiul legalității procesului penal consacrat de art.7 Codul de Procedură Penală.

1.10. Propoziția a II-a din alin.1 punctează debutul procesului - momentul sesizării sau autosesizării organului competent despre pregătirea sau săvârșirea unei infracțiuni.<sup>6</sup>

1.11. Analiza coraborată a art.1 și a art.art. 274, 279 CPP permite a face distincție între începerea procesului și începerea urmăririi penale, în calitate de

<sup>4</sup> Considerăm că la partea acuzării trebuie să atribuim și victima, deoarece ea contribuie la exercitarea în proces a funcției de acuzare în conformitate cu definiția dată în art.58 alin.1 CPP.

<sup>5</sup> Susținem că în înțelesul noțiunii partea apărării trebuie să fie inclus și apărătorul, deoarece acest subiect de asemenea exercită funcția de apărare potrivit definiției din art.67 alin. (1) CPP.

<sup>6</sup> A se vedea în art.262 CPP – modalitățile de sesizare a organului de urmărire penală și în art. art.263-265 – procedura de sesizare.



acte de inițiere a unor etape diferite ale procesului, desfășurate succesiv. Suntem de acord cu I. Dolea afirmațiile lui: „Nu există un act procedural distinct care ar declanșa procesul penal”.<sup>7</sup> „Sesizarea sau autosesizarea servesc ca temei de efectuare a anumitor acțiuni procesuale”.<sup>8</sup> În art.273 și 279 alin.1 propoziția a II-a CPP sunt indicate care anume acțiuni procesuale sunt agreate de legislator pentru a fi realizate în intervalul de timp ce durează între începerea procesului și începerea urmăririi *penale*. Art.279 alin.1 propoziția I-a CPP interzice realizarea oricăror acțiuni prevăzute de CPP până la începerea procesului.

2.1. În alin.(2) este expus scopul procesului la singular, deși putem identifica bifurcarea acestuia în două direcții legate între ele, spre care este orientat procesul: - *protejarea persoanei, societății și statului de infracțiuni*; - *protejarea persoanei și societății de faptele ilegale ale persoanelor cu funcții de răspundere în activitatea lor legată de cercetarea infracțiunilor presupuse sau săvârșite*. Aceste “scopuri” sunt subordonate atingerii altor două finalități sau obiective: - *orice persoană care a săvârșit o infracțiune să fie pedepsită potrivit vinovăției sale*; - *nici o persoană nevinovată să nu fie trasă la răspundere penală și condamnată*.

2.2. Din conținutul alin.2 înțelegem că obiectivele finale pot să nu fie atinse dacă organele de urmărire penală și instanțele de judecată vor admite ilegalități în procesul de investigare a infracțiunilor și de soluționare a cauzelor penale. De ex.: în caz de emitere a unei ordonanțe ilegale de încetare a urmăririi penale victima este prejudiciată dublu – inițial prin fapta sancționată penal care a prejudiciat-o; a doua oară – ca consecință a acțiunilor arbitrare a unui organ de stat cu atribuții speciale în procesul penal,

2.3. Obiectivele trasate de legislator sunt nu mai puțin importate într-o societate democratică și într-un stat de drept. În caz că nu *orice persoană care a săvârșit o infracțiune va fi pedepsită potrivit vinovăției sale iar persoana nevinovată va fi trasă la răspundere penală și condamnată*, pot surveni consecințe grave cu impact social: pierderea încrederii în organele de drept și justiție; ezitarea victimilor de a soluționa conflictele de natură penală pe cale legală; incertitudine colectivă privind restabilirea echității sociale. etc.

2.4. De regulă, expresia *scopul procesului penal* nu este utilizată de legislator în alte norme procesual penale. O excepție în acest sens constituie prevederile art.132<sup>1</sup> alin.2 pct.1 CPP, care permite realizarea măsurilor speciale de investigații numai cu condiția că pe alte căi, adică prin alte acțiuni nu poate fi atins *scopul*

<sup>7</sup> Dolea I. Codul de procedură penală al Republicii Moldova (Comentariu aplicativ). Chișinău: Editura Cartea Juridică, 2016, p. 29.

<sup>8</sup> Idem.

*procesului penal*, accentuând riscul sporit de periclitare a drepturilor și libertăților fundamentale în cadrul măsurilor speciale de investigații.

3.1. Norma din alin.3 interzice organelor speciale de stat investite cu dreptul de a desfășura procesul a atribui statutul procesual de bănuit și învinuit fără o motivare în fapt și în drept, precum și să condamne o persoană fără probe suficiente și contrar procedurii stabilită în Codul de Procedură Penală. De fapt, textul alin.3 repetă în altă redacție obiectivul final al procesului expus în alin.2. În conformitate cu prevederile art.8 alin. (3) CPP, activitatea organelor de urmărire penală și a instanțelor de judecată trebuie să fie realizată de o manieră care nu ar permite, să fie întemeiate pe presupuneri concluziile privind vinovăția persoanei acuzate de săvârșirea infracțiunii.

3.2. De asemenea, legislatorul nu admite aplicarea inoportună în proces a măsurilor procesuale de constrângere, deoarece acestea ar putea să prejudicieze drepturile și libertățile fundamentale. (Aplicarea arbitrară a măsurii de constrângere ar putea fi, de ex.: în cazul reținerii persoanei bănuite de comiterea infracțiunii, fără respectarea condițiilor, temeiurilor și procedurii prevăzute de CPP). Dispunerea arestării învinuitului, atunci când buna desfășurare a procesului în condițiile unui dosar concret poate fi asigurată în baza unor măsuri neprivative de libertate (de ex., declarația de nepărsire a țării), constiuie aplicarea măsurii de constrângere mai aspră, fără necesitate.

3.3. Alin.3. În procesul penal sunt protejate drepturile fundamentale nu numai ale persoanelor atrase la răspundere penală, dar și ale altor participanți în proces. (de ex.: este interzisă aducerea silită a martorului fără citarea legală în prealabil a acestuia - art. 199 alin. (1) CPP; martorul poate fi asistat în proces de un avocat – art.92 CPP). Având în vedere importanța protecției drepturilor și libertăților fundamentale, CPP ridică la rang de principiu acest deziderat (a se vedea: art.10 CPP)

### **Doctrină selectivă și unele elemente de drept comparat**

Vintilă Dongoroz consideră că „...în sfera dreptului procesual penal, lipsa normelor juridice privind scopul procesului penal lasă loc liber arbitrarului și nesiguranței în desfășurarea și soluționarea proceselor penale; normele juridice privind scopul procesului penal își au importanța lor: ele nu reprezintă o sumară expunere de motive privind necesitatea și rostul reglementărilor din Codul de Procedură Penală.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Dongoroz V. et.al. Regurile de bază și acțiunile în procesul penal. În: Explicații teoretice ale Codului de procedură penală. Partea generală. Vol. I. București: Editura Academiei Române, 1975, p. 39-40.

„Într-o părere,<sup>10</sup> s-a propus eliminarea scopului și a regulilor de bază din Codul de Procedură Penală, urmând ca literatura de specialitate să fie cea care să fundamenteze un sistem mai larg de principii directe ale procesului penal român. Propunerea de înlăturare din Codul de Procedură Penală a capitolului introductiv privind scopul și regulile de bază ale procesului penal este susținută, pe de o parte, de constatarea că în codurile de procedură penală europene nu există o astfel de abordare,<sup>11</sup> iar pe de altă parte, de considerentul că doctrina procesuală penală este cea care trebuie să abordeze concepte, definiții, principii, iar un cod să cuprindă doar normele care reglementează activitatea procesuală penală.”

„Scopul procedurii privind acordul de recunoaștere a vinovăției trebuie să derive din conținutul art.1 CPP, care reglementează noțiunea și scopul procesului penal.<sup>12</sup> Din această afirmație am putea conchide că obiectivele procedurilor speciale prevăzute în partea specială a CPP sunt: de a asigura garanții suplimentare de protecție a drepturilor unor categorii de persoane antrenate în proces în unele cazuri precum și de eficientizare a procesului (atragerii minorilor la răspundere penală; procedura suspendării condiționate a urmăririi penale; aplicării măsurilor de constrângere cu caracter medical; atragerii la răspundere penală a persoanelor juridice; urmăririi și judecării infracțiunilor flagrante etc.) trebuie să fie în concordanță și subordonat scopului general al procesului.

În opinia lui I. Dolea „...scopul procesului penal nu poate fi protecția societății, aceasta fiind unul dintre atribuțiile și sarcinile statului.”<sup>13</sup> „Procesul penal are drept scop soluționarea unui conflict rezultat dintr-un atentat fie la o valoare publică fie la o valoare privată.”<sup>14</sup> Deci, putem susține că procesul penal ar putea să contribuie la soluționarea conflictului între persoană și stat în calitate de reprezentant al societății, atunci când se presupune întemeiat că aceasta a încălcat legea penală.

„Însă apărarea intereselor publice nu contrazice protejarea intereselor, deoarece apărarea intereselor cetățeanului constituie parte integrantă a intereselor publice, manifestarea supremă a acestora.”<sup>15</sup> Asigurând o pedeapsă echitabilă persoanelor vinovate de comiterea infracțiunilor și îngădind

<sup>10</sup> Ivan Gh. Procesul penal între tradiție și inovație. În: Dreptul, 2011, nr. 7. București, p. 181.

<sup>11</sup> Codurile de procedură penală italiană și germană nu conțin dispoziții explicite referitoare la scopul și regulile de bază ale procesului penal, dar, în doctrină, sunt menționate unele principii în materie procesuală penală.

<sup>12</sup> Furdui S. Probleme și soluții cu privire la examinarea de către instanța de judecată a acordului de recunoaștere a vinovăției. În: Revista Națională de Drept, 2011, nr. 4, p. 18.

<sup>13</sup> Dolea I. Drepturile persoanei în probatoriul penal: conceptul promovării elementului privat. Chișinău: Editura Cartea Juridică, 2009, p. 57.

<sup>14</sup> Idem, p. 332.

<sup>15</sup> Лазарева В. А. et. al. Уголовный процесс. Краткий курс. М., 2016, p. 12.

persoanele nevinovate de atragerea neîntemeiată la răspundere penală, procesul penal protejază nu numai interesele părții vătămate sau a învinuiților, dar și ale societății în ansamblu.<sup>16</sup>

Ex-judecătorul Curții Constituționale al Republicii Moldova, N. M. Kiseev echivalează în linii mari scopul procesului penal cu scopul legii penale, precizând că „valorile sociale constituie obiecte protejate de Codul Penal, pe când procesul penal apără persoana, societatea și statul de infracțiuni.”<sup>17</sup>

Unii autori menționează și scopul de restabilire a împăciuirii sociale, care își găsește expresia în procedura de mediere și împăcare a părților.<sup>18</sup> „În doctrina procesuală germană este dominantă opinia privitor la faptul că scopul procesului penal este restabilirea păcii sociale pe calea tendinței conștientizate de orientare spre echitate.”<sup>19</sup>

„În contextul realizării scopului procesului penal, nu trebuie să uităm de victimă, pentru a nu admite dublarea suferințelor și a prejudiciului – inițial de pe urma infracțiunii, ulterior din cauza ilegalităților admise de organul de urmărire penală sau instanța de judecată care adoptă hotărâri ilegale, neîntemeiate și inechitabile.”<sup>20</sup>

Considerăm important a menționa că, conform art. 2 alin.1 CPP anterior,<sup>21</sup> *procedura penală are următoarele sarcini: descoperirea rapidă și completă a infracțiunilor, identificarea vinovaților și asigurarea aplicării juste a legii în așa fel, ca oricine va săvârși o infracțiune să-și primească pedeapsa dreaptă și nici un om nevinovat să nu fie tras la răspundere penală.*

Aceleași sarcini ale procesului Penal au fost declarate practic în majoritatea Codurilor de procedură penală a Republicilor din ex - Uniunea Sovietică, precum și a țărilor din ex-lagărul socialist, păstrându-se în legislațiile unor state până în prezent.

<sup>16</sup> Idem.

<sup>17</sup> Киссеев Н.М. Уголовный процесс. Учебник. К., 2006, р. 28.

<sup>18</sup> Смирнов А.В., Калиновский К.Б. Уголовный процесс. М.: КНОРУС, 2008, р. 18.

<sup>19</sup> Жалинский А., Рёрихт. Введение в немецкое право. М., 2001, с. 710, citat din Смирнов А.В., Калиновский К.Б. Уголовный процесс, р. 19.

<sup>20</sup> Шибико В.П. Задачи уголовного процесса Украины: проблема их определения и рациональной формы решения. În: Материалы международной научной конференции посвященной 160-летней годовщине со дня рождения проф. И.Я. Фойницкого «СТРАТЕГИИ УГОЛОВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА» 11-12 октября 2007 г. (Санкт-Петербург) <http://www.iuaj.net/modules.php?name=Pages&go=page&pid=337> (vizitat: 01.10.2018)

<sup>21</sup> Codul de Procedură Penală al Republicii Moldova, aprobat prin Legea R.S.S. Moldovenești din 24 martie 1961. În: Весть Советului Suprem al R.S.S. Moldovenești, 1961, nr. 10, art. 42, cu modificările ulterioare.

„În CPP al României din 2010 nu mai regăsim un text asemănător celui din art.1 din CPP din 1968, legiuitorul considerând că nu legea trebuie să contureze scopul procesului penal, ci doctrina are această sarcină.”<sup>22</sup> „Totuși, legiuitorul nu s-a putut despărți pe deplin de dispozițiile art.1 din CPP din 1968 și a reglementat în art.1 din CPP al României din 2010 obiectul și scopul normelor de procedură penală. În alin.2, s-a precizat că normele de procedură penală urmăresc asigurarea exercitării eficiente a atribuțiilor organelor judiciare cu garantarea drepturilor părților și celorlalți participanți în procesul penal, astfel încât să fie respectate prevederile Constituției, ale tratatelor constitutive ale Uniunii Europene, ale celorlalte reglementări ale Uniunii Europene în materie procesual penală, precum și ale pactelor și tratatelor privitoare la drepturile fundamentale ale omului la care România este parte (*scopul normelor de procedură penală*).”<sup>23</sup>

Profesorul Volonciu N. în fruntea unui colectiv de autori susține în acest context că „...eficientizarea activității organelor judiciare al normelor de procedură penală ar fi principalul scop al normelor de procedură penală, precizând că aceasta ar trebui să se facă cu garantarea drepturilor părților și altor participanți în procesul penal.”<sup>24</sup>

În art.8 al Codului de Procedură Penală al României din 2010, intitulat *Caracterul echitabil și termenul rezonabil al procesului penal*, regăsim prevederile din art.1 alin.1 al CPP al României din 1968. Astfel scopul procesului a fost integrat într-o componentă a procesului echitabil: *Organele judiciare au obligația de a desfășura urmărirea penală și judecata cu respectarea garanțiilor procesuale și a drepturilor părților și ale subiecților procesuali, astfel încât să fie constatate la timp și în mod complet faptele care constituie infracțiuni, nicio persoană nevinovată să nu fie trasă la răspundere penală, iar orice persoană care a săvârșit o infracțiune să fie pedepsită potrivit legii, într-un termen rezonabil.* „Unii specialiști exprimă serioase rezerve cu privire la tendința de a concepe scopul procesului penal ca o componentă a caracterului echitabil al procesului penal, fie el și de sorginte europeană.”<sup>25</sup>

„...Art.8 CPP nu face referire la vreuna dintre componentele esențiale ale dreptului la un proces echitabil, ci se limitează la preluarea reglementării scopului procesului penal din codul anterior, cu sublinierea necesității respectării “garanțiilor procesuale” și a “termenului rezonabil” al procesului.”<sup>26</sup>

<sup>22</sup> Ivan Gh. Op. cit.

