

UNIVERSITATEA LIBERĂ INTERNAȚIONALĂ DIN MOLDOVA  
*FREE INTERNATIONAL UNIVERSITY OF MOLDOVA*

ȘCOALA DOCTORALĂ ULIM  
*THE ULIM GRADUATE SCHOOL*

FACULTATEA DREPT  
*FACULTY OF LAW*

*Politiae legibus,  
non leges politis adaptandae*

REVISTA

---

**STUDII JURIDICE  
UNIVERSITARE**

ISSN 1857-4122

ANUL XV

**Nr. 2**

**2022**

UNIVERSITATEA LIBERĂ INTERNAȚIONALĂ DIN MOLDOVA (ULIM)  
FREE INTERNATIONAL UNIVERSITY OF MOLDOVA

FACULTATEA DREPT  
FACULTY OF LAW

---

**STUDII JURIDICE UNIVERSITARE**

*Publicație științifică de profil Categoria B*

*Apare de 2 ori pe an*

---

*Responsabilitatea pentru autenticitatea, originalitatea și caracterul novator, irepetabil al conținuturilor științifice expuse în prezenta lucrare revin în exclusivitate autorului (autorilor)*

2022, Anul XV, Nr. 2 (56)

Volumul a fost recomandat spre publicare de Senatul ULM (Proces verbal № 5 din 22.02.2023)

**FONDATOR / FOUNDER:** Academician, Prof. univ., Dr. hab., **Andrei GALBEN**

**REDACTOR-ŞEF / EDITOR-IN CHIEF:** Conf. univ., Dr., Vitalie GAMURARI

**SECRETAR DE REDACȚIE / EDITORIAL SECRETARY:** Ms., Alexandru BOSTAN

**COLEGIUL DE REDACȚIE / BOARD OF EDITORS:**

Prof. univ., Dr. hab., Andrei SMOCHINĂ (*ULIM*)

Prof. univ., Dr. hab., Dumitru BALTAG (*ULIM*)

Conf. univ., Dr. hab., Mihai POALELUNGI (*ULIM*)

Prof. univ., Dr., Xavier PHILIPPE (*Université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne, France*)

Conf. univ., Dr. hab., Natalia SOCOLOVA (*Academia de Drept, Moscova, Rusia (MFOA)*)

Conf. univ., Dr. hab., Olena GRINENKO (*Asociația Juriștilor din Ucraina, Kiev, Ucraina*)

Conf. univ., Dr., Andrey KOZIK (*Asociația de Drept Internațional, Belarus, Minsk, Belarus*)

Conf. univ., Dr., Mykola GNATOVSKYY (*Vice-președinte Asociația de Drept Internațional a Ucrainei, Institutul de Relații Internaționale, Universitatea Națională „Taras Shevchenko” Kiev, Ucraina (KIMO)*)

Conf. univ., Dr., Oksana SENATOROVA (*Universitatea Națională de Drept „Yaroslav the Wise”, Harkov, Ucraina*)

Conf. univ., Dr., Vladimir VARDANEAN (*Parlament, Armenia*)

Conf. univ., Dr., Serghei ȚURCAN (*Curtea Constituțională a Republicii Moldova*)

Conf. univ., Dr., Alexandru CAUIA (*ULIM*)

Conf. univ., Dr., Natalia OSOIANU (*ULIM*)

Dr., Alexandrina IOVIȚĂ (*UNAIDS, Geneva, Elveția*)

*Revista STUDII JURIDICE UNIVERSITARE reprezintă o publicație periodică științifico-teoretică și informațional-practică editată de Școala Doctorală ULM și Facultatea Drept, Universitatea Liberă Internațională din Moldova. Articolele științifice sunt recenzate.*

*Revista STUDII JURIDICE UNIVERSITARE este o revistă cu acces deschis, în mod liber accesibilă on-line ([www.ulim.md/sju](http://www.ulim.md/sju)), conform Creative Commons Attribution 4.0 International License.*

*Tot conținutul revistei este indexat și arhivat în Instrumentul Bibliometric Național ([ibn.idsi.md](http://ibn.idsi.md)), DOAJ, CEEOL, IndexCopernicus, CiteFactor, [elibrary.ru](http://elibrary.ru) și HeinOnline.*

Adresa: str. Vlaicu-Pârcălab, 52, Chișinău, Republica Moldova, MD 2012,  
tel: (+373 22) 22-99-74; e-mail: [revistasju@gmail.com](mailto:revistasju@gmail.com); [vgamurari@gmail.com](mailto:vgamurari@gmail.com); [www.ulim.md/sju](http://www.ulim.md/sju)

Tiraj: 50 ex.

ISSN 1857-4122

© Universitatea Liberă Internațională din Moldova

# CUPRINS

ARGUMENT .....	7
FOREWORD .....	9

## DREPT INTERNAȚIONAL

<b>Vitalie GAMURARI.</b> <i>Recommendatory Documents Adopted by International Organizations Through the Effects Prism in Report to the States Mandatory Obligations.</i> . . . 13
<b>Alexandr CAUIA, Mihail POALELUNGI.</b> <i>Tentativele de reglementare a statutului juridic al Companiilor Militare și de securitate private în Federația Rusă și Ucraina</i> . . . . . 19
<b>Vitalie GAMURARI, Abdelaziz MUKHTAR.</b> <i>Fabrica de politici de reconciliere în zona mediteraneană: justiția tranzițională ca model de gestionare al unui trecut violent (partea I)</i> . . 27

## DREPT PUBLIC

<b>Andrei SMOCHINĂ, Ion CEBANU.</b> <i>Theme duties of the electoral bodies in the Republic of Moldova: current problems.</i> . . . . . 43
<b>Ion POSTU, Veronica RUSNAC.</b> <i>Sistemele juridice atipice — „mixte” sau „hibride”</i> . . . . . 55
<b>Dumitru BALTAG, Ecaterina BALTAGA.</b> <i>Reglementări constituționale privind dreptul la nediscriminare în Republica Moldova</i> . . . . . 76
<b>Dumitru BALTAG, Ecaterina BALTAGA.</b> <i>Provisions Concerning the Anti-Racism Discrimination Legislation of the European Union.</i> . . . . . 93
<b>Dumitru BALTAG, Rita MUNTEANU.</b> <i>Preventing and Combating the Phenomenon of Social Intolerance Analyzed in the Light of National and International Provisions.</i> . . . . . 103

## DREPT PRIVAT

<b>Nicolae FALĂ, Mihail POALELUNGI.</b> <i>Reflecții privind categoria „actelor juridice” în contextul acțiunii pauliene.</i> . . . . . 115
<b>Cristina Mihaela NAGY, Elena Doina GHICA.</b> <i>Modalitățile de restructurare care vizează reducerea sau încetarea activității unei societăți.</i> . . . . . 123

## ȘTIINȚE PENALE

<b>Gheorghe GOLUBENCO, Mihai COSTEA.</b> <i>Considerații privind reglementarea procesuală a expertizei judiciare în Republica Moldova și România</i> . . . . . 133
<b>Artur AIRAPETEAN, Andreea CORSEI.</b> <i>Considerații generale privind infracțiunea de trafic de persoane</i> . . . . . 143
<b>Gheorghe SULT.</b> <i>Practica judiciară a Republicii Moldova în sfera traficului ilicit de stupefiante, substanțe psihotrope și analogiile acestora.</i> . . . . . 153

## TRIBUNA DOCTORANDULUI

<b>Николай ЖЕКОВ.</b> Генезис признания права на доступ к информации на международном уровне . . . . .	167
<b>Serghei SÎRBU.</b> Promulgarea legilor de către Președintele Republicii Moldova . . . . .	183

## TRIBUNA EXPERTULUI

<b>Ольга БУЗУ, Владимир ГУЦУ, Думитру ГУЦУ.</b> Кадастр недвижимого имущества в Республике Молдова: текущее состояние и перспективы (междисциплинарное исследование) . . . . .	197
--	-----

## RECENZII

<b>Mihail POALELUNGI.</b> Recenzie la monografia „Contribuirea justiției tranziționale la instaurarea statului de drept într-o societate post-conflictuală”, autori: Elena Tania NĂVODARIU, Vitalie GAMURARI. Iași: CERMI. 2022. — 240 p. . . . .	238
---	-----

## IN MEMORIAM

<i>Doctor habilitat în drept, profesor universitar, col (r) Mihail GHEORGHÎĂ</i> . . . . .	240
--	-----

DATE DESPRE AUTORI . . . . .	243
------------------------------	-----

INFORMATION ABOUT THE AUTORS . . . . .	244
--	-----

CERINȚE FAȚĂ DE MANUSCRISE . . . . .	245
--------------------------------------	-----

REQUIREMENTS FOR MANUSCRIPTS. . . . .	246
---------------------------------------	-----

# SUMMARY

FOREWORD ( <i>in romanian</i> ) . . . . .	5
FOREWORD . . . . .	7

## INTERNATIONAL LAW

<b>Vitalie GAMURARI.</b> Recommendatory Documents Adopted by International Organizations Through the Effects Prism in Report to the States Mandatory Obligations ( <i>in english</i> ) . . . . .	13
<b>Alexandr CAUIA, Mihail POALELUNGI.</b> Attempts to Regulate the Legal Status of Private Military and Security Companies in the Russian Federation and Ukraine . . . . .	19
<b>Vitalie GAMURARI, Abdelaziz MUKHTAR.</b> The Reconciliation Policy Factory in the Mediterranean Area: Transitional Justice as a Model for Managing a Violent Past ( <i>Part I</i> ) . . . . .	27

## PUBLIC LAW

<b>Andrei SMOCHINĂ, Ion CEBANU.</b> Theme duties of the electoral bodies in the Republic of Moldova: current problems ( <i>in english</i> ) . . . . .	43
<b>Ion POSTU, Veronica RUSNAC.</b> Atypical Legal Systems — “Mixed” or “Hybrid” . . . . .	55
<b>Dumitru BALTAG, Ecaterina BALTAGA.</b> Constitutional Regulations Regarding the Right to Non-discrimination in the Republic of Moldova . . . . .	76
<b>Dumitru BALTAG, Ecaterina BALTAGA.</b> Provisions Concerning the Anti-Racism Discrimination Legislation of the European Union ( <i>in english</i> ) . . . . .	93
<b>Dumitru BALTAG, Rita MUNTEANU.</b> Preventing and Combating the Phenomenon of Social Intolerance Analyzed in the Light of National and International Provisions ( <i>in english</i> ) . . . . .	103

## PRIVATE LAW

<b>Nicolae FALĂ, Mihail POALELUNGI.</b> Reflections on the Category of “Legal Acts” in the Context of Pauline Action . . . . .	115
<b>Cristina Mihaela NAGY, Elena Doina GHICA.</b> The Methods of Restructuring Aimed at Reducing or Terminating the Activity of a Company . . . . .	123

## CRIMINAL SCIENCES

<b>Gheorghe GOLUBENCO, Mihai COSTEA.</b> Considerations Regarding the Procedural Regulation of the Judicial Expertise in the Republic of Moldova and Romania . . . . .	133
--	-----

<b>Artur AIRAPETEAN, Andreea CORSEI.</b> General Considerations Regarding the Crime of Human Trafficking . . . . .	143
<b>Gheorghe SULT.</b> Judicial Practice of the Republic of Moldova in the Sphere of Illicit Trafficking in Narcotic Drugs, Psychotropic Substances and their Analogies . . . . .	153

TRIBUNES OF THE POST-GRADUATE STUDENTS

<b>Nikolai JECOV.</b> The Genesis of Recognizing the Right to Access to Information on International Level . . . . .	167
<b>Serghei SÎRBU.</b> Promotion of Laws by the President of the Republic of Moldova . . . . .	183

TRIBUNES OF THE EXPERT

<b>Olga BUZU, Vladimir GUTU, Dumitru GUTU.</b> Real Estate Cadastre in the Republic of Moldova: Current Status and Prospects (an interdisciplinary study) . . . . .	197
---	-----

REVIEWS

<b>Mihail POALELUNGI.</b> Review on the book “Contribuirea justiției tranziționale la instaurarea statului de drept într-o societate post-conflictuală”, authors: Elena Tania NĂVODARIU, Vitalie GAMURARI. Iași: CERMI. 2022. — 240 p. . . . .	238
--	-----

IN MEMORIAM

<i>Doctor habilitate in law, university professor, col (r) Mihail GHEORGHITĂ</i> . . . . .	240
--	-----

INFORMATION ABOUT THE AUTORS . . . . .	244
--	-----

REQUIREMENTS FOR MANUSCRIPTS. . . . .	246
---------------------------------------	-----

# ARGUMENT

*Paci sunt maxime contraria, vis et enjuria*

Publicația periodică științifico–teoretică și informațional–practică „*Studii Juridice Universitare*“ a fost fondată în 2008, iar pe parcursul anilor a suferit mai multe modificări, inclusiv de fond și de formă, de fiecare având un scop nobil — îmbunătățirea calității volumelor publicate.

Astfel, respectând rigorile față de o revistă științifică, stabilite de autoritățile competente, a fost acceptat trecerea la formatul editării a **două numere per an** — Nr. 1 și Nr. 2, rezervând posibilitatea de editare a unui număr special, fie cu ocazia unei manifestări științifice semnificative, fie a unui proiect științific internațional.

Revista a trecut mai multe etape din punct de vedere al editării. A fost fondată în cadrul Facultății Drept, apoi a fost editată împreună cu Școala Doctorală Drept, modificarea respectivă fiind dictată de noul cadru legal — adoptarea de către Parlament la 17.07.2014 a Codului Educației al Republicii Moldova, în vigoare din 23.11.2014, dar, în egală măsură și a Regulamentului privind organizarea studiilor superioare de doctorat, ciclul III, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.1007 din 10.12.2014.

Actualmente revista este editată de Facultatea Drept și Școala Doctorală ULIM, care la rândul său a unificat cele 3 (trei) școli doctorale existente anterior, având în cadrul său și 3 (trei) reviste acreditate de ANACEC.

În acest context, aducem la cunoștință faptul că, revistei „*Studii Juridice Universitare*“, prin Decizia Consiliului de Conducere al Agenției Naționale de Asigurare a Calității în Educație și Cercetare nr. **72 din 27 noiembrie 2020**, i-a fost eliberat Certificat de recunoaștere a revistei în calitate de **publicație științifică de profil Seria RȘP Nr. 024 Tipul B!** Acest succes Revista datorează întregului Colectiv al Facultății Drept, al Școlii Doctorale ULIM, membrilor Colegiului de redacție, inclusiv din Republica Moldova și din centrele universitare din alte țări. Or, gradul înalt de cercetare este garantat inclusiv de componența solidă a Colegiului de redacție, compus din experți de talie națională și internațională.

Printre obiectivele promovate de revistă și în continuare, evidențiem publicarea unor lucrări de valoare, ce reflectă rezultatele cercetărilor curente în care sunt antrenati reprezentanți ai mediului academic, inclusiv cadre didactice ale facultății, reprezentanți ale instituțiilor din Republica Moldova și din alte state.

Revista este structurată pe secții ce reflectă probleme actuale ale diverselor domenii, după cum urmează: *Drept Internațional*, *Drept Public*, *Drept Privat* și *Științe penale*. Revista continue să promoveze elementul novator implementat în numerele precedente — în cadrul secțiilor respective sunt admiși doctoranzi, criteriul fiind finalizarea studiilor de doctorat și definitivarea tezei, inclusiv începerea procedurii de susținere a acesteia. Excepția în cauză vine să confirme nivelul înalt de cercetare al doctoranzilor. În egală măsură această regulă este aplicată și experților, studiile cărora prezintă interes, în special pentru practicieni.

Promovând ideea susținerii tinerilor cercetători științifici, revista conține o rubrică specială *Tribuna doctorandului*, în cadrul căreia aceștia au posibilitate să-și publice rezultatele cercetărilor, lucrările fiind recenzate de experți în domeniu.

Una din rubricile tradiționale este prezentarea noilor lucrări științifice apărute în perioada respectivă. Prezentul număr este dedicat monografiei „Contribuirea justiției tranziționale la instaurarea statului de drept într-o societate post-conflictuală”, autori: Elena Tania Năvodariu, Vitalie Gamurari. Iași: CERMI. 2022

Rubrica *IN MEMORIAM* este dedicată dlui **Mihail Gheorghită**, profesor universitar, doctor habilitat, figură proeminentă a științei juridice autohtone.

Materialele publicate în revistă sunt plasate și pe site-ul revistei și indexate în multiple baze de date internaționale, fapt ce contribuie la sporirea calității lucrărilor prezentate. Sperăm că această practică ulterior va duce la promovarea imaginii științei juridice autohtone în diverse state europene, iar revista „*Studii Juridice Universitare*” va rămâne și în continuare un promotor real al valorilor științifice și al tradițiilor educaționale juridice europene.

*Conf. univ., dr. Vitalie GAMURARI*  
Redactor-șef



# FOREWORD

*Paci sunt maxime contraria, vis et enjuria*

The journal aimed both at theoretical research and practical information *Studii Juridice Universitare (University Legal Studies)* was established in 2008, and in the course of the years had experienced many modifications of form and substance, each of them with a noble scope — the improvement of published volumes.

Thus, respecting the rigors of a scientific journal, established by the competent authorities, it was accepted to switch to the format of publishing **two issues per year** — No. 1 and No. 2, reserving the possibility of editing a special issue, either on the occasion of a significant scientific event or an international scientific project.

The journal went through several stages in terms of publishing. It was founded within the Faculty of Law, then it had been published together with the Doctoral School of Law, the respective amendment being dictated by the new legal framework — the adoption by the Parliament on 17.07.2014 of the Education Code of the Republic of Moldova, in force since 23.11.2014, as well as the Regulation on the organization of higher doctoral studies, cycle III, approved by Government Decision no. 1007 of 10.12.2014.

Currently, the journal is published by the Faculty of Law and the ULIM Doctoral School, which in turn unified the 3 (three) previously existing doctoral schools, having within it 3 (three) journals accredited by ANACEC.

In this context, we inform you that the journal *University Legal Studies*, in accordance with the Decision of the Board of Directors of the National Agency for Quality Assurance in Education and Research no. 72 of November 27, 2020, was issued a **Certificate of recognition of the journal as a scientific publication of the profile RSP Series No. 024 Type B!** This success is due to the entire staff of the Faculty of Law, the ULIM Doctoral School, the members of the Editorial Board, including from the Republic of Moldova and from university centers in other countries. However, the high degree of research is also guaranteed by the solid composition of the Editorial Board, composed of national and international experts.

Among the objectives continually promoted by the magazine, we have to emphasize the publication of valuable works, which reflect the results of the current research and in which are engaged representatives of the academic medium, including faculty staff and representatives of the institutions from the Republic of Moldova and other states.

The journal is structured into sections that reflect actual problems of different legal domains, as follows: *International Law, Public Law, Private Law* and *Criminal Sciences*.

The magazine continues to promote the innovative element implemented in the previous issues — the aforementioned sections include the research of post-graduate students, the criterion being the finalization of the doctoral studies and completion of thesis, including the beginning of the procedure of its defense. This exception is aimed at confirmation of high level of doctoral studies. This rule is applied in the same measure to the experts, whose research presents an interest, especially for the practitioners.

Promoting the idea of supporting young researchers, the magazine provides a special section — *The Tribune of Post-Graduate Student*, which gives those researchers a possibility to publish the results of their work, the articles being reviewed by experts in the domain.

One of the traditional rubrics is presenting new scientific works published during the corresponding period. This issue is dedicated to the book “Contribuirea justiției tranziționale la instaurarea statului de drept într-o societate post-conflictuală”, by Elena Tania Navodariu and Vitalie Gamurari. Iași: CERMI. 2022

The *IN MEMORIAM* section is dedicated Mr. **Mihail GHEORGHITA**, university professor, doctor of habilitation, prominent figure of national legal science.

The articles published in the journal are also placed on the journal’s website and indexed in multiple international databases, which contributes to increasing the quality of the papers presented. We hope that this practice will in the long run contribute to the promotion of the image of the local legal science in the various European states, and the journal *Studii Juridice Universitare* will retain its role of a real promoter of scientific values and European traditions of legal education.

**Vitalie GAMURARI**, *PhD, associate professor,  
Editor-in-chief*

DREPT INTERNAȚIONAL

INTERNATIONAL LAW



# RECOMMENDATORY DOCUMENTS ADOPTED BY INTERNATIONAL ORGANIZATIONS THROUGH THE EFFECTS PRISM IN REPORT TO THE STATES MANDATORY OBLIGATIONS

**Vitalie GAMURARI**, doctor în drept, conferențiar universitar (ORCID: 0000-0003-3634-8554)

*The international normative system is one complex in which legal norms have a special role. Practice shows, despite the fact the violation cases number or non-compliance with international law norms are increasing, however states and other international actors try to justify their actions through arguments based on international law. But, such an approach can and should be seen as a recognition of the legal norms role and place within the international normative system. The international law evolution and codification process clearly demonstrates the approach by states to the gradual recognition of the international law supremacy in the process of regulating international relations. The states national "selfishness" characterized by the reluctance to delegate some sovereign rights to international law also left its mark on the process of creating international law norms. However, the majority of international law norms remain to be recommendatory nature norms for states, the latter reserving the right to express themselves in relation to them through a form that characterizes national legal traditions. The 20th century second half was characterized by the "forceful" codification of international law, including thanks to the efforts undertaken by the International Law Commission empowered by the UN General Assembly with the noble function. The trends were such, if at the beginning international law was focused exclusively on the interests of states as primary and original subjects, gradually the international law, including being pressured by the international community is oriented towards an imperative approach to obligations with erga omnes character thus qualitatively transforming the character of international law norms from instruments into jus cogens norms.*

**Keywords:** resolutions, standards, principles, recommendations, implementation, obligations

## **DOCUMENTE CU CARACTER DE RECOMANDARE ADOPTATE DE ORGANIZAȚIILE INTERNAȚIONALE PRIN PRISMA EFECTELOR ÎN RAPORT CU OBLIGAȚIILE CU CARACTER IMPERATIV ALE STATELOR**

*Sistemul normativ internațional este unul complex, în care normelor juridice le revine un rol special. Practica demonstrează că în pofida faptului că numărul de cazuri de încălcare sau de nerespectare a normelor de drept internațional este în creștere, totuși statele, dar și alți actori internaționali încearcă să-și motiveze acțiunile prin argumente bazate pe dreptul internațional. Or, o astfel de abordare poate și trebuie privită ca o recunoaștere a rolului și locului normelor juridice în cadrul sistemului normativ internațional. Evoluția și procesul de codificare a dreptului internațional demonstrează clar abordarea din partea statelor a recunoașterii treptate a supremației dreptului internațional în procesul de reglementare a relațiilor internaționale.*

**Cuvinte-cheie:** rezoluții, standarde, principii, recomandări, implementare, obligații, efecte.

### *Introducere*

The international regulatory system is a complicated mix of different categories of rules, whether it is the nature of the rules, the scope of regulation or the process of development. Previously we have referred to the concept of the international normative system, particularly in the light of the co-relationship and interdependence of different categories of rules. This idea and this elaboration aim to draw attention to the importance of maintaining a balance between the various categories of rules to ensure the proper functioning and regulation of international relations. We have mentioned various classifications of rules of international law, including, in our case, the distinction between binding rules and recommendatory rules.

The increased interest in recommendatory rules arises from the fact that they constitute the majority of international law norms, often adopted by international institutions and bodies in a context where their role as international actors and subjects of international law has been growing in recent decades and they have an unquestionable influence on the codification and application of international law. However, it cannot be denied that most of the peremptory norms gradually evolved to be recognised as such — as rules, starting as rules of a dispositive nature, and then, in the course of their widespread implementation, including their unconditional application, taking the form of customary rules, conferring *erga omnes* obligations on States. When we refer to documents of a recommendatory nature that have an effect concerning peremptory norms, we are referring primarily to resolutions adopted by the General Assembly and Security Council of the UN, OSCE, Council of Europe and other international organisations of a universal or regional character. We must also mention the documents drawn up by the UN's specialised institutions, particularly in terms of ensuring the rights of certain categories of people, such as the UNHCR or UNICEF. In the same vein, the role of certain international non-governmental organisations, which maintain close relations with the UN and work to guarantee the fundamental rights of certain categories of people, particularly victims — ICRC, and Amnesty International — should also be mentioned.

Returning to the UN bodies, we will logically also refer to the International Court of Justice, in particular its advisory opinions. Although opinions are not legally binding and thus do not produce legal effects for subjects of international law, they influence, albeit indirectly, both the codification and the interpretation of international law.

### *Study on the legal nature of documents adopted by some international organisations*

To focus on the analysis of the recommendation documents of some of the international organisations mentioned above.

-1- UN General Assembly. During its seven decades of activity, this principal organ of the UN, also known informally as the international legislative body, has adopted and drafted hundreds of resolutions on various subjects of international law

focusing on issues reflecting the legal status of certain categories of persons, which have subsequently been incorporated into various universal or regional international agreements. The General Assembly has the main role in taking a decisive decision, resolution or position, for example, on security issues, including ensuring the recognised status of certain categories of persons who have become victims, while the UN Security Council, which is the main body responsible for maintaining international peace and security, is blocked by the veto enjoyed by the permanent members of the Security Council. The examples of crises in Korea (1950), Iraq (2003), and Ukraine (2014 and 2022) are express examples of this. However, in the absence of sanctions, for example in the case of Russia's aggression against Ukraine in 2014, the General Assembly adopted in March a resolution reconfirming that the Crimean Peninsula is part of Ukraine and that Russia is the state that committed an act of aggression by occupying part of the territory of a sovereign state. Thereby, by this resolution the General Assembly confirmed the binding nature of its resolution 3314 (1974) "on the definition of aggression", thus giving States the right to apply sanctions individually and collectively under the Articles on Responsibility of States for internationally wrongful acts, adopted by the General Assembly in resolution 56/83 (2001). Therewith, the recognition of the fact of the occupation of Crimea took effect, as Russia was recognised as an occupying force and thus obliged to respect the law of occupation, including Hague and Geneva law. Or, the law of occupation expressly regulates the status of certain categories of persons, such as, for example, the civilian population, whose status is governed by the Geneva Convention IV of 1949. At the same time, Resolution 56/83 mentioned above, which is also a recommendation, has produced binding effects in international law, with States recognising the customary nature of forms of international responsibility, as well as clauses excluding responsibility, confirmed by international practice and case law, in particular that of the International Court of Justice.

Remaining with the case of the UN General Assembly, we bring other examples, which by adopting resolutions on specific cases and situations, noting the violation of certain rules of international law, produce legal effects concerning the States concerned, in particular, but also the international community, *in integrum*. This process takes place either through the identification of a situation created by a descriptive document or through the establishment of viable mechanisms that possess the capacity to implement the provisions, including mechanisms to ensure the implementation of the procedures indicated in these resolutions. Here is an example. In 1969, the General Assembly adopted the resolution on the non-recognition of the effects of the South African administration's presence in Namibia. In 1970, the Security Council adopted a similar resolution, and in 1971, the International Court of Justice adopted it. Advisory opinion confirming the provisions laid down in the two resolutions. If we look at the effects of these three international documents, we see that they have had a major influence on the imposition of political and material sanctions against South Africa, thus combating and criminalising the apartheid regime and finally

codifying the crime of apartheid by adopting the Convention on the Suppression and Punishment of the Crime of Apartheid (1973), placing this illegal act in the category of so-called conventional crimes, alongside terrorism; slavery; trafficking in arms, drugs, weapons, human beings; piracy, etc. However, international law recognises the imperative nature of State cooperation in combating and prosecuting persons who have committed conventional crimes.