<sup>23</sup> Idem.

<sup>24</sup> Volonciu Nicolae (coord. șt.), Andreea Simona Uzlău. Codul de procedură penală comentat. București, 2017, p. 4.

<sup>25</sup> Grofu N. Unele reflecții asupra scopului procesului penal. În: Dreptul, 2012, nr. 1, p. 263.

<sup>26</sup> Udroui Mihail (colectiv). Codul de procedură. Comentariu pe articole. București, 2017, p. 73.

„Art. 6<sup>27</sup> alin.(1) CPP al Federației Ruse trebuie tălmăcit în mod extensiv, pentru ca în procesul penal sunt protejate nu numai interesele private ale persoanelor fizice și juridice, dar și interesele publice: bazele orânduirii constituționale; ale moralității și ale securității statului.”<sup>28</sup> Deși scopul activității părților și a instanței de judecată sunt diferite, comasarea în limitele procesului ale acestora asigură realizarea scopului general al procesului penal - de protecție a drepturilor omului.”<sup>29</sup>

A.R. Belkin pune accent pe conceptul echității în formularea scopului procesului penal și propune completarea art. 6 CPP al Federației Ruse cu un alineat nou - alin. (2): „Scopul general al procesului penal este soluționarea echitabilă a raporturilor juridice procesual-penale.”<sup>30</sup> Din textul art.6<sup>1</sup> formulat cu titlu *de lege ferenda* de acest autor înțelegem că urmărirea penală și stăbilirea unei pedepse penale corespunde scopului general al procesului penal în egală măsură și deopotrivă cu încetarea urmăririi penale, eliberarea de pedeapsă și reabilitarea persoanelor care neîntemeiat au fost trase la răspundere.<sup>31</sup>

Analizând scopul procesului penal al unor state în aspect comparat (Anglia și Țara Galilor, Statele Unite ale Americii, Germania, Franța și Federația Rusă), autorul N. Stoiko menționează că „...scopul satisfacerii intereselor private (a drepturilor și ale libertăților) care reprezintă o prioritate comună în procesele penale ale jurisdicțiilor comparate nu este în contradicție cu necesitatea protecției intereselor publice și nu transformă procesul penal într-o activitate privat-acuzatorială.”<sup>32</sup>

Se susține în literatura de specialitate că „...cele două sarcini echivalente ale procesului penal în RFG: - realizarea eficientă a urmăririi penale deopotrivă cu adoptarea hotărârilor în conformitate cu normele procesual-penale sunt incompatibile și de multe ori această rivalitate programată se manifestă practic în toate etapele procesului.”<sup>33</sup> Parțial acest conflict este soluționat de lege

<sup>27</sup> Întitulat *Destinația procesului penal (Назначение уголовного судопроизводства)*.

<sup>28</sup> Смирнов А.В., Калиновский К.Б. *Op. cit.*, p.18.

<sup>29</sup> *Idem.*

<sup>30</sup> Белкин А.Р. УПК РФ: нужны (ли) перемены. М.: Изд. НОРМА. 2013, p. 27.

<sup>31</sup> *Idem.*

<sup>32</sup> Стойко Н. Г., Уголовный процесс западных государств и России: сравнительное теоретико-правовое исследование англо-американской и романо-германской правовых систем. Монография. СПб.: 2006, p.132.

<sup>33</sup> Вернер Бойльке. Уголовно процессуальное право ФРГ. Учебник для студентов юридических факультетов. Красноярск, 2004, p. 27.

(de ex. la aplicarea măsurii preventive arestul).<sup>34</sup> În alte cazuri contradicțiile dintre obiectivele procesului trebuie să fie soluționate de doctrină și practica judiciară (de ex.: pe calea recunoașterii inadmisibilității probelor obținute ilegal).<sup>35</sup>

### Jurisprudență națională

Invocarea prevederilor art.1 CPP în practica judiciară este foarte rar întâlnită, având în vedere că primul articol din CPP conține norme generale, de concept. Motivarea propriu-zisă a Deciziei de achitare a persoanei pe unul din cele două capete de acuzare începe la pct.7.1 cu indicarea art.1 alin.3 CPP al Republicii Moldova și citarea textului acestei norme.<sup>36</sup>

### Jurisprudența Curții Constituționale

În pct.2 alin. 8 din Hotărârea CC nr.9 din 20.05.2009 *asupra excepției de neconstituționalitate a prevederii pct.3) alin.(1) art. 401 din Codul de procedură penală al Republicii Moldova*,<sup>37</sup> CC indică și citează prevederile art.1 alin.2 CPP, în coraborare cu alte norme, pentru a argumenta protecția drepturilor părții vătămate, în special prin intermediul declarării apelului asupra sentințelor și în ceea ce privește latura penală.

„Curtea reiterează că într-o societate democratică atribuția de bază a statului este protecția persoanei. Prin instituirea normelor procesual-penale, statul urmărește scopul de a proteja persoana și societatea de infracțiuni, dar, în același timp, să protejeze persoana și societatea de abuzurile persoanelor investite cu atribuții de cercetare a infracțiunilor, astfel ca orice persoană care a săvârșit o infracțiune să fie pedepsită potrivit vinovăției sale și nicio persoană nevinovată să nu fie trasă la răspundere penală și condamnată.”<sup>38</sup>

În ultimul caz Curtea Constituțională a Republicii Moldova a preluat textul alin. (2) al art.1 CPP, considerând că instituirea normelor procesual-penale<sup>39</sup> are același scop ca și procesul penal.

În aspect procedural nu există nici o diferențiere de principiu între pornirea urmăririi penale și pornirea procesului penal, în ambele cazuri fiind prezentă o **acuzăție în materie penală**.<sup>40</sup>

<sup>34</sup> Idem.

<sup>35</sup> Idem.

<sup>36</sup> Decizia Colegiului Penal lărgit al Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova nr. 1ra-43/2015 din 24.02.2015. În: Buletinul Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova, 2015, nr. 7, p. 12.

<sup>37</sup> Publicat: 06.06.2008 în Monitorul Oficial Nr. 99-101 <http://lex.justice.md/md/328060/>

<sup>38</sup> Hotărârea CC nr. 12 din 14 mai 2015 privind excepția de neconstituționalitate a art. 287 alin. (1) din Codul de Procedură Penală (*reluarea urmăririi penale*), §41.

<sup>39</sup> Adoptarea Codului de Procedură Penală.

<sup>40</sup> Hotărârea CC nr.22 din 05 septembrie 2013 privind controlul constituționalității a unor prevederi privind imunitatea judecătorului.

## Concluzii

Rezumând cele expuse, putem afirma că în mai multe state concurează și coexistă două curente strategice ale politicii procesual-penale, care derivă din scopul procesului penal expus în legislațiile procesual-penale, dar și din talmăcirea doctrinară a acestei noțiuni procesuale. Primul vector al politicii procesual-penale este orientat spre protecția drepturilor persoanelor care *volens/nolens* au fost atrase în sfera justiției penale. Al doilea ține în vizor obiectivul de combatere și contracarare a criminalității.<sup>41</sup>

Prin *protecția persoanei, societății și statului de infracțiuni* (în sensul art.1 alin.(2) CPP) este urmărită de Legislativ nu numai scopul de combatere a criminalității concomitent cu garantarea dreptului constituțional de acces liber la justiție (art. 20), dar și repunerea în drepturile violate ca urmare a comiterii infracțiunilor: la libertate individuală și siguranță; la viața privată; la proprietate etc., precum și compensarea prejudiciilor cauzate de criminali.

Deși scopul procesului penal este prevăzut expres în alin. (2) al art.1 CPP, neadmiterea violării drepturilor fundamentale ale participanților procesului în calitate de obiectiv al activității organului de urmărire penală și al instanțelor de judecată este prevăzut în alin.(3) al aceluiași articol.

Ca și în alte state, Legislativul nostru de asemenea este angajat într-un proces continuu de căutare a echilibrului dintre interesul de a proteja drepturile persoanei în proces și statornicirea procedurilor eficiente de investigare a infracțiunilor. Dovada acestui fapt constituie modificările și completările frecvente ale Codului de Procedură Penală.

**Tudor OSOIANU, doctor în drept,  
cercetător științific coordonator**

<sup>41</sup> „Deși aceste priorități ale procesului penal coexistă în stare firească de antagonism, totuși ele interacționează, forțând un model concret al procesului să caute în permanență balanța necesară între acestea (protecția drepturilor și contracararea criminalității) în beneficiul societății.” A se vedea: Packer H.I. Two Models of the Criminal Process. În: Iniversity of Pennsylvania Law Review. Vol.113. November. 1964, n.1, p.1, citat în: Головки Л. и другие. Курс Уголовного процесса. Москва: Изд. Статут, 2017, p. 57.



### **4.3. FAPTE INFRAȚIONALE DE VIOLENȚĂ ÎN FAMILIE: GENERAL ȘI PARTICULAR**

### **4.3. CRIMINAL FACTS OF DOMESTIC VIOLENCE: GENERAL AND PRIVATE**

#### **Summary**

*This scientific article is dedicated to some problems of penal origin as synthesis and profound analysis in the realm of scientific results obtained during research for criminal offence of domestic violence in the light of article 2011 Criminal code of the Republic of Moldova. Taking into account the recent conceptual modifications introduced inside the article of domestic violence, the author has performed several new interpretations of some legal categories which ought to be analyzed. The scientific research has been effectuated on the base of the proper and authentic empirical data obtained from the analysis of the judicial practice in the matter of domestic violence, as well as being based on the most recent scientific issues in the field of the Substantive Criminal Law and other branches of science (criminology, psychology, sociology, pedagogy). As a result of the study performed there have been formulated conclusions and interpretations able to be used in the science of the Substantive Criminal law, as well as in the practice of application of the legal norm in the matter of domestic (violence article 2011 Criminal code of the Republic of Moldova).*

*Actualitatea temei se atestă prin faptul că familia este considerată a fi locul cel mai periculos și expus violenței, iar cazurile de violență devin latente din cauza caracterului închis al conflictelor intrafamiliale, desfășurate în limitele unui teritoriu concret determinat (locul de trai): este mult mai probabil ca o persoană să fie lovită sau ucisă în propria familie, decât oriunde altundeva, de oricine altcineva. În cadrul acestui studiu va fi abordată răspunderea penală pentru faptele infracționale de violență în familie prevăzute la art.201<sup>1</sup> CP RM. Deși violența în familie ca fenomen sociologic și criminologic nu constituie obiectul de cercetare, clarificarea aspectelor discutabile consacrate răspunderii penale pentru fapte infracționale de violență în familie nu poate fi efectuată fără identificarea acestor puncte sensibile ale violenței în familie.*

*Protecția familiei împotriva oricăror fapte care pot leza existența acesteia constituie una dintre primele priorități ce au determinat necesitatea apărării ordinii sociale. Astfel, potrivit datelor publicate de Ministerul Afacerilor Interne al Republicii Moldova, pe parcursul anului 2016, din cele 38.856 infracțiuni înregistrate în total, 1782 au fost atribuite la categoria celor ce atentează la*

valorile familiei, iar pe parcursul anului 2017, din cele 32.956 infracțiuni înregistrate în total, 956 crime au fost referite la categoria celor ce atentează la valorile familiei. Pe parcursul anului 2017, în adresa Inspectoratelor de Poliție au parvenit 10871 adresări ce vizează conflictele în cadrul relațiilor familiale, iar pentru 853 dintre aceste cazuri a fost inițiată procedura penală în baza elementelor constitutive ale componenței de infracțiune prevăzute de art.201<sup>1</sup> CP RM (Violența în familie).[8] Totodată, conform Notei informative privind starea infracționalității contra vieții și sănătății persoanei, precum și celor comise în sfera relațiilor familiale pe parcursul a 6 luni ale anului 2018, în urma infracțiunilor cu caracter familial victime au devenit 361 femei (dintre care 23 minore), 119 bărbați (dintre care 10 minori), iar agresori sunt 425 bărbați și 54 femei. Din numărul total de 611 cazuri de violență în familie (6 luni ale anului 2018) pentru 431 cazuri a fost inițiată procedura penală în baza elementelor constitutive ale componenței de infracțiune prevăzută de art.201<sup>1</sup> CP RM (Violența în familie). În perioada vizată, Poliția a eliberat 1914 ordine de restricție de urgență, în privința agresorilor familiali.[9]

**I. Încadrarea temei în preocupările internaționale.** La nivel internațional, prezenta temă de cercetare este abordată fiind utilizate două noțiuni: „*violență domestică*” și „*violență în familie*”, în comparație cu legislația națională în materie care acceptă noțiunea „*violență în familie*”. Convenția Consiliului European *privind prevenirea și combaterea violenței împotriva femeilor și a violenței domestice* (Istanbul, 11.05.2011) definește, în art.3, violența domestică (în familie) ca fiind *toate acțiunile de violență fizică, sexuală, psihologică sau economică, care survin în familie sau în unitatea domestică sau între foștii sau actualii soți sau parteneri, indiferent dacă agresorul împarte sau a împărțit același domiciliu cu victima*. [1]

În preambulul Convenției ONU cu privire la Drepturile Copilului *familia este considerată mediu natural pentru dezvoltarea și bunăstarea tuturor membrilor săi – în special a copiilor – recunoscându-se astfel faptul că familia are cel mai mare potențial de a proteja copiii și de a asigura siguranța lor fizică și emoțională*. [2] Potrivit prevederilor de la lit.a) alin.(1) art.2 al Directivei 2012/29/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 25 octombrie 2012, *victimă* înseamnă: o persoană fizică care a suferit un prejudiciu, inclusiv o vătămare a integrității sale fizice, mentale sau emoționale, sau un prejudiciu economic, cauzate în mod direct de o infracțiune; membrii familiei unei persoane, al cărei deces a fost cauzat în mod direct de o infracțiune, care au suferit prejudicii în urma decesului persoanei respective. În conformitate cu pct.19 al Directivei 2012/29/UE a Parlamentului European și a Consiliului din

25 octombrie 2012, o persoană ar trebui să fie considerată victimă indiferent dacă autorul infracțiunii a fost identificat, arestat, urmărit în justiție sau condamnat și indiferent de legătura familială dintre aceștia.[5]

Un instrument internațional de protecție a victimelor violenței în familie a servit Directiva 2011/99/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 decembrie 2011 privind ordinul european de protecție.[4] Articolul 2 din această Directivă definește **ordinul european de protecție** și, „**măsură de protecție**”. *Ordinul european de protecție* are ca obiectiv protejarea victimelor oricărei forme de violență, pe când ordinul național are un câmp de incidență mai restrâns, limitat doar la victimele violenței în familie. Prin urmare, se impune ca una necesară și inevitabilă modificarea legislativă, încât posibilitatea de emitere a unei ordonanțe de protecție să fie extinsă și pentru alte categorii de victime ale infracțiunilor violente, nu doar ale violenței în familie. Prin urmare, la nivel internațional au fost formulate noțiuni de *persoană protejată* – o persoană fizică beneficiară a protecției care decurge dintr-o măsură de protecție adoptată de statul emitent, precum și *persoană care prezintă un pericol* – o persoană fizică căreia i-au fost impuse una sau mai multe dintre interdicțiile sau restricțiile menționate la articolul 5 al Directivei 2011/99/UE.

Hotărârile CtEDO împotriva Republicii Moldova (*Cauza Mudric versus Republica Moldova. Hotărârea CtEDO din 16 iulie 2013, definitivă la 16 octombrie 2013 (Strasbourg). Cererea nr.74839/10; Cauza Eremia versus Republica Moldova. Hotărârea CtEDO din 28 mai 2013, definitivă la 28 august 2013 (Strasbourg). Cererea nr.3564/11; Cauza T.M. și C.M. versus Republica Moldova. Hotărârea CtEDO din 28 ianuarie 2014, definitivă la 28 aprilie 2014 (Strasbourg). Cererea nr.26608/11*) la fel au constituit un suport considerabil în cercetarea violenței în familie sub aspect juridico-penal. Am sesizat că în toate cazurile autoritățile, aparent, au fost incapabile să ofere vreun fel de protecție în lipsa unei cereri oficiale din partea reclamantilor, chiar dacă cunoșteau despre acțiunile de maltratare fizică, inclusiv și a minorilor. Autoritățile nu au apreciat seriozitatea și extinderea problemei privind violența domestică și efectul discriminatoriu al acesteia asupra femeilor și au condus la tolerarea repetată a violenței și au reflectat o atitudine discriminatorie față de victime.

Sub influența prevederilor Convenției de la Istanbul, care prin aceste măsuri asigură protecția femeilor împotriva violenței [1] *acte de persecuție* ce nu s-a conținut anterior în legislația în vigoare a Republicii Moldova, astăzi, în urma modificărilor operate în legislația extrapenală, constituie o contravenție. Legiuitorul moldovean a decis să stabilească răspunderea pentru actele de persecuție nu în Codul penal, ci în Codul contravențional, deși exista o ase-

menea inițiativă. La nivel național, prin Legea nr.196 din 28.07.2016 a fost revizuit articolul 201<sup>1</sup> din Codul Penal al Republicii Moldova. [6] Revizuirea cadrului normativ a vizat nu doar legea penală, ci și întregul sistem de drept, modificări esențiale fiind introduse în Codul Contravențional al Republicii Moldova, nr.218 din 24.10.2008, în Legea Republicii Moldova *cu privire la prevenirea și combaterea violenței în familie*, nr.45 din 01.03.2007, etc. Modificările respective vizează: îmbunătățirea mecanismului de protecție a victimei prin intermediul unei noi instituții – „*ordinul de restricție de urgență*”; includerea unor noi contravenții „*Violență în familie*” (art.78<sup>1</sup> Cod Contravențional) „*Acte de persecuție*” (art. 78<sup>2</sup> Cod Contravențional); extinderea cercului de persoane care sunt recunoscute membri de familie în sensul art.133<sup>1</sup> CP RM etc. Cu toate acestea, pașii întreprinși de legiuitor nu au fost consecvenți: unele deficiențe majore au rămas în textul incriminator, fiind adăugate noi erori de tehnică legislativă în materia violenței în familie, și, ca urmare, practica judiciară în materie devenind neuniformă (concluzie impusă în urma analizei practicii de aplicare a art.201<sup>1</sup> CP RM, baza empirică fiind formată din 204 cauze). Prin urmare, nu există un punct de vedere unitar cu privire la calificarea acțiunilor persoanelor învinuite de săvârșirea infracțiunilor prevăzute de art.201<sup>1</sup> CP RM, comise până la intrarea în vigoare a Legii nr.196 din 28 iulie 2016. Cu scopul de a înlătura atât divergențele doctrinare, cât și deficiențele legislative în domeniul răspunderii penale pentru săvârșirea infracțiunilor violente intrafamiliale, precum și pentru a contribui la formularea unor recomandări de aplicare a legii penale, s-a proliferat necesitatea elaborării unui studiu științific. Prin urmare, toate aspectele pe care le implică răspunderea penală pentru violență în familie urmează să fie analizate și soluționate.

**Ținând cont de reglementările internaționale și de cele de peste hotare ale violenței în familie** [10] din punct de vedere juridico-penal, categoriile *abuz* și *violență* trebuie tratate ca fiind identice. În funcție de particularitățile comiterii actului violent, respectiv de raportul dintre agresor și victimă, toate aceste forme de violență asupra membrului de familie pot fi subsumate următoarelor tipuri de violență: violență asupra propriei persoane; violență interpersonală; violență colectivă.[7, p. 4]

Gama largă de probleme pe care le suscită analiza literaturii străine în materia violenței în familie ne conduce la concluzia conform căreia vectorul apărării valorilor sociale pe cale juridico-penală se îndreaptă spre direcție feministă. Totodată, menționăm că crearea de careva privilegii sau restricții juridice în funcție de sexul victimei ar constitui o încălcare a principiului

egalității încorporat în art.16 al Constituției Republicii Moldova. În opinia noastră, o singură excepție legislativă ar constitui norma juridico-penală privind pruncuciderea (art.147 CP RM), însă caracterul privilegiat nu se datorează sexului făptuitorului (mama biologică a copilului), ci stării psihofizice deosebite însoțite de diminuarea discernământului provocată de procesul nașterii.

În legislația mai multor state străine privind violența intrafamilială s-au conturat următoarele tendințe: protecția juridico-penală a inviolabilității persoanei în familie în calitate de obiect juridic special; introducerea în legea penală a componentelor speciale ale infracțiunilor care incriminează fapte infracționale ce sunt îndreptate împotriva celor care fac parte din cercul familial; tendința legislativă de a substitui incriminarea faptelor infracționale intrafamiliale cu incriminarea faptelor infracționale săvârșite împotriva femeilor și împotriva minorilor; propuneri *de lege ferenda* de a înăspri răspunderea penală pentru faptele infracționale săvârșite în împrejurări caracteristice violenței în familie; liberarea de răspundere în legătura cu rezolvarea conflictului familial pe cale amiabilă; liberarea condiționată de la pedeapsa penală în legătura cu traininguri de adaptare socială.

Prin introducerea art.201<sup>1</sup> CP RM se realizează protecția juridico-penală a inviolabilității persoanei în familie, fiind introduse în legea penală componentele speciale care incriminează fapte infracționale îndreptate împotriva celor ce fac parte din cercul familial. În cadrul tuturor modalităților infracționale ale violenței în familie se operează cu *prezumția cunoașterii relațiilor familiale existente între făptuitor și victimă* în calitate de semn obligatoriu al laturii subiective.

În opinia noastră, noțiunea de familie în sens juridico-penal nu este identică cu cea din dreptul familiei și din dreptul civil, fiind mai extinsă, ceea ce ar corespunde scopului protecției juridico-penale a inviolabilității persoanei în familie. În sens juridico-penal, *familia* reprezintă un grup social de persoane unite prin relații de consangvinitate, căsnicie comună și legături afective, fundamentate pe obligațiuni reciproce de ordin moral și legal, care decurg din căsătorie, concubinaj, rudenie sau adopție. Totodată, securitatea familială în rând cu *solidaritatea familială* constituie obiectul juridic special la care atențază faptele infracționale de violență în familie prevăzute la art.201<sup>1</sup> CP RM. *Solidaritatea familială* (o anumită ideologie familială bazată pe un ansamblu de valori și aptitudini familiale) și securitatea familială (bunăstarea socială, fizică, psihică (spirituală, intelectuală, emoțională), educațională și financiar-materială a fiecărui membru de familie, care are dreptul de a fi liber de la

pericole de tip extra- și intrafamiliale) constituie obiectul juridic principal al faptelor infracționale de violență în familie încorporate în art.201<sup>1</sup> CP RM, fiind demonstrată interdependența acestor două categorii.[3, p. 109]

Opinăm că legea penală nu trebuie să-i ofere protecție juridico-penală egală oricărei persoane care se află în orice formă de conlocuire cu partenerul, iar „calitatea” și „durata” relației nu pot fi apreciate la discreția instanței.

Reieșind din cele expuse, rezumăm că *infracțiunile violente intrafamiliale* posedă trăsături specifice comune: atentează la două obiecte; locul și anturajul săvârșirii infracțiunii contribuie la survenirea urmărilor grave; forma vinovăției este totdeauna intenția, iar motivele sunt tipice familiale; între făptuitor și victimă există relații specifice.

## II. Varianta-tip a infracțiunii de violență în familie prevăzute la alin.(1) art.201<sup>1</sup> CP RM în modalitățile prevăzute de legea penală includ:

- *maltratare, alte acțiuni violente, soldate cu vătămare ușoară a integrității corporale sau a sănătății (lit.a) alin.(1) art.201<sup>1</sup> CP);*
- *izolare, intimidare în scop de impunere a voinței sau a controlului personal asupra victimei (lit.b) alin.(1) art.201<sup>1</sup> CP);*
- *privarea de mijloace economice, inclusiv lipsirea de mijloace de existență primară, neglijare, dacă au provocat victimei vătămare ușoară a integrității corporale sau a sănătății (lit.c) alin.(1) art.201<sup>1</sup> CP),*

Variantele-tip și variantele agravate ale infracțiunii de violență în familie prevăzute la alin.(2), (3) și (4) art.201<sup>1</sup> CP RM cuprind:

- *variantele-tip ale infracțiunii de violență în familie prevăzute la lit.c) alin.(2), la lit.a)-b) alin.(3) și la alin.(4) art.201<sup>1</sup> CP R – faptele prevăzute la alin.(1) art.201<sup>1</sup> CP RM care au provocat vătămarea medie a integrității corporale sau a sănătății – lit.c) alin.(2) art.201<sup>1</sup> CP RM; faptele prevăzute la alin. (1) și (2) care au cauzat vătămarea gravă a integrității corporale sau a sănătății – lit.a) alin.(3) art.201<sup>1</sup> CP RM; faptele prevăzute la alin. (1) și (2) care au determinat la sinucidere sau la tentativă de sinucidere – lit.b) alin.(3) art.201<sup>1</sup> CP RM; faptele prevăzute la alin. (1) sau (2) care au cauzat vătămarea gravă a integrității corporale sau a sănătății soldată cu decesul victimei – alin.(4) art.201<sup>1</sup> CP RM;*
- *variantele agravate ale faptei infracționale de violență în familie (lit.a) alin.(2); lit.b) alin.(2) art.201<sup>1</sup> CP RM) – faptele prevăzute la alin.(1) art.201<sup>1</sup> CP RM săvârșite asupra a doi sau a mai multor membri ai familiei (lit.a) alin.(2) art.201<sup>1</sup> CP RM); faptele prevăzute la alin.(1) art.201<sup>1</sup> CP RM săvârșite în legătură cu solicitarea sau aplicarea măsurilor de protecție (lit.b) alin.(2) art.201<sup>1</sup> CP RM).*

Agravanta prevăzută la lit.a) alin.(2) art.201<sup>1</sup> CP RM nu poate fi aplicată în cazul în care făptuitorul, pe lângă membrul de familie, a agresat și o altă persoană care nu are acest statut special, și anume: se află în *relație de familie cu victima*. Astfel, va constitui *fapta infracțională săvârșită prin încălcarea grosolană a ordinii publice* (art.287 CP RM) fapta de violență în familie săvârșită într-un loc public în sensul art.131 CP RM (Fapta săvârșită în public), din cauza escaladării actelor infracționale cu caracter intrafamiliar în afara spațiului privat, ce conduce la transformarea violenței private în forma sa publică, deseori cu implicarea persoanelor străine care încearcă să prevină, să curmeze fapta sau să-l oprească pe făptuitor. Acțiunile de huliganism (art.287 CP RM) însoțite de violență în familie față de membrul de familie, în una dintre modalitățile infracționale prevăzute la alin.(1) art.201<sup>1</sup> CP RM, urmează a fi calificată prin concurs, cu indicarea literelor și alineatelor respective. Caracterul public al celor comise urmează a fi conștientizat de făptuitor.

Observăm că norme privind violența intrafamiliară în CP al Republicii Moldova sunt repartizate în două categorii:

1. normele juridico-penale din Partea Generală a Codului Penal (art.133<sup>1</sup> CP RM (Membru de familie) și lit.d) alin.(1) art.131 CP RM (Fapta săvârșită în public)) – ne ajută să distingem fapta săvârșită în public de fapta săvârșită în privat, inclusiv în condiții de familie;

2. normele juridico-penale ce fac parte din Partea Specială a Codului Penal care prevăd răspunderea penală pentru infracțiuni ce implică violență intrafamiliară, prin indicarea expresă la existența unui raport special bazat pe relații interfamiliale dintre făptuitor și victimă.

Din cele analizate se impune ca una necesară măsura de introducere a unei liste întregi de fapte infracționale cu caracter intrafamiliar prevăzute în Partea Specială a CP RM care ar defini noțiunea unor infracțiuni cu caracter de violență în familie.

Referindu-ne la doctrina contemporană în materie, am constatat că sursele de origine criminologică în materia violenței în familie sunt numeroase, pe când cele juridico-penale sunt unice. Acest fapt își are o anumită explicație. De-a lungul istoriei, studierea violenței în familie mult timp nu a constituit obiect al unei cercetări științifice distincte. Problema a fost studiată în limitele unor obiective mai vagi, și anume – în cadrul infracțiunilor violente, comise din motive de viață comună ce cuprindeau un cerc extrem de larg de persoane care se aflau împreună la un loc de trai, așa-numite „*crime de bucătărie*”. Doar în a doua jumătate a anilor 60 ai secolului XX a apărut o nouă ramură în

criminologie – *criminologia familială*, obiectul căreia l-au constituit factorii criminogeni din sfera familială și comportamentul criminal determinat de acești factori, precum și măsurile speciale de contracarare a agresiunii intrafamiliale. Apariția unui nou curent criminologic a determinat primele modificări ale legii penale, precum și un concept nou și avansat al politicii penale din partea statului în asigurarea protecției juridico-penale a membrilor de familie împotriva atentatelor criminale intrafamiliale. Analiza acestor surse doctrinare care au stat la temelia abordării noastre științifice a infracțiunii de violență în familie prezintă un interes deosebit pe plan științific, contribuind la clarificarea mai multor aspecte contradictorii, precum și la formularea unor viziuni originale, accentul fiind pus pe doctrina de drept penal și pe jurisprudența instanțelor penale naționale.