The Security Council is another principal organ of the UN, also informally recognised as an international executive body. Its resolutions also have an effect concerning internationally binding commitments of states. We refer to both binding and recommendatory resolutions, which set out situations where violations of international law have occurred, whether customary or conventional. In this case, we draw attention to a phenomenon that did not exist a few decades ago — the interpretation of a person's own competencies based on a broad vision based on the conceptual evolution of international law. In our view, the most express example is the adoption of the statutes of the two ad hoc international criminal tribunals for the former Yugoslavia (1993) and Rwanda (1994) based on resolutions as effects of a broad interpretation of its competencies established by Chapters VI and VII of the UN Charter — ICTY, No. 841 (1993) and ICTR, No. 955 (1994). These resolutions enabled the establishment of the two tribunals that tried the main defendants who committed war crimes, crimes against humanity and crimes of genocide in the territories of the former Yugoslavia in 1991 and Rwanda in 1994. The effects have been and remain impressive — from the recognition of the principle of universal jurisdiction as a peremptory norm to the unification of the legal framework applicable to international and non-international armed conflicts, with the recognition of this commitment of states as an *erga omnes* obligation. Therewith, Security Council resolutions are often the evidentiary basis for arguing the peremptory character of certain rules of international law, both in state practice and in international case law.

The role of documents adopted by UN specialised agencies in strengthening the binding nature of international commitments on the rights of certain categories of persons is also of interest.

UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees) — has jurisdiction over assistance, including legal assistance, to refugees and internally displaced persons, regulating the status of these categories of persons. Suffice it to recall that initiatives to strengthen efforts by states to provide a binding status for refugees came from this organisation, resulting in the adoption in 1951 in Geneva of the Convention relating to the Status of Refugees, subsequently ratified by most states, the rules of which are now recognised as part of customary international law. Or, the multiple acts adopted by the UNHCR requiring States to honour their international obligations are accepted by States as *erga omnes* obligations with respective effects. Moreover, the policies promoted by the UNHCR have become part of international agreements, both universal and regional, with direct effects on interpretations reflecting refugee status by standardising the regime in question. We can cite as an



example the evolving process of the European Union's common asylum policy, which in the context of unification, in particular through European directives and regulations, takes into account the normative framework promoted by the UNHCR when drafting them. Or, the mandatory nature and direct applicability of European directives and regulations within the European Union is an imperative principle. Moreover, this European asylum policy, directly and indirectly, influences the policies of non-EU countries, such as the Republic of Moldova. Thereby, following the ratification of the 1951 Geneva Convention relating to the Status of Refugees, the Law on the Status of Refugees was adopted in 2002, and with Romania's accession to the European Union in 2007, thus making the western border of the Republic of Moldova the border with the European Union, the authorities in Chisinau revised the national legislation on refugees, bringing it into line with the European Union's regulatory framework on asylum, adopting the Law on Asylum in 2008.

We also need to focus on internally displaced persons, including the problems they face. In addition, in the context of crises imposed by armed conflicts, natural disasters, etc., societies are confronted with certain negative phenomena, such as the disappearance of people who are homeless, enforced disappearances, etc. In this respect, the UNHCR, as well as other international organisations, both intergovernmental and non-governmental, have sounded the alarm, including by drawing up and adopting several draft articles, recommendations, action plans, analyses, studies, etc, drawing attention to the disastrous situations in which certain categories of people — victims of inhuman conditions — find themselves. Subsequently, decision-makers — subjects of international law, primarily states — drew up and adopted international agreements regulating the status and legal status of these people. This subject is largely dealt with in the paper, particularly in the light of the recognition of the normative framework in question as part of customary international law, thus being recognised as *jus cogens* rules.

The ICRC (International Committee of the Red Cross) is another important subject of international law, the documents of which, having the character of recommendations, are subsequently codified and recognised as customary norms, and become binding rules for international actors. The role of the ICRC in contributing to the recognition of the peremptory character of the status and legal regime of certain categories of persons — victims of armed conflict, the wounded, sick, shipwrecked, prisoners of war, the civilian population — is decisive. The Geneva Conventions I-IV of 1949 and the Additional Protocols I-II of 1977 are now recognised as part of customary international law. In addition, various studies, commentaries, recommendations and analyses published under the aegis of the ICRC have strongly influenced and continue to influence the content and spirit of agreements on international humanitarian law in the light of the recognition of the imperative nature of the provisions in question, a fact also confirmed by international case law — the International Court of Justice, the ICTY, the ICTR, the International Criminal Court, etc. Thus, over two centuries of activity, the ICRC has made a decisive contribution

to the codification of international humanitarian law, persuading States to recognise the rules constituting the so-called “core” of Geneva law as *erga omnes* obligations.

### ***Conclusion***

The smooth functioning of the international normative system, in which legal norms play a crucial role, is based on the co-ratio between dispositive and peremptory norms. We have clearly seen that the path from the promotion of ideas on the importance of regulating the status of certain categories of persons as a dispositive idea to the recognition of the imperative nature of these rules is a long and arduous one, not least because States find it difficult to accept the delegation of powers under international law which they consider to be “sovereign”, particularly when it concerns certain categories of persons concerning whom, in the view of States, they exercise full and absolute jurisdiction based on the principle of jurisdiction over persons?! The evolution of international law, the role of doctrine in the codification of international law, public opinion and the promotion of general-human values by international actors, primarily the subjects of international law, have made it inevitable to formulate concepts in the light of the realisation that international law should focus primarily on the interests and the securing of the fundamental rights of the individual, including in crises that the international community is increasingly facing.

The truth is that the adoption of dispositive rules is a more “democratic”, more simplistic procedure compared to that mandatory rules, hence their increased number in international law. It is precisely this consensus applicable to the adoption of substantive rules that is, in essence, international law itself, which is based on the freely expressed consent of sovereign States as the main subjects of international law, including the sole creators of international law rules. Therewith, the growing authority of international law is leading inevitably and in reality to the gradual recognition of the imperative nature of an increasing number of dispositive rules, particularly in terms of ensuring and guaranteeing the fundamental rights and freedoms of various categories of persons, whose legal regime is expressly regulated by international law in the light of its increasing focus on the status of the individual, including the normative framework of rights governing the legal regime of various categories of persons.

*The paper was presented on 16.12.2022*

# TENTATIVELE DE REGLEMENTARE A STATUTULUI JURIDIC AL COMPANIILOR MILITARE ȘI DE SECURITATE PRIVATE ÎN FEDERAȚIA RUSĂ ȘI UCRAINA

**Alexandr CAUIA**, doctor în drept, conferențiar universitar (ORCID: 0000-0002-1952-5734)

**Mihail POALELUNGI**, doctor habilitat în drept, conferențiar universitar (ORCID: 0000-0002-8270-5543)

## *ATTEMPTS TO REGULATE THE LEGAL STATUS OF PRIVATE MILITARY AND SECURITY COMPANIES IN THE RUSSIAN FEDERATION AND UKRAINE*

*Russian Federation and Ukraine are two ex-Soviet states that do not admit in the national legislation related to ensuring the security of the state any form of involvement of the private factor that could threaten or limit the exclusive and sovereign right of the state to use armed force. However, the experience of the Russian Federation turns out to be quite extensive in terms of using the specific services of private military and security companies officially registered outside the country. Also, after the events of 2014, in Ukraine there is an intensification of the legal regulation initiatives of the legal status of private military and security companies. In this article, it is proposed to analyze the essence of the initiatives for legal regulation of the status of private military and security companies in the Russian Federation and Ukraine, in order to highlight the necessity and importance of this process, as well as the specific approaches in the states under analysis.*

**Keywords:** *International humanitarian law, private military and security companies, national legislation, Russian Federation, Ukraine.*

*Federația Rusă și Ucraina sunt două state ex-sovietice care nu admit în legislația națională legată de asigurarea securității statului nicio formă de implicare a factorului privat care ar putea amenința sau limita dreptul exclusiv și suveran al statului de a face uz de forța militară. Cu toate acestea, experiența Federației Ruse se dovedește a fi destul de vastă în ceea ce privește utilizarea serviciilor specifice ale companiilor militare și de securitate private înregistrate oficial în afara țării. De asemenea, după evenimentele din 2014, în Ucraina are loc o intensificare a inițiativelor de reglementare legală a statutului juridic al companiilor private militare și de securitate. În acest articol, ne propunem să analizăm esența inițiativelor de reglementare legală a statutului companiilor militare și de securitate private din Federația Rusă și Ucraina, pentru a evidenția necesitatea și importanța acestui proces, precum și specificul abordării în statele analizate.*

**Cuvinte-cheie:** *Drept internațional umanitar, companii private militare și de securitate, legislație națională, Federația Rusă, Ucraina.*

În conformitate cu cadrul legal existent în Federația Rusă, activitățile companiilor militare private sunt echivalate cu activități de mercenariat, care se incriminează de Codul penal al Federației Ruse.<sup>1</sup> Unul dintre aceste cazuri, conform unui articol

1 Романчук С.И. Частные военные компании на службе миротворчества. В: Вестник университета, 2013, с. 226

extrem de rar din Federația Rusă, „Mercenariatul”<sup>2</sup> este asociat cu activitățile organizației „Славянский корпус/ Slavvanskiy Korpus”.

Înregistrată în Hong Kong, compania recruta foști ofițeri din organele de forță, cadre militare — cetățeni ai Federației Ruse, pentru trimiterea ulterioară a acestora în Siria. Potrivit unor rapoarte, unul dintre mercenari a pierdut o geantă cu documente, care a fost găsită și folosită pentru a demonstra participarea terților la conflict, reprezentanți ai opoziției siriene (care au devenit ulterior soldați ai organizației teroriste ISIS). În legătură cu scandalul internațional izbucnit și declarațiile diplomatice, procuratura Federației Ruse a efectuat o anchetă, iar toți angajații recrutați, împreună cu reprezentanții acestei organizații, au fost condamnați.<sup>3</sup> Așadar, în 2014, Tribunalul orașului Moscova i-a condamnat pe șefii companiei la trei ani de închisoare, Curtea Supremă a Rusiei a menținut sentința.<sup>4</sup>

La moment nu există CMSP serioase în Rusia doar din cauza lipsei unei legislații relevante. Drept urmare, marile companii rusești care operează în străinătate sunt nevoite să recurgă la serviciile CMSP americane și britanice. Companiile rusești încearcă în mod constant să facă ceva, dar exclusiv pe cont propriu, inclusiv înregistrarea în afara Rusiei.<sup>5</sup>

CMSP transnaționale de tip holding cu filiale și sucursale în diferite țări ale lumii nu sunt, prin natura lor, diferite de alte tipuri de corporații transnaționale. La nivel național, reglementarea activităților CMSP ar trebui să fie efectuată de instituțiile statului (pe baza unui cadru de reglementare adecvat care să strabilească baza normativă pentru CMSP și să le confere un statut juridic adecvat) și un sistem de control civil asupra acestui fenomen. De asemenea, este necesar să se evidențieze în legislația națională o procedură specială prin intermediul căreia CMSP pot fi utilizate de către stat în rezolvarea unor sarcini în interesul apărării și securității naționale. Acesta procedură ar trebui să fie una specială și să excludă expres „privatizarea” de către CMSP a dreptului la violență armată.

CMSP moderne camuflează abil activitatea reală de mercenariat sub forma de servicii de securitate, logistică militară și alte activități similare care nu sunt interzise de dreptul internațional. În același timp, se străduiesc să excludă orice scurgeri de informații care ar putea face lumină asupra rolului lor real într-un anumit conflict și

2 Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996, ст. 359 [on-line]. [accessed 10.11.2021]. Available on Internet: <URL:[http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_10699/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_10699/)>

3 Надтока Р.В. Частные военные компании как активный проводник национальных интересов государства: угроза или новые возможности для России? Вопросы студенческой науки Выпуск №1 (17), январь 2018. с.209

4 Командиры „Славянского корпуса» в Сирии осуждены за наемничество. Фонтанка.ру, 2014. on-line]. [accessed 10.11.2021]. Available on Internet: <URL: <https://www.fontanka.ru/2014/10/28/129/>>

5 Частные военные компании. Рамблер, 2019. on-line]. [accessed 10.11.2021]. Available on Internet: <URL:<https://news.rambler.ru/other/41521045-chastnye-voennye-kompanii/?updated>>

să contribuie la instituirea unui sistem de control civil asupra acestora. În acest sens, CMSP rămân organizații extrem de închise, ale căror activități reale se dezvoltă doar în urma unor scandaluri sau investigații.<sup>6</sup>

Unii specialiști ruși consideră că apariția CMSP în Rusia „va crește riscul de coliziuni legale”. Potrivit lui Rudîh S.N., îndeplinirea unor funcții ale organelor de stat de către CMSP va permite dispersarea puterilor și prevenirea concentrării excesive a acestora într-o singură mână, dar, în baza experienței străine, este posibil ca CMSP să abuzeze de aceste puteri și să încalce drepturile omului, în scopul obținerii de supraprofiteri.<sup>7</sup>

În sensul cercetării noastre urmează să menționăm că un proiect de lege care reglementează activitățile CMSP din Rusia a fost înaintat de patru ori Dumei de Stat a Federației Ruse. Primul proiect de lege a fost elaborat în aprilie 2012, apoi retransmis în octombrie 2014, decembrie 2015 și martie 2016. Proiectul de lege a fost respins de mai multe ori din cauza lipsei unei concluzii a Guvernului Federației Ruse în conformitate cu art. 104 din Constituția Federației Ruse<sup>8</sup> și litera d) din partea 1 a art. 105 din Regulamentul Dumei de Stat a Adunării Federale a Federației Ruse<sup>9</sup>, din cauza creării unui nou tip de activitate supus licențierii și a cheltuielilor bugetare suplimentare.

Experții militari vorbesc despre aspectele economice favorabile asociate cu implicarea CMSP în sfera complexului militar-industrial. În special, academicienii Silnikov M.V. și Panov P.D. sunt de părerea că: „Legalizarea CMP în Rusia va ajuta la oprirea ieșirii unui astfel de personal (foști angajați ai structurilor de forță) în străinătate pentru a lucra pentru concurenți străini. Nu există nicio îndoială că astfel de angajați vor fi ghidați de termenii contractelor și de interesele țării lor atunci când își îndeplinesc sarcinile”.<sup>10</sup>

Oficial, nu există companii militare și de securitate private în Rusia ca companii care furnizează în mod legal servicii militare și de securitate într-un conflict armat. Cu toate acestea, există mai multe companii care se poziționează pe piața serviciilor prestate de companii militare și de securitate private. Societatea cu răspundere limitată „RSB-Group” furnizează servicii de escortă armată a navei în zonele cu risc ridicat

6 Маноило А. В., Зайцев А. Я. Международно-правовой статус частных военных компаний. В: Вестник Российской Академии Наук, 2020, том 90, № 1, с. 48

7 Рудых С. Н., Раздобудько В. О. Функции частных военных компаний и их правовая регламентация в России. Проблемы организации органов государственной власти и местного самоуправления: история, теория, практика и перспективы. Материалы международной научно-практической конференции. Изд.: Байкальский государственный университет экономики и права, 2015, с. 167 — 172.

8 Конституция Российской Федерации, 12.12.1993, ст. 104 п. 3. [on-line]. [accessed 10.11.2021]. Available on Internet: <URL: <http://www.constitution.ru/official/pdf/constitution.pdf>>

9 Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, от 22 января 1998. [on-line]. [accessed 10.11.2021]. Available on Internet: <URL: <http://duma.gov.ru/duma/about/regulations/>>

10 Сильников М.В., Панов П.Д. Частные военные компании в мире и в России. Известия Российской академии ракетных и артиллерийских наук, 2016, № 2 (92), с. 138-143.

de atacuri ale piraților, oferă servicii de instruire și consultanță, asigură securitatea persoanelor și obiectelor, inclusiv într-un conflict armat, implementează un set de măsuri pentru protecția tehnică împotriva spionajului electronic. În mai 2015, compania a fost autorizată și aprobată ca potențial furnizor de servicii pentru asistența ONU.

Angajații companiilor rusești au luat parte la conflicte armate din Irak, Afganistan, Iugoslavia, Nagorno-Karabakh, Libia, printre care SRL: „PCB-Групп/RSB-Grup“, „МАР/MAR“, „АТК-Групп/АТК-Grup“, „СлавКорпус/SlavKorpus“, „Вагнер/Wagner“, „Е.Н.О.Т./Е.Н.О.Т.“, „Центр-Р/Centr-R“.<sup>11</sup>

Cea mai faimoasă companie militară privată de origine rusă este așa-numitul grup Wagner — o organizație militară neoficială care nu face parte din Forțele Armate ale Federației Ruse și nu are un statut legal pe teritoriul său. De asemenea, se consideră că CMP Wagner provine din Славянский корпус /Slavyanskiy Korpus, a luat parte la ostilitățile din Republica Siriană, sprijinindu-l pe președintele Bashar al-Assad.<sup>12</sup> Este cunoscut faptul că multe unități ale CMP Wagner operează în Africa, în special în Sudan.<sup>13</sup>

Nu se ascunde și altă CMSP rusă, RSB GRUP, care din 2005 oferă activ servicii de consultanță militară în zone cu activitate teroristă ridicată și de desfășurare a ostilităților. Angajații acesteia sunt implicați în acțiuni de deminare, informații și analize, securitate armată și protecția navelor civile maritime de pirații din Golful Aden, Guinea, Strâmtoarea Malacca etc. Spania a încercat să comande serviciile acestei companii. Compania operează cu succes în Libia, Sudan, Afganistan, Nigeria, Niger, Somalia și Filipine. În plus, RSB GROUP este partener oficial și furnizor de servicii de securitate pentru Națiunile Unite.<sup>14</sup>

Doctrina militară a Federației Ruse face referință la activitatea CMSP în conflictele armate, indicând faptul că participarea acestora este o trăsătură caracteristică conflictelor armate moderne.<sup>15</sup>

Datorită faptului că proiectul de lege obligă Ministerul Apărării al Federației Ruse, Ministerul Industriei și Comerțului și, în unele cazuri, Serviciul Federal de Securitate al Federației Ruse să elibereze licențe pentru CMSP, este necesar să se elaboreze reguli suplimentare care să stabilească procedura pentru autorizarea unor astfel de activități de către Guvernul Federației Ruse. Același lucru este valabil și

11 Коновалов И. П., Валецкий О. В. Эволюция частных военных компаний. Москва: Центр стратегической конъюнктуры, 2013, 138 с.

12 Призраки войны: как в Сирии появилась российская частная армия. РБК, Политика, 2016. [on-line]. [accessed 10.11.2021]. Available on Internet: <URL: <https://www.rbc.ru/magazine/2016/09/57bac4309a79476d978e850d>>

13 После Сирии российские ЧВК готовы высадиться в Судане. BBC News, Русская Служба, 2017. [on-line]. [accessed 10.11.2021]. Available on Internet: <URL: <https://www.bbc.com/russian/features-42225745>>

14 Site oficial ЧВК PCB ГРУПП. <https://rsb-group.ru/about>

15 Военная доктрина Российской Федерации, утверждена Президентом РФ 25.12.2014 [on-line]. [accessed 10.11.2021]. Available on Internet: <URL: <https://www.mchs.gov.ru/dokumenty/2940>>

pentru regulile de utilizare a armelor de foc, a altor tipuri de arme și mijloace tehnice utilizate de angajații CMSP.

Rusia s-a confruntat și cu nevoia de a-și legaliza propriile CMSP, care au început să fie create activ pe fondul crizei ucrainene și apoi s-au manifestat în lupta împotriva terorismului internațional „la frontiere îndepărtate”. În contextul conflictelor hibride, s-a dovedit că unele sarcini de natură defensivă în condițiile unei tensiuni internaționale tot mai mari nu pot fi rezolvate decât cu ajutorul acestor companii care nu sunt legate formal de sistemul puterii de stat.<sup>16</sup>

În scopuri de reglementare, se propune introducerea în proiectul de lege a termenului de servicii „militarizate”. Acest termen reflectă cel mai corect esența serviciilor furnizate de aceste companii în condițiile unui conflict armat și nu le permite să realizeze și activități militare. Ovcharov A.V. constată că angajații CMSP nu ar trebui să fie implicați direct în ostilități, deoarece sfera militară este „unul dintre fundamentele existenței statului”, iar accesul la acesta „va eroda supremația puterii de stat în acest domeniu”.<sup>17</sup>

Proiectul de lege nu interzice angajarea CMSP ruse de către state străine, persoane fizice și juridice străine. Art. 4 al proiectului de lege stabilește protecția drepturilor și intereselor legitime ale clienților ca unul dintre scopurile companiilor militare și de securitate private.<sup>18</sup>

Proiectul de lege împarte serviciile în servicii militare și de securitate. Serviciile militare includ: pregătirea personalului forțelor armate, poliției și altor forțe de securitate ale statului de jurisdicție; întreținerea și repararea echipamentelor și armelor militare; servicii de consultanță militară; asigurarea aprovizionării cu uniforme și echipamente militare; lucrări de construcții militare; deminarea teritoriilor, clădirilor, structurilor; furnizarea de servicii de traducător militar.

Potrivit proiectului de lege, angajații acestor companii pot fi atât cetățeni ruși, cât și străini care au împlinit vârsta de 21 de ani și care îndeplinesc cerințele privind starea de sănătate, competențele și cunoștințele profesionale. Ne este admisă angajarea persoanelor cetățenilor ruși sub vârsta de 21 de ani, recunoscute printr-o hotărâre judecătorească ca incapabile sau parțial capabile, incluse în listă realizată în baza legii cu privire la combaterea spălării banilor și alte cerințe.<sup>19</sup> Aceste re-

16 Манойло А. В., Зайцев А. Я. Международно-правовой статус частных военных компаний. В: Вестник Российской Академии Наук, 2020, том 90, № 1, с. 48

17 Овчаров А.В. Нужны ли России частные военные компании? Проблемы применения уголовного и уголовно-процессуального законодательства. Сборник материалов международной научно-практической конференции. Симферополь: Ариал, 2018, с. 108-109.

18 Проект Федерального закона № 1016663-6. О частной военно-охранной деятельности, внесен 14.03.2016 депутатом Г.С. Носовко, СПС Гарант.

19 Федеральный закон от 07.08.2001 № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» // Российская газета, № 151-152, 09.08.2001.

stricții sunt valabile și pentru persoanele străine care doresc să se angajeze în cadrul acestor companii.

În ceea ce privește respectarea de către Federația Rusă a Documentului Montreux, trebuie menționat că Rusia nu a semnat acest document și nu a participat la elaborarea acestuia. Documentul de la Montreux în sine nu este un tratat internațional, iar prevederile sale sunt de natură consultativă.

În urma analizei abordărilor și legislației naționale a unor state europene asupra fenomenului CMSP, putem constata diferențe substanțiale de abordare, dar niciunul dintre acestea nu neagă necesitatea reglementării și controlului asupra fenomenului supus analizei.

### *Concluzii*

În urma analizei prevederilor normative ale legislației naționale Federației Ruse asupra compatibilității cu statutul juridic al companiilor militare și de Securitate private putem formula următoarele concluzii:

Spre deosebire de modelul american de reglementare a activităților CMSP, modelul rus, aflat doar la nivel de proiect, interzice angajaților acestor companii să desfășoare activități de informații, să participe la menținerea ordinii publice și a ordinii de drept, să efectueze rețineri arestări și să interogheze persoanele reținute.

Ucraina, la fel ca și alte state ex-sovietice, este dornică să implementeze o reformă judiciară mai democratică, în concordanță cu așteptările și standardele internaționale. Menținându-și calitatea de stat candidat pentru integrarea în Uniunea Europeană, Ucraina trebuie să se angajeze în implementarea unei reforme judiciare democratice, iar guvernul ucrainean a fost de acord să implementeze modificări legislative pentru a satisface cerințele de stat candidat.

Mai multe propuneri legislative cu privire la revizuirea Codului penal ucrainean și a Codului de procedură penală fac naveta între parlamentari, oficiali ai Ministerului Justiției, foruri juridice și cercetători științifici, dar în prezent, nicio versiune nu a primit sprijinul corespunzător pentru a fi adoptate și aplicate. Ca urmare a negocierilor, reformele rămân destul de departe de a fi implementate, iar aplicarea efectivă a modificărilor, ceea ce înseamnă reformarea tuturor avocaților, procurorilor și judecătorilor, este și mai departe.

Aceasta este provocarea juridică cu care se confruntă legislația penală națională în timpul urmării penale a crimelor de agresiune, a activității companiilor militare și de securitate private pe teritoriul ucrainean în timpul ostilităților. În prezent, legea penală națională este prea veche și plină de lacune, mai favorabile pentru cei care au greșit decât pentru realizarea justiției.

Din 2014, numărul persoanelor cu experiență de luptă în Ucraina a crescut semnificativ, ceea ce a condus la începutul unei discuții despre legalizarea CMSP.

În sensul reglementării juridice a statutului companiilor militare și de securitate privată în Ucraina este de menționat inițiativa deputatei Olga Vasilevskaya-Smaglyuk. În opinia acesteia scopul principal al proiectului de lege nr. 3005 „Cu privire la activitățile de consultanță militară” este să legalizeze acest tip de activitate economică



prin legalizarea companiilor militare private. Deja sunt companii militare private în Ucraina, dar au adresele juridice în străinătate, în Bulgaria, deși angajații sunt din și lucrează în Ucraina, prestînd servicii militare celor care pot plăti pentru asta și apoi sunt recrutați pentru a servi în afara Ucrainei. În același timp, ea a menționat că proiectul de lege va interzice CMSP ucrainene să participe la ostilitățile din afara Ucrainei.<sup>20</sup>

Secretarul adjunct al Consiliului Național de Securitate și Apărare, Serghei Kriwonos, a menționat că specialiștii din companiile private ar putea antrena militari ai Forțelor Armate și ai altor structuri de forță, deoarece statului nu-i este rentabil să mențină centre de formare a specialiștilor în domenii specifice din cauza volumului lor redus de muncă. La rândul său, reprezentantul Serviciului de Informații Externe Oleksandr Prikhodko a remarcat că este necesară modificarea unui număr de legi pentru a da membrilor CMSP posibilitatea de a desfășura activități de contrainformații în favoarea Ucrainei.<sup>21</sup>

Și în 2018, planurile de legalizare a CMSP în Ucraina au fost anunțate de deputatul Yevgeny Deydey, fostul comandant al batalionului special al Ministerului Afacerilor Interne „Kiev-1“. O altă prevedere pe care intenționează să o prescrie deputatul este aceea că 49% din acțiunile fiecărei astfel de întreprinderi trebuie să fie deținute de stat. În opinia sa, acesta va deveni un element suplimentar de control asupra activității unor astfel de formațiuni.<sup>22</sup>

În doctrina dreptului internațional umanitar, ostilitățile sau operațiunile armate înseamnă un efort organizat al persoanelor care participă la o operațiune pentru a genera violență cu scopul exclusiv de a răni partea adversă. Merită subliniat faptul că participarea poate fi incriminată doar persoanei care participă direct la aceste operațiuni. Studiile internaționale fac totuși o distincție clară între „ostilități“, „război“, „operațiuni militare“ sau doar „operațiuni“.<sup>23</sup> La prima vedere pare că, în conformitate cu dreptul internațional, toți acești termeni sunt sinonime. Cu toate acestea, legalitatea actelor descrise de aceste cuvinte este definită de circumstanțele fiecărei situații în particular.

Realizînd o analiză sumară a procesului de reglementare a relațiilor sociale ce țin de utilizarea serviciilor prestate de către companiile militare și de securitate private în cele două state putem constata că:

- atît în Ucraina, cît și în Federația Rusă serviciile acestui gen de companii sunt utilizate în diverse segmente ale procesului de asigurare a capacităților și capabilităților armatelor naționale.