*Apariția unui nou curent criminologic a determinat primele modificări ale legii penale, precum și un concept nou și avansat al politicii penale din partea statului în asigurarea protecției juridico-penale a membrilor de familie împotriva atentatelor criminale intrafamiliale.*

1) În sens juridico-penal, termenul *maltratare* înseamnă o faptă infracțională (acțiune, inacțiune) săvârșită cu intenție, exprimată în influența fizică asupra organismului unei alte persoane; în lăsarea acestei persoane împotriva voinței sale în condiții primejdioase pentru viața și sănătatea ei și îndreptată spre cauzarea prejudiciului vieții, sănătății, inviolabilității fizice a acesteia; exprimată în cauzarea suferințelor fizice sau psihice, în restricționarea libertății fizice sau în constrângerea victimei la săvârșirea unor acțiuni (inacțiuni) indezirabile. *Alte acțiuni violente* presupun toate manifestările brutale, constrângerile fizice de orice natură, precum și orice contact fizic nedorit care ar putea cauza vătămare ușoară a integrității corporale sau a sănătății, manifestându-se mai des prin aplicare de lovituri și mai rar prin alte forme.[11, p. 53-57]

2) Deși „*dreptul la corecție*” al persoanei obligate legal față de minor de a-l crește și educa nu este prevăzut explicit, acesta totuși subzistă prin însuși conținutul dispoziției normei de incriminare care sancționează violența în familie (art.201<sup>1</sup> CP RM), iar infracțiune constituie numai abuzul sau excesul de corecție prin măsuri sau tratamente care acționează în sens contrar drepturilor, libertăților și intereselor copilului și care îi pun în primejdie gravă dezvoltarea lui fizică, intelectuală sau morală.[12, p. 51-61]

3) În cazul *determinării la sinucidere sau la tentativă de sinucidere*, victima este adusă în situația de a lua hotărârea de a se sinucide, insuflându-i-se ideea de sinucidere, fie prin convingerea victimei. Hotărârea de a se sinucide o ia întotdeauna victima. Dimpotrivă, dacă victima nu a decis liber asupra



îndemnului venit de la făptuitor, ci a fost constrânsă de acesta să se sinucidă, fapta trebuie calificată ca omor. Semnul obligatoriu este stabilirea legăturii de cauzalitate dintre actele de violență în familie și sinuciderea victimei sau tentativa de sinucidere. Dacă victima s-a sinucis sau a încercat să se sinucidă din alte motive, care nu sunt determinate de fapta de violență în familie, iar decizia de a se sinucide nu se află în legătura de cauzalitate cu fapta săvârșită, atunci răspunderea penală se va exclude.[13, p. 28-31]

4) Violența poate presupune manifestarea doar a intenției în raport cu prejudiciile pe care le implică. Manifestarea imprudenței față de aceste prejudicii nu este compatibilă cu esența juridică a violenței, iar prejudiciile fizice cauzate victimei, față de care făptuitorul manifestă imprudență, depășesc limitele violenței, în general, și ale violenței în familie, în particular.[14, p. 53-57]

Unii recunosc ca sinonime categoriile „*violență domestică*” și „*violență familială*”, [17, p. 23] pe când alții îi lărgesc cadrul, incluzând toate actele de violență realizate în anturajul domestic al victimei (incluzând aici, pe lângă membrii de familie, și prietenii de familie). Alții consideră că termenul „*domestic*” nu este cel mai relevant și propun expresia „*violență între parteneri*”, [16, p. 16] ceea ce înseamnă că victima și făptuitorul nu trebuie să împărtășească același spațiu de locuit. Faptul că victima traiește sau nu sub același acoperiș cu făptuitorul nu este un lucru crucial pentru definirea violenței în familie, mai important este cât de apropiată se dovedește *relația dintre victimă și agresor*.

În opinia noastră, conceptul „*violență în familie*” desemnează un fenomen criminologic și nu poate fi definit într-o accepțiune pur juridico-penală. Astfel, ***violența în familie*** constituie o amenințare, făcută în prezent sau în trecut, cu cauzarea unui prejudiciu fizic, moral sau material sau provocarea acestuia, ce se caracterizează prin tendința constantă de escaladare și printr-o probabilitate majoră de repetitivitate, în cadrul relației dintre partenerii sociali, indiferent de statutul lor legal sau de domiciliu. Prin urmare, denumirea articolului 201<sup>1</sup> CP RM nu este corectă din punctul de vedere al tehnicii legislative, analogic cum nu ar fi corect să utilizăm noțiunile de „*terorism*”, „*corupție*” etc. la definirea actului terorist sau a unui act de corupere în sens juridico-penal. Denumirea articolului urmează a fi modificată în așa mod, încât să reiese logic că legea penală pedepsește fapta de violență în familie și nu fenomenul. Astfel, denumirea actuală a art.201<sup>1</sup> CP RM „*Violență în familie*” urmează a fi concretizată având următoarea redacție „*Acte de violență în familie*”.

Cu scopul de a asigura protecția juridico-penală specială a minorilor și a vârstnicilor, precum și a altor persoane cu nevoi speciale, propunem completarea cadrului incriminator al violenței în familie prin introducerea în

alin.(2) art.201<sup>1</sup> CP RM a următoarelor variante agravate ale infracțiunilor de violență în familie:

► *lit.b<sup>1</sup> alin.(2) art.201<sup>1</sup> CP RM „de către o persoană care anterior a mai săvârșit o faptă cu caracter de violență în familie”*. Această agravantă nu intră în contradicție cu conceptul legii penale contemporane, deoarece au fost păstrate câteva cazuri de „*repititivitate specială*” expres prevăzute de lege (lit.o) alin.(2) art.145 CP RM; lit.a) alin.(2) art.171 CP RM; lit.a) alin.(2) art.172 CP RM.

► *lit.b<sup>2</sup>) alin.(2) art.201<sup>1</sup> CP RM „cu bună știință asupra unui minor sau cu bună știință asupra unei persoane care se află în stare de neputință cunoscută sau evidentă făptuitorului, care se datorează vârstei înaintate, bolii, handicapului fizic sau psihic ori altui factor”*. [11, p. 313]

Propunem introducerea unui nou articol în Capitolul XIII „*Înțelesul unor termeni sau expresii în prezentul Cod*” al Părții Generale a Codului penal al Republicii Moldova. De observat că această tehnică legislativă nu este una revoluționară sau novatoare și este deja cunoscută legiuitorului moldav în cazul infracțiunilor cu caracter terorist, a căror definiție cărora o întâlnim la art.134<sup>11</sup> CP RM. Preconizatul articol va avea următorul conținut:

„Articolul 133<sup>2</sup>. Infracțiune cu caracter de violență în familie

*Prin infracțiune cu caracter de violență în familie se înțelege una dintre infracțiunile prevăzute la: lit.e<sup>1</sup>) alin.(2) art.145 CP RM; lit.b<sup>2</sup>) alin.(2) art.171 CP RM; lit.b<sup>2</sup>) alin.(2) art.172 CP RM; lit.b) alin.(2) art.175<sup>1</sup> CP RM; art.201<sup>1</sup> CP RM; art.320<sup>1</sup> CP RM”*.

Restrângerea cercului de persoane care pot fi recunoscute membri de familie în sensul art.133<sup>1</sup> CP RM prin introducerea termenului relevant de „rude apropiate” ar fi în concordanță și cu prevederile alin.(4) art.134 CP RM. În redacția actuală a art.133<sup>1</sup> CP RM lista membrilor de familie se extinde într-un mod nejustificat și conduce la situații absurde, lipsite de logică și etică. De reținut că orice normă juridică trebuie să fie creată cu un spirit de lege, să conțină o doză de etică, să promoveze moralitate, exemplu potrivit pentru alții și să nu conducă la desfrâu, manipulare și abuz.

Articolul 8 din Convenția europeană a drepturilor omului nu numai că obligă statele să nu întreprindă vreo acțiune care ar putea încălca dreptul prevăzut de convenție, ci prevede și că acestea sunt supuse, în anumite împrejurări, obligațiilor pozitive de a asigura în mod activ respectarea efectivă a vieții private și de familie (de exemplu, Hotărârea CEDO din 17 iulie 2008, *I./Finlanda*, nr. 20511/03; Hotărârea CEDO din 2 decembrie 2008 în cauza *K.U./Finlanda*, nr. 2872/02) [15, p. 15].

Optăm pentru dezincriminarea faptei de izolare și intimidare din următoarele motive: a) atât noțiunea de izolare, cât și cea de intimidare este o categorie estimativă și diferă de la caz la caz, iar fapta de izolare neurmată de careva consecințe prejudiciabile nu atinge pragul prejudiciabilității cerut de legea penală potrivit prevederilor alin.(2) art.14 CP RM; b) legiuitorul i-a atribuit termenului de „intimidare” semnificația de *faptă prejudiciabilă*, totodată, în realitate, intimidarea constituie doar o *urmare prejudiciabilă* a abuzului emoțional și nu o faptă; c) lipsa logii juridice pentru existența unei norme speciale contravenționale pentru unele forme de izolare și intimidare (art.64, art.78<sup>2</sup> Cod contravențional) și a unei norme generale prevăzute în Partea Specială a Codului penal. În conformitate cu legea penală în vigoare, se creează o situație de incertitudine legislativă: atât norma penală, cât și cea contravențională (art.78<sup>2</sup> din Codul contravențional) sancționează abuzul psihologic (emoțional) la care este supusă victima, însă efectele juridice ale acestui comportament sunt diferite – într-un caz survine răspunderea penală, într-un alt caz – cea contravențională. Astfel, intimidarea și izolarea, în accepțiunea legii penale, constituie componente formale, iar construcția normei contravenționale, sub forma de componentă materială, mărturisește cert despre prezența urmărilor prejudiciabile sub forma de „o stare de anxietate, frică pentru siguranța proprie ori a rudelor apropiate, fiind constrânsă să-și modifice conduita de viață” (alin.(1) art.78<sup>2</sup> din Codul contravențional).

Opinăm pentru dezincriminarea faptei „privarea de mijloace economice, inclusiv lipsirea de mijloace de existență primară”. Dacă maltratarea este permanent fizică, atunci alte acțiuni violente pot avea și un caracter non-fizic sau chiar mixt, lista cărora e cu mult mai largă, incluzând restricționarea libertății persoanei ori privarea ei de libertate sau privarea persoanei de acces la hrană adecvată, apă, îmbrăcăminte, locuință sau odihnă. Privarea de mijloace economice, inclusiv lipsirea de mijloace de existență primară, executată într-o așa intensitate încât este pasibilă de a provoca vătămare ușoară a integrității corporale sau a sănătății, de fapt este parte componentă a altor acțiuni violente despre care expres ne mărturisește legea în lit.a) alin.(1) art.201<sup>1</sup> CP RM. Urmările prejudiciabile prevăzute de lege sunt identice. Propunem excluderea lit.c) din alin.(1) art.201<sup>1</sup> CP RM în felul următor: sintagma „privarea de mijloace economice, inclusiv lipsirea de mijloace de existență primară” se exclude, iar cuvântul „neglijare” se transferă în conținutul modalității de la lit.a) alin. (1) art.201<sup>1</sup> CP RM, astfel încât să aibă următorul conținut: „Maltratare, sau alte acte violente, precum și neglijare, soldate cu vătămare ușoară a integrității corporale sau a sănătății”.

Propunem renunțarea la indicarea scopului special în dispoziția de la alin.(1) art.201<sup>1</sup> CP RM. Scopul special reflectat în prevederile de la lit.b) alin.(1) art.201<sup>1</sup> CP RM – în scop de impunere a voinței sau a controlului personal asupra victimei – poartă un caracter special, adică în fiecare caz de izolare sau intimidare a victimei violenței în familie organelor de drept le revine sarcina de a stabili și a demonstra scopul special al pretinsei intimidări sau izolări. Însă, scopul *de impunere a voinței sau a controlului personal asupra victimei* nu este caracteristic doar faptei de violență în familie în modalitatea sa de intimidare și izolare, ce expres reiese din structura și conținutul normei analizate. Izolarea și intimidarea constituie doar niște exemple distincte ale unor tactici de menținere a acestui control, lista cărora, de fapt, este cu mult mai largă și nu poate fi redusă doar la acestea. Totodată, ținând cont de propunerea noastră expusă pentru a exclude din textul legii penale modalitatea infracțională prevăzută la lit.(b) alin.(1) art.201<sup>1</sup> CP RM, optăm pentru eliminarea oricăror referiri la scopul special. Manifestări violente în familie au loc nu doar în cazul în care făptuitorul *exercită controlul asupra relației*, dar și în alte cazuri, inclusiv când *făptuitorul intenționează să părăsească această relație*. Prin urmare, considerăm oportună renunțarea la indicarea oricărui scop al violenței în familie reflectat în textul legii penale. În acest sens, vom oferi spațiu de cercetare criminologilor, psihologilor și sociologilor.

#### REFERINȚE BIBLIOGRAFICE

1. Convenția CE privind prevenirea și combaterea violenței împotriva femeilor și a violenței domestice (Istanbul, 11.05.2011) [citat: 30.12.2018] Disponibil: <http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/convention-violence/convention/Convention%20210%20Romanian.pdf>
2. Convenția ONU cu privire la drepturile copilului. Adoptată de Adunarea Generală a ONU la 29 noiembrie 1989. Intrată în vigoare la 2 septembrie 1990. [11.03.2015] Disponibil: [http://www.unicef.org/moldova/CRC\\_RO.pdf](http://www.unicef.org/moldova/CRC_RO.pdf)
3. Corcea N., Fortuna Gh. Obiectul juridic generic și obiectul juridic special al violenței în familie (art.201<sup>1</sup> CP RM). În: Revista științifică a Universității de Stat din Moldova „Studia Universitatis Moldaviae”. Seria „Științe Sociale”, 2017, nr.3(103), p.98-112, p.109.
4. Directiva 2011/99/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 decembrie 2011 privind ordinul European de protecție. [citat: 23.02.2015] Disponibil: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0099&from=RO>
5. Directiva 2012/29/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 25 octombrie 2012 de stabilire a unor norme minime privind drepturile, sprijinirea și protecția victimelor criminalității și de înlocuire a Deciziei-cadru 2001/220/JAI a Consiliului. În: Jurnalul Oficial al Uniunii Europene L 315/57, 14.11.2012. [citat: 22.02.2015] Disponibil: [http://aleg-romania.eu/wp-content/themes/Aleg/documents/directiva%20UE%20protectia%20victimelor%20unei%20infractiuni\\_2012.pdf](http://aleg-romania.eu/wp-content/themes/Aleg/documents/directiva%20UE%20protectia%20victimelor%20unei%20infractiuni_2012.pdf)