20 <https://www.unian.net/politics/10869764-legalizaciya-chastnyh-voennyh-kompaniy-v-ukraine-v-rade-prodolzhaetsya-rabota-nad-zakonom.html>

21 Ibidem

22 <https://www.bbc.com/ukrainian/features-russian-43652084>

23 Melzer N., Interpretive Guidance on the Notion of Direct Participation in Hostilities under International Humanitarian Law. International Committee of the Red Cross, 2009, p. 43. [on-line]. [accessed 10.11.2021]. Available on Internet: <URL:<https://www.icrc.org/en/doc/assets/files/other/icrc-002-0990.pdf>>

- mediul academic, cît și o parte a elitei militare a acestor state conștientizează necesitatea iminentă de reglementare a statutului juridic al companiilor militare și de securitate private în general și a statutului juridic al angajaților în special, mai ales în cazul implicării directe a acestora în cadrul ostilităților.
- trecutul sovietic și abordările predominant etatice în ambele state supuse analizei nu permit sub nicio formă diminuarea sau atentarea la monopolul statului asupra utilizării forțelor armate în sensul asigurării securității statului.
- atît timp cît aceste entități activează în condițiile unui vid juridic sau sunt camuflante sub diverse activități private, statul își diminuează substanțial instrumentele de control asupra activității acestor companii și, indirect, potențează comiterea unui set vast de ilegalități, mai ales în cadrul unui conflict armat.
- realitățile cotidiene ne demonstrează faptul că necesitatea edificării unei reglementări juridice exprese a fenomenului companiilor militare și de securitate private în cele două state este incontestabilă. Diferită poate fi doar abordarea și procedura.

# FABRICA DE POLITICI DE RECONCILIERE ÎN ZONA MEDITERANEANĂ: JUSTIȚIA TRANZIȚIONALĂ CA MODEL DE GESTIONARE AL UNUI TRECUT VIOLENT (PARTEA I)

**Vitalie GAMURARI**, doctor în drept, conferențiar universitar (ORCID: 0000-0003-3634-8554)

**Abdelaziz MUKHTAR**, doctorand, ULIM (ORCID: 0000-0001-7576-8733)

## ***THE RECONCILIATION POLICY FACTORY IN THE MEDITERRANEAN AREA: TRANSITIONAL JUSTICE AS A MODEL FOR MANAGING A VIOLENT PAST (PART I)***

*The Maghreb space was and remains a specific one, conservative and little affected by European democratic processes, despite the fact that it has secular traditions with European states, especially with France, Spain and Italy. The last decades of the 20th century have radically changed the mentality of the class politics of this region, including thanks to external factors, but also internal ones, dictated by the visions of the new generation influenced by Western democratic values. However, the reconciliation process of the Maghreb countries' societies cannot be viewed outside of the evolutionary processes that strongly influenced the respective political regimes and produced major effects on the progressive changes in the interest of the citizen. At the same time, we cannot examine the respective societies as a package, each of them having its own traditions, be it political, legal, cultural or social. In such conditions, the practice accumulated by the Maghreb countries in the implementation of transitional justice, the final objective being national reconciliation, is of increased interest for post-conflict societies, including the Republic of Moldova.*

**Key words:** *Maghreb countries, transitional justice, national reconciliation, truth commission, reforms, victims.*

*Spațiul Maghreb a fost și rămâne a fi unul specific, conservatist și puțin afectat de procesele democratice europene, în pofida faptului că are tradiții seculare cu statele europene, în special cu Franța, Spania și Italia. Ultimele decenii ale secolului XX au schimbat cardinal mentalitatea clasei politice ale acestei regiuni, inclusiv grație factorilor externi, dar și ai celor interni, dictată de viziunile noii generații influențate de valorile democratice occidentale. Totuși, procesul de conciliere ale societăților Țărilor Maghreb nu poate fi privit în afara proceselor evolutive ce au influențat puternic regimurile politice respective și au produs efecte majore asupra schimbărilor progresive în interesul cetățeanului. Totodată, nu putem examina la pachet societățile respective, fiecare dintre ele având tradițiile sale, fie că este vorba despre cele de ordin politic, juridic, cultural sau social. În astfel de condiții prezintă interes sporit pentru societățile post-conflict, inclusiv pentru Republica Moldova practica acumulată de Țările Maghreb în implementarea justiției tranziționale, obiectivul final fiind concilierea națională.*

**Cuvinte-cheie:** *Țările Maghreb, justiția tranzițională, conciliere națională, comisie pentru adevăr, reforme, victime.*

### ***Introducere***

Pornind de la faptul că justiția tranzițională este un concept relativ nou, nu putem ignora că acesta este în același timp universal. În acest sens, remarcăm că, studiile în materia justiției tranziționale sunt larg răspândite găsim-le atât în Africa (Africa de Sud, Egipt, Libia, Maroc, A Alger, Tunisia), America Latină (Columbia, Argentina, Guatemala, Chile), Asia (Cambogia, Timorul de Est) dar și în Europa (Bosnia și Herțegovina, Spania, Kosovo, Irlanda de Nord). Un aspect important îl reprezintă faptul că domeniul justiției tranziționale este unul interdisciplinar, fiind în mare parte componentă a dreptului internațional public cu elemente pregnante ale dreptului internațional umanitar, fapt ce rezultă din analizele făcute de-a lungul timpului de experți în domeniul justiției tranziționale, incluzând în această categorie a experților inclusiv juriști, istorici, politologi etc.

#### ***Idealurile promovate de „primăvara arabă” în lumina instituțiilor justiției tranziționale***

Vom încerca dsă analizăm efectele justiției tranziționale în lumea arabă din prisma „primăverii arabe” declanșate în 2011, analizând obiectivele și sarcinile justiției tranziționale în țările arabe ce au condus la efectele procesului prin care au fost implementate mecanismele justiției tranziționale în aceste țări. În prezentarea și analiza formelor și metodelor de implementare a justiției tranziționale avem în vedere scopul acesteia, care constă în restaurarea demnității victimelor și instaurarea încrederii reciproce între grupurile antagoniste. Însă, un asemenea proces este extrem de anevoios și considerăm că trebuie să implice întreaga societate, respectiv autoritățile publice și societatea civilă.

Problemele cu care se confruntă societățile ce au trecut printr-un război civil sau au fost afectate de regimuri autoritare, au trezit largi discuții privind oportunitatea instituirii unor Comisii pentru Adevăr și Reconciliere (CAR), activitatea cărora ar asigura procesele de consolidare a societăților respective în perioada de tranziție.<sup>1</sup> Dat fiind, că atât teoria, cât și practica dreptului internațional umanitar, recunosc drept imperativă abordarea prin care înainte de a porni procesul de reconciliere este necesar de a prezenta informația reală privind infracțiunile comise în perioada anterioară, fapt ce va trebui confirmat de aceste Comisii. Totuși, acest proces pare a fi unul destul de complex. Însă, în lipsa unor reforme instituționale, care ar fi în stare să prevină revenirea la astfel de violențe, este problematic să ne imaginăm realizarea obiectivelor promovate de justiția tranzițională.

În același timp, arătăm că, printre obiectivele justiției tranziționale se enumeră crearea unor structuri eficiente, pentru a acorda încredere instituțiilor publice, inclusiv prin restabilirea statului de drept. Așadar, acest obiectiv ar putea garanta eliminarea condițiilor ce au permis posibilitatea aplicării represaliilor, dar și să asigure punerea

1 Reflecție asupra justiției tranziționale de N'taho Désitée Florine și Victoire Roxann Odoukpe [on-line] [http://www.memoireonline.com/07/10/3695/m\\_Reflexion-sur-la-justice-transitionnelle8.html](http://www.memoireonline.com/07/10/3695/m_Reflexion-sur-la-justice-transitionnelle8.html) (consultat la 13.09.2022).

sub urmărire și aducerea în fața justiției a persoanelor ce au comis fapte ilegale, care au contribuit la divizarea societății respective. Evident că nu putem vorbi despre un singur instrument — trebuie aplicate și implementate atât CAR, cât și reformele instituționale, ambele contribuind eficient la procesul de reconciliere națională.<sup>2</sup>

În plan politic justiția tranzițională cuprinde mecanisme ale justiției penale (de urmărire) și mecanisme non-judiciare de căutare a adevărului, a reparațiilor, inclusiv indemnizația pentru victime, reforme instituționale și conservarea memoriei colective naționale. Definiția propusă de Secretarul general al ONU în 2004 face sinteza unui sumar produs în anii 1990 — începutul anilor 2000 de diverși experți internaționali care au încercat să repare efectele conflictelor armate din trecut.

Justiția valorizată de promotorii justiției tranziționale retrimite la o justiție reconstructivă sau restaurativă centrată pe reparație. În acest context, victima joacă un rol important în măsura în care ea ar beneficia din partea autorului încălcărilor diferitor forme de reparații. Pentru mai multe detalii a se vedea Jennifer J. Llewellyn (2006) privind geneologia justiției reconstructive.<sup>3</sup>

Creată prin lege organică la 24.12.2013, această autoritate independentă a justiției tranziționale are ca obiectiv stabilirea responsabilității pentru execuțiile comise de regimul politic, începând de la independență.

### ***Obiectivele justiției tranziționale în Țările Maghreb***

Începând cu anii 1990, pentru a gestiona efectele negative ale unui război civil sau regim autoritar, majoritatea statelor marcate de violență politică au fost îndrumate de a pune în aplicare conceptul justiției tranziționale. Altfel spus, un fel de sau o formă de justiție care în conceptul său standard face referință la o serie de procese și mecanisme ce au ca obiectiv medierea societății trecute prin violențe, astfel, asigurând urmărirea și instaurarea justiției și reconcilierii.<sup>4</sup> Această definiție face referință la punerea în practică a diverselor practici ce aveau drept obiective crearea condițiilor pentru o reconciliere națională și a unei stabilități democratice în țările ieșite din situații de violență.

Semnificarea termenului „reconciliere“ nu vine de la sine și insistă a propos, asupra caracterului polisemic al acestei noțiuni, or, spectrul foarte larg ar putea descoperi politici cu conținut divers, chiar contradictoriu „pentru unii reconcilierea implică înainte de toate stabilirea unei securități minimale pentru fiecare parte prezentă. Acest unghi, noțiunea de reconciliere trimite la orice formă de aranjament mutual între foștii inamici. Din punct de vedere a acestei viziuni pragmatice alți au-

2 Gamurari V. „Justiția tranzițională în contextul reglementării conflictului transnistrean — între voința politică și soluțiile juridice (partea I)“. In: Studii Juridice Universitare. ULIM. № 1-2. Anul 2017, p. 11-22.

3 Sandrine Lefranc. La professionnalisation d'un militantisme réformateur du droit : l'invention de la justice transitionnelle. In : Droit et Société, 2009/3 (nr. 73), pp. 561-589 [on-line] <https://www.cairn.info/revue-droit-et-societe1-2009-3-page-561.htm> (consultat la 13.09.2022).

4 Gamurari V., op. cit., p. 12.

tori consideră natura transcendentă al unui proces, implicând între timp adevărul, justiția, iertarea și pacea.<sup>5</sup>

Descrierea reconcilierii ca o stare a societăților post-conflict sau ca proces evolutiv spre o astfel de stare problematică asupra existenței unei societăți atât de armonioase, mai puțin normale din punct de vedere ale mecanismelor de reglementare a violențe constituie o întrepriză normativă.<sup>6</sup> În rezultat, politicile de reconciliere formaliste de actorii justiției tranziționale au o puternică dimensiune descriptive vizând a produce consens politic sau restaurarea legăturii cotidiene și ordinare.<sup>7</sup>

În acest cadru „construcția democrației“ este prezentată ca o garanție a nerepetării încălcării drepturilor omului. Ea prevede prin reformarea legilor și a instituțiilor, în special în domeniul justiției și a securității și evident, prin intermediul diferitor proceduri de examinare a trecutului, de regulă prin intermediul instituirii unei Comisii pentru Adevăr.

Începând cu anii 1990, justiția tranzițională în diversele sale declinări, sa constituit într-o practică internațională profesională tot mai mult reglementată de instituțiile internaționale și ONG-rile specializate care aduc actorilor naționali modele de schimbări politice pentru a pune în aplicare un concept de reconciliere națională.<sup>8</sup>

Stabilind reguli și norme, astfel definitivând anumite principii, experții internaționali în materie de justiție tranzițională propun metode și forme de tratare al trecutului violent și fac presiuni asupra guvernelor pentru ca acestea să pună în aplicare măsurile preconizate.<sup>9</sup> Justiția tranzițională, astfel, este prezentată de promotorii săi ca o „știință de guvernare“ care revendică un conținut științific asupra unei maniere celei mai bune de tratare a trecutului și de tragere a lecțiilor ce se impun. Anume în numele acestei științe cu care reconciliatorii internaționali<sup>10</sup> intervin în spațiile politice locale pentru a judeca măsurile luate de guvernatori în tratarea violențelor politice din trecut, sunt idealizate metodele și mijloacele propuse. În final, acești experți propun regimurilor politice în tranziție bunele practici, furnizând resurse umane, propunând formațiuni sau organizând misiuni de expertiză pentru asigurarea justiției victimelor, inclusiv asigurarea non-repetării încălcărilor în masă a drepturilor omului și, ca obiectiv al procesului încercarea de a reconcilia autorii ale unor astfel de încălcări și

5 Idem.

6 Anne Bazin. De la lutte contre l'impunité à la reconnaissance d'un droit à la vérité: défis et ambiguïtés de la justice transitionnelle [on-line] [https://books.google.md/books?hl=en&lr=&id=zLw2DwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA191&dq=K.+Andrieu+2012+justice+transitionnelle&ots=PzE7ZPBr5Z&sig=zWIm8XO9EDW90O7ocbfjNrvUMHE&redir\\_esc=y#v=onepage&q=K.%20Andrieu%202012%20justice%20transitionnelle&f=false](https://books.google.md/books?hl=en&lr=&id=zLw2DwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA191&dq=K.+Andrieu+2012+justice+transitionnelle&ots=PzE7ZPBr5Z&sig=zWIm8XO9EDW90O7ocbfjNrvUMHE&redir_esc=y#v=onepage&q=K.%20Andrieu%202012%20justice%20transitionnelle&f=false) (consultat la 13.09.2022).

7 Idem.

8 Sandrine Lefranc, op. cit.

9 Idem.

10 Kora Andrieu et Charles Girard. „Guérir pour prévenir« : repenser la paix à travers les mécanismes transitionnels de justice et de sécurité. In : Quaderni 87. Printemps 2015, pp. 73-100 [on-line] <https://journals.openedition.org/quaderni/894> (consultat la 13.09.2022).

victimele pentru a contribui la consolidarea unei ordini democratice!<sup>11</sup> Instituțiile și ONG-le internaționale pot fi, în egală măsură, actori direcți ale proiectelor justiției tranziționale, acumulând informații și probe privind faptele ilegale sau prin pornirea unor anchete în raport cu populațiile afectate de încălcări ale drepturilor omului.<sup>12</sup> Pornim de la ipoteza că normele internaționale penetrează societăți afectate de jocuri politice și viziuni ale lumii care au un impact asupra acestor societăți în lumia tradițiilor și uzanțelor locale. Obiectivul acestui dosar vizează să producă efecte în raport cu modelele de circulație ale modelelor de reconciliere, asupra promotorilor săi și asupra manevrelor, astfel actorii locali să le aplice, acceptate sau să le respingă în contextul tradițiilor sudului și nordului mediteranian. Focalizarea pe această arie geografică ne pare la moment mai pertinentă decât la începutul anilor 1990, mai multe state din regiune, inclusiv cele apărute după destrămarea fostei Iugoslavii, Maroc, Tunis lansează o politică de reconciliere, făcând apel la principiile și instrumentele justiției tranziționale. Începând cu 2003, grupurile familiilor dispăruților algerieni întrețin contact cu Centrul internațional pentru justiție tranzițională de la New York, specializat în promovarea soluțiilor în materie de gestionare ale trecuturilor violente. Această organizație contribuie la documentarea încălcărilor drepturilor omului în diverse țări, inclusiv din Maghreb și atrage diverse grupuri locale în stabilirea responsabililor acestor încălcări, precum și protecția juridică ale persoanelor refugiate. A propos și Liban pornise procesul de punere în aplicare al unui dispozitiv de acest tip pentru a trata chestiunea dispăruților în perioada războiului civil.<sup>13</sup>

În egală măsură, acest apel la contribuire se articulează în jurul a două axe strâns legate între ele. Prima se interesează de practicile actorilor implicați în punerea în aplicare a justiției tranziționale (instituțiile și ONG-le internaționale, guvernantii, asociațiile pentru apărarea drepturilor omului etc.) la mobilizarea lor pentru a construi agende specifice, a elabora luarea unui angajament politic sau judiciar a situațiilor post-conflict și de a face să circule modele sau exemple particulare ca cele create de Comisiile pentru Adevăr,<sup>14</sup> astfel ca la efectele la nivel local ale justiției tranziționale asupra practicilor și discursurilor actorilor internaționali.

Altfel spus, este vorba nu doar despre analiza impactelor punerii în aplicare a normelor justiției tranziționale în spațiile naționale, dar, în egală măsură, de a gândi la maniera în care dinamicile locale constituite pentru actorii internaționali ai justiției tranziționale ce dețin experiență, își vor ajusta demersul și vor stabili câmpul de aplicare ale acțiunilor sale la noi domenii.

Cea de-a doua axă se raportează populațiilor afectate de procese ale justiției tranziționale, în special victimele, astfel, ca la asociații care se poziționează ca reprezentanții lor în diverse practici de mobilizare la care acești actori recurg pentru a revendica punerea în aplicare ale procedurilor justiției tranziționale sau să tindă să le implementeze.

11 Sandrine Lefranc, op. cit.

12 Anne Bazin, op. cit.

13 Kora Andrieu et Charles Girard, op. cit.

14 idem.

### *Circularea modelului Comisiei pentru Adevăr și Reconciliere*

Tratamentul cauzelor victimelor prin intermediul mijloacelor justiției tranzitionale este centrat pe aprobarea unei reconcilieri așteptată ca parte al unui proces pozitiv prin dispozițiile instituționale, printre care cel mai emblematic este modelul sud-african al Comisiei pentru Adevăr și Reconciliere.

O vastă literatură, mai mult sau mai puțin științifică, în jurul justiției tranzitionale prezintă Comisiile pentru Adevăr ca mijloc prealabil important pentru reconciliere. Acordând o tribună oficială victimelor prin oferirea ascultărilor publice, astfel având posibilitatea de a se expune fără a fi supuse unor represalii. În fine, conform promotorilor acesteia, victimele vor marca voința autorităților de a reaminti trecutul, astfel reprezentând o etapă importantă în stabilirea unei noi relații între stat și cetățeni. Asigurând dezbateri în societate asupra trecutului său, ele vor permite constatarea încălcărilor și vor asigura nerepetarea lor.<sup>15</sup>

Această viziune idealizează Comisiile pentru Adevăr, acordând în mod larg chestiunea implementării lor în spațiul național. Cu siguranță se va discuta, în funcție de configurație, politicile locale privind capacitatea acestui tip de instituție de a introduce un memoriu asupra trecutului violent și punerii în aplicare a mecanismelor de reparații, dispozitivelor judiciare în cazul camerelor speciale cum a fost în Tunis, de exemplu și/sau simbolic (muzee ale memoriei, comisii ale istoricilor, ceremonii de exhumare etc.). La acest subiect analiza în termeni de punere în aplicare a coalițiilor pro sau contra justiției tranzitionale dezvoltată de unii experți, poate oferi cheie pentru conștientizarea rezultatelor diferențiate către care orientează acțiunea comisiilor pentru adevăr. Diferența sa între trei tipuri de actori „rezistenței la normă“, „antreprenori instrumentali de norme“ și „credincioșii (ce se cred) ce aderă la norme“ și analiza asupra tipului de compromisiuni și de alianțe elaborate, apare în special plaudibil pentru a înțelege dinamicile proceselor fixate pentru reconciliere.

Promotorii internaționali ai justiției tranzitionale se confruntă cu acțiuni din partea actorilor locali, cum ar fi asociațiile pentru apărarea drepturilor victimelor, organizații ce promovează drepturile omului și justiția tranzitională, precum și susținătorii vechiului regim și noile elite create. Ei sunt atrași până la urmă să reacționeze la jocul acestor actori, trecând peste divergențele acestora, inclusiv aspecte privind finanțarea lor și a construcției eventualelor alianțe cu credibili ce aderă la norme. Lucrările asupra implicării directe a actorilor internaționali în politica cotidiană a justiției tranzitionale, inclusiv în funcționarea comisiilor pentru adevăr ar fi destul de binevenite. În argumentarea unui asemenea scenariu, solicităm în egală măsură aducerea de contribuții în interesarea de manieră în contextul în care aporturile naționale în jurul gestionării trecutului violent implică conținutul normelor justiției

---

15 Nour Benghellab. Des mythes aux réalités de la justice transitionnelle. Catharsis thérapeutique, (re)constructions nationales et légitimation politique [on-line] <https://journals.openedition.org/champpenal/9235> (consultat la 13.09.2022).



tranziționale, astfel, ca aceasta să poată evalua. Obiectivul este în special conștientizarea proceselor de construcție a cauzei victimelor de a demonstra că justiția tranzițională funcționează ca o categorie uneori prescriptivă și descriptivă, astfel, conținutul neavând capacitatea de a depăși anumite limite și de a examina condițiile și factorii unui posibil proces de lărgire.<sup>16</sup>

Cauza victimelor este mobilizarea eforturilor, consolidarea unei categorii aparte, recunoașterea, reparațiile și plata îndemnizațiilor, care sunt elemente structurante ale retoricii justiției tranziționale. La ieșirea dintr-un război civil sau dintr-un regim autoritar, la concretizarea noțiunii de victimă participă deseori, dar nu permanent, în jocuri în jurul politizării procesului justiției tranziționale. Ea poate produce careva efecte asupra unei revendicări concurențiale al statutului victimei de diverse categorii de populație. Această competiție victimară este între timp mai expresă ca victima „ideală” și ar trebui să fie iresponsabilă.<sup>17</sup> Or, lupta politică poate conduce că diverse categorii de victime să se afirme ca fiind mai legitime decât altele și, ca consecință să rămână fără reparații materiale și morale.<sup>18</sup> Prezentul dosar caută să pună precis sarcinile politice, sociale și simbolice, raportând solicitării de recunoștință ce emană de la populațiile victime. Acesta se întreabă între timp asupra capacității de a constitui colective care, interacționând cu instituțiile promotoare a justiției tranziționale, sunt mai mult sau mai puțin apte pentru a se reapropia normelor potențialilor parteneri internaționali ale acestora, astfel, de a vizibiliza propria lor cauză, a vedea să se poziționeze ca actori pe scena politică.<sup>19</sup> Se propune la fel de a dezvolta o reflecție asupra modalităților de includere în categoria de victime ale celor reperați sau de război, cum ar fi, de exemplu în Tunis, unde afirmarea de o retorică contra-revoluționară au făcut să evalueze conturile categoriei „martirilor revoluției”.<sup>20</sup>

Printre altele, puternic este constatarea că cauza victimelor se extinde la noi domenii. Se observă tendința de a include problematica de gen<sup>21</sup> și cele ale zonelor geografice marginalizate economic din cauza violențelor.<sup>22</sup> Participarea femeilor victime ale represiunilor la proces este principal considerat de ONG-i și instituțiile internaționale în calitate de pilon indispensabil al justiției ca fiind unul din obiectivele acestei reușite al procesului de reconciliere. Este vorba despre descrierea geneologică

---

16 Idem.

17 Kora Andrieu et Charles Girard, op. cit.

18 idem.

19 Sandrine Lefranc, op. cit.

20 Kora Andrieu. *Confronting the Dictatorial Past in Tunisia: Human Rights and the Politics of Victimhood in Transitional Justice Discourses Since 2011* In: *Human Rights Quarterly*. Vo l. 38, No. 2 (May 2016), pp. 261-293 [on-line] <https://www.jstor.org/stable/24738052> (consultat la 13.09.2022).

21 Idem.

22 Robert Chaouad. *Rendre justice après des violences de masse, un impératif fragile*. In : *Revue internationale et stratégique* 2013/2 (n° 90), pp. 165-170 [on-line] <https://www.cairn.info/revue-internationale-et-strategique-2013-2-page-165.htm> (consultat la 13.09.2022).

și de înțelegere a semnificării tipificării unei figuri a victimei fondate pe bază de gen și locul său, mai general, la chestiunea violențelor comise față de femei în țările din regiune. Ce ține de problematica de luare în calcul ale efectelor localizate de violențe, ea este obiectul începând cu anii 2000 de o atenție sporită din partea promotorilor justiției tranziționale. Maroc, urmărind exemplele altor țări, cum ar fi de exemplu, Guatemala (1997) sau Peru (2000), se lansase, începând cu 2005 într-un program numit „reparație comunitară“, asemănătoare cu cazul Tunis, redactorii legii privind justiția tranzițională au făcut din sarcina în termeni de „regiune-victimă“ o componentă a acțiunii Instanței pentru Adevăr și Demnitate, comisia tunisiană pentru adevăr. În egală măsură, dosarul va căuta oare să aprecieze contribuția relativ la modalitățile de participare și de construcție a categoriilor de victime colective prin examinarea actorilor susținători ai noțiunii „regiune-victimă“ acceptată de Instanța pentru Adevăr și Demnitate, care sunt instanțele care își asumă competența de a depune dosarele? Se integrează ele oare în rațiunile ONG-lor internaționale? În ce formă își construiesc ele argumentările? Care sunt criteriile definite de Instanța pentru Adevăr și Demnitate pentru a demonstra că o zonă geografică a fost victimă a unei discriminări economice intenționate din partea guvernanților? Sau și mai mult, care sunt formele de reparații propuse de Instanța pentru Adevăr și Demnitate?

### *Primele experiențe în materie de justiție tranzițională în Țările Maghreb*

Vorbind despre justiția tranzițională în țările Maghreb, ne punem întrebarea — la un deceniu după revoltele populare din 2011, ce a rămas din acest simbol, care pentru mulți era asociat cu lumea arabă ce apărea ca un mijloc de consolidare cu tirania din trecut pentru a stabili în final democrația și normalitatea? Ce prevede justiția tranzițională prin promisiunea de libertate și demnitate, care trebuie să devină acea verigă care ar uni rupturi politice fără precedent în condițiile unor decenii anterioare de regimuri autoritare? Justiția prea devreme a ocupat un rol important în evenimentele revoluționare după cum au mărturisit sloganele standard în cadrul manifestațiilor. Guvernele în tranziție s-au trezit în fața unor puternice presiuni populare, ceea ce făcea dificilă gestionarea efectelor încălcărilor, abuzurilor și crimelor ce au marcat nu doar regimurile căzute, dar, în egală măsură, perioada revoluționară propriu-zisă. Inspirându-se din alte experiențe, inclusiv ale vecinilor săi arabi, noile guvernări au încercat prin diverse mijloace (legi privind justiția tranzițională, comisii pentru adevăr, procese judiciare, reparații etc.) să răspundă acestor exigențe ale justiției, care apar ca precondiție tuturor dinamicilor de reconciliere în anumite societăți.<sup>23</sup>

Totodată, realizările în materie de justiție tranzițională sunt departe de a răspunde sacrificiilor populațiilor din regiune. Pe fondul de blocadă a tranzițiilor și a lipsei condițiilor pentru un viitor democratic, care ar fi trebuit să fie un final logic ale

23 Khadija Mohsen-Finan. Mémoires et réconciliations. In: Politique étrangère, 2007/2 [on-line] <https://www.cairn.info/revue-politique-etrangere-2007-2-page-307.htm> (consultat la 13.09.2022).

acestor revoluții, ale eforturilor de a impune o justiție și o conciliere bazate nu doar pe procese de constrângere. Unele măsuri s-au dovedit a fi chiar contraproductive, trezind clivaje sociale, violențe și insecuritate. În unele cazuri aceste eforturi au dus la sfârșitul represiunilor, dar și la revenirea la dictatură, uneori și mai distructivă. Or, Tunisia, de exemplu, fiind unica societate ce a supraviețuit primăverii arabe, soluțiile oferite populației sunt limitate printr-o reformă democratică de fațadă (a se vedea inexistența) — de la ascensiunea actorilor non-etatici mai mult sau mai puțin radicalizați (insurgenți, miliții, triburi etc.) care constituie obstacol pentru reconstrucția statului și la punerea în aplicare prin intermediul instituțiilor sale a unei justiții veritabile.