6. Legea Republicii Moldova pentru modificarea și completarea unor acte legislative, nr.196 din 28.07.2016. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 306-313, 2016.
7. Naum M. Infracțiuni contra integrității corporale sau sănătății persoanei: Rezumat al tezei de doctorat. București: Universitatea București, Facultatea de Drept, Școala doctorală, p. 3-4.
8. Notă informativă privind starea infracționalității contra vieții și sănătății persoanei, precum și a celor comise în sfera relațiilor familiale pe parcursul a 12 luni ale anului 2017. [citat: 29.07.2018] Disponibil: [http://politia.md/sites/default/files/ni\\_violenta\\_in\\_familie\\_12\\_luni\\_2017\\_plasare\\_web.pdf](http://politia.md/sites/default/files/ni_violenta_in_familie_12_luni_2017_plasare_web.pdf).
9. Notă informativă privind starea infracționalității contra vieții și sănătății persoanei, precum și a celor comise în sfera relațiilor familiale pe parcursul a 6 luni ale anului 2018. [citat: 02.03.2019] Disponibil: [http://politia.md/sites/default/files/ni\\_violenta\\_in\\_familie\\_06luni\\_2018\\_plasare\\_web\\_-finala.pdf](http://politia.md/sites/default/files/ni_violenta_in_familie_06luni_2018_plasare_web_-finala.pdf)
10. Recommendation No.R(85)4 of the Committee of Ministers to Member States on Violence in the Family (Adopted by the Committee of Ministers on 26 March 1985 at the 382nd meeting of the Ministers' Deputies). [citat: 30.12.2014] Disponibil: [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/victims/recR\\_85\\_4e.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/victims/recR_85_4e.pdf)
11. Corcea N. *Violența în familie: Monografie*. Chișinău: CEP USM, 2015. (353 p.).
12. Corcea N. „Dreptul la corecție” versus violența în familie asupra copiilor: studii de caz. În: *Revista Națională de Drept*, 2015, nr.9, p.51-61. (ISSN 1811-0770), p.51-61.
13. Corcea N., Fortuna Gh. Sinteza științifică a unor aspecte discutabile în materia răspunderii penale pentru actele de violență în familie. În: *Materialele Conferinței științifice naționale cu participare internațională „Integrare prin Cercetare și Inovare”*. – Institutul de Cercetare și Inovare al Universității de Stat din Moldova, Facultățile Universității de Stat din Moldova, Școlile Doctorale ale Universității de Stat din Moldova, perioada 9-10 noiembrie 2017, p.28-31.
14. Corcea N. *Latura subiectivă a violenței în familie prevăzute la alin.(1) art.2011 CP RM*. În: *Revista Națională de Drept*, 2015, nr.7, p.53-57.
15. *Manualul de legislație europeană privind protecția datelor*. Editat sub egida Agenției pentru Drepturile Fundamentale a Uniunii Europene. 2014. 214 p.[on-line]. Disponibil: [http://www.echr.coe.int/Documents/Handbook\\_data\\_protection\\_ROM.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Handbook_data_protection_ROM.pdf)
16. Roehl J., O'sullivan Ch., Webster D., Campbell J. *Intimate Partner Violence Risk Assessment Validation Study: Final Report*. Date Received: May 2005. Award Number: 2000-WT-VX-0011. U.S. Department of Justice, p.16. [citat : 25.12.2014] Disponibil : <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/grants/209731.pdf>, p.16.
17. Walker L.E. *Psychology and Domestic Violence Around the World*. In: *American Psychologist*, January 1999, vol. 54, no.1, p. 21-29.

**Nicolae CORCEA, doctor în drept**

**Andrei NASTAS, doctor în drept,  
conferențiar universitar interimar**

#### 4.4. EFICIENTIZAREA MĂSURILOR DE PROTECȚIE A VICTIMELOR VIOLENȚEI ÎN FAMILIE

#### 4.4. EFFICIENCY OF PROTECTION MEASURES OF VICTIMS OF VIOLENCE IN THE FAMILY

##### Summary

*In a domestic violence case the protection of the victim is a priority. The protection orders provided by the national legislation of the Republic of Moldova are currently failing to ensure an expedite protection of victims. An ex parte protection order ensures an efficient protection of victims and decongests the courts, thus contributing to the improvement of the quality of the justice act. At the same time, in order to ensure effective protection of victims of domestic violence, it is important to highlight the differences between the protection orders issued by civil court and the ones issued by the criminal court, and the term of protection orders must be reasonable.*

Convenția Consiliului European pentru prevenirea și combaterea violenței împotriva femeilor și violenței domestice prevede în art.53 obligația statelor membre de a adopta măsuri legislative și alte măsuri necesare pentru a proteja victimele tuturor formelor de violență bazată pe gen sau violenței împotriva femeilor, referindu-se la ordinele sau ordonanțele de restricție și de protecție. Această convenție a fost adoptată la 11 mai 2011 [3] și reprezintă așa-numitul “*standard de aur*” în domeniul prevenirii și combaterii violenței bazate pe gen împotriva femeii în regiune. Republica Moldova a semnat în 2017 această Convenție, însă încă nu a ratificat-o. În prezent, Guvernul Republicii Moldova este în proces de modificare a legislației în conformitate cu standardele prevăzute în Convenție, unele modificări, deși nici pe departe suficiente, fiind operate în 2016 și mai recent în 2018, dar în mare parte cu referire la prevederile ce țin de violența în familie [11].

Articolul 3, lit. a al *Convenției Consiliului European privind prevenirea și combaterea violenței împotriva femeii și violenței domestice* [4] definește “*violența împotriva femeilor*” ca fiind “...o încălcare a drepturilor omului și o **formă de discriminare împotriva femeilor**”, care reprezintă “*toate acțiunile de violență de gen care rezultă în, sau care sunt probabile a rezulta în, vătămarea sau suferința fizică, sexuală, psihologică sau economică cauzată femeilor, inclusiv amenințările cu asemenea acțiuni, coerciția sau privarea arbitrară de libertate, indiferent dacă survine în public sau în viața privată*”. De asemenea, la art. 3 lit. d) Convenția definește “*violența de gen împotriva femeii*”, explicând că aceasta re-

prezintă: “*violența care este direcționată împotriva unei femei pentru că ea este o femeie sau care afectează femeile în mod disproporționat*”.

Recomandarea Generală nr. 19 a Comitetului ONU pentru Eliminarea Tuturor Formelor de Discriminare Împotriva Femeilor (CEDAW) [23] obligă și ea statele membre ale Convenției ONU pentru Eliminarea Tuturor Formelor de Discriminare Împotriva Femeilor, inclusiv țara noastră, să “*se asigure că legile împotriva violenței și abuzului de familie, a violului, a violenței sexuale și a altor violențe bazate pe gen oferă o protecție adecvată tuturor femeilor și respectă integritatea și demnitatea acestora*.”

Ordonanțele de protecție sunt emise de către instanța de judecată pentru a proteja victimele violenței bazate pe gen. Acestea pot conține una sau mai multe măsuri, care restricționează drepturile agresorului, precum și care obligă agresorul la o anumită conduită, cum ar fi: evacuarea agresorului din locuința comună, interdicția de a se apropia de victimă decât la o anumită distanță, interdicția de a frecventa anumite locuri pe care le frecventează victima, obligarea de a participa la un program de reabilitare ș.a.

Ordonanțele de protecție pot fi emise în ordine civilă, atunci când nu este inițiată o acțiune penală, precum și în ordine penală, atunci când este pornită o acțiune penală împotriva agresorului pentru săvârșirea unei infracțiuni ce ține de violența bazată pe gen. În conformitate cu standardele internaționale, precum și bunele practici din domeniu a mai multor țări, ordonanțele pot fi emise *ex parte*, adică în lipsa părților și doar în baza cererii victimei, în acest caz durata ordonanțelor fiind mai mică, precum și în urma audierii părților, caz în care ordonanța, de regulă, are o durată mai lungă. În unele țări ordonanțele de protecție pot fi specifice, spre exemplu, pentru a proteja victimele violenței domestice sau minorii, precum și generale, cum sunt cele emise pentru a proteja victimele oricărui tip de violență bazată pe gen. Ordonanțele mai pot fi și de urgență, cum ar fi, spre exemplu, ordinele de restricție emise de organul de poliție în Republica Moldova împotriva agresorilor în cazurile de violență în familie.

În Republica Moldova, ordonanța de protecție pentru prima dată a fost introdusă prin *Legea nr.45 cu privire la prevenirea și combaterea violenței în familie* [12], referindu-se doar la protecția victimelor violenței în familie. Deși Legea a fost adoptată în 2007, intrând în vigoare în 2008, prima ordonanță de protecție a fost emisă de abia în 2009 și asta pentru că nu erau operate modificările la Codurile de Procedură Penală și Civilă, judecătorii ezitând să aplice legea nr. 45 în baza normelor procedurale generale existente atunci. Însă, din păcate, acest caz simbolic pentru jurisprudența moldovenească din acest domeniu s-a adevărit a fi și unul tragic, pentru că victima care trebuia să fie protejată prin

prima ordonanță de protecție emisă a fost omorâtă de agresor. Astfel în acest caz organele împuternicite cu supravegherea ordonanței de protecție, poliția și asistența socială, au eșuat să asigure implementarea acesteia.

Filozofia juridică a întregii legi nr. 45 este axată pe asigurarea de urgență a protecției victimei violenței în familie, dat fiind faptul că până la adoptarea acestei legi nici o altă prevedere legală nu asigura victimei violenței în familie o protecție imediată și efectivă împotriva agresorului.

În 2014 în Republica Moldova au fost raportate 7338 de cazuri de violență domestică, dintre care doar 2200 au fost investigate, fiind eliberate doar 920 de ordonanțe de protecție [15]. Pentru comparație, în Albania, care are o populație de 2, 876 milioane de oameni, în anul 2015 au fost emise 2148 [10] de ordonanțe de protecție, iar în Moldova, care are o populație de 3, 552 milioane de oameni în 2016 au fost emise doar 916 ordonanțe [16, p.25].

Raportul pentru anul 2016 cu privire la violența în familie și violența față de femei al Ministerului Muncii, Protecției Sociale și Familiei [16] indică că *“de către angajații serviciilor interacțiune comunitară ale Inspectoratelor de Poliție au fost supravegheate 677 de ordonanțe de protecție”, fiind “încălcate 213 ordonanțe de protecție, iar pentru încălcarea restricțiilor aplicate față de agresori, de către organul de poliție au fost inițiate 124 proceduri contravenționale în baza art. 318 Cod Contravențional (redacție până la 16 septembrie 2016). Respectiv, pentru neexecutarea intenționată sau eschivarea de la executare a hotărârii instanței de judecată, în sensul încălcării repetate a restricțiilor prevăzute în ordonanțele de protecție a victimelor violenței în familie, față de agresori au fost inițiate 11 cauze penale în baza infracțiunii prevăzute la 320 Cod Penal (redacție până la 16 septembrie 2016) și 66 de cauze în baza infracțiunii prevăzute la art. 320<sup>1</sup> Cod Penal.”* Aceste date ne demonstrează, de fapt, că instanțele de judecată emit un număr foarte mic de ordonanțe de protecție, comparat cu numărul estimat al victimelor violenței în familie în Republica Moldova, luând în considerație că la noi în țară *“mai mult de 63% dintre femeile și fetele în vârstă de 15-65 ani au fost supuse cel puțin unei forme de violență în timpul vieții lor.”* [20, p.7]

Statul Minnesota din SUA are un cadru normativ aliniat la standardele internaționale din domeniul violenței bazate pe gen și una dintre cele mai bune practici în domeniul protecției victimelor violenței în familie, fiind pionerul în lupta ce ține de violența împotriva femeilor în aceasta țară [24]. În acest studiu vom face mai multe referințe la bunele practici și legislația SUA în domeniul violenței împotriva femeilor, în special, la cele din statul Minnesota. Ordonanța de protecție pentru victimele violenței în familie a fost introdusă



pentru prima dată în SUA în anul 1970, iar în prezent toate statele din SUA au măsuri de protecție sub forma ordonanțelor de protecție pentru victimele violenței domestice. În general, în SUA de măsuri de protecție beneficiază nu numai victimele violenței domestice, ci și cele ale hărțuirii, adică și victimele altor infracțiuni ce țin de violență împotriva femeilor. În SUA ordonanțele de protecție/restricție pot fi urgente sau *ex-parte* (eliberate în lipsa părților), sau depline, adică eliberate în urma audierii părților și pentru o perioadă mai lungă de timp.

Denumirile acestor ordonanțe diferă de la stat la stat, precum și procedurile ce țin de eliberarea, modificarea, prelungirea, revizuirea și anularea acestora. Însă în toate statele americane ordonanțele de protecție și ordinele de restricție sunt eliberate de către instanța de judecată. În statul Alabama, spre exemplu, organul de poliție în numele victimei violenței domestice și cu consimțământul acesteia poate solicita judecătorului oral, în scris, în persoană sau chiar prin telefon emiterea unei ordonanțe de protecție de urgență. Dacă judecătorul consideră că victima este în pericol imediat de violență în familie, acesta va elibera ordonanța de protecție de urgență pe un termen de 72 de ore [1]. Unele state, cum ar fi California, au și ordine de restricție specifice, pentru a proteja o anumită categorie de persoane sau pentru a spori protecția pentru violența intervenită prin anumite mijloace sau în anumite circumstanțe, cum ar fi ordinele de restricție pentru prevenirea abuzului asupra persoanelor în etate și a celor aflate în îngrijirea agresorului [8], ordinele de restricție împotriva violenței cu utilizarea armelor de foc [2] sau ordonanțele de protecție la locul de muncă pentru victimele violenței, ultimele fiind eliberate la cererea angajatorului pentru a proteja angajatul/angajații [21].

Victima violenței în familie în statul Minnesota din SUA poate să depună cererea de eliberare a ordonanței de protecție și fără a avea un grad înalt de înțelegere a legislației din domeniu, și fără a fi reprezentată de un avocat, la sediul instanței de judecată fiind disponibile formulare pentru eliberarea ordonanțelor de protecție. De asemenea, există organizații neguvernamentale, finanțate de la bugetul statului, care acordă asistență juridică primară victimelor violenței în familie fără a le reprezenta în instanța de judecată.

În Republica Moldova, pentru victimele violenței în familie este disponibilă asistența juridică garantată de stat [13]. Însă, disponibilitatea asistenței juridice garantată de stat pentru victimele violenței în familie nu înseamnă și acces egal la aceasta pentru toate aceste victime, dat fiind faptul că oficiile teritoriale de asistență juridică garantată de stat se află doar în Chisinau, Bălți, Comrat și

Cahul [5]. Prin urmare, distanța considerabilă până la oficiul teritorial, lipsa resurselor financiare, starea de sănătate precară, dizabilitatea sau imposibilitatea de a lăsa copii minori în îngrijire pentru a se deplasa la oficiul teritorial sunt impedimente pe care le întâmpină victimele, în special cele din zonele rurale sau victimele sărace, la accesul la asistența juridică garantată de stat.

Emiterea ordonanțelor de protecție în statul Minnesota este în competența curților specializate (eng. *Domestic Abuse Court*), ordonanțele putând fi eliberate în ordine civilă, dar și în ordine penală atunci când este inițiată o acțiune penală. În ordine penală se eliberează ordonanța de interzicere a contactării victimei violenței domestice (eng. *Domestic Abuse No Contact Orders*). Ordonanțele de protecție, civile și penale, pot co-exista simultan, iar atunci când există suprapuneri sau neconcordanțe instanța de judecată decide asupra acestora [17].

Prin urmare, legislația statului Minnesota, ca și legislația Republicii Moldova, de altfel, permite victimei să solicite o ordonanță de protecție în ordine civilă, fără a iniția o acțiune penală împotriva agresorului cu care victima adesea are o relație psihoemoțională puternică și nu-și dorește ca acesta să fie sancționat penal.