### *Primele experiențe aplicate*<sup>24</sup>

Nu există o definiție unică a justiției tranziționale, fiind o noțiune simplă tradusă din engleză *transitional justice*, care a fost acceptată ca normă cutumiară. Acest concept puternic legat de „tranzitologie” și studiul său asupra modalităților de depășire a autoritarismului și de revenire la democrație se impune după „războiul rece”, mai precis, la cel de-al treilea val de tranziție în America Latină unde a fost aplicată această formulă.<sup>25</sup> În jurul acestei justiții tranziționale au existat mai multe aspecte fundamentale referitor la tratarea trecutului de către societăți în situații post-conflict sau post-autoritarism din partea reprezentanților victimelor și manera în care justiția este văzută pe termen lung, favorizând pacea și reconcilierea. Lucrările asupra acestui subiect au dus la recunoașterea justiției tranziționale în calitate de disciplină cu o expertiză internațională recunoscută.<sup>26</sup>

În cazul în care acceptăm formula mai largă, justiția tranzițională trebuie să permită oricarei societăți, independent de specificul acesteia, să se privească în față și să se dezbaie de demonii săi pentru ca acesteia să nu poată compromite șansele prezente și viitoare de implementare a instituțiilor democratice. Traversând acest obiectiv, ea descoperă o dimensiune dublă — etică, prin căutarea adevărului, precum și a justiției și a recunoașterii socio-politice, vizând un obiectiv al păcii și stabilității.

Ea folosește o multitudine de instrumente care nu sunt în exclusivitate judiciare pentru a trata cicatricele unui conflict sau al unui regim violent. Procese asupra conducătorilor și călăilor, reparații acordate victimelor, amnistii, comisii pentru adevăr, reforme legislative și instituționale, selectarea personalului în calitate de funcționari publici, construcția memorialelor și muzeelor, comunicări etc. sunt inițiative ce-și au originea în justiția tranzițională, care, la rândul său, promovează valorile democratice.

24 Myriam Benraad. *La justice transitionnelle dans le monde arabe : fortune et infortune*. In : *Politique étrangère*, vol. 79, n° 3, automne 2014, pp. 151-161 [on-line] <https://www.ifri.org/fr/publications/politique-etrangere/articles-de-politique-etrangere/justice-transitionnelle-monde-arabe> (consultat la 13.09.2022).

25 Pierre-Yves Condé. *À l'épreuve de la violence, figures de la „ justice transitionnelle »*. In : *Droit et Société*, 2009/3 (nr. 73), pp. 549-559 [on-line] <https://www.cairn.info/revue-droit-et-societe1-2009-3-page-549.htm> (consultat la 13.09.2022).

26 Myriam Benraad, op., cit.

Africa de Nord și Orientul Mijlociu mult timp au fost considerate limite ale frontierelor pentru tranzitologie din națiunea unei persistențe al unui autoritarism atât de durabil, încât statele arabe au încetat treptat a mai fi considerate închise și deci, puternic ermetice în fața oricărei schimbări politice. Or, și cauza revoluționară din 2011 a venit să pună la bază această teză, dezvăluind în același timp amploarea problemelor legate de justiție în contextul tranziției. Totodată, mai multe experiențe puțin mediatizate au precedat în lumea arabă, traiectoria unor țări cum sunt Tunisia și Egiptul, precum și cele emblematică ale Marocului și Algeriei.

În cazul Marocului, menționăm, că începând cu 2004 regatul a pus în aplicare un proces de justiție tranzițională prin crearea unei instanțe pentru echitate și reconciliere (IER), împuternicite să se axeze pe încălcările drepturilor omului comise în Maroc în perioada anilor de plumb (1956—1999). Dotată cu resurse pentru îndemnizații victimelor și cu un personal judiciar solid (militanți, avocați, cercetători, jurnaliști, victime), IER și-a organizat lucrările într-o cooperare strânsă cu partidele, sindicatele și actori ai societății civile, pentru a garanta relevanța și legitimitatea. În total, au avut loc șapte audiențe publice, desfășurate în întreaga țară, retransmise la radio și TV, în scopul asigurării transparenței dezbaterilor. Cu susținerea comunității internaționale, IER a identificat în jur de 600 de dispăruți, 300 de civili omorâți în timpul manifestărilor și peste 170 de prizonieri de război decedați în timp ce se aflau în detenție. În noiembrie 2005, în raportul său final, ea solicita sporirea asistenței regiunilor defavorizate și afectate de represiune, închiderea unor închisori și pornirea unor reforme în contextul asigurării drepturilor fundamentale pentru a preveni noi atrocități.<sup>27</sup> Totuși, IER nu s-a ridicat la nivelul speranțelor avute. Ea până la urmă s-a transformat într-un simplu mijloc de legitimare internă, vizând să convingă marocanii că o reformă democratică a puterii era în proces în contextul succesiunii dinastice și a încoronării regelui Mohammed VI.<sup>28</sup> Mandatul acesteia a fost de scurtă durată, doar doi ani pentru anchetarea a mii de cazuri, inclusiv prin includerea cazurilor recente de încălcare a drepturilor omului, precum și dosarul Saharei Occidentale. Cu excepția reparațiilor acordate victimelor, măsură concretă și în orice caz uneori descrise ca un luat-dute, vizând să se asigure de tăcerea acestora, IER nu a beneficiat de o colaborare reală și satisfăcătoare din partea autorităților.

În Algeria, țară sufocată de un deceniu de război civil intenția statului a fost de a rupe totalmente cu trecutul prin intermediul unei amnistii inițiate în 1995 sub președinția lui Liamine Zeroual, mai târziu pusă în aplicare, începând cu iulie 1999, de succesorul său Abdelaziz Bouteflika cu ajutorul armatei. Această măsură, menită să readucă pacea, a suscitât rezerve, dar nu obiecții serioase, mai puțin la etapa inițială. O primă lege privind concilierea civilă, adoptată prin referendum în septembrie

27 Abdellah Labdaoui. Maroc l'IER : un transformateur politique ? [on-line] <https://www.editions-harmattan.fr/index.asp?navig=catalogue&obj=article&no=13432> (consultat la 13.09.2022).

28 Adelhamid Amin. Maroc : Le sombre bilan de l'Instance équité et réconciliation [on-line] <https://mouvements.info/maroc-le-sombre-bilan-de-linstance-equite-et-reconciliation/> (consultat la 13.09.2022).

1999, prin votul a 90% din votanți, a acordat imunitate judiciară tuturor celor ce au depus armele și au renunțat la violență, reducând pedepsele pentru crimele cele mai grave (masacre, violuri, mutilări, atentate etc.).<sup>29</sup> În ianuarie 2000 un decret de „harul iertător“ a mers și mai departe, absolvind grupurile islamice armate (GIA) — aproape o mie de combatanți din cei 5.500 care s-au predat aveau să beneficieze în șase luni de această măsură.<sup>30</sup> Sub presiunea victimelor autoritățile algeriene au finalizat între timp, prin instituirea în 2003 a unei comisii naționale consultative de promovare și de protecție a drepturilor omului, împuternicită să găsească miile de persoane dispărute, în număr de 6.000 conform raportului său final, pe care statul algerian ia considerat în toată această perioadă ca islamiști. În august 2005 a fost anunțat un nou referendum asupra Cartei pentru pace și reconciliere națională prezentată de Alger ca atașament al unui consiliu de conciliere civilă, vizând să întoarcă definitiv pagina terorismului. Această Cartă, intrată în vigoare în 2006 a oferit imunitate islamiștilor care și-au pierdut serviciul pe parcursul anilor 1990 și a dus la eliberarea a mai mult de 1.000 dintre aceștea, inclusiv membri GIA, exonerând militarii de orice răspundere pentru violențele comise. Astfel, puterea algeriană se prezintă ca un salvator al națiunii față de acei ce au încercat să o înlăture. Însă, asociațiile pentru apărarea victimelor și militanții pentru drepturile omului care nu au fost consultați, au reproșat guvernului, nefiind de acord cu instrumentalizarea procesului de reconciliere națională, denunțând anumite măsuri, deoarece ele favorizează revoltator impunitatea, apariția noilor structuri teroriste etc.<sup>31</sup> Grupul salafist propovăduirea și lupta (GSPC) a respins amnistia și devine Al-Qaida în Maghrebul islamic începând cu 2007, fiind un exemplu probant în acest sens.

### *De la „primăvara“ la „iarna“ justiției?*

Revoltele din 2011, toate axate pe o exigență de libertate și de demnitate, plasată contra unor sisteme represive și autoritare, conferă în mod de urgență justiției tranziționale o nouă actualitate în lumea arabă. În principiu, este și natural ca în Tunisia și Egipt, state societățile cărora au lansat mișcările revoluționare, să fie propuse primele măsuri pentru a contabiliza situațiile de revoltă din trecut, dar, în egală măsură și cele mai recente. Justiția tranzițională este în principiu departe de a fi remediu magic așteptat, traiectoriile tunisiene și egiptene reprezintă un amestec de idei și forme, dat fiind amploarea sarcinei și a costurilor mari imediate ale tranziției.

Între timp, la 14 iulie 2011 regimul lui Zine al-Abidine Ben Ali cade. Partidul său RCD (Adunarea Constituțională Democrată) este dizolvat. Tunisia a închis o pe-

29 A. Lamchichi. Algérie : referendum sur la „concorde civile« [on-line] <https://www.editions-harmattan.fr/index.asp?navig=catalogue&obj=article&no=3042> (consultat la 13.09.2022).

30 Décret présidentiel du 13 janvier 2000 [on-line] <https://www.joradp.dz/JO2000/2000/003/FP2.pdf> (consultat la 13.09.2022).

31 Jean-Pierre Peyroulou. Amnistie en Algérie: quand le pouvoir se reconduit dans l'impunité. In : *Esprit*, nr. 325 (6), Juin 2006, pp. 6-12 [on-line] <https://www.jstor.org/stable/24257713> (consultat la 13.09.2022).

rioadă de decenii de reprimare și de încălcări sistematice a drepturilor civile, sociale și economice (corupție, jaf, discriminare etc.). Partidele politice și societatea civilă s-au angajat rapid într-o serie de consultații privind justiția tranzițională, inclusiv pentru a judeca crimele comise în timpul revoluției și instituie comisii de anchetă. Ben Ali, care a fugit împreună cu anturajul săi în Arabia Saudită, a fost judecat prin contumace de rând cu mulți alți figuranți ai regimului, precum și ofițeri de rang înalt.

După mai multe procese și cereri de extrădare fără succes emise de noile autorități tunisiene, fostul dictator a fost condamnat în perpetuitate la capete de acuzare pentru violențe în timpul revoluției, la deturnări de fonduri și abuz la bunurile publice, astfel fiind recunoscut culpabil împreună cu clanul său.<sup>32</sup> În octombrie 2011 noua Adunare Constituantă adoptă o lege privind justiția tranzițională, în timp ce prin decret prezidențial la 19 iulie 2012 este format un minister pentru Drepturile omului și Justiția tranzițională, primul de acest tip într-o țară arabă. În pofida entuziasmului inițial, justiția tranzițională se confruntă în Tunisia cu dificultăți considerabile. Din start, eforturile sale sunt retrânse de tensiunile crescânde între islamiști și laici, ultimii apropiindu-se de partidul Ennahda, legați de Frații musulmani, iar ca efect este lipsa de reforme și o tentativă clară de subordonare a instituțiilor statului și a justiției. Lucrările de identificare a reponsabililor de abuz și de crime în timpul revoluției au fost un eșec, ignorând în special, cele comise de vechiul regim. În aceeași idee, procesele judiciare asupra lui Ben Ali, a apropiaților săi și a membrilor RCD au reușit, în principiu, doar să condamne pentru delictelor economice ale acestora și sunt astfel, percepute ca o simulare a justiției, o fațadă lipsită de credibilitate, vizâns în mare parte să calmeze opinia publică. Proiectul legislativ privind justiția tranzițională, redactat de o comisie mixtă constituită din membri ai societății civile și tehnocrați, are nevoie de timp pentru a produce efecte. Această lege a fost adoptată în decembrie 2013. În urma unei lungi crize, Ennahda a părăsit puterea în favoarea unui guvern de consensus, care ar facilita adoptarea unei legi fundamentale în ianuarie 2014. În iunie a fost inaugurată o Instanță pentru Adevăr și Deminitate (IVD), compusă din 15 membri și însărcinată pentru o perioadă de 4 ani cu anchetarea cazurilor de încălcare a drepturilor omului și a crimelelor comise între 1995—2013. A fost prevăzut că victimele vor primi îndemnizații fără discriminare geografică și că un ajutor va fi acordat regiunilor ce mai afectate.<sup>33</sup> Este destul de dificil să cunoaștem dacă IVD va fi în stare să reziste dificultăților de ordin politic, economic și de securitate care continue să planeze asupra Tunisiei și contra-revoluției condusă de agenții și adepții vechiului regim. O parte a populației pare a fi extrem de sceptică în raport cu rezultatele acestei comisii. În comparație cu Tunisia, cazul Egiptului este și mai

32 Tunisie : Le procès de Ben Ali et autres responsables accusés de meurtre de manifestants [on-line] <https://www.hrw.org/fr/news/2012/06/11/tunisie-le-proces-de-ben-ali-et-des-autres-responsables-accuses-du-meurtre-de> (consultat la 13.09.2022).

33 Hélène Flautre. Soutenir la justice transitionnelle en Tunisie [on-line] [https://www.liberation.fr/planete/2014/06/19/soutenir-la-justice-transitionnelle-en-tunisie\\_1045349/](https://www.liberation.fr/planete/2014/06/19/soutenir-la-justice-transitionnelle-en-tunisie_1045349/) (consultat la 13.09.2022).

puțin încurajator. Situația egiptiană a fost marcată în ultimele decenii de numeroase vârterjuri contradictorii, punând obstacol promovării unei justiții tranziționale și printr-o tendință de revenire la dictatură. De la plecarea lui Hosni Moubarak în februarie 2011, a fost evocată posibilitatea de a adopta o lege ce ar putea duce la crearea unei comisii pentru adevăr și de instituire a curților de justiție dedicate controlului din partea statului, în special MAI. În același timp, autoritățile interimare, ale Consiliului suprem al forțelor armate ale Fraților musulmani, au urmărit o strategie paradoxală de conciliere cu membrii fostului regim „reziduuri” în dialectul egiptian, destul de numeroși în cadrul sistemului judiciar și unii oameni de afaceri care erau fideli.<sup>34</sup> În timp ce reparațiile trebuiau să fie acordate victimelor din partea poliției și a forțelor de securitate, justiția egiptiană s-a limitat la procese neglijente asupra lui Moubarak și a aliaților săi, cum ar fi fostul ministru de interne Habib al-Adi. În aceste condiții fractura socială doar s-a amplificat, violența atingând un nivel înalt odată cu evacuarea președintelui Mohammed Morsi în iulie 2013.

### *O justiție tranzițională politizată*

Una din rațiunile esențiale ce explică nereușitele justiției tranziționale, începând cu evenimentele din 2011, este politizarea sa. Chiar și puțină familiarizare a societăților arabe cu principiile și practicile acesteia, totuși, justiția tranzițională a avut o imagine nu prea bună chiar din cauza asocierii sale cu democrația, noțiune concepută de unii ca fiind importată din Occident. Ea nu a putut să evite polarizările și manevrele politice, ducând în multe cazuri la ceea ce încerca să elimine — instabilitatea și riscul unei restaurări autoritare.

Fenomen asemănător este înainte de toate fructul de viziuni și lecturi antagoniste dezvoltate în jurul însăși noțiunii de justiție, nu doar între reprezentanții fostului regim și victime, dar, în egală măsură, deseori între victime însele. În Tunisia justiția tranzițională a atras de partea sa o parte semnificativă a populației, dar, în același timp, ea a trezit dezbateri intense în jurul problematicii privind excluderea politică a membrilor RCD. Pentru unii, abordarea integrală în plan politic ar reveni la injustiție. Or, numărul tunisienilor ce au avut contacte cu fostul partid aflat la putere, au beneficiat de avantaje mai degrabă prin constrângere decât printr-o alegere deliberată.<sup>35</sup> Faptul că justiția tranzițională acoperă întreaga istorie a țării din momentul independenței sale a fost printre altele, rău acceptat, traiectoria sa nerezumându-se la o serie de injustiții. Printre altele, ministerul de interne identic celui din epoca Ben Ali, continua să opereze ca un stat în stat și refuză să facă public unele arhive susceptibile de a atesta încălcările comise. În Egipt, culpabilii de abuz și de crime

34 Marion Guénard. L’Egypt a l’heure du retour des partisans de l’ancien régime [on-line] [https://www.lemonde.fr/international/article/2014/03/06/l-egypte-a-l-heure-du-retour-des-partisans-de-l-ancien-regime\\_4378521\\_3210.html](https://www.lemonde.fr/international/article/2014/03/06/l-egypte-a-l-heure-du-retour-des-partisans-de-l-ancien-regime_4378521_3210.html) (consultat la 13.09.2022).

35 Lamont, C. K., Boujne, H. Transitional Justice in Tunisia: Negotiating Justice during Transition. In: *Politička misao*, Vol. 49, No. 5, 2012, pp. 32-49 [on-line] <https://hrcak.srce.hr/file/146491> (consultat la 13.09.2022).

în avalul revoluției, au încercat prin diverse canale să obstrucționeze lucrul justiției pentru a nu se expune represaliilor sau pentru a menține puterea. Vizibil manipulată și influențată, justiția a atenuat gravitatea crimelor comise, la fel ca și amploarea violențelor poliției. Refuzul noilor autorități de a reforma aparatul de securitate și de a fixa un termen abuzurilor și torturilor a anulat între timp, însăși sensul ideii justiției în țară.

Pusă în aplicare de guverne în tranziție, expuse alternanțelor și rivalităților politice, justiția tranzițională amenință în realitate de a se transforma în instrument de răbunare și de destabilizare, inclusiv în Tunisia unde ea s-a văzut foarte devreme politizată și introdusă în dezbaterile electorale pentru a descredita opoziția. Reprezentanților Ennahda, victime ale regimurilor Bourguiba și Ben Ali, le place să se prezinte ca gardieni ai revoluției contra inamicilor săi, în special celor din partidul Nidaa Tounes (Chemarea Tunisului), care întrunește toți militanții RCD.<sup>36</sup> În Egipt, în procesul lui Moubarak s-a substituit într-un timp record guvernul lui Morsi, înlăturat de armată cu o susținere emblematică a judecătorului Adli Mansour, desemnat președinte *ad interim* până la alegerea mareșalului al-Sissi în iunie 2014. De aici, justiția egipteană s-a axat pe un vector privilegiat de represiune militară și de eliminare a opozanților, după cum demonstrează procesele în masă orchestrate contra partizanilor fostului președinte destituit, care au dus la sute de condamnări la moarte.<sup>37</sup> (*va urma*)

---

36 F. Djebali. La société civile tunisienne à l'épreuve de la révolution [on-line] [https://www.researchgate.net/publication/338791136\\_La\\_societe\\_civile\\_tunisienne\\_a\\_l'epreuve\\_de\\_la\\_revolution](https://www.researchgate.net/publication/338791136_La_societe_civile_tunisienne_a_l'epreuve_de_la_revolution) (consultat la 13.09.2022).

37 Warda Mohamed. Quand un juge égyptien condamne a mort 529 personnes d' un coup [on-line] <https://orientxxi.info/magazine/quand-un-juge-egyptien-condamne-a-mort-529-personnes-d-un-coup,0552> (consultat la 13.09.2022).



**DREPT PUBLIC**

**PUBLIC LAW**



## THEME DUTIES OF THE ELECTORAL BODIES IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA: CURRENT PROBLEMS

**Andrei SMOCHINĂ**, doctor habilitat în drept, profesor universitar (ORCID: 0000-0002-9010-3489)

**Ion CEBANU**, doctorand, ULIM (ORCID: 0000-0002-0995-5992)

*This article represents an analysis of the powers held by the electoral bodies of the Republic of Moldova during the elections. The categories of attributions are established, as well as the type of electoral bodies that directly manage the electoral process. Also highlighted is the role of polling station offices, electoral constituencies, but also the role of the Continuous Training Center in the Electoral Field attached to the Central Electoral Commission in training electoral officials.*

**Keywords:** elections, electoral bodies, the Central Electoral Commission, constituency electoral councils, electoral offices of polling stations, the Center for Continuous Training in the Field Electoral.

### **ATRIBUȚIILE TEMATICE ALE ORGANELOR ELECTORALE DIN REPUBLICA MOLDOVA: PROBLEME ACTUALE**

*Prezentul articol, reprezintă o analiză asupra atribuțiilor pe care le dețin organele electorale din Republica Moldova în perioada desfășurării alegerilor. Sunt stabilite categoriile de atribuții dar și tipul organelor electorale care nemijlocit gestionează procesul electoral. Deasemenea este evidențiat rolul birourilor secțiilor de votare, a circumscripțiilor electorale dar și rolul Centrului de Instruire Continuă în Domeniul Electoral de pe lângă Comisia Electorală Centrală în instruirea funcționarilor electorali*

**Cuvinte-cheie:** alegeri, organe electorale, Comisia Electorală Centrală, consiliile electorale de circumscripție, birourile electorale ale secțiilor de votare, Centrul de Instruire Continuă în Domeniul Electoral

The elections themselves represent a complicated process through which the democracy of contemporary states is built. The author Alexandru Radu rightly mentions that the foundation of modern society based on the principle of representation assumed major changes not only in terms of its political organization, through the practice of parliamentary elections, but also in the way of theorizing it. <sup>1</sup>Thus, elections as an institution of democracy experienced a natural evolution from the census vote to the full embrace of the principle of the sovereignty of the people. Today, the national legislation defines the elections — if no specification is made, the elections in the Parliament, for the position of President of the Republic of Moldova, in local

1 Alexandru R., Electoral Systems Typology and Functioning, edition-III added and revised, Bucharest, ed. Pro Universitaria, 2012, p. 8

public administration authorities, as well as referenda. The same notion refers to the actions of citizens, parties and other social-political organizations, electoral blocs, electoral bodies and other state bodies, aimed at drawing up electoral lists, nominating and registering candidates, carrying out electoral campaigning, voting and verifying voting results, as well as other actions elections undertaken in accordance with the legislation in force.<sup>2</sup> We note that the legislator includes in the notion of elections including those of the local public administration authorities, we also emphasize that from the content of the normative regulation we deduce that the elections are characterized by a series of actions of some actors that fulfill certain goals.

**The actuality** of the issue that this article addresses is related to the latest normative changes approved by the Parliament, but also to the diversity of powers with which the electoral bodies in our state are endowed, their efficiency in the administration of elections, as well as the need for changes in this sense for to allow the clear establishment of the role of electoral bodies and electoral officials in the process of free and effective elections.

**The aim** pursued is to propose a relevant and broadest possible analysis of the spectrum of powers of the electoral bodies, as well as making proposals regarding the institution of the electoral bodies from the perspective of the needs that our state is currently facing.

Seeking to highlight the actors directly involved in the process of holding local elections, we will emphasize the fact that in the specialized literature there is no unanimity of ideas in this sense, being involved in such a complicated process a lot of actors including: bodies of the administration central and local, citizens with the right to vote, media, civil society, candidates and last but not least the electoral bodies. Therefore, we will look for you in the following to analyze the main attributions of the latter in the context of the latest legislative changes. The system of electoral bodies includes: **the Central Electoral Commission, the constituency electoral councils and the electoral offices of the polling stations.**

**The Central Electoral Commission** was made up of 9 members, who are still active today: one member was appointed by the President of the Republic of Moldova, the other 8 members were appointed by the Parliament of the Republic of Moldova, respecting the proportional representation of the majority and the opposition. The nominal composition of the Central Electoral Commission was confirmed by the decision of the Parliament, with the vote of the majority of the elected deputies. This is a legal entity, it has its own budget, bank account and seal with the image of the state coat of arms.<sup>3</sup> Currently, the draft law on the Electoral Code with no. is registered and voted in two readings in the Parliament of the Republic of Moldova. 288 registered on 13. 07. 2022 which in art. 20 establishes that the central electoral

---

2 The Electoral Code of the Republic of Moldova no. 1381 of 21.11.1997, published MO no. 451-463 of 20.12.2017, art. 1

3 Ibid., art. 16

body will be composed of 7 members, appointed as follows: one member by the President of the Republic of Moldova, two members by the Parliament of the Republic of Moldova respecting the proportional representation between the majority and the opposition, two members by the Government of the Republic of Moldova and two others by to the Superior Council of Magistracy.

Thus, we observe the legislator's tendency to reduce the composition of the central electoral body and introduce the body of magistrates into the composition of that commission. We consider this trend a beneficial one that can lead to the professionalization of the central electoral body, but it is a half reform because we notice that 5 out of 7 members will be appointed by political bodies of the central administration, therefore most of the CEC members are at risk of being appointed on political criteria, thing which contradicts the spectrum of attributions of this electoral body but also its mission. Therefore, we observe the trend of professionalization of the central electoral body, but not of depoliticization.

Currently, the president, vice president and secretary of the Central Electoral Commission were elected from among the members of the Central Electoral Commission with the majority of votes from the total number of its members. The election meeting of the president, vice-president and secretary of the Central Electoral Commission was presided over by two members of the Central Electoral Commission, elected by a simple majority of votes of its members, whose task was to supervise the procedure for debating the candidates and electing the president, the vice-president and the secretary of the Central Electoral Commission, and the results were recorded in a report.<sup>4</sup> For comparison, the new Electoral Code provides for the increase of the mandate of the members of the commission from 5 to 7 years, the permanent position of vice-president is cancelled, and the election of the president and secretary of the commission involves the secret ballot procedure, the winner being the one who obtained the absolute majority. Therefore, we observe in the new electoral legislation the tendency to reduce the number of members of the Central Electoral Commission (CEC), the elimination of the position of vice president, the appointment of two out of seven members from the Superior Council of Magistracy and an increase in the term of office of CEC members. All these regulations bring a dose of professionalization to the composition of the central electoral body but leave room for interpretation regarding the extension of the term of office from five to seven years, or the argument brought by the members of the legislative body that in this way it will be broken from the mandate of the organs of state power it has no legal basis since the parliament, the president and the government of the Republic of Moldova have a mandate of 4 years, while the current mandate of the members of the CEC is 5 years.

Regarding the basic attributions of the CEC after researching the normative regulations, in our opinion they can be divided into two basic categories :

---

4 Ibid., art. 17

- a) attributes by regulatory field;
- b) attributions depending on the time of their exercise.

The first category includes attributes with a general character such as:

- studies the method of organizing and holding elections with the aim of perfecting the legislation and electoral procedures;
- submits proposals to the Government and the Parliament regarding the feasibility of making some changes in the electoral legislation;
- elaborates regulations and instructions aimed at perfecting the electoral procedures;
- ensures the compilation and verification of electoral lists, collaborating for this purpose with central and local public administration authorities, with the Ministry of Foreign Affairs and European Integration, with diplomatic missions and consular offices<sup>5</sup>

According to the new regulations, attributions such as:

- constitute constituency electoral councils of the second level with permanent status and appoint their presidents;
- Determining contraventions and concluding minutes under the terms of the Conventional Code;
- It has the right of access to information held by public authorities at all levels and to state registers, as well as to data held by private institutions and licensed banks, including personal data.<sup>6</sup>

Therefore, we note that this category includes a wide spectrum of attributions, different in terms of regulatory, organizational, regulatory, and administrative nature. As for the new regulations in this chapter contained in the draft of the new Electoral Code, they enable the central electoral body to expand its scope of activity as a control body and allow the establishment of new permanent electoral functions at the territorial level.