În Republica Moldova în conformitate cu prevederile art. 278<sup>4</sup> CPC, victima sau în caz de imposibilitate de depunere a cererii de către victimă din cauze ce țin de sănătate, vârsta înaintată sau alte motive întemeiate la solicitarea victimei cererea poate fi depusă în interesele victimei de către organul de poliție, organul de asistență socială sau de către procuror. Articolul 278<sup>5</sup> CPC prevede: “În cererea privind aplicarea măsurilor de protecție se indică circumstanțele actului de violență, intensitatea, durata, consecințele suportate și alte circumstanțe care indică necesitatea aplicării măsurilor de protecție”, dar nu prevede și obligația victimei de a indica măsurile de protecție pe care le solicită.

În ordine penală, legiuitorul nostru prevede în art. 215<sup>1</sup>, alin.1 Cod Procedura Penală posibilitatea victimei violenței în familie să solicite eliberarea ordonanței de protecție dacă: “*Cererea victimei violenței în familie adresată, în cursul procesului penal, organului de urmărire penală, procurorului sau instanței de judecată privind amenințările cu moartea, cu aplicarea violenței, cu deteriorarea sau distrugerea bunului ori alte acte ilegale va fi examinată de instanța de judecată, care este obligată să ia măsuri de asigurare a protecției victimei față de bănuțit, învinuit, inculpat membru de familie prin emiterea unei ordonanțe de protecție*”.

Deci, în ordine penală trebuie deja să existe o acțiune penală pornită împotriva agresorului membru de familie pentru săvârșirea unei infracțiuni împotriva victimei și trebuie să existe un pericol pentru victima violenței în familie de a fi supusă violenței sau altor acțiuni ilegale, inclusiv de distrugere a bunurilor sale din partea bănuțitului, învinutului, inculpatului membru de familie pentru a putea solicita o ordonanță de protecție.

Prin urmare, considerăm necesar să se faca diferență între particularitățile emiterii ordonanței de protecție în ordine civilă și în ordine penală. În conformitate cu *principiul disponibilității* în procesul civil, instanța de drept civil se poate pronunța doar în limitele obiectului stabilit prin cererea de chemare în judecată, pronunțându-se asupra a tot ceea ce s-a cerut, dar în același timp doar asupra a ceea ce s-a cerut.

Deci, atunci când se cere eliberarea ordonanței de protecție pentru victima violenței în familie în ordine civilă, victima trebuie să fie cea care solicită și indică ce măsuri de protecție vrea să fie dispuse de către instanța de judecată. Judecătorul nu ar trebui să prevadă în ordonanța de protecție mai multe sau alte măsuri de protecție decât cele solicitate de către victimă. În paragraful 23 al *Hotărârii Plenului Curții Supreme de Justiție cu privire la actele judecătorului în faza intentării procesului civil și pregătirii pricinii pentru dezbateri judiciare* [9, p.19] se explică: “*În cadrul procesului civil, aplicînd-se principiul disponibilității, puterea de dispoziție a părților în îndeplinirea actelor de procedură este foarte largă. Reclamantul este stăpînul acțiunii și, în general, părțile pot renunța sau nu la îndeplinirea unor acte*”. Procedura care se aplică pentru emiterea ordonanțelor de protecție reprezintă o procedură specială în procesul civil, unde victima nu are statut de reclamant și nici agresorul de pârât, însă căreia i se aplică principiile generale procesual-civile și, prin urmare, inclusiv principiul disponibilității în procesul civil. Aceasta este practica observată și în SUA.

Luând în considerare motivele enunțate mai sus, avem o altă opinie decât cea formulată de către autoarea V. Stratulat potrivit căreia: “... *deși în cerere nu figurează careva măsuri de protecție, instanța de judecată ar trebui să le stabilească în cadrul cercetării judecătorești și, din oficiu, ar putea aplica acele măsuri pe care le consideră necesare și corespunzătoare situației în speță*” [22, p.110].

Deși legiuitorul nostru intenționat a omis în art. 278<sup>5</sup> CPC să prevadă ca element obligatoriu al cererii de emiterie a ordonanței de protecție și indicarea măsurilor de protecție pe care le solicita victima și asta anume pentru a da curs cererii chiar și atunci când victima din greșeală sau din lipsă de cunoștințe juridice nu prevede măsurile solicitate, principiul disponibilității trebuie totuși respectat și astfel instanța de judecată neputînd să dispună decât asupra măsurilor de protecție solicitate de victimă.

Pentru a aduce o claritate și pentru a ne asigura că victima cunoaște care sunt măsurile de protecție și care sunt consecințele acestora, precum și pentru a-i acorda posibilitatea să ceară măsuri de protecție adiționale, precum și să renunțe la cele solicitate, propunem introducerea în textul art. 278<sup>6</sup> CPC a unui nou alineat (3<sup>1</sup>) cu următorul text: *“Instanța de judecată va informa victima violenței în familie cu privire la măsurile de protecție disponibile, prevăzute la art. 278<sup>7</sup> alin.2 și îi va explica consecințele acestora. Instanța de judecată se va pronunța și asupra măsurilor de protecție adiționale celor prevăzute în cererea victimei cu privire la eliberarea ordonanței de protecție și nu se va pronunța asupra celor pe care victima va solicita să nu fie examinate.”*

Adițional, pentru a ne asigura că victima cunoaște care sunt măsurile de protecție disponibile, trebuie introduse formularele-tip prin care să se solicite emiterea ordonanțelor de protecție, luând ca exemplu buna practică în acest sens a statelor americane. Astfel, victima va avea posibilitatea să aleagă din toate măsurile disponibile listate în formularul-tip, bifându-le pe acelea pe care le consideră necesare pentru a-i fi asigurată protecția.

Prin urmare, propunem introducerea alin. 3 la art. 278<sup>4</sup> cu următorul text: *“Formularul-tip al cererii privind aplicarea măsurilor de protecție în cazurile de violență în familie este disponibil la sediul instanței de judecată, precum și pe pagina web a fiecărei judecătoriai”*. De asemenea, propunem introducerea alin. 2<sup>2</sup> art. 13 din Legea nr. 45 cu privire la prevenirea și combaterea violenței în familie cu același text.

În ordine penală, însă, scopul procesului penal este de a proteja nu numai persoana, adică victima nemijlocită a infracțiunii, dar și întreaga societate și statul de săvârșirea de infracțiuni, precum și pedepsirea persoanei care a săvârșit infracțiunea [6]. Prin urmare, în conformitate cu *principiul oficialității* procesului penal, care prevede că *“instanța de judecată efectuează acțiunile procesuale din oficiu, în limitele competenței sale, în afară de cazul când prin lege se dispune efectuarea acestora la cererea părților”* [7], în ordine penală instanța de judecată este în drept să dispună emiterea ordonanței de protecție chiar și atunci când victima nu o solicită sau este împotriva și să prevadă în aceasta măsurile de protecție prevăzute în Codul de Procedura Penală, și asta pentru a asigura îndeplinirea scopului procesului penal.

În prezent, în conformitate cu art. 215<sup>1</sup> alin.1 CPP, instanța de judecată poate emite ordonanțe de protecție împotriva bănuțului, învinuitului, inculpatului membru de familie în cursul procesului penal doar la cererea victimei violenței în familie, adresată organului de urmărire penală, procurorului sau instanței de judecată și doar privind amenințarea cu moartea, cu aplicarea violenței, cu deteriorarea sau distrugerea bunurilor sau alte acte ilegale.

Luând ca exemplu legislația americană, dar și a mai multor state europene, considerăm că în conformitate cu *principiul oficialității* în cursul procesului penal instanța de judecată trebuie să poată dispune și din oficiu aplicarea măsurilor prevăzute în ordonanța de protecție, precum și nu doar în cazuri ce țin de amenințarea cu moartea, aplicarea violenței, distrugerea sau deteriorarea bunurilor, dar și în lipsa acestor amenințări și doar în baza faptului că a fost pornită o acțiune penală pentru săvârșirea unei infracțiuni ce ține de violența în familie, fapt care poate fi suficient în dependență de gravitatea faptei și circumstanțele cauzei pentru a demonstra necesitatea de protecție a victimei și care imediat și de drept stabilește competența instanței de drept penal de a proteja victima.

Astfel, se poate întâmpla că o acțiune penală împotriva agresorului care a săvârșit o infracțiune ce ține de violența în familie să fie pornită din oficiu, spre exemplu, în cazul unei vătămări grave a integrității corporale a unui membru de familie, iar victima din cauza fricii pe care o are față de agresor să nu ceară emiterea unei ordonanțe de protecție sau agresorul, locuind în aceeași locuință cu victima, putând să constrângă victima să depună mărturii false în favoarea agresorului, astfel perpetuându-se lipsa de protecție a victimei, împiedicându-se aflarea adevărului, precum și tragerea la răspundere penală a agresorului.

Este important de menționat că în ordine penală nu se regăsesc astfel de măsuri ca: obligarea, până la soluționarea cazului, de a contribui la întreținerea copiilor pe care îi are în comun cu victima sau stabilirea unui regim temporar de vizitare a copiilor săi minori, care sunt de competența exclusivă a instanței de drept civil.

V. Stratulat consideră că în ordine penală, *“în momentul depunerii cererii de aplicare a măsurilor de protecție agresorul trebuie să aibă statut de bănuit, învinuit sau de inculpat și în același timp în toate cazurile trebuie să aibă calitatea de membru de familie al victimei agresiunilor. Deci agresorul familial poate fi bănuit sau învinuit ori poate fi inculpat într-o cauză penală, dar nu neapărat în baza art. 201<sup>1</sup> CP RM, dar și în baza altor componente de infracțiune prevăzute în partea specială a Codului Penal RM, însă este obligatoriu ca infracțiunea să fie comisă față de un membru de familie.”* [22, p.91]

Prin urmare, dacă nu este pornită o acțiune penală, emiterea ordonanței de protecție trebuie cerută în ordine civilă, iar dacă e pornită o acțiune penală, emiterea ordonanței de protecție poate fi solicitată de victima violenței în familie atât în ordine civilă, cât și în ordine penală, dar trebuie să existe și posibilitatea emiterii ordonanței din oficiu de instanța de drept penal, atunci când se consideră necesară protecția victimei.

Propunem modificarea alin.1, art. 215<sup>1</sup> CPP prin excluderea textului aferent acestui alineat în prezent: *“Cererea victimei violenței în familie adresată, în cursul procesului penal, organului de urmărire penală, procurorului sau instanței de judecată privind amenințările cu moartea, cu aplicarea violenței, cu deteriorarea sau distrugerea bunului ori alte acte ilegale va fi examinată de instanța de judecată, care este obligată să ia măsuri de asigurare a protecției victimei față de bănuțit, învinuit, inculpat membru de familie prin emiterea unei ordonanțe de protecție”* și introducerea următorului text: *“(1) În cursul procesului penal instanța de judecată, atunci când constată existența unui risc pentru viața, sănătatea, integritatea fizică sau psihică a victimei și a persoanelor dependente de aceasta, precum și pentru integritatea bunurilor acesteia, este obligată să asigure protecția victimei față de bănuțit, învinuit, inculpat membru de familie, acțiunile căruia creează acest risc, din oficiu sau la demersul organului de urmărire penală, a procurorului sau în baza cererii victimei violenței în familie și să dispună aplicarea măsurilor de protecție prevăzute în alin.3.”*

*Convenția Consiliului Europei cu privire la prevenirea și combaterea violenței împotriva femeilor și a violenței domestice* prevede în art. 52 că statele-semnatară sunt obligate să prevadă în legislația națională posibilitatea victimei violenței domestice de a obține în situații de pericol iminent o ordonanță de restricție de urgență prin care agresorul să poată fi evacuat din reședința comună sau sa-i fie interzis să contacteze cu victima.

Așadar, pentru a-și alinia legislația națională la art. 52 din această Convenție, Republica Moldova, odată cu operarea modificărilor prin Legea nr.196 cadrul legal din 28 iulie 2016 [11], a prevăzut posibilitatea eliberării ordinului de restricție de urgență de către organul de poliție [14], atunci când există o bănuțială rezonabilă că au fost comise acte de violență în familie și/sau persistă un pericol iminent de repetare sau comitere a acțiunilor violente.

Prin această măsură provizorie de protecție a victimei violenței în familie agresorul este obligat să părăsească temporar locuința comună fără a se decide asupra dreptului de proprietate a bunului imobil și se impun una sau mai multe restricții, cum ar fi interzicerea contactului vizual sau orice alt contact cu victima și copiii săi, inclusiv telefonic, prin corespondență sau prin orice alt mijloc, interzicerea de a se apropia de anumite locuri, cum ar fi locul de muncă, de studii, alte locuri determinate pe care victima le frecventează și interzicerea de a purta sau păstra armă.

Ordinul de restricție se eliberează pe un termen de pana la 10 zile, iar contestarea ordinului de restricție de către agresor nu suspendă acțiunea ordinului. Victima are dreptul, în perioada de acțiune a ordinului de restricție de

urgență să solicite eliberarea ordonanței de protecție, caz în care se prelungește de drept ordinul de restricție până la punerea în aplicare a măsurilor de protecție stabilite de judecată.

Articolul 53 al *Convenției CoE pentru prevenirea și combaterea violenței împotriva femeilor și a violenței domestice* prevede în alin.2 obligația statelor membre de a prevedea posibilitatea victimelor de a obține și ordonanțe de protecție *ex-parte*. Ordonanța de protecție *ex-parte* reprezintă o ordonanță care se eliberează în lipsa părților, adică fără a avea loc o ședința de judecată.

Spre exemplu, în statul Minnesota, SUA, măsurile de protecție pentru victimele violenței domestice sunt prevăzute în Statutul statului Minnesota §518B.01, având două tipuri de ordonanțe de protecție: *ex parte* și *depline*. Ordonanța de protecție *ex parte* se emite de către judecător în procedură specială de urgență doar în baza cererii victimei și fără a fi audiate părțile, dacă acesta constată existența unui pericol de agresiune domestică imediat și actual [18].

În statul Minnesota, victima completează un formular-tip, disponibil la sediul instanței de judecată, cu privire la eliberarea ordonanței de protecție, bifând măsurile de protecție pe care le solicită din lista prevăzută în formularul-tip și introducând informația solicitată în formular ce ține de datele de identificare a agresorului și a victimei, statutul relației acestora, existența copiilor minori și descrierea actului de violență în familie ș.a. Acest formular reprezintă, de fapt, cererea victimei de emitere a ordonanței de protecție, iar toate declarațiile făcute în aceasta sunt considerate a fi făcute sub jurământ.

După ce formularul este completat, victima îl depune la cancelaria judecătorei, iar judecătorul, primind o copie scanată a acestuia, decide asupra eliberării ordonanței de protecție fie *ex parte*, fie dacă considera necesar prin citarea părților și audierea acestora în ședința de judecată. Decizia de a emite ordonanța de protecție *ex parte* se ia de către instanța de judecată doar în baza acestei cereri și fără a solicita probe adiționale. Formularul completat reprezintă declarația victimei și unica probă necesară pentru a emite o ordonanță de protecție *ex parte*. Procedura de emitere a ordonanței *ex parte* reprezintă o procedură simplificată, care decongestionează instanțele de judecată, eficientizând astfel procesul de judecată și reducând costurile judiciare.

Prin urmare, susținem recomandarea de modificare legislativă a V. Stratulat prin care se propune să se modifice art. 13 al Legii nr. 45 din 01 martie 2007 “*prin introducerea unui alineat nou care ar avea următorul conținut: (4) Cererea privind eliberarea ordonanței de protecție pentru instanța de judecată se poate întocmi potrivit formularului de cerere prevăzut în anexă care face parte*

*integranta din prezenta lege. De asemenea, urmează să fie introdusa o anexa la Legea nr. 45/2007 ce va conține formularul de cerere propus de către noi (a se vedea Anexa 1). Iar art. 278<sup>5</sup> CPC RM urmează să fie modificat având următorul conținut: Cererea privind eliberarea ordonanței de protecție se poate întocmi potrivit formularului de cerere prevăzut în anexa care face parte integrantă din Legea cu privire la prevenirea și combaterea violenței în familie nr.45 din 01.03.2007” [22, p.141]. Doar că propunerea noastră este să urmărim buna practică din statul american Minnesota, astfel încât în baza acestei cereri sub forma unui formular-tip instanța de judecată să emită ordonanța de protecție *ex parte*.*

Logica juridică a ordonanței de protecție *ex parte* constă în faptul că dacă agresorul nu este de acord cu măsurile prevăzute împotriva lui în ordonanța de protecție, fiind înștiințat legal despre instituirea acestora împotriva lui, el le poate contesta, solicitând audierea părților în ședința de judecată și atunci cererea de emitere a ordonanței va fi examinată în ședința în procedură normală, fiind citate părțile, așadar neîncălându-se dreptul agresorului la un proces echitabil.

Suntem de acord cu autoarea V. Stratulat, care explică că: “o cerere de aplicare a măsurilor de protecție poate fi primită în procedură și cu un minim de probe, deoarece CtEDO s-a expus în nenumărate hotărâri că, de fapt, agresorul este obligat să demonstreze faptul inexistenței agresiunii, iar prioritate au viața și sănătatea victimei. Astfel, sarcina probației în pricinile privind aplicarea măsurilor de protecție în cazurile de violență în familie este pusă pe seama agresorului. Anume din aceste considerente legiuitorul a modificat în anul 2016 fostul art. 318<sup>3</sup>, alin (2) CPC RM, actualul art. 278<sup>6</sup>, alin (3) CPC RM, astfel încât “declarația independentă a victimei este suficientă pentru emiterea ordonanței de protecție în caz de pericol iminent de comitere a violenței fizice”” [22, p.117].

În statul Minnesota ordonanța de protecție *ex parte* produce efecte juridice până la emiterea unei ordonanțe noi sau până la data ședinței de judecată în situația în care agresorul solicită o ședința de judecată după ce a fost înștiințat despre ordonanța eliberată *ex parte*; în cazul când victima solicită o ședința de judecată pentru acordarea unor măsuri de protecție, care nu pot fi oferite prin ordonanța de protecție *ex parte*; sau când judecătorul decide să nu ofere toate măsurile de protecție solicitate în cererea de emitere a ordonanței de protecție *ex parte*. Victima poate solicita *ex parte* doar anumite măsuri de protecție și anume: (1) abținerea agresorului de la comiterea actelor de violență în familie; (2) evacuarea din reședința comuna; (3) limitarea accesului agresorului la locul de muncă a victimei; și (4) continuarea tuturor contractelor de asigurare existente, fără a modifica acoperirea acestora sau modificarea beneficiarului. Ordonanța de protecție *ex parte* este eliberată pe un termen de până la un an.



În statul Minnesota, SUA, dacă agresorul nu este înștiințat despre eliberarea ordonanței de protecție *ex parte* în termen de 14 zile, aceasta expiră de drept.

În Minnesota ordonanța de protecție deplină poate fi eliberată atunci când judecătorul refuză să elibereze ordonanța de protecție *ex parte* pe motiv că victima solicită eliberarea unei ordonanțe de protecție depline, ședința este solicitată de agresor sau victima solicită măsuri de protecție care nu pot fi oferite *ex parte*. În acest caz, ambele părți vor avea posibilitatea să prezinte probe, să solicite audierea martorilor și să depună mărturie.

Așadar, propunem introducerea ordonanței *ex parte* și în legislația moldovenească, însă doar în ordine civilă, prin introducerea la art. 278<sup>6</sup> CPC, alin.1 următorul text: *“dacă constată existența unui pericol eminent pentru viața și integritatea fizică a victimei, emite ordonanța de protecție ex parte doar în baza cererii victimei și fără a dispune citarea părților, sau”*, și a unui nou aliniat (1)<sup>1</sup> după cum urmează: *“(1)<sup>1</sup> Instanța de judecată nu va emite o ordonanță ex parte dacă victima solicită expres o ședința de judecată pentru emiterea unei ordonanțe de protecție sau victima solicită măsuri de protecție care nu pot fi oferite ex parte cum ar fi cele prevăzute la art. 278<sup>7</sup> CPC, alin.1, lit. e, f, g, h.”*

De asemenea, propunem și modificarea art. 278<sup>7</sup> CPC prin introducerea alin. 2<sup>1</sup> cu următorul text: *“(2)<sup>1</sup> în cazul admiterii cererii și emiterii ordonanței de protecție ex parte, instanța aplică agresorului una sau mai multe dintre următoarele măsuri:*

*a) obligarea de a părăsi temporar locuința comună sau de a sta departe de locuința victimei, fără a decide asupra modului de administrare și dreptului de dispoziție asupra bunurilor;*

*b) obligarea de a sta departe de locul aflării victimei, la o distanță ce ar asigura securitatea victimei, excluzând orice contact vizual cu ea sau cu copiii acesteia;*

*c) interzicerea oricărui contact, inclusiv telefonic, prin corespondență sau în orice alt mod, cu victima sau cu copiii acesteia, cu alte persoane dependente de ea;*

*d) interzicerea să se apropie de anumite locuri: locul de muncă al victimei, locul de studii al copiilor, alte locuri determinate pe care persoana protejată le frecventează;*

*e) interzicerea de a păstra și a purta armă.”*

Adițional, propunem modificarea alin. 3 al aceluiași articol prin modificarea termenului ordonanței de protecție de la 6 luni la un an și a alin. 3<sup>1</sup> după cum urmează: *“(3)<sup>1</sup> Măsurile de protecție emise prin ordonanța de protecție ex parte se emit pe un termen de la o luna la 3 luni.”*

Încă o modificare propusă la acest capitol este cea a art. 278<sup>9</sup> CPC prin introducerea alin. 1<sup>1</sup>: *“(1)<sup>1</sup> Incheierea privind admiterea cererii de aplicare a măsurilor de*

*protecție, emisă ex parte, poate fi atacată cu recurs de către agresor. Instanța de judecată emite o încheiere cu privire la admiterea recursului și dispune imediat citarea victimei, a persoanelor interesate și a agresorului, pentru a audia părțile în procedura prevăzută pentru emiterea ordonanțelor de protecție.”*

Spre deosebire de Republica Moldova, unde legiuitorul prevede pentru ordinul de restricție, eliberat de organul de poliție, un termen de 10 zile și pentru ordonanța de protecție pentru victimele violenței domestice până la 3 luni, în Minnesota termenul de acțiune a ordonanței de protecție depline este de până la 2 ani, deși instanța de judecată poate extinde această perioadă și peste 2 ani dacă consideră necesar [18]. Dacă agresorul a violat anterior o ordonanță de protecție sau a violat actuala ordonanță de protecție de două sau mai multe ori sau dacă victimei i-au fost eliberate două sau mai multe ordonanțe de protecție împotriva agresorului, instanța de judecată poate elibera o ordonanță de protecție pentru o perioadă de până la 50 de ani. Dacă timp de 5 ani agresorul nu a violat ordonanța de protecție, acesta poate cere modificarea termenului ordonanței, demonstrând că există schimbări relevante importante ale circumstanțelor cauzei.

Așadar, considerăm că termenul ordonanței de protecție pentru victimele violenței în familie în Republica Moldova este unul prea mic, astfel încât după expirarea termenului de 3 luni agresorul revine în familie și, de regulă, agresiunile continuă, escaladând chiar, iar victima din nou trebuie să treacă printr-un proces anevoios de obținere a unei noi ordonanțe de protecție. Într-o situație și mai complicată sunt victimele care locuiesc la distanțe mari de judecătoriile de circumscripție raionale, întâmpinând obstacole adiționale în a accesa justiția și în acest caz de a obține protecție, ce țin de distanță, resurse financiare, sănătate, dar și de îngrijirea copiilor minori și a gospodăriei. Într-un final, victimele sunt dezamăgite de ineficiența justiției și, fiind descurajate, adesea nu mai solicită măsuri de protecție noi, fiind supuse în continuare violenței, dovadă pentru care servește numărul aproape neschimbat de ordonanțe de protecție solicitate de la an la an. Creșterea numărului de ordonanțe de protecție solicitate și emise ar fi un indicator care demonstrează funcționarea eficientă a sistemului de protecție a victimelor violenței în familie în Republica Moldova, luând în considerație datele statistice care reflectă o incidență înaltă a violenței în familie la noi în țară.

Pentru a asigura îndeplinirea măsurilor prevăzute în ordonanța de protecție, dar și pentru a se asigura că măsurile prevăzute sunt încă relevante în statul Minnesota instanța de judecată dispune prezentarea părților la așa-numitele ședințe de revizuire periodică. Dacă agresorul a fost citat legal și nu s-a prezentat la o astfel de ședință, instanța de judecată poate dispune arestarea

acestui. O astfel de prevedere în legislația moldovenească nu există și asta pentru că termenul de 3 luni prevăzut pentru ordonanța de protecție este unul prea mic pentru a prevedea și o revizuire a acestuia.

În Minnesota victima poate solicita eliberarea unei noi ordonanțe de protecție la expirarea unei ordonanțe anterioare, dacă agresorul a violat ordonanța de protecție anterioară, dacă victima are o frică rezonabilă că va fi abuzată fizic de către agresor (abuzul fizic nu e neapărat să fie iminent), dacă agresorul o urmărește pe victimă, chiar dacă nu a avut intenția de a o urmări sau dacă agresorul este deținut și recent a fost eliberat sau urmează să fie eliberat [17].

Republica Moldova Articolul 215<sup>1</sup> CPP RM în alin. 4 prevede că *“termenul măsurilor de protecție poate fi prelungit de instanță la cererea repetată ca urmare a comiterii faptelor de violență în familie sau ca rezultat al nerespectării condițiilor prevăzute în ordonanța de protecție.”*, iar art. 278<sup>8</sup> CPC prevede prelungirea termenului ordonanței de protecție pentru aceleași motive enumerate în art. 215<sup>1</sup> CPP, dar și *“dacă, la expirarea termenului de aplicare a măsurilor de protecție, asupra victimei se menține pericolul de a fi supusă violenței sau altor acțiuni ilegale din partea agresorului.”* Articolul 278<sup>8</sup> CPC, de asemenea, prevede și revocarea ordonanței de către victimă la cererea acesteia, însă doar în cazul când instanța de judecată s-a asigurat că *“voința victimei este liber exprimată și că nu a fost supusă presiunilor din partea agresorului.”* Adicional, Legea nr. 45 cu privire la prevenirea și combaterea violenței în familie, în art. 15<sup>1</sup> prevede dispunerea revocării numai în cazul în care agresorul a respectat interdicțiile și obligațiile stabilite și a urmat/urmează consilierea ori tratamentul care i-au fost stabilite.

În Minnesota, violarea ordonanței de protecție atrage răspunderea penală a agresorului (eng. *misdemeanor*), care prevede cel puțin 3 zile de închisoare cu obligarea agresorului de a participa la programe de consiliere sau alte programe considerate necesare de instanța. Se consideră o circumstanță agravantă violarea ordonanței de protecție de către agresorul care a mai fost condamnat anterior în ultimii 10 ani pentru infracțiuni ce țin de violență domestică (eng. *gross misdemeanor*) [19], astfel fiind prevăzută o pedeapsă cu închisoarea de cel puțin 10 zile și participarea la programele de consiliere sau alte programe indicate de instanța. Dacă agresorul care încalcă ordonanța de protecție a săvârșit în ultimii 10 ani două sau mai multe infracțiuni ce țin de violența domestică sau dacă detine o armă periculoasă, atunci infracțiunea este considerată gravă (eng. *felony*) și pedeapsă constă în până la 5 ani închisoare și/sau amendă de până la 10000 de dolari SUA. Ofițerul de poliție (eng. *Peace Officer*) poate aresta agresorul fără mandat, îl poate evacua din locuința comună cu victima sau de la locul de muncă a victimei, dacă consideră rezonabil că

acesta a încălcat ordonanța de protecție, chiar dacă aceasta nu a fost încălcată în prezența lui [19].

La noi în țară violarea ordonanței de protecție reprezintă infracțiune, care este prevăzută în art. 320<sup>1</sup> CP și se pedepsește cu muncă neremunerată în folosul comunității de la 160 la 200 de ore sau cu închisoare de până la 3 ani. Violarea ordinului de restricție de urgență reprezintă o contravenție și e prevăzută în art. 318<sup>1</sup> din Codul Contravențional și se sancționează cu amendă de la 100 la 150 de unități convenționale sau cu arest contravențional de la 3 la 10 zile.