Also in the first category are the powers of supervision and control regarding the financing of political parties and electoral campaigns, thus the Central Electoral Commission has the following powers:

- elaborates and issues the normative acts necessary for the application and compliance of the legislation regarding the financing of political parties and electoral campaigns;
- elaborates guidance documents (forms, guides, methodological norms) for the purpose of assisting financial activity and training political parties and electoral competitors regarding their rights, obligations and responsibilities in the financial administration process;
- collects and systematizes the annual reports on the financial management of political parties, reports on the audit of political parties and reports on the financing of electoral campaigns presented by electoral competitors;

---

<sup>5</sup> Ibid art. 22

<sup>6</sup> 288.2022.ro (2).PDF ( accessed on 07.12.2022) price the new Electoral Code, approved in the two readings by the RM parliament , art. 25

- ensures the publication on its official page of information and annual reports on the financial management of political parties, as well as reports on the financing of electoral campaigns;
- apply or request the application of sanctions, provided by the electoral legislation and Law no. 294-XVI of December 21, 2007 regarding political parties, for the violation of the legislation regarding the financing of political parties and electoral campaigns, notify the competent bodies regarding violations that are liable to contraventional, criminal liability or regarding the violation of fiscal legislation;
- cooperates and provides informational assistance in the development of independent studies to monitor the financing of political parties and electoral campaigns<sup>7</sup>

In the case of these attributions, we note that in the new regulations the attributions from the old normative regulation have been preserved, this fact emphasizes on the one hand the importance of the procedure for financing parties, independent candidates, electoral blocs, etc., in order to respect the legitimacy of public power but also to prevent acts of corruption of voters or financing of political actors with the aim of undermining the rules of a democratic society.

As for the second category attributions or attributions classified depending on the time of their exercise, in our opinion they in turn can be divided into attributions that refer to the period of time outside the time of the electoral campaigns of which the attributions of a general nature are part, including those of financial supervision and control and attributions during the electoral period, where the Central Electoral Commission directly has the following basic attributions:

- coordinates the activity of all electoral bodies in order to prepare and conduct the elections under the conditions of this code;
- supervises the execution of the provisions of this code and of other laws that contain provisions regarding the conduct of elections;
- based on the data presented by the Public Services Agency, publishes the list of parties and other social-political organizations that have the right to participate in elections, registers candidates and their trusted persons in the case of parliamentary and presidential elections;
- establishes the model of ballots, of the basic electoral list, of the supplementary list and of the one for voting at the location, of the minutes of the meetings of the councils and electoral offices, of the declaration regarding the income and property of the candidates and other documents that relate to the conduct of the elections, as well as the model of the ballot boxes and that of the stamps of the electoral councils and offices;
- ensures the monitoring of compliance with the principle of equality between women and men in the electoral campaign for parliamentary elections and for local elections;

---

<sup>7</sup> The Electoral Code of the Republic of Moldova no. 1381 of 21.11.1997, published MO no. 451-463 of 20.12.2017 art. 22

- takes stock of the elections throughout the country and, as the case may be, submits the report on the results of the elections to the Constitutional Court;
- ensures the training of electoral officials and provides voters with electoral information through the mass media and at any time upon request;
- examines the requests and appeals on the decisions and actions of the constituency electoral councils and the electoral offices of the polling stations, adopts executive decisions on them;
- secure the conduct of the second round of voting, of repeated voting, of early, new and partial elections, under the conditions of this code;
- collects information regarding the presentation of voters to the polls, makes the preliminary totals of the elections and brings the final results to public knowledge;
- apply the sanctions provided by this code for the violation of the electoral legislation and the one regarding the financing of political parties and electoral campaigns.<sup>8</sup>

Therefore, we note that this category of attributions has an organizational nature of the election process that is complex and imposes a series of regulatory, sanctioning, pecuniary and statistical actions. The Parliament of the Republic of Moldova has kept the attributions from this category in the new electoral regulations, with certain particularities, thus, in the amendments approved by the Parliament of the Republic of Moldova in two readings through draft law no. 288 of 13.07.22 in article 8, the central electoral body is granted the right to increase the voting period from one day to two days (Saturday and Sunday), this fact can be established by the decision of the CEC for certain electoral constituencies or voting sections with at least 25 days before the election day. Although this legislative innovation has a permissive character and is probably introduced with the idea of unlocking certain situations when polling stations (especially from outside the Republic of Moldova) cannot cope with the large number of voters, this right granted to the Central Electoral Commission can turn into an abuse in the conditions in which the central electoral body remains politicized, also in such conditions it is practically impossible to preserve the uniform character of the voting process, including a problem of securing the ballots and which ultimately risks canceling the legitimacy of the election process as a whole.

As can be seen from the normative spectrum, the CEC has a wide range of responsibilities in the process of conducting the elections but also in the periods between the electoral polls, being the central electoral body it has a permanent activity and is assisted by an apparatus composed of civil servants and financed from the state budget . At the same time, the Central Electoral Commission founded the Center for Continuous Training in the Electoral Field, attached to the Central Electoral Commission (CIDE) , which is a legal entity, has administrative and financial autonomy and operates based on its own regulations. The purpose of its establish-

---

8 Ibid., art. 26



ment is the training and qualification of electoral officials, including the people from the Register of electoral officials, their continuous professional improvement, the subjects involved in the electoral process in the Republic of Moldova, as well as other interested persons.<sup>9</sup> CIDE performs the following functions:

- elaborates professional development programs for members, including potential members of electoral bodies and officials employed in their apparatus, including based on the information held in the Register of Electoral Officials;
- develops training programs for representatives of political parties, media institutions, NGOs (including observer organizations), observers and voters;
- elaborates and implements programs for testing and certification of trained persons;
- issues appropriate qualification certificates;
- elaborates, annually, the project of the activity plan taking into account the plans and needs of the Central Electoral Commission and submits it for approval to the Central Electoral Commission;
- prepares for CEC approval annual reports regarding the fulfillment of activity plans;
- elaborates recommendations, proposals, methodical materials regarding the training activity in the electoral field and increasing the level of electoral culture of the actors involved in the organization and conduct of the elections;
- conducts conferences, seminars, courses and other activities related to the statutory purposes;
- creates partnerships with institutions from the country and abroad in order to exchange experience in the field of professional training of electoral officials;
- participates in election monitoring missions in the country and abroad. Analyzes and generalizes the national and international experience of holding elections and referenda;
- elaborates and disseminates didactic and informative materials, studies, methodological and scientific researches in the field of competence;
- collaborates with educational institutions for training in the electoral field.<sup>10</sup>

Therefore, from the attributions of the CIDE it is noted that this body has the role of an electoral training institution, thus the central electoral body responding to a basic requirement for the conduct of an electoral campaign in which the actors involved have the possibility of training and information regarding electoral rights or obligations, but also the procedures specific to the given field.

**Level I and II Constituency Electoral Councils.** Under the old law, for the elections of local councils and mayors, each district, administrative-territorial unit with special status, city (municipality), sector, village (commune) constituted a single electoral constituency. The city (municipal), sector, village (communal) electoral con-

<sup>9</sup> Decision of the Central Electoral Commission no. 1030 of 09.12.2011, point 9

<sup>10</sup> Ibidem, point 12

stituencies were established by the constituency electoral councils of the second-level administrative-territorial units of the Republic of Moldova at least 45 days before the election day. The city (municipal), sector, village (communal) constituency electoral councils were established by the constituency electoral councils of the second-level administrative-territorial units of the Republic of Moldova at least 40 days before the election day. In case of holding new or partial elections, the constituency electoral councils were constituted by the Central Electoral Commission.<sup>11</sup>The new regulations in this chapter approved by the legislator and waiting to enter into force provide that the Central Electoral Commission constitutes the electoral councils of the second level constituencies which are permanently active and are made up of an odd number of members, of at least 7 and maximum 11 people. It also emerges from the new electoral provisions that the president of the second-level constituency electoral council is a permanent position, the composition of each such council is approved by the CEC, and the appointments of the members in the respective body, during the election process, are made by the court in a whose radius is the respective electoral council (two members), the local council of the second level (two members) and one member is appointed by each party in the Parliament of the Republic of Moldova.

The first-level electoral councils are constituted by the second-level electoral councils for the organization of elections, according to the new electoral provisions.

In the case of elections and referendums, the candidacies of 2 members of the first-level constituency electoral councils are proposed by the first-level local council, and if these proposals are missing, they are appointed by the Central Electoral Commission from the number of people included in the Civil Service Register electoral. The candidacies of the other members are proposed by the parties and other social-political organizations represented in the Parliament on the date of the constitution of the constituency electoral council, one from each party or other social-political organization, and if it is not enough, the remaining number of members is completed by the Central Electoral Commission, from the Register of electoral officials. To the extent possible, people with higher legal studies are included in the constituency electoral councils.

For the activity during the electoral period, the officials of the constituency electoral council apparatus benefit from an allowance, calculated on the basis of the average salary in the economy for the previous year and paid from the financial means allocated for the elections. The officials of the constituency electoral council apparatus, relieved of their duties from the permanent workplace in the budgetary institutions, their salary at the permanent workplace is maintained.<sup>12</sup>Thus we observe that the new tendency of the legislator is the establishment of bodies at the local level with a permanent character such as the second-level electoral councils, this fact will make permanent the activity of the electoral bodies at the level of the localities of

---

11 The Electoral Code of the Republic of Moldova no. 1381 of 21.11.1997, published MO no. 451-463 of 20.12.2017, art. 131

12 Ibid., art. 28

the Republic of Moldova, will branch and expand the activity of the central electoral body and finally will institutionalize the electoral body of the state. We must also note that these electoral bodies, on the one hand, benefit from their own apparatus throughout the electoral campaign until election day, and on the other hand, they are financially insured through allocations from the state budget distributed by the central electoral body, in as regards the degree of professionalism of the officials who work in the respective electoral councils if until now there was no clear mechanism in this sense only by including the respective members in the electoral officials register and training them through the Central Electoral Commission, the new electoral legislation offers to a greater extent advanced the possibility of qualification for the fulfillment of their duties, by introducing the obligation for the members of the electoral councils to have attended the courses offered by CIDE and to have certificates in this sense, as well as the officials who assist them. We consider it appropriate the possibility of permanentizing the electoral bodies at the territorial level, as well as imposing the certification of the qualification of their members, but as regards the composition of these bodies, this remains politicized, a factor that for a society emerging from a totalitarian regime does not bring any benefit to the edification of the rule of law, or the respective electoral bodies play a fundamental role in the organization of electoral processes at the territorial level through the wide spectrum of attributions they possess, among which, some of the most important are:

- constitute the electoral offices of the polling stations and supervise their activity, organize instructions for their members, propagate the voting procedure and the importance of voting;
- distributes financial means to the electoral offices of the polling stations;
- examines the communications related to the organization and conduct of the elections, received from the local public administration authorities, the heads of enterprises, institutions and organizations;
- ensures the supply of the electoral offices of the polling stations with forms for the electoral lists and minutes, with ballot papers.;
- registers independent candidates and lists of candidates from parties and other social-political organizations, electoral blocs in local elections, brings information about them to the public;
- ensures public access to declarations regarding the income and property of electoral competitors, publishes reports on the financing of electoral campaigns, in accordance with the provisions of this code;
- decides to relieve the members of the first-level electoral councils and electoral offices from their permanent job duties during their activity in these councils and offices, proposes to relieve the members of the second-level electoral councils from their permanent job duties;
- totals the results of the elections in the constituency, presents the relevant documents to the Central Electoral Commission and ensures the publication of the voting results in the local press;

- collects information from the electoral offices of the polling stations regarding the presentation of voters to the polls, the totalization of the preliminary results of the elections and submits them to the Central Electoral Commission;
- examines requests and appeals on the decisions and actions of the electoral offices of the polling stations, on the actions/inactions of the electoral contestants, as well as those related to the financing of independent candidates in local elections and adopts executive decisions regarding them.<sup>13</sup>

In addition to the old attributions, the new electoral regulations contain a fundamental attribution for local elections, namely :

- declares the elected candidates, assigns and validates simultaneously with the confirmation of the legality of the local elections, the mandates of the elected mayors and local councilors, confirms the list of alternate candidates, with the adoption of decisions in this regard.<sup>14</sup>

Therefore, we note that the local electoral body, in addition to the attributions specific to the organization and conduct of the elections, will also fulfill the attributions that belonged to the court of awarding mandates to local elected officials and validating local polls. On the one hand, through such legislative reforms, we understand that the attributions of the electoral bodies have been extended, but there remains the danger of an excessive institutionalization of some bodies that almost did not exist until the present time, such as the constituency electoral councils that will organize the election process, will, if necessary, sanction the actors involved in elections and all these bodies will total the voting results and validate the election process. Even if, from a theoretical point of view, all these processes fall perfectly within the limits of the constitutional norms, the way of practical implementation of these innovative rules for the electoral system in the Republic of Moldova remains unknown.

**The electoral offices of the polling stations**, most often during the elections the citizen with the right to vote comes into direct contact specifically with the officials of these bodies, because the direct exercise of the vote takes place specifically in the voting stations, established on the basis of the decisions of the electoral councils. Thus , in order to carry out the voting and the counting of the votes, the electoral constituencies are divided into polling stations for which polling station offices are established with the following main attributions:

- keeps the electoral lists, ensures their integrity and the ballots;
- examines requests related to inaccuracies in electoral lists, makes the necessary changes in them and issues certificates for the right to vote to voters who will not be at home on election day;

---

<sup>13</sup> Ibid., art. 29

<sup>14</sup> 288.2022.ro (2).PDF (accessed on 07.12.2022) price the new Electoral Code, approved in the two readings by the RM parliament, art. 37

- draws up additional electoral lists, including in them the persons who vote based on the certificates for the right to vote, as well as the persons who, for certain reasons, were not entered in the basic electoral lists;
- informs the population living on the territory of the polling station of the date and place of voting, ensures the preparation of the polling station, the installation of ballot boxes and voting booths, organizes voting on the set day, takes measures to ensure order in the polling station premises;
- totals the results of the elections in the polling station, draws up the minutes and reports and sends them, together with all the ballots, to the constituency electoral council;
- examines requests and appeals regarding the organization and holding of elections, adopting decisions on them, copies of which are attached to the office's report;
- submits to the constituency electoral council the data regarding the presentation of the citizens to vote, as well as the data necessary for the totalization of the preliminary results of the elections;
- ensures the access of voters, observers and electoral contestants to the information from the State Register of Voters and electoral lists.<sup>15</sup>

We will also mention that these bodies also have a president and secretary of the polling station office who are elected at the first meeting from among the members of the voting station office. Usually the headquarters of these electoral bodies are in the premises of institutions that belong to the public administration such as educational institutions, medical institutions, etc. They are active during the elections and practice shows that the polling station offices are most often staffed by operate within the respective institutions. The innovation of the new regulations is presented by the fact that members of polling station offices will only be able to be people who have attended training courses and are certified in this regard.

In general, the activity of the electoral bodies according to their attributions has a collegial character, the decisions in the most important fields being taken with the majority of the votes of the members who are part of these bodies. Along with the right of the parliamentary parties to appoint members to the respective electoral bodies, we believe that their activity has been affected and the degree of impartiality and independence regarding their decisions has been minimized.

Regarding our **recommendations**, we could summarize them in a few theses, among which:

For the Central Electoral Commission, a permanent cooperation with the political parties, both parliamentary and non-parliamentary, not only in the electoral campaigns but also outside them, in order to debate the practical issues they face,

---

15 The Electoral Code of the Republic of Moldova no. 1381 of 21.11.1997, published MO no. 451-463 of 20.12.2017, art. 33

but also to be aware of the visions and normative interpretations of the main actors of the elections;

Electoral bodies must administer the election process and not intervene in the political process, or participation or non-participation in the vote is the strict option of the citizen with the right to vote, this is part of the right to vote and cannot be altered by the purpose of the electoral body, therefore, considering the latest changes in the chapter of electoral legislation, we believe that the central electoral body should approve a plan for the dissemination of information in this regard with the aim of familiarizing the actors involved in the elections in the context where in the Republic of Moldova within a year general local elections will be held.

The depoliticization of the CEC by appointing the members of this body by another body such as the Superior Council of the Magistracy (CSM), we note that in the amendments approved by the Parliament of the Republic of Moldova in two readings, such an attribution is established only that it has a symbolic character in the conditions a proportion of 2 to 5, in favor of some political organs of state administration.

In **conclusion** we will mention the fact that the system of electoral bodies in the Republic of Moldova enjoys a wide spectrum of powers, which have the character of administration and control of the election process and more. Likewise, we observe a tendency of the legislator to intervene through normative regulations in the activity of the electoral system, this fact, in addition to the goal of improving the quality of the activity of electoral bodies, also implies some legislative instability, characteristic of states that go through transition processes from different political regimes, but which at some point must be based on the principle of stability, otherwise the consequences can produce unwanted consequences for a society that is at the stage when it learns to use the benefits but also the responsibility of democracy and individual freedom.

## SISTEMELE JURIDICE ATIPICE — „MIXTE” SAU „HIBRIDE”

Ion POSTU, doctor în drept, conferențiar universitar (ORCID: 0000-0002-5993-8250)

Veronica RUSNAC, doctorand, ULIM (ORCID: 0000-0002-1004-8628)

### ATYPICAL LEGAL SYSTEMS — “MIXED” OR “HYBRID”

*This article analyzes the atypical legal systems, which present features from different types of law. The authors state the classical division into legal families is outdated and many legal systems present amalgamated elements. According to the authors' opinion, based on the typological approach, some legal systems can simultaneously be part of different legal families, being at the intersection between them. Thus, some elements of the legal system present characteristics of one type of law, and others — of another type of law, their specific mix representing a mixed system. As an outcome, the authors conclude that there is no univocal approach to understanding the concept of “mixed system”, and propose to understand the mixed legal system as “a legal system in which a fundamental branch or a main element presents features characteristic of a different type of law than the dominant one in other elements of the system”.*

**Key-words:** legal system, legal typology, typology of law, mixed system, national system, classification of law

*Articolul este dedicat analizei sistemelor juridice atipice, ce prezintă trăsătură din diferite tipuri de drept. Autorii afirmă că diviziunea clasică în familii de drept (romano-germanică/common-law și, eventual, drept religios sau tradițional) este depășită și multe sisteme juridice prezintă elemente amalgamate. Conform opiniei autorilor, în baza abordării tipologice, unele sisteme juridice pot face parte concomitent din diferite familii juridice, ele aflându-se la intersecția dintre acestea. Astfel, unele elemente ale sistemului juridic prezintă caracteristici ale unui tip de drept, iar altele — unui alt tip de drept, mixajul specific al acestora reprezentând un sistem mixt.*

*În urma studiului, autorii conchid că nu există o abordare univocă a înțelegerii conceptului de „sistem mixt”, și propun înțelegerea sistemului juridic mixt drept „un sistem juridic în care o ramură fundamentală sau un element principal prezintă trăsături caracteristice unui tip de drept, diferit de cel dominant în alte elemente ale sistemului”.*

**Cuvinte-cheie:** sistem juridic, tipologie juridică, tipologie dreptului, sistem mixt, sistem național, clasificarea dreptului

Deschiderea accelerată a economiei mondiale care a urmat sfârșitului Războiului Rece și colapsului blocului comunist a fost însoțită de o mobilitate fără precedent a dreptului însuși, ceea ce a dus la perceperea multiplicată exponențial a „alterității”, a diferenței între ordinele de drept naționale, la fenomene de import/transplant ju-

ridic, de reevaluare și resurgență a unor sisteme de drept (ca dreptul islamic) și de unificare și convergență, ca în cazul ordinii juridice comunitare.<sup>1</sup>

Savanții care au propus scheme de clasificare și-au dat seama că nu toate sistemele juridice pot fi „încadrate“ într-una dintre categorii, au folosit termenul de ordine juridică „mixtă“ (Rene David) sau „hibridă“ (K. Zweigert). Aceste termene au fost, prin urmare, rezultatul a ceea ce s-ar putea numi „eșec de clasificare“. Privită din punct de vedere al clasificării clasice, ce presupune, după cum am văzut în capitolul 2, diviziunea pe categorii a masivului de clasificat, acest eșec de clasificare este de înțeles. Din punct de vedere al tipologiei, însă, care presupune posibilitatea atribuirii concomitente a două tipuri unei singur obiect, este destul de posibilă existența acestei taxonomii, fără a aduce atingere consistenței structurale a masivului de clasificat.

Taxonomiile juridice sunt considerate mai degrabă tipuri ideale decât reprezentări precise ale realității, iar mulți savanți-comparatiști apără importanța clasificărilor și le consideră a fi o parte esențială și instrumentală a dreptului comparat ca un disciplină. Dar examinând cele mai cunoscute clasificări care circulă astăzi în cadrul lumii academice, putem observa că acestea rămân aproape neschimbate în ultimii cincizeci de ani. Accentul lor principal sunt sistemele juridice care operează în anumite zone ale lumii și ignoră complet sau acordă puțină atenție altor realități. De asemenea, fenomene importante precum pluralismul juridic sunt total ignorate.

Totodată, trebuie să menționăm tendința generală în doctrina juridică de a reduce numărul familiilor juridice. Dacă la începutul secolului trecut, după cum am văzut în paragrafele precedente, oamenii de știință au evidențiat zeci de sisteme, atunci spre sfârșitul secolului, cercetătorii au început să mărească grupurile de sisteme juridice naționale și, în consecință, numărul acestor grupuri a scăzut.

Dacă K. Zweigert și H. Kötz au evidențiat inițial opt familii legale, apoi mai târziu — doar patru. Și Rene David la mijlocul secolului al XX-lea a evidențiat dreptul romano-germanic, comun și socialist, dar la sfârșitul secolului a început să scrie doar despre două familii — romano-germanică și drept comun.

Totuși, cea mai proeminentă și constantă trăsătură în tipologia sistemelor juridice din ultimii o sută de ani este diviziunea dintre dreptul civil și dreptul comun, de obicei bazată pe o analiză a stilurilor juridice, a izvoarelor dreptului și a trăsăturilor instituționale.

Însă de la momentul prezentării acum 50—60 de ani a clasificărilor clasicizate ale lui David și Zweigert, panorama juridică a lumii s-a schimbat substanțial, fiind afectată în primul rând de procesele de globalizare care au loc în întreaga lume și procesele de convergență a dreptului aferente acestora.

Deși globalizarea este de obicei dezagregată în trei categorii: economică, culturală și politică<sup>2</sup>, indiferent de ce formă ia globalizarea modernă, inclusiv în drept, aceasta

1 POPA, Monica-Florentina. „Tipologiile juridice între pragmatism și ciocnirea civilizațiilor“. In: *Revista de Drept Public*. 2016, nr. 1, p. 59

2 SPERLING, Valerie. *Altered States. The Globalization of Accountability*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009, ISBN 9789896540821, p. 5



reprezintă întotdeauna un proces care sparge formele vechi, introduce conținut nou, de regulă, de natură mai progresivă.<sup>3</sup>

Legat de aceste procese este internaționalizarea tot mai mare a dreptului, însoțită de un interes din ce în ce mai mare pentru dreptul străin din partea celor care urmăresc îmbunătățirea sistemului juridic intern prin cercetare juridică comparată. Al doilea motiv este legat de primul. Extinderea și integrarea crescândă a Uniunii Europene a acutizat interesul față de ideea dreptului privat european, chiar și în raport cu un cod civil european care ar combina regulile dreptului comun și dreptul civil. Sistemele mixte, în special Scoția, arată posibile modele pentru modul în care ar putea fi realizată o astfel de integrare. Nu poate fi ignorată renașterea Africii de Sud după schimbările politice din 1993. Peisajul juridic mixt nu ar fi completă fără sistemul juridic sud-african. Activitatea și realizările oamenilor de știință din Africa de Sud și ale școlilor științifice în crearea unui sistem juridic mixt modern au fost o descoperire pentru comparatiștii din Scoția, din 1993 existând o interacțiune din ce în ce mai mare între avocații din ambele sisteme în proiecte comune.<sup>4</sup>

Procese precum intensificarea migrației și formarea minorităților etnice și religioase; armonizarea juridică între țările europene în sectoare strategice ale dreptului ca urmare a intensificării cooperării dintre țările membre ale Uniunii Europene, globalizarea economică și intrarea în panorama juridică a actorilor nestatali i-au determinat pe cercetători să pună serios la îndoială validitatea clasificărilor clasice. Un alt aspect crucial care a fost neglijat în așa-numitele „taxonomii clasice“ a fost diversitatea dreptului. Rolul rezidual acordat realităților non-occidentale este tot mai des criticat în literatura juridică. De fapt, unul dintre elementele cele mai frecvent criticate ale abordării familiei juridice este parohialismul ei.<sup>5</sup>

Clasificările menționate anterior generează un vid clasificator pentru multe sisteme juridice. Nu lasă loc pentru hibridi sau sisteme mixte de orice fel, chiar dacă, după cum concluzionează un studiu recent, la care ne vom referi mai jos, astfel de sisteme depășesc toate celelalte tipuri din lume.

După cum am observat și anterior, clasificările sistemelor juridice (cele vechi) sunt instrumente ce au concepute în principal în scopuri didactice.

Familiele legale sunt în mod obligatoriu „un conglomerat de date“, „un dispozitiv brut“ sau „o primă hartă schițată aproximativ“. Astfel, pe măsură ce se aprofundează într-o analiză comparativă, complicațiile și calificările sistemelor juridice naționale prezumă că trebuie să evoluăm dincolo de taxonomiile inițiale.<sup>6</sup>

3 ЧИРКИН, Вениамин Евгеньевич. «Международное, наднациональное и конституционное право: прямые и обратные связи». In: *Труды Института государства и права Российской академии наук*. 2014, Vol. 6, pp. 35-61, p. 52

4 АЗАРОВА, Ирина Александровна. «Правовая природа смешанных правовых систем». In: *Общество и право*. 2016, Vol. 2, nr. 56, p. 44

5 TREVISANELLO, Laura. *Comparative Law and Legal Taxonomies in the 21st Century*. 2018, p. 30

6 SIEMS, Mathias. *Comparative Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2018, p. 92-94

Funcția lor principală a clasificării clasice în familii juridice este de a facilita prima abordare a realităților juridice străine, iar pentru a îndeplini acest rol, aceasta ia în considerare în primul rând afinitățile existente între sistemele juridice și face uz masiv de generalizări. Ca rezultat, această clasificare oferă o imagine superficială a diferitelor familii juridice și, prin urmare, nu poate surprinde diversitatea lumii juridice. Un element crucial care lipsește din tipologiile clasice propuse de David și Zweigert, sunt sistemele care, datorită structurii lor compozite, nu sunt ușor alocabile într-unul din „les grands systèmes“. Aceste sisteme juridice sunt numite convențional „mixte“, dar și „hibride“, „compozite“ sau chiar „polijuridice“.<sup>7</sup>

Dacă în primele etape ale dreptului comparat fenomenele de amalgamare juridică au fost considerate o abatere, atunci în lumea modernă procesele de convergență a sistemelor juridice sunt gândite ca o tendință de dezvoltare juridică naturală în cadrul integrării juridico-statale, deși, beneficiază o evaluare ambiguă a specialiștilor.<sup>8</sup> Sistemele mixte sunt percepute ca fiind deosebite, deoarece coexistă de obicei alături de principalele familii de sisteme juridice, în cadrul aceleiași ordini normative, reguli, instituții și principii de încadrare atribuite în mod convențional unor tradiții juridice distincte. Se poate susține că lipsa de interes față de aceste sisteme se datorează punerii unui accent prea mare pe crearea unei ordini clare pentru marile sisteme juridice.<sup>9</sup>

Jurisdicțiile mixte par întotdeauna anormale și neclasificabile în comparație cu părinții care provin ei înșiși din familii diferite. Ca ciudățeniei într-o lume artificială a sistemelor „pure“, jurisdicțiile mixte clasice (și alte sisteme mixte) sunt condamnate la orbire clasificatoare. Astfel, hibriditatea — un fenomen universal — a fost esențial neglijată de încercările anterioare de clasificare, îndepărtând astfel realizarea unei hărți juridice adecvate.<sup>10</sup>

După cum am văzut anterior, Rene David nu a creat o secțiune numită „sistem juridic mixt“. Mai degrabă, el a descris existența unor jurisdicții care au fost generate aleatoriu de situații de amestec între două tradiții juridice occidentale și, de asemenea, a folosit termenul „mixt“ cu referire la amestecul occidental și non-occidental.<sup>11</sup> Așa, de exemplu, abordarea lui David se limitează la un singur aliniat, în introducere, în care recunoaște că jurisdicții precum Scoția, Israel, Africa de Sud și Quebec nu pot fi atribuite nici familiei romano-germanice, nici familiei de drept comun, deoarece „întruchipează atât elemente romano-germanice, cât și de drept comun“<sup>12</sup>.