Așadar, în lumina celor expuse în acest articol propunem următoarele modificări legislative:

1. Introducerea în textul art. 278<sup>6</sup> CPC a unui nou alineat (3<sup>1</sup>) cu următorul text: *“Instanța de judecată va informa victima violenței în familie cu privire la măsurile de protecție disponibile prevăzute la art. 278<sup>7</sup>, alin.2 și îi va explica consecințele acestora. Instanța de judecată se va pronunța și asupra măsurilor de protecție adiționale celor prevăzute în cererea victimei cu privire la eliberarea ordonanței de protecție și nu se va pronunța asupra celor pe care victima va solicitat să nu fie examinate.”*

2. Introducerea alin. 3 la art. 278<sup>4</sup> cu următorul text: *“Formularul-tip al cererii privind aplicarea măsurilor de protecție în cazurile de violență în familie este disponibil la sediul instanței de judecată, precum și pe pagina web a fiecărei judecătorești”. De asemenea, propunem introducerea alin. 2<sup>2</sup> art. 13 din Legea nr. 45 cu privire la prevenirea și combaterea violenței în familie cu același text.*

3. Modificarea alin.1 art. 215<sup>1</sup> CPP prin excluderea textului aferent acestui alineat în prezent: *“Cererea victimei violenței în familie adresată, în cursul procesului penal, organului de urmărire penală, procurorului sau instanței de judecată privind amenințările cu moartea, cu aplicarea violenței, cu deteriorarea sau distrugerea bunului ori alte acte ilegale va fi examinată de instanța de judecată, care este obligată să ia măsuri de asigurare a protecției victimei față de bănuțit, învinuit, inculpat membru de familie prin emiterea unei ordonanțe de protecție”* și introducerea următorului text: *“(1) În cursul procesului penal instanța de judecată, atunci când constată existența unui risc pentru viața, sănătatea, integritatea fizică sau psihică a victimei și a persoanelor dependente de aceasta, precum și pentru integritatea bunurilor acesteia, este obligată să asigure protecția victimei față de bănuțit, învinuit, inculpat membru de familie, acțiunile cărui creează acest risc, din oficiu sau la demersul organului de urmărire penală, a procurorului sau în baza cererii victimei violenței în familie și să dispună aplicarea măsurilor de protecție prevăzute în alin.3.”*

4. Introducerea ordonanței *ex parte* și în legislația moldovenească, dar doar în ordine civilă prin inserarea la art. 278<sup>6</sup> CPC, alin.1 a următorului

text: *“dacă constată existența unui pericol eminent pentru viața și integritatea fizică a victimei emite ordonanță de protecție ex parte doar în baza cererii victimei și fără a dispune citarea părților sau”* și a unui nou aliniat (1)<sup>1</sup> după cum urmează: *“(1)<sup>1</sup> Instanța de judecată nu va emite o ordonanță ex parte dacă victima solicită expres o ședință de judecată pentru emiterea unei ordonanțe de protecție sau victima solicită măsuri de protecție care nu pot fi oferite ex parte cum ar fi cele prevăzute la art. 278<sup>7</sup>, alin.1, lit. e, f, g, h C.P.C.”*

5. Modificarea art. 278<sup>7</sup> CPC prin introducerea alin. 2<sup>1</sup> cu următorul text: *“(2)<sup>1</sup> în cazul admiterii cererii și emiterii ordonanței de protecție ex parte, instanța aplică agresorului una sau mai multe dintre următoarele măsuri:*

*a) obligarea de a părăsi temporar locuința comună sau de a sta departe de locuința victimei, fără a decide asupra modului de administrare și dreptului de dispoziție asupra bunurilor;*

*b) obligarea de a sta departe de locul aflării victimei, la o distanță ce ar asigura securitatea victimei, excluzând orice contact vizual cu ea sau cu copiii acesteia;*

*c) interzicerea oricărui contact, inclusiv telefonic, prin corespondență sau în orice alt mod, cu victima sau cu copiii acesteia, cu alte persoane dependente de ea;*

*d) interzicerea să se apropie de anumite locuri: locul de muncă al victimei, locul de studii al copiilor, alte locuri determinate pe care persoana protejată le frecventează;*

*e) interzicerea de a păstra și a purta armă.”*

6. Modificarea alin. 3 al art. 278<sup>7</sup> CPC prin modificarea termenului ordonanței de protecție de la 6 luni la un an.

7. Introducerea alin. 3<sup>1</sup> la art. 278<sup>7</sup> CPC cu următorul text: *“(3)<sup>1</sup> Măsurile de protecție emise prin ordonanța de protecție ex parte se emit pe un termen de la o luna la 3 luni.”*

8. Modificarea art. 278<sup>9</sup> C.P.C. prin introducerea alin. 1<sup>1</sup>: *“(1)<sup>1</sup> Încheierea privind admiterea cererii de aplicare a măsurilor de protecție, emisă ex parte, poate fi atacată cu recurs de către agresor. Instanța de judecată emite o încheiere cu privire la admiterea recursului și dispune imediat citarea victimei, a persoanelor interesate și a agresorului, pentru a audia părțile în procedura prevăzută pentru emiterea ordonanțelor de protecție.”*

9. Modificarea termenului ordonanței de protecție, înclocuind termenul de până la 3 luni cu termenul de la 3 luni la un an. Așadar, propunem modificarea alin. 4 din art. 215<sup>1</sup> CPP după cum urmează: *“(4) Măsurile de protecție se aplică pe un termen de la 3 luni la un an. Termenul măsurilor de protecție poate fi prelungit de instanță la cererea repetată ca urmare a comiterii faptelor de violență în familie sau ca rezultat al nerespectării condițiilor prevăzute în ordonanța de protecție.”*

**REFERINȚE BIBLIOGRAFICE**

1. Alaska Statute § 18.66.110(b) <https://dps.alaska.gov/getmedia/436752b6-5c14-4f92-a634-212bc0b58980/CDVSAStatute.pdf.aspx> Vizitat: 28.11.2019
2. Californian Penal Code § 18105(a)(1)
3. Council of Europe, @Council of Europe 2015 Disponibil [https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list//conventions/treaty/210/signatures?p\\_auth=L3pKh8Gk](https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list//conventions/treaty/210/signatures?p_auth=L3pKh8Gk) Vizitat: 28.11.2019
4. Consiliul European, Convenția Consiliului European privind prevenirea și combaterea violenței împotriva femeii și violenței domestice, art.3 lit. a, art.3 lit. d).
5. Consiliului Național de Asistență Juridică Garantată de Stat, Oficii Teritoriale <http://www.cnajgs.md/ro/contacts/oficiul-teritorial-chisinau> Vizitat: 28.11.2019
6. Cod Procedură Penală al RM nr. 122 din 14.03.2003, Art.1, alin.2.
7. Cod Procedură Penală al RM nr. 122 din 14.03.2003, Art. 28, alin.2.
8. Elder Abuse and Dependent Adult Civil Protection Act, California Wel. & Inst. Code § 15657.03(a)(1), 15610.27
9. Hotărârea Plenului Curții Supreme de Justiție cu privire la actele judecătorului în faza intentării procesului civil și pregătirii pricinii pentru dezbateri judiciare, paragraf 23, p.19
10. Independent Advisory Group on Country Information. Country policy and information note Albania: Women fearing domestic abuse, 2017, para 2.4.6.
11. Legea Nr. 79 din 24 mai 2018 pentru modificarea și completarea unor acte normative. În: Monitorul Oficial Nr. 195-209
12. Legea Nr.45 din 01.03.2007 privind prevenirea și combaterea violenței în familie. Monitorul Oficial Nr. 55-56, art Nr : 178
13. Legea nr. 128 din 26.07.2007 cu privire la asistența juridică garantată de stat, art.19, alin. 11 <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&id=325350> Vizitat: 28.11.2019
14. Legea nr. 320 din 27.12.2012 cu privire la activitatea Poliției și statutul polițistului, art. 25, alin.131 <http://lex.justice.md/md/346886/> Vizitat: 28.11.2019
15. Ministerul de Interne, Statistica Oficială a Ministerului de Interne pentru anul 2014
16. Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei, Raportul pentru anul 2016 cu privire la violența în familie și violența față de femei, p.25 [http://msmps.gov.md/sites/default/files/document/attachments/raportul\\_pentru\\_perioada\\_anului\\_2016\\_cu\\_privire\\_la\\_violenta\\_in\\_familie\\_si\\_violenta\\_fata\\_de\\_femei.pdf](http://msmps.gov.md/sites/default/files/document/attachments/raportul_pentru_perioada_anului_2016_cu_privire_la_violenta_in_familie_si_violenta_fata_de_femei.pdf) Vizitat: 28.11.2019
17. Minnesota Second Judicial District Juvenile and Family, Guide for handling Orders for Protection and Harassment Restriction Orders, Chapter IX, A Division [http://www.mncourts.gov/mncourtsgov/media/second\\_district/documents/Guide\\_for\\_Handling\\_OFPS\\_and\\_HROs\\_approved\\_12-9-13.pdf](http://www.mncourts.gov/mncourtsgov/media/second_district/documents/Guide_for_Handling_OFPS_and_HROs_approved_12-9-13.pdf) Vizitat: 28.11.2019
18. Minnesota Statutes Domestic Abuse Act §518B.01 <https://www.revisor.mn.gov/statutes/?id=518b.01> Vizitat: 28.11.2019

## **Eficientizarea măsurilor de protecție a victimelor violenței în familie**

---

19. Minnesota Statutes Domestic Abuse Act §518B.01 Subd. 14. Violation of an order for protection (b) <https://www.revisor.mn.gov/statutes/?id=518B.01> Vizitat: 28.11.2019
20. Organizația Mondială a Sănătății, UN Women, Agenția Austriacă pentru Cooperare, Centrul de Drept al Femeilor, Raport de estimare a costurilor violenței în familie și a violenței împotriva femeilor în Republica Moldova, 2016, p. 7
21. Statutes California 527.8 <https://www.womenslaw.org/laws/statutes-california/code-civil-procedure/part-2-civil-actions/title-7-other-provisional-3#statute-top> Vizitat: 28.11.2019
22. Stratulat V. Măsurile civile de protecție în cazurile de violență în familie, Institutul de Cercetări Juridice și Politice, Chișinău, 2018.
23. United Nations Committee on Elimination of Discrimination Against Women, General Recommendation No. 19
24. VAWA, în 1984 în Duluth, Minnesota, este înființat primul grup de lucru privind violența domestică, care elaborează primul model coordonat de justiție penală pentru violența domestică. [http://www.ncdsv.org/images/OVW\\_HistoryVAWA.pdf](http://www.ncdsv.org/images/OVW_HistoryVAWA.pdf) Vizitat: 28.11.2019

**Nadejda LUTENCO, *doctorandă***

## CUPRINS

Întroducere .....	3
<b>CAPITOLUL I. DREPT EUROPEAN</b> .....	7
<b>1.1. Valeriu CUȘNIR.</b> Politica legislativă anticorupțională în spațiul european .....	7
<b>CAPITOLUL II. DREPT PUBLIC</b> .....	22
<b>2.1. Gheorghe COSTACHI, Irina IACUB.</b> Aspecte contradictorii ale abordării științifice a conceptului de „securitate juridică” .....	22
<b>2.2. Andrei SMOCHINĂ.</b> Republica Moldova – regim politic parlamentară: probleme actuale, abordări științifice și tendințe.....	36
<b>2.3. Dumitru GRAMA.</b> Specificul evoluției doctrinei suveranității în Principatul Moldova .....	53
<b>2.4. Mihai TAȘCĂ.</b> Din creația legislativă a Sfatului Țării – organul plenipotențiar al Basarabiei din anii 1917-1918 .....	70
<b>2.5. Victor BALMUȘ, Iurie FRUNZĂ.</b> Incertitudinea și neconstituționalitatea unor prevederi din Codul Administrativ al Republicii Moldova în interpretarea Curții Constituționale .....	85
<b>2.6. Andrei GUȘTIUC.</b> Reconfigurarea arhitecturii juridice bancare din anii 2018-2019 și impactul ei asupra securității financiar-bancare din Republica Moldova: propuneri de cercetări ulterioare .....	109
<b>2.7. Наталья КИПЕР.</b> «Рейдерство» как деструктивный феномен в банковской сфере .....	123
<b>2.8. Gheorghe GUȚU, Olga TRETIACOV.</b> Inalienabilitatea prin Constituție a bunurilor din domeniul public: necesitate de securitate și asigurare a parcursului european .....	140
<b>2.9. Lilia STEFU.</b> Instituția medierii: cercetare comparativă Republica Moldova și statele cu o democrație avansată.....	149



<b>CAPITOLUL III. DREPT PRIVAT</b> .....	163
<b>3.1. Leonid CHIRTOACĂ.</b> Evoluția răspunderii civile delictuale în spațiul european. Răspunderea civilă delictuală pentru prejudiciile cauzate de produsele cu defect.....	163
<b>3.2. Юрий ФРУНЗЭ, Борис СОСНА.</b> Развитие национального законодательства, соответствующего международным нормам по социальной защите .....	183
<b>CAPITOLUL IV. DREPT PENAL ȘI PROCESUAL PENAL</b> .....	193
<b>4.1. Sergiu CERNOMOREȚ, Anatolie FAIGHER.</b> Articolul 179 Cod Penal al Republicii Moldova – mijloc de protecție a dreptului la inviolabilitatea domiciliului .....	193
<b>4.2. Tudor OSOIANU.</b> Corelația dintre protecția drepturilor omului și contracararea criminalității (Comentariu teoretic al art. 1 Cod Procedură Penală al Republicii Moldova) .....	206
<b>4.3. Nicolae CORCEA, Andrei NASTAS.</b> Fapte infracționale de violență în familie: general și particular.....	217
<b>4.4. Nadejda LUTENCO.</b> Eficientizarea măsurilor de protecție a victimelor violenței în familie .....	230

## CONTENT

Introduction.....	3
<b>CHAPTER I. THE EUROPEAN LAW</b> .....	7
<b>1.1. Valeriu CUȘNIR.</b> Anti-corruption legislative policy in european area .....	7
<b>CHAPTER II. THE PUBLIC LAW</b> .....	22
<b>2.1. Gheorghe COSTACHI, Irina IACUB.</b> Contradictory aspects of the scientific approach to the concept of „legal security” .....	22
<b>2.2. Andrei SMOCHINĂ.</b> Republic of Moldova – parliamentary political regime: current issues, scientific approaches and trends .....	36
<b>2.3. Dumitru GRAMA.</b> The specific development of the doctrine of sovereignty in the principality of Moldova .....	53
<b>2.4. Mihai TAȘCĂ.</b> From the legislative creation of the Council of the Country - the plenipotential organ of Bassarabia from the years 1917-1918 .....	70
<b>2.5. Victor BALMUȘ, Iurie FRUNZĂ.</b> Uncertainty and non-constitutionality of provisions of the administrative code of the Republic of Moldova in the interpretation of the Constitutional Cour .....	85
<b>2.6. Andrei GUȘTIUC.</b> Reconfiguration of the banking legal architecture in the years 2018-2019 and its impact on financial and banking security from the Republic of Moldova: proposal for further research .....	109
<b>2.7. Наталья КИПЕР.</b> ”Raid” as a destructive phenomenon in the banking sphere .....	123
<b>2.8. Gheorghe GUȚU, Olga TRETACOV.</b> Inalienability by Constitution of goods in the public field: need for security and insurance of the European parks .....	140
<b>2.9. Lilia STEFU.</b> Institute of mediation: comparative research the Republic of Moldova and the states with an advanced democracy .....	149

<b>CHAPTER III. PRIVATE LAW</b> .....	163
<b>3.1. Leonid CHIRTOACĂ.</b> Evolution of civil liability in the european area. Delictual civil liability for injury caused by defective products .....	163
<b>3.2. Юрий ФРУНЗЭ, Борис СОЧА.</b> Development of national legislation in line with international standards for social protection .....	183
<b>CHAPTER IV. CRIMINAL LAW AND PROCEDURAL CRIMINAL LAW</b> .....	193
<b>4.1. Sergiu CERNOMOREȚ, Anatolie FAIGHER.</b> Article 179 criminal code of the Republic of Moldova - means of protection of the right to inviolability of the household .....	193
<b>4.2. Tudor OSOIANU.</b> The correlation between the protection of human rights and the contraction of criminality (theoretical commentary of art. 1 Code of criminal procedure of the Republic of Moldova) .....	206
<b>4.3. Nicolae CORCEA, Andrei NASTAS.</b> Criminal facts of domestic violence: general and private .....	217
<b>4.4. Nadejda LUTENCO.</b> Efficiency of protection measures of victims of violence in the family .....	230

Bun de tipar 10.01.2020. Formatul 16,5 × 24,0  
Hîrtie ofset nr. 1. Coli de tipar 15,75. Coli de autor 20,0

Î. S. Firma Editorial-Poligrafică „Tipografia Centrală”,  
MD-2068, Chişinău, str. Florilor, 1;  
Tel.: 022 49-31-46