7 TREVISANELLO, Laura. *Op. cit.*, p. 91-92

8 ЛУЧИНИНА, П.Ю. «Смешанные системы национального права». In: *Инновационная наука*. 2015, nr. 8, ISSN 2410-6070, p. 114

9 TREVISANELLO, Laura. *Op. cit.*, p. 93

10 PALMER, Vernon Valentine. *Mixed Jurisdictions Worldwide: The Third Legal Family*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012. ISBN 978-0-521-76857-3, p. 14

11 ДАНИЕЛЯН, Армен Сергеевич. «Феномен смешанных правовых систем как пример сближения правовых культур». In: *Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки*. 2016, nr. 1-2, p. 157

12 DAVID, Rene. *Major legal systems in the world today: introduction to the comparative study of law*. 3rd ed. London: Stevens & Sons. ISBN 0420473408, p. 25-26

Vernon Palmer menționează<sup>13</sup> că aceste sisteme nu au fost niciodată privite ca o familie juridică, dar au ocupat o mică nișă care era legată conceptual de familiile de drept comun și de drept civil.

Timp de mulți ani a existat o preferință pentru sistemele „pure“ și întrucât sistemele juridice mixte reprezentau o excepție de la dihotomia generală dintre dreptul comun și dreptul civil, acestea au fost condamnate la un rol marginal în cercetare. O altă posibilă explicație pentru această lipsă de interes, așa cum a subliniat profesorul Jacques du Plessis, ar putea fi legată de percepția comparatiștilor, care au privit hibriditatea anumitor sisteme juridice ca un statut intermediar în dezvoltarea lor, mai degrabă decât ca structuri juridice finite. Ca urmare, aceste sisteme urmau să rămână într-un limb clasificator până când vor dobândi caracteristici care le-ar fi aliniat la unul dintre principalele sisteme juridice.<sup>14</sup>

Însă, având în vedere că sistemele mixte pot rămâne parte a peisajului juridic pentru perioade lungi de timp, ele nu trebuie privite ca abateri de la normă sau necongruență cu aceasta, ci ca temeuri pentru o nouă privire asupra criteriilor utilizate pentru definirea diferitelor grupuri, precum și nevoia de revizuire a grupurilor obținute pe baza acestor criterii.<sup>15</sup>

De fapt, Sean DONLAN afirmă că hibriditatea a reprezentat o normalitate în toată Europa, atât pe continent, cât și în Marea Britanie și Irlanda, înainte de secolul al XIX-lea. Au existat multiple ordini juridice contemporane (adesea transnaționale sau mai degrabă, pre-naționale și transteritoriale) care coexistau în același spațiu geografic și în același timp, afectând adesea indivizi diferiți. Juriștii din întreaga Europă au aplicat un sistem juridic mixt ale cărui componente erau, pe de o parte, statutele și obiceiurile locale și, pe de altă parte, cărțile de drept ale lui Justinian și dreptul canonic. Sistemele naționale europene sunt fiecare amestecuri unice care împrumută în linii mari din legile populare obișnuite, adesea „germanice“, ale trecutului european și din legile învățate, adică dreptul roman și dreptul canonic. Dreptul a fost pentru o mare parte a istoriei noastre „policentric“, cu centre multiple, concurente. De-a lungul timpului, aceste diverse legi au fost legate de instituțiile publice, împreună cu puteri din ce în ce mai semnificative și centralizate de aplicare. Acesta a fost, însă, un proces foarte lung. Legile au intrat doar încet sub controlul statelor moderne timpurii și au fost, ulterior, unificate odată cu crearea, mai ales din secolul al XIX-lea, a statelor și sistemelor juridice occidentale moderne și a legilor naționale comune dominante.<sup>16</sup>

Unii autori consideră că din punctul de vedere al înțelegerii fenomenului de „amestecare“ sistemelor juridice, trebuie recunoscut că aproape toate sistemele naționale sunt amestecate în mod obiectiv și astăzi nu mai există culturi juridice pure.<sup>17</sup>

13 PALMER, V. V. *Mixed Jurisdictions Worldwide: The Third Legal Family*. 2012. p. 11

14 TREVISANELLO, Laura. *Op. cit.*, p. 93

15 ДАНИЕЛЯН, А. С. *Op. cit.*, p. 158

16 *Comparative Law and Hybrid Legal Traditions*. Zurich, 2010, 160 p. ISBN 978-3-7255-6222-0, p. 2

17 ТРИКОЗ, Елена Николаевна. «Гибридные правовые системы и их место в смешанном правовом семействе». In: *Вестник Университета О.Е. Кутафина (МГЮА)*. 2017, nr. 4, p. 92

Toate tradițiile sau sistemele juridice moderne sunt hibrizi, fiecare creat în mare parte prin difuzarea, transplantarea și recepția legilor.<sup>18</sup>

Încă Arminjon, Nolde și Wolff afirmau că „nu există în lumea modernă un sistem juridic pur format fără influență exterioară”, însă nu trebuie să considerăm că orice transplant legal sau instituție împrumutată dintre diferite sisteme juridice ducе indiscutabil la un sistem mixt.

Printre jurisdicțiile care nu combină sistemele juridice într-un mod sistematic, includem marea majoritate a lumii care este de obicei afiliată unei anumite familii juridice. Transplantează ocazional și oportunist legi și instituții juridice dintr-o familie juridică diferită, dar în general urmează o tradiție dominantă specială.<sup>19</sup>

Sistemele juridice sunt în general „mixte” în sensul că au fost influențate de o varietate de alte sisteme. Cu toate acestea, în timp ce unele sisteme juridice, cel puțin pentru o perioadă de timp, ating un anumit nivel de uniformitate, diversitatea sau „mixtitatea” originilor altor sisteme este mai pronunțată.<sup>20</sup>

După cum a observat Esin Örüçü, termenul „mixt” este folosit în zilele noastre și a căpătat mai multe semnificații diferite: o „combinare a diferitelor surse juridice”, o „combinare a mai multor corpuri de drept într-o singură națiune, limitată la o zonă sau la o cultură”, „existența unor corpuri de drept diferite aplicabile pe întreg teritoriul unei țări” și „sisteme juridice care nu au avut niciodată o singură cultură dominantă”.<sup>21</sup>

Astăzi nu există un consens în rândul cercetătorilor în privința definiției „sistemelor juridice mixte” și nu există o abordare uniformă a jurisdicțiilor mixte, nici o metodologie comună pentru a identifica principalele caracteristici ale acestor jurisdicții<sup>22</sup>, termenii „sistem mixt” și „jurisdicție mixtă” nu au un sens bine stabilit până în prezent și nu există o înțelegere clară a conținutului lor în doctrină.<sup>23</sup>

Deși s-a menționat că „familie de sisteme juridice mixte”, „sisteme juridice mixte”, „jurisdicții mixte” și alte noțiuni similare au devenit larg răspândite la sfârșitul sec. XX — începutul sec. XXI<sup>24</sup>, trebuie să spunem că preocuparea pentru sistemele

18 DONLAN, Sean Patrick. „Histories of hybridity: a problem, a primer, a plea and a plan (of sorts)”. In: *Comparative Law and Hybrid Legal Traditions*. Zurich, 2010. ISBN 978-3-7255-6222-0, p. 21

19 GAROUPA, Nuno M.; GÓMEZ LIGÜERRE, Carlos. „The Efficiency of the Common Law: The Puzzle of Mixed Legal Families”. In: *SSRN Electronic Journal*. 2012. DOI 10.2139/ssrn.1916766, p. 9

20 *The Oxford Handbook of Comparative Law*. 2<sup>nd</sup> ed. Oxford: Oxford University Press, 2019. 1424 p. ISBN 9780198810230, p. 475

21 ÖRÜÇÜ, Esin. „What is a Mixed Legal System: Exclusion or Expansion?”. In: *Electronic Journal of Comparative Law*. 2008, nr. 3, ISSN 1477-0814, p. 11

22 TREVISANELLO, Laura. *Op. cit.*, p. 93

23 БОГДАНОВСКАЯ, Ирина Юрьевна. «Смешанные юрисдикции как объект исследования сравнительного правоведения». In: *Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения*. 2017, nr. 6, pp. 6

24 АЗАРОВА, Ирина Александровна. «Категориально-понятийный ряд смешанной правовой семьи». In: *Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки*. 2016, nr. 2, p. 67

mixte este cu mult mai veche, primele definiții ale sistemelor (sau jurisdicțiilor) mixte, deși abordând exclusiv amestecarea sistemului romano-germanic cu cel common-law, au fost date încă la începutul sec. XX. Astfel, una din primele și cel mai citate definiții ale sistemelor mixte aparține juristului canadian Frederick P. Walton, care postula acum mai bine de un secol, că „*Jurisdicțiile mixte sunt sisteme juridice în care tradiția romano-germanică a fost acoperită într-o anumită măsură de dreptul anglo-american*“.<sup>25</sup> De fapt, încă în 1899, într-un articol al său, pentru prima dată, au fost interconectate jurisdicții, care astăzi în știința dreptului comparat sunt numite mixte. Ulterior, omul de știință a studiat trăsăturile sistemelor juridice mixte folosind multe exemple.<sup>26</sup>

La mijlocul sec. XX, prof. Thomas Smith a început să scrie pe larg pe tema jurisdicțiilor mixte. La început a pus cu grijă termenul între ghilimele, iar pentru variația literară a folosit ocazional cuvintele „sistem mixt“, dar acest lucru nu a schimbat țările la care se referea.<sup>27</sup> În 1963, el a publicat un eseu intitulat „Păstrarea tradiției civile în „jurisdicțiile mixte,“,“, în care expresia „jurisdicție mixtă“ a fost folosită pentru prima dată în titlul unei scrieri academice. Smith a oferit, de asemenea, o scurtă definiție pentru jurisdicțiile mixte: „[o jurisdicție mixtă este], practic, un sistem civil care a fost sub presiunea dreptului comun anglo-american și a fost parțial suprapus de acel sistem rival de jurisprudență“<sup>28</sup>

Inițial, sistemele juridice incluse în listă au variat, dar au cuprins în special Scoția, Louisiana, Quebec, Sri Lanka și Africa de Sud. Asupra acestei liste vom reveni ulterior, însă este important să înțelegem că primele abordări ale jurisdicțiilor/sistemelor mixte au avut în vedere anume aceste state.

Definițiile moderne ale unui sistem juridic mixt nu sunt foarte diferite de cele date cu o sută de ani în urmă. În special, Robin Evans-Jones a remarcat, referindu-se înțelegerea sa a acestui termen cu referire la sistemul scoțian că este „un sistem juridic care, într-o mare măsură, combină și arată trăsăturile atât ale dreptului civil, cât și ale tradițiilor de drept comun englez“<sup>29</sup>.

Deci, sistemele mixte în sensul folosit mai sus sunt sisteme care conțin elemente esențiale atât de drept comun, cât și de drept civil. Dar această afirmație largă ascunde diferențe importante. În literatură s-a menționat lipsa de echivoc a dreptului comun și

25 *Apud*: KEDAR, Nir. „Law, Culture and Civil Codification in a Mixed Legal System“. In: *Canadian journal of law and society*. 2007, Vol. 22, nr. 2, ISSN 0829-3201, p. 177

26 АЗАРОВА, Ирина Александровна. «Правовая природа смешанных правовых систем». In: *Общество и право*. 2016, Vol. 2, nr. 56, p. 43

27 PALMER, Vernon Valentine. „Mixed Legal Systems — The Origin of the Species“. In: *Tulane European and Civil Law Forum*. 2013, Vol. 28, ISSN 2577-9230, p. 108

28 *Apud*: GAROUPA, Nuno M.; GÓMEZ LIGÜERRE, Carlos. „The Efficiency of the Common Law: The Puzzle of Mixed Legal Families“. In: *SSRN Electronic Journal*. 2012. DOI 10.2139/ssrn.1916766, p. 93

29 EVANS-JONES, Robin. „Receptions of Law, Mixed Legal Systems and the Myth of the Genius of Scots Private Law“. In: *L. Q. Rev.*, 1998, nr. 114, p. 228

a celui romano-germanic, astfel că dreptul englez nu este echivalent cu cel american sau dreptul francez, cu atât mai puțin este egal cu dreptul olandez sau spaniol. În plus, unele sisteme au primit mai mult de un tip de drept civil. În statul Louisiana, de exemplu, menționează Irina Azarova<sup>30</sup>, se aplică atât legislația franceză, cât și cea spaniolă.

În abordările citate mai sus, conceptele de „sistem“ și „jurisdicție“ (cu referire la caracterul lor mixt) au fost abordate drept sinonime, având în vedere că reflectă o atitudine privind apartenența la diverse tipuri de drept. Din acest punct de vedere, considerăm că, atunci când tratăm subiectul tipologizării dreptului dintr-o anumită societate, putem admite aproximarea și contopirea acestor termeni prin folosirea lor în calitate de sinonime.

Pentru concretitudine însă, vom menționa că ne raliem opiniei prof. William Tetley, care consideră că „un *sistem juridic mixt* este acela în care dreptul pozitiv este derivat din mai multe tradiții sau familii juridice“<sup>31</sup>, iar „o *jurisdicție mixtă* este o țară sau o subdiviziune politică a unei țări în care predomină un sistem juridic mixt“<sup>32</sup>.

Și autoarea I. Azarova consideră că o jurisdicție mixtă este un stat sau o parte politică a unui stat în care predomină un sistem juridic mixt. De exemplu, se poate spune că Scoția este o jurisdicție mixtă, deoarece are un sistem juridic mixt, care provine din tradiția dreptului civil și parțial din tradiția dreptului comun. Termenul „jurisdicție mixtă“ este folosit pentru a indica doar teritoriul în care există un sistem juridic mixt și regulile acestuia funcționează, și nu însuși conținutul unui sistem juridic mixt. Astfel, acești doi termeni sunt legați unul de celălalt ca formă și conținut.<sup>33</sup>

În majoritatea jurisdicțiilor (adică sistemele juridice), o „ordine juridică“ este o construcție a conceptelor juridice concepute ca un sistem coerent și organizat. Doctrina juridică definește în mod clar originea și valoarea izvoarelor juridice în cadrul fiecărei ordini juridice, precum și interacțiunea/coordonarea regulilor aparținând fiecărei ordini juridice cu reguli din alte ordine. Atunci când un sistem este „mixt“, pot coexista nu numai ordini juridice diferite, și astfel metode de raționament inerente acestor ordini juridice, ci datorită utilizării izvoarelor juridice de origine străină, interacțiunea acestor surse străine cu sursele autohtone ale dreptului poate împiedica simpla coerență și organizare legată de conceptul de bază de „ordine juridică“.<sup>34</sup>

30 АЗАРОВА, Ирина Александровна. «Современные методы исследования смешанных правовых систем». In: *Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки*. 2016, nr. 1-2, p. 108

31 TETLEY, William. „Mixed Jurisdictions: Common Law v. Civil Law (Codified and Uncodified)“. In: *Louisiana Law Review*. 2000, nr. 60, p. 684

32 Ibidem, p. 685

33 АЗАРОВА, Ирина Александровна. «Категориально-понятийный ряд смешанной правовой семьи». In: *Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки*. 2016, nr. 2, p. 71-72

34 RITAINE, Eleonor Cashin. „Mixed and Hybrid Jurisdictions: Comparative and Methodological Considerations“. In: *Comparative Law and Hybrid Legal Traditions*. Zurich, 2010. 160 p. ISBN 978-3-7255-6222-0, p. 153-154

Nu există o abordare uniformă pentru definirea jurisdicțiilor mixte și nici o metodologie comună pentru identificarea principalelor caracteristici ale acestora. Mai mult, multe studii despre „jurisdicțiile mixte” dezactivează o varietate de cazuri, în care sunt prezente mult decât două seturi de caracteristici.<sup>35</sup>

În mod obișnuit, când vorbim despre un de sistem juridic mixt, presupunem o anumită comunitate de state cu elemente din două familii juridice clasice deodată — anglo-americană și romano-germanică. Pe această bază, tipurile de drept latino-americane, scandinave și afro-asiatice pot fi parțial atribuite sistemelor mixte hibride. Ele sunt reunite de experiența „transplantării” unui element străin pe o bază juridică națională, când în perioada colonială exista o percepție normativ-practică a surselor și instituțiilor dreptului jurisprudențial și continental.<sup>36</sup>

Definițiile de mai sus examinează sistemele mixte dintr-o perspectivă juridică internă și abordează caracterul hibrid și originea legilor lor, însă, după cum vom vedea în continuare, putem lesne concepe tipologii mixte, în care sunt amalgamate inclusiv sisteme tradiționale sau filosofice.

Într-o abordare largă, prin sistem juridic mixt, înțelegem o astfel de comunitate juridică structurală care combină elemente din două sau mai multe tradiții/familii juridice. Se caracterizează prin trăsături precum polijuridicitate, eterogenitatea reglementării legale și eterogenitatea juridică. Acest fenomen civilizațional a fost rezultatul unei interacțiuni strânse și al contra-influenței dintre culturile juridice ale diferitelor grupuri etnice, care aveau atât trăsături coincidente (comune) cât și contrastante ale dreptului cultural-geografice, tehnico-legale și religio-etic.<sup>37</sup>

O definiție funcțională bună a unui sistem juridic mixt este cea a lui Joseph McKnight, care le-a descris ca fiind „acele [sisteme] având caracteristici de fond (și metodologie) derivate din două sau mai multe sisteme recunoscute în general ca independente de altele”.<sup>38</sup>

Odată ce ne-am înțeles să considerăm condițional echivalente în cadrul prezentei cercetări noțiunile de „jurisdicție mixtă” și „sistem mixt”, urmează să ne edificăm și în privința altei confuzii terminologice, întâlnite în literatura juridică conexasă, și anume — „mixt” și „hibrid”.

Unii cercetători moderni ai fenomenului cercetat au manifestat o preferință generală pentru folosi termenii „hibrid” sau „hibriditate” mai degrabă decât (doar)

35 URSCHER, Lukas Heckendorn. „Multidimensional Hybrity: Nepali Law from a Comparative Perspective.”, In: *Comparative Law and Hybrid Legal Traditions*. Zurich, 2010. 160 p. ISBN 978-3-7255-6222-0 p. 56

36 ТРИКОЗ, Е. Н. *Op. cit.*, p. 93

37 ДЕНИСЕНКО, Владислав Валерьевич; ТРИКОЗ, Елена Николаевна. «Типология смешанных правовых систем». In: *Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России*. 2018, Vol. 2, p. 30

38 *Apud*: BAXTER, Lawrence G. „Pure Comparative Law and Legal Science in a Missed Legal System”. In: *Comparative and International Law Journal of Southern Africa*. 1983, Vol. 16, nr. 1, p. 92-93

pe „sisteme mixte“ sau „mixitate“. Deși aceste concepte sunt uneori tratate sinonim, „hibriditatea“ ar trebui să desemneze „o complexitate mai dinamică atât a legilor, cât și a altor norme“. „Hibriditatea juridică“, adică hibriditatea a ceea ce am considera în mod obișnuit dreptul, cum ar fi legile și alte forme de drept recunoscut de stat, include în mod clar amestecurile de drept civil și common law, dar cuprinde și hibrizi care conțin norme religioase și cutumiare recunoscute de stat.<sup>39</sup>

Autorul Mathias Siems consideră<sup>40</sup> că deși sistemele hibride sunt adesea echivalente cu sistemele juridice mixte, acesta din urmă reprezintă doar una dintre subcategoriile sistemelor hibride. Spre deosebire de alte forme de hibriditate, în cadrul sistemului mixt întregul sistem juridic urmează să fie numit mixt.

Pentru raționamentele prezentei cercetări vom folosi drept sinonime termenii de mixt și hibrid, or, chiar și esența etimologică a acestor termeni este pertinentă pentru sistemele pe care încercăm să le descriem. Astfel, „mixt“ reprezintă conform DEX „alcătuit din elemente deosebite ca natură“<sup>41</sup>, iar hibrid „rezultat din încrucișarea a doi indivizi cu ereditate diferită“<sup>42</sup>, ambele adjective fiind valabile pentru esența fenomenului cercetat.

### *Abordări concurente privind esența și conținutul sistemelor mixte*

În rândul cercetătorilor nu există un consens asupra **conținutului** conceptului de „familie juridică mixtă“. Ar trebui să luăm în considerare un sistem de drept mixt care conține elemente minore aduse din sisteme juridice străine sau să recunoaștem un astfel de sistem în care este imposibil să se determine cu exactitate dominația elementelor oricărei familii juridice clasice?

În această privință există două abordări.

Adepii unei **interpretări restrânse** a sistemelor juridice eterogene folosesc o înțelegere limitată a „dreptului mixt“, luând ca bază doar sistemele de drept privat bazate pe dreptul comun cu elemente de drept romano-germanic.<sup>43</sup>

Din punctul de vedere al **interpretării extensive**, un sistem juridic mixt bazat pe conceptele de convergență juridică și pluralism juridic, în calitate de criteriu central este interacțiunea a două sau mai multe tipuri de drept (tradiții juridice). Prin urmare, pentru a recunoaște un sistem juridic ca fiind unul mixt, este suficientă orice interacțiune în cadrul său de subsisteme juridice de diferite tipuri sau surse eterogene de drept (de exemplu, dreptul religios cu dreptul comun).<sup>44</sup>

39 DU PLESSIS, Jacques. „Comparative Law and the Study of Mixed Legal Systems“. In: *The Oxford Handbook of Comparative Law*. Oxford: Oxford University Press, 2019. 1424 p. ISBN 9780198810230, p. 480-481

40 SIEMS, M. *Op. cit.*, p. 101

41 <https://dexonline.ro/definitie/mixt/definitii>

42 <https://dexonline.ro/definitie/hibrid/definitii>

43 ТРИКОЗ, Е. Н. *Op. cit.*, p. 94

44 *Ibidem*, p. 93



Prin adoptarea acestei abordări, categoria sistemelor juridice mixte este extinsă substanțial. Această teorie implică o regândire a tuturor clasificărilor legale existente și a modului în care sunt clasificate sistemele, care, la rândul său, afectează atitudinile, percepțiile și, uneori, dezvăluie prejudecăți cu privire la aceste sisteme.<sup>45</sup>

Totuși, trebuie să evităm folosirea prea largă a expresiei „sistem juridic mixt“, încât ar acoperi orice sistem juridic cu elemente explicite și discrete ale altor tradiții, ceea ce ar reprezenta majoritatea sistemelor naționale actuale.

După cum menționează și Manuel Guțan, se face diferența între heterogenitatea specifică oricărui sistem de drept contemporan, avându-se în vedere că niciunul nu este în totalitate original sau pur (sensul larg), și prezența unor sisteme de drept/jurisdicții mixte (sensul restrâns).<sup>46</sup>

Astfel, o **diferență** importantă și fundamentală de opinii există în ceea ce privește semnificația propriu-zisă și elementele constitutive ale unui sistem mixt. Există într-adevăr două tabere. Cercetătorii **tradiției clasice** de „jurisdicție mixtă“ tind să urmeze pe urmele comparaștilor timpurii (citați mai sus — Walton, Smith) și tind să se concentreze asupra unui singur tip de hibrid în care au fost efectuate majoritatea cercetărilor comparative. Acești savanți și-au concentrat atenția asupra sistemelor care fuzionează dreptul comun și dreptul civil. Dacă perspectiva lor este acceptată, numărul sistemelor mixte din lume se micșorează la mai puțin de douăzeci de țări. Cu toate acestea, mulți doctrinari promotori ai **pluralismului juridic** folosesc o abordare mai extinsă, care absoarbe „jurisdicțiile mixte“ clasice într-o masă mai mare de „sisteme juridice mixte“, care mărește exponențial domeniul.<sup>47</sup>

### **Teoria clasică.**

Potrivit acestei teorii, numită abordare „clasică“, doar sistemele juridice în care elementele de drept civil și de drept comun sunt predominante sunt considerate sisteme juridice hibride. Aceste sisteme mixte sunt, în general, produsul unor valuri consecutive de colonizare de către puteri guvernate fie de dreptul civil, fie de dreptul comun, care, la rândul lor, au condus la stratificarea legilor aplicabile. Prezența altor componente, cum ar fi dreptul religios sau dreptul cutumiar, sunt percepute ca irelevante și nu sunt luate în considerare.<sup>48</sup>

Expansiunea colonială a dus la suprimarea și chiar ștergerea virtuală a dreptului cutumiar al popoarelor indigene. Acolo unde dreptul cutumiar continua să funcționeze, acesta trebuia adus în conformitate cu dreptul occidental și să nu fie văzut ca o caracteristică a peisajului juridic. Sistemele mixte nu au fost în general formate prin alegere liberă și autonomă dintre dreptul civil și comun. Aproape toți au fost „copii“ colonialismului, sau mai bine zis, valuri succesive de colonizare de către puterile

45 TREVISANELLO, Laura. *Op. cit.*, p. 116-117

46 GUȚAN, Manuel. *Sisteme de drept comparate. Introducere în teoria generală a dreptului comparat*. București: Hamangiu, 2014. ISBN 978-606-27-0078-2, p. 84

47 PALMER, Vernon Valentine. „Mixed Legal Systems — The Origin of the Species“..., p. 104

48 TREVISANELLO, Laura. *Op. cit.*, p. 95

care reglementează dreptul continental și comun.<sup>49</sup> Cea mai veche jurisdicție mixtă rămâne sistemul de drept scoțian, care a dobândit o identitate hibridă distinctivă încă din 1707 sau chiar mai devreme. Toți ceilalți reprezentanți ai sistemelor mixte au o natură postcolonială, au experimentat influența juridică a celor trei puteri continentale (Marea Britanie, Franța, Spania).<sup>50</sup> Puține țări și-au ales de fapt singure sistemul juridic ca rezultat al unei dezbateri conștiente asupra posibilităților existente, exemplele standard fiind Japonia, Thailanda și Imperiul Otoman, până la sfârșitul secolului al XIX-lea, toate favorizând dreptul civil (german în primul caz și francez în ultimele două cazuri) față de alternativele disponibile la acea vreme.<sup>51</sup>

În termenii cei mai generali, sistemele de drept mixte combină elemente ale unei tradiții comune și civile de drept, care se pot manifesta în normele în sine, în metodologia juridică, precum și în cultura și mentalitatea generală. Cu toate acestea, cea mai importantă caracteristică a sistemelor juridice mixte este capacitatea lor de a crea norme unice prin manipularea și fuzionarea elementelor de drept comun și civil. Amestecarea lor dă uneori naștere la noi combinații, care la început se mută și abia apoi încep să dea semne de viață, reglând eficient relațiile sociale. În procesul de îmbinare, la prima vedere, a normelor ireconciliabile de drept comun și civil, se pot distinge mai multe etape ale formării sistemelor juridice mixte.<sup>52</sup>

Primii savanți s-au concentrat pe „mixajul“ dintre dreptul romano-germanic și common-law din diverse motive practice. Ei nu au negat existența diferitelor sisteme mixte, ci mai degrabă au ales în mod deliberat să nu le ia în considerare în studiile lor, mai ales în sistemele în care dreptul occidental coexistă alături de dreptul cunoscător indigen sau de dreptul religios.<sup>53</sup>

Din punctul de vedere al predominării uneia sau alteia subculturi juridice în dreptul privat, aceste sisteme pot fi împărțite în două grupe: 1) grupul francez (Quebec, Louisiana, Seychelles, Saint Lucia, Mauritius), care diferă într-un model francez codificat și este mai rezistent la pătrunderea drepturilor generale; 2) grupul olandez (Sri Lanka, Africa de Sud și alte țări africane), care se caracterizează prin legislația olandeză romană necodificată și legislația judiciară. În plus, în funcție de gradul de influență al sistemului juridic englez sau american, țările cu o cultură juridică mixtă poate fi împărțită în două tipuri: 1) dreptul privat este influențat de tribunalele engleze, statute și juriștii britanici (Quebec, Israel, Africa de Sud); 2) dreptul privat este puternic influențat de jurisprudența și de legile-model americane (Louisiana, Filipine, Puerto Rico).<sup>54</sup>

49 ДАНИЕЛЯН, А. С. *Op. cit.*, p. 157-158

50 ТРИКОЗ, Е. Н. *Op. cit.*, p. 95

51 GAROUPA, Nuno M.; GÓMEZ LIGÜERRE, Carlos. „The Efficiency of the Common Law: The Puzzle of Mixed Legal Families“. In: *SSRN Electronic Journal*. 2012. DOI 10.2139/ssrn.1916766, p. 5-6

52 АЗАРОВА, Ирина Александровна. «Правовая природа смешанных правовых систем». In: *Общество и право*. 2016, Vol. 2, nr. 56, p. 45

53 TREVISANELLO, Laura. *Op. cit.*, p. 112

54 ТРИКОЗ, Е. Н. *Op. cit.*, p. 95

Având în vedere numărul mare de sisteme hibride din întreaga lume, Vernon Palmer a propus crearea unei noi familii juridice care să se alăture celorlalte tradiționale. Această nouă familie, numită „a treia familie“ era formată din șaisprezece entități politice.<sup>55</sup>

Trei **criterii esențiale** care definesc un sistem juridic mixt din punctul de vedere al abordării clasice sunt: dreptul civil și dreptul comun trebuie să fie fundamentul dublu al sistemului (blocurile de bază ale sistemului); elementele civile și de drept comun trebuie să fie evidente (element cantitativ și psihologic); trebuie să existe o alocare specifică a conținutului: dreptul privat al sistemelor mixte este predominant civil, în timp ce dreptul public este predominant anglo-american.<sup>56</sup>

Prof. Palmer susține că în sistemele juridice hibride domeniul dreptului privat este predominant influențat de dreptul civil, iar domeniile dreptului comercial, constituțional și procedural sunt influențate predominant de dreptul comun. El susține că preeminența dreptului civil și a dreptului comun într-un sistem juridic hibrid trebuie să fie evidentă pentru un observator obișnuit. De exemplu, pe baza acestui parametru, Texas și California nu sunt jurisdicții mixte, întrucât elementele civile prezente în țesutul lor juridic sunt sporadice și nu sunt evidente. Interesant însă, profesorul american nu explică de ce percepția subiectivă a unui observator extern trebuie să aibă un rol crucial în gruparea unui sistem juridic.<sup>57</sup>

Jurisdicțiile identificate pe baza criteriilor citate sunt Louisiana și Quebec în America de Nord; Puerto Rico și St Lucia în Caraibe; Scoția, Malta și Israel în Europa; Botswana, Lesotho, Namibia, Africa de Sud, Swaziland și Zimbabwe de pe continentul african; Sri Lanka, Mauritius și Seychelles în regiunea Oceanului Indian și Filipine în Asia de Sud-Est.<sup>58</sup>

Vernon Palmer consideră că sistemele mixte au câteva tipare comune. Astfel:

1) În toate aceste sisteme, regulile și principiile de drept civil sunt filtrate prin instituțiile anglo-americane. Prin urmare, substanța civilă este adesea modificată în mod deschis sau insensibil de către instanțele și judecătorii în tipul dreptului comun, care sunt ceva mai mult decât conduite neutre.

2) Hotărârilor judecătorești li se acordă o puternică valoare de precedent, chiar dacă legea civilă vine în codificări întărite în care jurisprudența este pretinsă a avea valoare redusă. Cu toate acestea, valoarea primordială a jurisprudenței din Louisiana și Quebec este totuși bine cunoscută, în ciuda negărilor oficiale contrare. În trei sisteme (Scoția, Africa de Sud și Filipine), hotărârile instanțelor sunt acceptate ca sursă oficială de drept, pe locul doi după legislație.

3) Procedura civilă este contradictorie și anglo-americană. Originile de drept

55 TREVISANELLO, Laura. *Op. cit.*, p. 112

56 RITAINE, E. C. *Op. cit.*, p. 152

57 TREVISANELLO, Laura. *Op. cit.*, p. 114

58 DU PLESSIS, Jacques. „Comparative Law and the Study of Mixed Legal Systems“. In: *The Oxford Handbook of Comparative Law*. Oxford: Oxford University Press, 2019. 1424 p. ISBN 9780198810230, p. 483

comun ale acestei proceduri, unde dreptul material este interstițial inseparabil de căi de atac, lasă o amprentă vizibilă asupra dreptului civil material.

4) Regulile și principiile de drept comun au făcut, din punct de vedere istoric, incursiuni profunde în sfera dreptului civil al fiecărei țări, dar a urmat căi previzibile, prin pătrunderea celor mai poroase puncte de intrare, precum legea delictului, în timp ce părăsește instituții rezistente precum dreptul proprietății.

5) Dreptul comercial din toate aceste țări a fost transformat și înlocuit de dreptul comercial anglo-american, din cauza presiunii de a se conforma normelor economiei dominante anglo-americane.<sup>59</sup>

După cum vedem, nu este suficient ca diferitele ramuri ale dreptului să prezinte în general influențe ale dreptului comun și ale dreptului civil; dreptul privat trebuie să fie doar un amestec de drept civil (occidental) și drept comun, iar dreptul public nu trebuie să conțină nicio influență civilă. Totodată, trebuie să ne întrebăm dacă, pentru a beneficia de avantajele tipologizării, este necesară impunerea acestor cerințe structurale foarte specifice, care sunt mult mai detaliate decât comunitățile stilistice largi care caracterizează de obicei alte sisteme juridice. Credem că aceste limitări tipologice lasă în afara masivului multe sisteme juridice în care elementele și trăsăturile definitorii au fuzionat în alte proporții și consecutivități decât cele impuse de Palmer.

Astfel, Palmer nu include Cipru sau Camerun în amestecurile sale clasice, pe motiv că dreptul public din Cipru este de natură civilă și dreptul privat prezintă influențe de drept comun, în timp ce în Camerun diviziunea dintre dreptul civil și dreptul comun este regională. Se poate argumenta, totuși, că aceste sisteme pot beneficia totuși de pe urma interacțiunii comparative cu amestecurile „clasice“ pe anumite teme, de exemplu, cu privire la modul de abordare a problemelor legate de diferitele limbi în care sunt exprimate dreptul civil și dreptul comun, asupra diferitelor moduri de educație juridică, asupra diferitelor grade de atașament al juriștilor din aceste sisteme față de dreptul civil și comun, despre modul de integrare a acestor legi cu dreptul comercial regional și despre modul de integrare a unor ramuri specifice de drept material.<sup>60</sup>

O altă versiune a abordării clasice a sistemelor mixte este dată de un grup de cercetare format din profesori de la Facultatea de Drept a **Universității din Ottawa**. Spre deosebire de abordarea restrictivă adoptată de Palmer și în conformitate cu noțiunea mai modernă și extinsă a unui sistem juridic mixt, aceștia au folosit conceptul „mixt“ pentru a descrie o gamă largă de sisteme juridice.

Studiile lor reunesc dreptul diferitelor „entități politice“ (în esență state sau regiuni) în cinci grupări de „sisteme juridice“ (în esență familii juridice). Acestea sunt: 1) sistemele de drept civil, 2) sistemele de drept comun, 3) sisteme de drept cutumiar, 4) sisteme de drept musulman și 5) sisteme juridice mixte.

59 PALMER, Vernon Valentine. „Mixed Legal Systems — The Origin of the Species...“; p. 110

60 DU PLESSIS, Jacques. „Comparative Law and the Study of Mixed Legal Systems“; p. 483

Familia sistemelor juridice mixte, care sunt situate în principal în Africa, Orientul Mijlociu și Asia, la rândul lor, este împărțită în **unsprezece subgrupuri** sau sub-familii, în funcție de modul în care sunt influențate de celelalte patru familii principale.<sup>61</sup>

Tipologia propusă de profesorii din Ottawa cunoaște următoarele subsisteme mixte dintre:

1. Dreptul civil și dreptul comun (de ex., Africa de Sud, Botswana, Cipru, Scoția, Guyana, Louisiana (SUA), Malta, Quebec, Sfânta Lucia, Seychelles)
2. Dreptul civil și dreptul cutumiar (de ex., Etiopia, Madagascar, Rwanda, Togo)
3. Dreptul civil și dreptul musulman (de ex., Algeria, Egipt, Iran, Maroc, Tunisia)
4. Dreptul comun și dreptul cutumiar (de ex., Bhutan, Ghana, Hong Kong, Tanzania, Uganda, Zambia etc.)
5. Dreptul comun și dreptul musulman (Bangladesh, Pakistan, Singapore, Sudan)
6. Drept civil, dreptul musulman și dreptul cutumiar (Djibouti, Eritreea, Indonezia, Iordania, Kuweit, Oman, Timorul de Est)
7. Dreptul comun, dreptul musulman și dreptul cutumiar (Brunei, Gambia, India, Kenya, Malaiezia, Nigeria)
8. Dreptul civil, dreptul comun și dreptul cutumiar (Camerun, Lesotho, Sri Lanka, Vanuatu, Zimbabwe)
9. Dreptul comun, dreptul civil, dreptul musulman și dreptul cutumiar (Bahrain, Qatar, Somalia, Yemen)
10. Dreptul civil, dreptul comun, dreptul evreiesc și dreptul musulman (Israel)
11. Dreptul musulman și dreptul cutumiar (Emiratele Arabe Unite)<sup>62</sup>.

În cazul amestecurilor, site-ul web al grupului de cercetare indică și categoria dominantă. De exemplu, Iranul este privit ca drept musulman cu elemente de drept civil, în timp ce Irakul este văzut ca drept civil cu elemente de drept musulman. În general, această taxonomie confirmă importanța categoriilor de drept civil/common law, deoarece peste 55% din populația lumii trăiește într-o țară în care dreptul civil este dominant și 15% într-o țară în care dreptul comun este dominant. De asemenea, se poate observa că, conform acestor categorii, mai mult de jumătate din sistemele juridice ale lumii sunt considerate mixte.<sup>63</sup>

Din păcate, studiul de la Ottawa nu extinde prea mult trăsăturile grupului mixt, sau chiar trăsăturile celorlalte patru familii din care este derivat; se spune că „mixt” nu ar trebui interpretat în mod restrictiv, așa cum au făcut unii, și că categoria „include entități politice în care două sau mai multe sisteme se aplică cumulativ sau interactiv, dar și entități în care există o juxtapunere de sisteme ca urmare a mai multor sau domenii de aplicare mai puțin clar definite”<sup>64</sup>.

61 Ibidem, p. 487

62 <http://www.juriglobe.ca/eng/sys-juri/class-poli/sys-mixtes.php>

63 SIEMS, M. *Op. cit.*, p. 102

64 *Apud*: FOMBAD, Charles Manga. „Managing Legal Diversity: Cameroonian Bijuralism at a Critical Crossroads”. In: *Mixed Legal Systems, East and West*. Routledge, 2015. ISBN 9781315595658 p. 105

Abordarea din această definiție, destul de largă și de vagă, însă oferă, spre deosebire de cele anterioare, (1) posibilitatea de a include în această tipologie și alte tipuri de drept decât doar civil și common-law și (2) posibilitatea de a include în tipologie și alte entități decât statele (de fapt, teritorii dependente).

O altă trăsătură notabilă a grupării sistemelor juridice mixte de la Ottawa este că nu se acordă o relevanță deosebită alocării structurale a conținutului în amalgamuri, de exemplu, între dreptul public și dreptul privat sau în cadrul dreptului privat; sistemele trebuie doar să reflecte o anumită influență a celorlalte familii principale.<sup>65</sup>

Abordarea juriștilor din Canada a fost criticată pentru faptul că nu este evident ce criterii au fost adoptate pentru a determina când un sistem este un „monosistem“, spre deosebire de un sistem mixt. Cu alte cuvinte, gradul de mixtură sau hibriditate necesar pentru includerea în familia „sistemelor juridice mixte“ sau în subfamilii este incert. Clasificatorii aparent nu au cerut ca observatorii locali obișnuiți să considere sistemul ca fiind mixt înainte de a fi inclus în familia sistemelor mixte. Mai ales în ceea ce privește legile religioase, ar fi într-adevăr o problemă considerabilă de a aplica un astfel de test. Această dificultate, de exemplu, caracterizează încercările de a delimita granițele dintre dreptul islamic și dreptul cutumiar sau între dreptul islamic și dreptul civil.<sup>66</sup>

O altă critică se referă la faptul că tipologia canadiană nu consideră că majoritatea taxonomiilor juridice fac distincție între țările de drept civil francez, german și nordic. Astfel, consideră Mathias SIEMS, multe sisteme juridice din Europa Centrală și de Est pot fi considerate țări mixte de drept civil. De exemplu, în mod tradițional, dreptul lituanian tinde să fie influențat de dreptul francez, iar dreptul leton de dreptul german. Cu toate acestea, după recăștigarea independenței în 1990, ambele sisteme juridice și-au reformulat legile într-o manieră comparativă, fiind influențate atât de tradițiile juridice germane și franceze, de dreptul nordic, cât și parțial și de consilierii din Statele Unite. În plus, aici, ca și oriunde în Europa Centrală și de Est, ar putea fi încă posibil să se identifice unele aspecte ale unei culturi juridice socialiste în măsura în care judecătorii și profesorii de drept și-au păstrat posturile și părți din ideologia lor.<sup>67</sup>

Însă pe noi nu ne interesează nominal statele care sunt atribuite anumitor grupuri, ci însăși exercițiul teoretic de atribuire a unor asemenea grupuri. Din acest punct de vedere, considerăm exercițiul cercetătorilor de la Ottawa destul de reușit pentru tipologia sistemelor juridice contemporane.

Totuși, considerăm prea extensivă această tipologie, datorită includerii în ea a tipurilor de drept fragmentate, de genul „dreptul evreiesc“ în cazul Israelului. Credem că ar fi suficientă folosirea tipului de drept religios pentru atingerea taxonomiilor relevante, altfel am putea diviza și în continuare tipul de drept musulman în șiiți și sunniți ș.a.m.d.

---

65 DU PLESSIS, Jacques. „Comparative Law and the Study of Mixed Legal Systems“, p. 486

66 Ibidem, p. 487

67 SIEMS, M. *Op. cit.*, p. 103

Ceea ce este cu adevărat important în tipologia propusă de profesorii din Canada este, din punctul nostru de vedere, demonstrarea viabilității grupării după diferite tipuri de drept și promovarea rezultatului acestei clasificări.

### Teoria pluralistă

A doua teorie adoptă un concept mai larg de sisteme mixte și vede sistemele juridice hibride ca o amalgamare de elemente eterogene atribuibile unor surse și tradiții juridice diferite, care coexistă în aceeași ordine juridică. Caracterul distinctiv al acestei abordări este legat de faptul că ia în considerare și ca parte a unei ordini juridice elementele excluse de abordarea clasică, adică dreptul religios sau dreptul autohton. Aceasta conduce la o categorie mai largă de sisteme juridice mixte.<sup>68</sup>

Acest abordare, puternic asociată cu conceptul de pluralism juridic, merge mult mai departe decât sublinierea pur și simplu „mixajului“, ci combate însăși axioma că doar anumite norme, mai precis cele recunoscute de autoritatea centrală a statului, pot constitui dreptul.

Pluralismul semnifică în științele juridice existența simultană, în sânul aceleiași ordini juridice, a regulilor de drept diferite, care se aplică la situații identice sau coexistența unei pluralități de ordini juridice distincte, care stabilesc sau nu între ele raporturi juridice.<sup>69</sup>

Conceptul de „pluralism“ poate fi folosit pentru a descrie o situație în care coexistă o varietate de elemente. Deși sensul său exact este puternic contestat, termenul „pluralism juridic“ sugerează, la rândul său, o anumită formă de coexistență a legilor sau a normelor para-juridice; potrivit unor comentatori, este „o situație în care două sau mai multe sisteme juridice coexistă în același domeniu social“.<sup>70</sup>

Sally Engle Merry, vorbind despre revigorarea pluralismului juridic, menționează că „există „pluralism juridic clasic“, care reprezintă analiza intersecției dreptului indigen și a dreptului european și „noul pluralism juridic“, care se referă la interesul doctrinarilor din domeniul științelor socio-juridice de a aplica conceptul pluralismului juridic societăților necolonizate, în mod particular celor înalt industrializate din Europa și SUA, punând în centrul investigațiilor relația dintre sistemul juridic oficial și alte forme de ordonare, aflate în conexiune dar oarecum separate“.<sup>71</sup>

Paradigma noului pluralism juridic, fără a fi numit astfel, a fost definită în anii 1980 de John Griffiths, care a postulat fără drept de apel că „pluralismul juridic este un fapt, iar centralismul juridic este un mit“<sup>72</sup>. Abordarea lui Griffiths constă în

68 TREVISANELLO, Laura. *Op. cit.*, p. 95

69 *Apud*: ȘERBAN, A. *Dreptul — ca sistem*. București: Hamangiu, 2012. p. 17

70 DU PLESSIS, Jacques. „Comparative Law and the Study of Mixed Legal Systems“. In: *The Oxford Handbook of Comparative Law*. Oxford: Oxford University Press, 2019. 1424 p. ISBN 9780198810230, p. 478

71 MERRY, Sally Engle. *Legal Pluralism*. In: *Law & Society Review*. 1988, Vol. 22, nr. 5, ISSN 0023-9216, p. 872-873

72 GRIFFITHS, John. „What is Legal Pluralism?“. In: *The Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*. 1986, Vol. 18, nr. 24. ISSN 0732-9113, p. 4

eterogenitatea normativă însoțită de faptul că acțiunea socială are loc întotdeauna într-un context de „câmpuri sociale semi-autonome“ multiple, care se suprapun. „O situație de pluralism juridic — situație omniprezentă, normală în societatea umană — este una în care dreptul și instituțiile juridice nu sunt toate subsumabile într-un singur „sistem“, ci își au sursele în activitățile de autoreglare a tuturor domeniilor sociale multiple, prezente, activități care se pot sprijini, completa, ignora sau frustra reciproc“.<sup>73</sup>

Astfel, o concepție mai liberală a sistemului juridic mixt decurge din cercetarea mai largă a fenomenelor juridice, atenția fiind concentrată nu doar asupra dreptului cutumiar, dreptului tribal și dreptului religios recunoscut de stat, ci și asupra legilor nerecunoscute și neoficiale, care scapă de controlul statului și constituie „dreptul viu“. Accentul pluralismului este adesea asupra societăților coloniale, neo-coloniale și post-coloniale din Africa și Asia, unde diverse legi personale coexistă și interacționează cu dreptul occidental ca efecte continue ale istoriei juridice. Legile cutumiare hinduse, musulmane, evreiești sau africane care guvernează diferite comunități de pe același teritoriu determina care lege personală și cui se aplică (existând, desigur, anumite diferențe între noțiunea de „drept personal“ și „drept privat“). Conform concepției pluraliste, orice interacțiune a unor legi de alt tip sau sursă — indigene cu exogene, religioase cu cutumiare, occidentale cu neoccidentale — este suficient pentru a constitui un sistem juridic mixt.<sup>74</sup>

După cum menționează și Manuel Guțan, perspectiva pluralismului juridic, îmbinată cu cea a transplantului juridic, a condus la o dezvoltare fără precedent a analizei sistemelor juridice mixte, acestea nemafiind înțelese doar ca o familie juridică aparte, ci ca un mixaj de sisteme juridice realizat, cel mai adesea, prin intermediul importului juridic.<sup>75</sup>

### ***Varietăți ale sistemelor mixte***

Acceptând ideea că există sisteme mixte, care îmbină elemente tipologice din diferite tipuri de drept, trebuie să acceptăm și posibilitatea combinării acestora în diferite variații, care ar permite deja identificarea elementelor clasificatoare ale acestor noi taxonomii. Astfel, spre exemplu, folosind criteriile tipologice enunțate anterior, putem face o incursiune și mai adâncă și considera următoarele diviziuni ale sistemelor mixte, cu implicații exclusiv teoretice.

Acceptarea unei subclasificări a „jurisdicțiilor hibride“ va duce la transformarea rețelei de clasificare în masive mai mari. Jurisdicțiile hibride sunt mai răspândite, deoarece acoperă jurisdicții cu caracteristici de drept comun și civil și alte componente: dreptul religios, dreptul cutumiar (dreptul etnic) și influențe juridice/culturale străine majore.<sup>76</sup>

<sup>73</sup> Ibidem, p. 38

<sup>74</sup> PALMER, Vernon Valentine. „Mixed Legal Systems — The Origin of the Species...“, p. 112-113

<sup>75</sup> GUȚAN, M. *Op. cit.*, p. 20

<sup>76</sup> RITAINE, E. C. *Op. cit.*, p. 153



### a) Sisteme juridice mixte divizate spațial

O formă de hibriditate este că amestecul se referă la diferențele dintre **regiunile** unui anumit sistem juridic, astfel încât sistemele juridice sunt „divizate orizontal” sau „bijuridice”. De exemplu, Camerunul este un sistem bijuridic, cu dreptul comun englez care operează în cele două regiuni anglofone de Nord-Vest și Sud-Vest și dreptul civil francez care operează în alte opt regiuni francofone. Aceste sisteme de drept s-au extins în Camerun prin colonizare prin cucerire.<sup>77</sup> Alte exemple de divizare spațială posibile pot fi Regatul Unit, Statele Unite și Canada, cu sisteme juridice mixte în Scoția, Louisiana și Quebec și dreptul comun în celelalte părți. Se poate sugera, de asemenea, că UE este bijurală, deoarece are membri atât din jurisdicțiile de drept comun, cât și din jurisdicția civilă.

În opinia lui Mathias SIEMS, diviziunile orizontale se pot referi și la dreptul religios, cutumiar și politic. De exemplu, în Nigeria, unele legi islamice sunt aplicate în statele nordice predominant musulmane, dar nu și în cele predominant creștine din sud. Relația dintre dreptul occidental și cutumiar din Africa poate apărea și ca o diviziune orizontală, deoarece prima poate avea influență în marile orașe, în timp ce dreptul cutumiar poate fi dominant în zonele rurale. În mod similar, în țările în tranziție, se poate întâmpla ca legile occidentale să fi devenit influente în unele dintre regiunile metropolitane, nu și în celelalte regiuni.<sup>78</sup>

### b) Sisteme juridice mixte divizate ramural

Putem considera ca sisteme juridice divizate ramural (sau vertical) acele jurisdicții unde unele domenii ale dreptului se bazează pe dreptul civil, iar altele pe modele de drept comun.

De exemplu, în Africa de Sud și Sri Lanka, domenii precum dreptul proprietății se bazează pe norme de drept civil, în timp ce dreptul comercial se bazează în principal pe cele de drept comun. În Quebec, există drept civil de inspirație franceză, în timp ce domeniul public, penal și alte legi federale se bazează pe dreptul comun canadian. La fel, pentru sistemele juridice din Africa, s-a spus există diviziune între domenii precum dreptul familiei, unde importanța dreptului cutumiar este acum adesea reafirmată, și legile comerciale bazate pe modele juridice occidentale. În ceea ce privește țările musulmane, dreptul contractelor este adesea un amestec de diferite variante ale dreptului occidental și al dreptului islamic; în dreptul societăților comerciale, pot exista atât forme occidentale de companii, cât și parteneriate islamice disponibile; iar dreptul familiei se poate baza în principal pe dreptul islamic.<sup>79</sup>

### c) sisteme juridice mixte paralele

O altă posibilitate este cea a sistemelor juridice paralele, când în cadrul unui sistem juridic se aplică norme din tradiții juridice diferite unor persoane diferite, adică diferite regimuri juridice pentru diferiți destinatari. Un bun exemplu este

<sup>77</sup> <https://www.hg.org/legal-articles/cameroon-legal-system-7155>

<sup>78</sup> SIEMS, M. *Op. cit.*, p. 105-106

<sup>79</sup> *Ibidem*, p. 107-108

dreptul familiei din țări precum India, unde diferite regimuri juridice sunt aplicabile hindușilor, musulmanilor și creștinilor.

Un alt caz de paralelism apare în care, la nivel pur intern, cetățenii pot alege între diferite regimuri juridice. De exemplu, tribunalele occidentale și curțile cutumiare/religioase au coexistat în unele țări din Africa și Orientul Mijlociu, deși tendința recentă este de a fuziona aceste două sisteme judecătorești.

Transnaționalitatea este, de asemenea, o caracteristică comună a dreptului comercial și al afacerilor. Este posibil ca astfel de legi să fi devenit parte a dreptului pozitiv. Un bun exemplu în acest sens sunt INCOTERMS, clauze elaborate de Camera de Comerț Internațională, care sunt aplicate în multe contracte internaționale.<sup>80</sup>

#### **d) sisteme mixte religioase și nereligioase**

În acest conglomerat de sisteme juridice mixte, se disting două mari *subgrupuri*, în funcție de tradiția juridico-culturală predominantă — sistemele juridice nereligioase și sistemele juridice religios-tradiționale. Astfel, tip nerelegios de sistem juridic mixt se dezvoltă în cadrul tradiției occidentale a dreptului, iar tipul religios de sistem juridic mixt se dezvoltă în conformitate cu tradiția extra-occidentală a dreptului, combinând dreptul din Asia de Sud-Est și dreptul cutumiar african.

Un sistem mixt nereligios, posedă o natură juridică ce nu poate fi atribuită nici comunității juridice continentale, nici familiei de drept comun. Sistemul juridic hibrid se caracterizează prin dominarea actelor juridice normative în sistemul izvoarelor, prezența unei constituții scrise, a dreptului codificat, deși practica judiciară are și ea o influență semnificativă. Dar totuși, rolul principal este atribuit statului de drept ca standard de comportament, iar ideea juridică centrală este justiția și buna-credință.<sup>81</sup>

În **concluzie**, putem spune că existența sistemelor mixte este un truism și cercetătorii încearcă tot mai des să abordeze această realitate juridică, renunțând la încercarea de a le mai ignora. Astăzi există diferite abordări, de la cele mai largi, care afirmă că majoritatea sistemelor sunt mixte, la cele care acceptă atribuirea caracterului mixt doar unul număr de sisteme, în care aspecte de drept romano-germanic se aplică în ordini juridice de common-law. Astfel, putem conchide că nu există o abordare univocă a înțelegerii conceptului de „sistem mixt“, motiv pentru care propunem înțelegerea sistemului juridic mixt drept „*un sistem juridic în care o ramură fundamentală sau un element principal prezintă trăsături caracteristice unui tip de drept, diferit de cel dominant în alte elemente ale sistemului*“. Credem că această definiție permite folosirea acestui concept într-un mod uniform, ce caracterizează sistemele mixte indiferent de elementele lor componente.

Acceptând elementele principale ale sistemului juridic, putem spune că suntem în prezența unui sistem mixt doar atunci când unul dintre elementele sale principale

<sup>80</sup> Ibidem, p. 108-109

<sup>81</sup> ТРИКОЗ, Е. Н. *Op. cit.*, p. 94

se află în disonanță cu celelalte. Simpla prezență a unor instituții distincte fiind insuficientă pentru calificarea sistemului drept mixt.

Diviziunea clasică în familii de drept (romano-germanică/common-law și, eventual, drept religios sau tradițional) este depășită și multe sisteme juridice prezintă elemente amalgamate. În contextul globalizării are loc convergența dreptului în cel mai larg sens, adică nu doar transplantul unor instituții sau ramuri de drept dintre sisteme juridice diferite (amestecul sporadic), ci chiar transformarea întregului sistem juridic. În această privință apare întrebarea dacă sistemele mixte reprezintă o familie juridică aparte sau sistemele mixte trebuie atribuite unor familii prestabilite? Considerăm că sistemele mixte nu constituie o familie juridică aparte, or în acest caz ar trebuie să identificăm anumiți indici calitativi pentru această familie, iar sistemele mixte nu vor corespunde niciodată în deplină măsură acestor criterii. Conform opiniei noastre, în baza abordării tipologice, unele sisteme juridice pot face parte concomitent din diferite familii juridice, ele aflându-se la intersecția dintre acestea. Astfel, unele elemente ale sistemului juridic prezintă caracteristici ale unui tip de drept, iar altele — unui alt tip de drept, mixajul specific al acestora reprezentând un sistem mixt. Astfel, drept criteriu pentru a considera unui sistem juridic mixt trebuie luate în considerație originea sistemelor și influențele substanțiale ale cel puțin două tipuri de drept (civil, comun, religios, cutumiar), însă sunt posibile și sisteme mixte în care se îmbină trei tipuri de drept (de ex., dreptul comun, dreptul religios musulman și dreptul cutumiar — în Camerun sau Brunei) și chiar patru tipuri de drept (de ex., dreptul comun, dreptul civil, dreptul religios musulman și dreptul cutumiar — în Qatar sau Bahrain).

## REGLEMENTĂRI CONSTITUȚIONALE PRIVIND DREPTUL LA NEDISCRIMINARE ÎN REPUBLICA MOLDOVA

**Dumitru BALTAG**, doctor habilitat în drept, profesor universitar (ORCID: 0000-0001-6966-7119)

**Ecaterina BALTAGA**, doctor în drept, conferențiar universitar (ORCID: 0000-0003-4240-249X)

### **CONSTITUTIONAL REGULATIONS REGARDING THE RIGHT TO NON-DISCRIMINATION IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA**

*Discrimination national is not just the result of ignorance. Discrimination national is used as a strategy to maintain and implement power. Because racism is first and foremost a political object, where the aspects of "theory" and "struggle" are inextricably intertwined.*

*Racism is an indisputable fact, it appears and exists as a phenomenon with a variety of manifestations that change over time, non-existent before European and American imperialism. Racism is just a social construct that has been established to justify the subordination and subjugation of "others". However, it does not coincide with any form of violence, not even with any manifestation of collective hatred.*

**Keywords:** *discrimination, racism, segregation, racial discrimination, individual identity, equality, human rights.*

*Discriminarea națională nu este doar rezultatul ignoranței. Discriminarea națională este folosit ca strategie de menținere și punerii în aplicare a puterii. Pentru că discriminarea națională este înainte de toate un obiect politic, unde aspectele „teoria” și „lupta” sunt indisolubil încrucișate. Rasismul este un fapt incontestabil, apare și există ca un fenomen cu o varietate de manifestări ce se modifică în timp, inexistent înainte de imperialismul european și american. Rasismul este doar o construcție socială care a fost stabilită pentru a justifica subordonarea și subjugarea „celorlalți”. Cu toate acestea, nu coincide cu nicio formă de violență, nici chiar cu careva manifestare de ură colectivă.*

**Cuvinte-cheie:** *discriminare, rasism, segregare, discriminare rasială, identitate individuală, egalitate, drepturile omului.*

Constituția, ca fenomen al dreptului și politicii epocii contemporane reglementează coexistența inseparabilă dintre popor și stat, o atare coexistență reprezentând calitatea și posibilitatea statului de a-și promova independent politica sa internă și externă în condițiile respectării drepturilor omului și ale cetățeanului, asigurării drepturilor minorităților naționale și respectării normelor de drept Internațional. Fundamentul oricărui stat constă în unitatea poporului. Despre aceasta menționează articolul 10 alin. (1) din Constituția Republicii<sup>1</sup> „Statul are ca fundament unitatea

1 Constituția Republicii Moldova din 29-07-1994. În. Monitorul Oficial Nr. 78 din 29-03-2016 art. 140.

poporului Republicii Moldova. Republica Moldova este patria comună și indivizibilă a tuturor cetățenilor săi“. Conținutul articolului subliniază faptul că „unitatea poporului“ are un sens de interdependență istorică, etnică, religioasă, lingvistică, culturală, cu implicații psiho-sociale, care fixează caracteristica unui neam. Mai mult ca atât: “Statul recunoaște și garantează dreptul tuturor cetățenilor la păstrarea, la dezvoltarea și la exprimarea identității lor etnice, culturale, lingvistice și religioase“ (art. 10 alin. (2)) — caracterizând ideea de unitate și solidaritate, formulând o legătură între toți membrii colectivității, mai presus de deosebirile inerente a unei societăți pluraliste.

„Republica Moldova este un stat suveran și independent, unitar și indivizibil“ (art. 1 alin. (1), constituind cadrul etnico-natural, social-economic, politic și cultural în care se desfășoară viața poporului. Poporul Republicii Moldova este constituit din cetățenii acestuia, care ca indivizi comportă mai multe trăsături distincte, printre care originea etnică, cultura, limba, religia, poziția socială etc. Prin înlăturarea formelor de discriminare, de privilegieri și de ierarhizare valorică, cetățenii sunt egali între ei, egalitatea fiind și una dintre condițiile libertății, dreptății și păcii în lume.

Chiar dacă originea etnică a cetățenilor Republicii Moldova este diferită, aceștia fiind de etnie găgăuză, bulgară, ucraineană, rusă, romă etc., cetățenia pe care o au este cea a Republicii Moldova, care „se dobândește, se păstrează sau se pierde în condițiile prevăzute de legea organică“. Având aceeași cetățenie — cetățenia Republicii Moldova —, toți fac parte din poporul Republicii Moldova.

Această legătură este bazată pe principiul de cetățenie ce conferă drepturi și obligații reciproce între stat și cetățean, fără nici o discriminare pe motiv de origine etnică.

Statul are obligația de a garanta exercițiul acestor drepturi în condiții de deplină egalitate și cu respectarea diversității conform art. 10 alin. (2), recunoscând și garantând „... dreptul tuturor cetățenilor la păstrarea, la dezvoltarea și la exprimarea identității lor etnice, culturale, lingvistice și religioase.“

Statutul juridic de cetățean îi acordă persoanei instrumentele necesare pentru a i se asigura un grad înalt de protecție a drepturilor persoanelor, aparținând minorităților naționale<sup>2</sup>. Aceasta ar însemna abținerea statului de la orice politici sau practici de asimilare împotriva voinței persoanelor respective, în plus, statul va asigura și va crea condițiile necesare pentru ca persoanele care fac parte din minoritățile naționale să-și poată menține și dezvolta cultura și să-și păstreze elementele esențiale ale identităților, fiind capabile de a-și exprima și promova respectiva identitate.

În conformitate cu Constituția Republicii Moldova (art. 8), tratatele internaționale devin parte a dreptului intern după ratificare și au precedență asupra altor legi interne atunci când intră în conflict cu acestea. Caracterul universal al drepturilor omului se evidențiază ca un element armonizator în elaborarea unui standard minim

2 T.-M. Stoica. Între suveranitatea națională și drepturile omului: problema minorităților naționale. [online]. [accesat 12 ianuarie 2022]. [https://drept.unibuc.ro/dyn\\_doc/publicatii/revistastintifica/Stoica%20Theodora%20Mihaela.pdf](https://drept.unibuc.ro/dyn_doc/publicatii/revistastintifica/Stoica%20Theodora%20Mihaela.pdf).

în contextul reglementărilor constituționale naționale. În plus, Republica Moldova s-a angajat să asigure existența unor mecanisme adecvate pentru punerea în aplicare a standardelor europene, asumându-și răspunderea de a respecta principiile fundamentale general-valabile ale dreptului internațional în domeniul drepturilor omului. Potrivit acestui principiu, normele juridice cu privire la drepturile omului sunt obligatorii pentru toate persoanele.

Caracterul universal al drepturilor omului prevăzut de art. 15, precum și garanțiile constituționale privind principiul universalității drepturilor și libertăților fundamentale ale omului sunt reflectate și în alte articole pe cuprinsul legii fundamentale.

Cercul persoanelor care se bucură de aceste drepturi este prevăzut sau subînțeles într-un șir de articole prin cuvintele: „poporul“, „cetățenii“, „tuturor“, „orice persoană“, „străinii și apatrizii“, „nimeni“. De exemplu, la toți, se referă regula din conținutul art. 24 alin. (2): „*Nimeni nu va fi supus la torturi, nici la pedepse sau tratamente crude, inumane ori degradante*“. În conformitate cu art. 25 alin (2): „*Percheziționarea, reținerea sau arestarea unei persoane sunt permise numai în cazurile și cu procedura prevăzute de lege*“, sau nimeni nu poate fi lipsit în mod arbitrar de cetățenia sa și nici de dreptul de a-și schimba cetățenia: „*Cetățenia Republicii Moldova se dobândește, se păstrează ori se pierde în condițiile prevăzute de legea organică.*“ (alin. (1) art. 17).

În sensul universalității reglementate de art. 15 din Constituție, drepturile și obligațiile constituie o unitate *sui generis*, această unitate dând expresie echității și egalității în tratamentul juridic al cetățenilor. Astfel, legea solicită subordonarea tuturor cetățenilor legii, totodată, legea protejează drepturile legitime ale cetățeanului.

Egalitatea drepturilor este consacrată de art. 16 din Constituție. Conținutul acestui articol alin. (2) „*Toți cetățenii Republicii Moldova sunt egali în fața legii și a autorităților publice, fără deosebire de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenență politică, avere sau de origine socială*“ — garantează aplicabilitatea principiului egalității tuturor drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale. Constatăm că dispozițiile constituționale ce prezintă principiul egalității desemnează drepturile și libertățile egale, precum și îndatoriri fundamentale egale pentru toți cetățenii indiferent de faptul unde sunt prevăzute: în Constituție, în legi organice, legi ordinare sau în alte acte normative. Discriminarea se definește nu doar ca o diferență, ci ca o diferență interzisă, deoarece este nelegitimă, și este nelegitimă deoarece este arbitrară.

Egalitatea în drepturi reglementată prin conținutul art. 16 este corelat cu alte articole constituționale și are trei componente: respectarea persoanei; egalitatea; nediscriminarea. După cum vedem, textul alin. (1) din art. 16 este alcătuit din două părți componente: egalitatea cetățenilor în fața legii și a autorităților publice și interdicția discriminării după criteriile indicate.

„*Toți cetățenii Republicii Moldova sunt*“ — textul stabilind egalitatea tuturor cetățenilor, fără deosebire, ceea ce presupune interdicția aplicării unui tratament juridic aparte unei persoane, tratament de natură să o plaseze într-o poziție subordonată sau supraordonată față de ceilalți cetățeni.

Constituția Republicii Moldova reglementează libertățile cetățenești și în cuprinsul articolelor: 38 — „*dreptul de vot și dreptul de a fi ales*”; 39 — „*dreptul la administrare*“.

Ca rezultat ai repartizării drepturilor, fiecare persoană este înzestrată în egală măsură cu drepturi și îndatoriri. În același timp, nici unei puteri nu i se permite să utilizeze în mod preferențial dreptul real în interesul sau în dauna unei anumite persoane. În cadrul dispozițiilor referitoare la drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale (Capitolul II), sunt stabilite reglementări cu caracter constituțional privind drepturile cetățenilor străini și apatrizilor (art. 19). Constatăm, că străinii și apatrizii din Republica Moldova se pot bucura de toate drepturile și libertățile, afară de acelea pentru care Constituția sau legea impune calitatea de cetățean moldovean: „*cetățenii străini și apatrizii au aceleași drepturi și îndatoriri ca și cetățenii Republicii Moldova, cu excepțiile stabilite de lege*“ (art. 19 alin. (1)).

Accesul la o justiție independentă și imparțială este un principiu și un drept care trebuie să fie garantat în orice condiții. Astfel, „*Orice persoană are dreptul la satisfacție efectivă din partea instanțelor judecătorești competente împotriva actelor care violează drepturile, libertățile și interesele sale legitime*“ (art. 20 alin. (1)). Interpretarea semantică a noțiunii „*orice persoană*“ învederează fără echivoc că acțiunea articolului constituțional se extinde asupra tuturor cetățenilor, persoanelor străine sau apatrizilor. Articolul conține noțiuni care explică aplicarea normei față de orice persoană care are drepturi legitime — aici, drepturile enunțate în Constituție sau în actele internaționale la care Republica Moldova este parte.

Dispoziția care garantează accesul liber la justiție și asigură, în același timp, unitatea reglementărilor constituționale și legislative pe întreg teritoriul țării este cuprinsă în alin. (2) al articolului analizat și prevede că „*nicio lege nu poate îngrădi accesul la justiție*“.

În plus, Codul de Procedura Civila al Republicii Moldova<sup>3</sup> prevede mijloace procedurale concrete de care pot uza cetățenii pentru a accede la justiție: cererea de chemare în judecată (art. 100-art. 109 CPC al RM) și căile ordinare și extraordinare de atac împotriva hotărârilor judecătorești (apelul: art. 15, 278<sup>16</sup> CPC al RM, recursul — art. 423— 428 CPC al RM, contestația în anulare — art. 278<sup>9</sup>, art. 477 CPC al RM, revizuirea — art. 446—453 CPC al RM). Aceste căi procedurale asigură persoanelor interesate accesul la o instanță de judecată, căreia, prin lege, i s-a stabilit competența de a hotărî în materie civilă.

În plus, în conformitate cu dispozițiile conținute în Secțiunea I a Capitolului IX, se menționează că ea se înfăptuiește în numele legii și că judecătorii sunt independenți și nu se supun decât legii (art.116 alin. (1)), funcția de judecător fiind incompatibilă cu orice alta funcție publică sau privată, cu excepția funcțiilor pedagogice din învățământul superior (art.116 alin. (7)). În ceea ce privește numirea judecătorilor,

3 Codul de procedură civilă al Republicii Moldova\*. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova Nr. 285-294 din 03-08-2018 art. 436. [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=110220&lang=ro](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=110220&lang=ro)

același art. 116 alin. (2) prevede că „*Judecătorii instanțelor judecătorești se numesc în funcție, în condițiile legii, până la atingerea plafonului de vârstă, de către Președintele Republicii Moldova, la propunerea Consiliului Superior al Magistraturii. Președintele Republicii Moldova poate respinge o singură dată candidatura propusă de către Consiliul Superior al Magistraturii*“.

Cât despre unele aspecte concrete ale caracterului echitabil al procesului la care ne-am referit, trebuie să remarcăm o serie de dispoziții constituționale privitoare la desfășurarea procesului propriu-zis, precum și la anumite garanții procesuale destinate să-i asigure cadrul necesar la nivelul standardelor internaționale menționate. În acest sens, art. 117 stabilește că ședințele sunt publice, mai puțin situațiile exceptate de lege, iar art. 119 stabilește că părțile interesate pot să exercite căile de recurs împotriva deciziilor judecătorești, în condițiile fixate de lege. În ceea ce privește limba în care se desfășoară procedurile judecătorești, ea este română, dar ținând cont de protecția specială a minorităților naționale existente, care au dreptul de a-și păstra identitatea lor lingvistică (art. 10 din Constituție), art. 127 alin. (2) prevede că cetățenii care aparțin acestor minorități (precum și cei care nu înțeleg limba română) au dreptul să ia cunoștință de toate actele și documentele dosarului, să vorbească în instanță și să depună concluziile, prin intermediul unui interpret; în cauzele penale acest drept este asigurat gratuit (art. 117 alin. (2)).

Conform art. 26 din Constituție „*dreptul la apărare este garantat*“. În art. 26 alin. (3) din Constituție, se arată că „*În tot cursul procesului, părțile au dreptul să fie asistate de un avocat, ales sau numit din oficiu*“.

În exercitarea drepturilor, prerogativelor și mijloacelor procesuale care asigură dreptul la apărare, partea interesată nu-și poate desfășura plener activitatea și de aceea este necesar să poată beneficia de asistență juridică calificată, prestată de cineva cu pregătire juridică corespunzătoare, respectiv de către avocat. Ca urmare, avocatul este un profesionist abilitat să presteze cetățenilor asistența juridică în fața justiției și a altor organe.

Modalitățile concrete de eficientizare a dreptului la apărare, recunoscut părților în procesul penal, sunt consacrate în art. 17, 64, 66 Codul de procedură penală a Republicii Moldova<sup>4</sup> și în alte dispoziții dispersate în capitolele ce reglementează diferite instituții procesuale.

Dreptul la apărare este garantat, în tot cursul procesului civil, iar părțile au dreptul să fie asistate de un avocat, ales sau numit din oficiu, aceste prevederi regăsindu-se și în art. 6 din Codul de procedură civilă ce reia dispozițiile constituționale în art. 26 alin.

Statul garantează „*Dreptul la viață, precum și dreptul la integritate fizică și psihică ale persoanei*“, conform art. 24 alin. (1). Garantarea dreptului la viață înseamnă

4 Codul de procedură penală a Republicii Moldova Nr. 122 din 14.03.2003 Codul de procedură penală a Republicii Moldova. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova Nr. 248-251 din 05-11-2013 art. 699. [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=113967&lang=ro](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=113967&lang=ro)



interzicerea cauzării morții de către reprezentanții statului. Moartea nu poate fi cauzată cuiva în mod intenționat de către agenții statului. Excepțiile admisibile sunt legitima apărare, efectuarea unei arestări legale, împiedicarea evadării unei persoane legal deținute și reprimarea tulburărilor violente sau a insurecțiilor.

Statul are, potrivit Curții europene o serie de obligații pozitive pentru protecția integrității fizice și psihice a persoanei. Statul este, de asemenea, obligat să incrimineze tortura, precum și orice rele tratamente săvârșite de particulari.

Republica Moldova a ratificat la 28 decembrie 1995 Protocolul opțional, adoptat la New York la 18 decembrie 2002, la Convenția împotriva torturii și a altor pedepse ori tratamente cu cruzime<sup>5</sup>, asumându-și obligația de a înființa la nivel național Mecanismul Național de Prevenire a Torturii în locurile de detenție, în vederea consolidării protecției persoanelor private de libertate în locurile de detenție. *Avocaților Parlamentari a fost investită cu misiunea respectivă.* În scopul acordării asistenței în exercitarea atribuțiilor avocaților parlamentari în calitate de Mecanism Național de Prevenire a Torturii, care vizează efectuarea vizitelor preventive în locurile unde se află sau se pot afla persoane private de libertate, a fost creat un Consiliu consultativ care să „consilieze și să asiste în exercitarea atribuțiilor avocaților parlamentari ca Mecanism Național de Prevenire a Torturii“.

În versiunea nouă, prevăzută de Legea nr. 52 din 03.04.2014 cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsman)<sup>6</sup>, formula Mecanismului Național de Prevenire a Torturii a fost modificată (capitolul V a Legii). În 2016 pe lângă Oficiul Avocatului Poporului a fost creat Consiliul pentru prevenirea torturii în calitate de mecanism național de prevenire a torturii.

Ca drept fundamental al omului, libertatea persoanei este o componentă majoră a condiției umane, un imperativ impus de necesitatea de progres al societății. În opinia unor autori, negarea sau suprimarea libertății individuale, a drepturilor fundamentale, echivalează cu oprimarea persoanei, deci cu frânarea evoluției și progresului social, după cât manifestarea fără nici un fel de limită a libertăților individuale, creează pericolul anarhiei și duce la destrămarea unității organice reprezentată de viața colectivității. Tocmai din dorința de a se evita extremele, starea de libertate a persoanei face obiectul reglementării normelor de drept, care îi stabilesc conținutul și îi determină întinderea, consacrandu-se un „*status libertatis*“ al persoanei<sup>7</sup>.

În legătură cu libertatea individuală, art. 25 din Constituție este sediul unui adevărat *habeas corpus*, reglementat până în detaliu (textul conține 6 alineate).

5 Convenția internațională din 21.12.65 privind eliminarea tuturor formelor de discriminare rasială. În: Buletinul Oficial nr. 92 din 28 iulie 1970. <https://legislatie.just.ro/Public/Detalii-DocumentAfis/239867>.

6 Legea Republicii Moldova Nr. 52 din 03-04-2014 cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul). În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova Nr. 110-114 din 09-05-2014 art. 278. [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=121241&lang=ro](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=121241&lang=ro)

7 I. Istrati. Libertatea persoanei și garanțiile ei procesual-penale. Craiova: Scrisul Românesc, 1984.

Primul alineat al articolului invocă inviolabilitatea libertății persoanei. Inițial ne-ar părea că, există un conflict, cel puțin lingvistic, între caracterul absolut al termenului inviolabilitate și posibilitatea statului de a limita acest drept prin arest, detenție în închisoare. Însă, în opinia noastră, textul articolului clarifică faptul că libertatea persoanei poate fi restrânsă de către stat, deși doar în cazurile prevăzute de lege. Deci, unele forme de privare a libertății sunt permise: „*percheziționarea, reținerea sau arestarea unei persoane sunt permise numai în cazurile și cu procedura prevăzute de lege*“ (alin. (2)); „*reținerea nu poate depăși 72 de ore*“ (alin. (3)); „*Arestarea se face în temeiul unui mandat, emis de judecător, pentru o durată de cel mult 30 de zile*“; „*Termenul arestării poate fi prelungit numai de către judecător sau de către instanța judecătorească, în condițiile legii, cel mult până la 12 luni*“ (alin. (5)). Astfel, reieșind din natura „libertății individuale“, restrângerea poate fi adusă acestui drept în scopul apărării ordinii de drept în general și desfășurării instrucției penale în special.

Urmează a se reține că „*limitele aduse libertății individuale nu trebuie privite ca o sacrificare, încălcare sau abandonare a acesteia, ele sunt prevăzute și strict determinate de lege, au un caracter de excepție fiind instituite și trebuind a fi folosite numai în cazuri de extremă necesitate, sunt proporționale cu nevoile create în interesul superior, pe care îl deserveșc și sunt de interpretare restrictivă*“<sup>8</sup>.

O reușită în acest sens a fost introducerea în Codul de procedură penală român<sup>9</sup> a dreptului la libertate și siguranță, recunoscut ca un principiu fundamental al procesului penal. În altele cazuri art. 25 interzice privațiunea arbitrară și ilegală a persoanei (art. 9).

Legea Supremă garantează dreptul la libera circulație în țară pentru toate persoanele, conform art. 27, indiferent dacă acestea sunt cetățeni moldoveni, apatrizi sau cetățeni străini, care se află legitim pe teritoriul țării noastre. Prin realizarea acestui drept, are loc rezolvarea problemelor sociale, respectându-se obligațiile înaintate de Legea fundamentală. Prin obiectivul urmărit, drepturile enunțate în norma constituțională au o importanță deosebită pentru fiecare cetățean, deoarece ele reprezintă „nucleul dur“ pentru realizarea și asigurarea altor drepturi — atât economice și sociale, cât și politice, cum ar fi: dreptul la proprietate și moștenire, dreptul la locuință, dreptul la muncă, la libera alegere a muncii și protecția muncii, libertatea activității de întreprinzător și a altor activități economice neinterzise de lege, dreptul la asistență și protecție socială, dreptul la ocrotirea sănătății, dreptul de a alege și de a fi ales etc.

Decizia de a liberaliza regimul de vize pentru cetățenii Republicii Moldova (prevăzută de: Regulamentul (UE) nr. 259/2014 al Parlamentului European și al

8 N. Volonciu. *Tratat de procedură penală. Partea Generală. Vol. I*, București: Paideia, 1996; E.Guțanu, L. Staver. *Noțiuni generale privind libertatea individuală a persoanei*. În: *Relații Internaționale Plus*. 2018, Nr.2, pp. 160-166.

9 Codul de procedură penală român din 1 iulie 2010 (\*actualizat\*) (actualizat până la data de 13 ianuarie 2017\*). <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/185907>

Consiliului din 3 aprilie 2014 de modificare a Regulamentului (CE) nr. 539/2001<sup>10</sup> al Consiliului de stabilire a listei țârilor terțe ai căror resortisanți trebuie să dețină viză pentru trecerea frontierelor externe și a listei țârilor terțe ai căror resortisanți sunt exonerati de această obligație), stabilește condițiile în care cetățenii moldoveni își pot exercita dreptul la liberă circulație în străinătate, precum și limitele exercitării acestui drept.

Cât pot sta în UE? Liberalizarea regimului de vize permite călătorii fără viză pentru o perioadă de până la 90 de zile în decursul a șase luni/180 zile. Liberalizarea regimului de vize permite doar călătorii pentru o perioadă scurtă, fără dreptul de muncă, studii, reîntregirea familiei sau alte scopuri. Pentru călătorii de lungă ședere cetățenii Republicii Moldova trebuie să aplice pentru viza națională a statului membru al UE unde doresc să călătorească, în baza căreia vor solicita ulterior eliberarea permisului de ședere (unicul document care permite șederea legală pe teritoriul statelor membre ale UE mai mult de 3 luni de zile consecutiv).

Sub incidența art. 28 din Constituția R. Moldova „*Viața intimă, familială și privată*” cad toate persoanele aflate sub jurisdicția statului, fără niciun temei de discriminare și în baza prevederilor constituționale, conform cărora toți sunt egali în fața legii și au dreptul de a se adresa în justiție în cazul violării drepturilor lor.

Prin conținutul normei „*Statul respectă și ocrotește viața intimă, familială și privată*” intenția legiuitorului este de a pune limite la imixtiunile posibile ale statului și-l obligă să respecte — o obligație pasivă, și să ocrotească — o obligație activă, viața intimă, familială și privată a persoanelor. Protejarea vieții private este rezultatul un-i concept destul de vag, pe care CEDO tinde să-l interpreteze în linii mari: pe parcursul anilor noțiunea de viață privată a fost aplicată într-o varietate de situații, inclusiv ce țin de purtarea unui nume, protecția imaginii și a reputației unei persoane, cunoașterea originilor familiei, integritatea fizică și morală, identitatea sexuală și socială, viața și orientarea sexuală, accesul la un mediu sănătos, autodeterminare și autonomia personală, protecție împotriva căutării și a confiscării, intimitatea și privațiunea convorbirilor telefonice<sup>11</sup>.

Codul penal criminalizează încălcarea inviolabilității vieții personale și pedepsește conform art. 177 alin. (1) CP al RM<sup>12</sup> „*Culegerea ilegală sau răspândirea cu bunăștiință a informațiilor, ocrotite de lege, despre viața personală ce constituie secret personal sau familial al altei persoane fără consimțământul ei*”.

10 Regulamentul (UE) nr. 259/2014 al Parlamentului European și al Consiliului din 3 aprilie 2014 de modificare a Regulamentului (CE) nr. 539/2001 al Consiliului de stabilire a listei țârilor terțe ai căror resortisanți trebuie să dețină viză pentru trecerea frontierelor externe și a listei țârilor terțe ai căror resortisanți sunt exonerati de această obligație. În: Jurnalul Oficial al Uniunii Europene.

11 I. Roagna. Protejarea dreptului la respectarea vieții private și de familie în cadrul Convenției Europene a Drepturilor Omului. Consiliul Europei Strassbourg, 2012. <https://rm.coe.int/16806f15c5>

12 Codul penal al Republicii Moldova Nr. 985 din 18.04.2002. În: Monitorul Oficial Nr. 72-74 din 14-04-2009 art. 195. [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=122429&lang=ro](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=122429&lang=ro)

Protejarea vieții private a persoanei include dreptul la protecția datelor cu caracter personal. Cadrul legislativ protejează nu numai bazele de date, dar și conținutul acestora, și reglementează procesul prelucrării datelor cu caracter personal. Datele cu caracter personal privind starea de sănătate sau viața intimă, precum și cele privind condamnările penale, constituie categorii speciale de date cu caracter personal. Legea Nr. 133 din 08.07.2011<sup>13</sup> stabilește condițiile specifice de garantare a dreptului la protecția vieții private în privința prelucrării datelor cu caracter personal în sectorul comunicațiilor electronice; asigură protecției drepturilor și libertăților fundamentale ale persoanei fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal, în special a dreptului la inviolabilitatea vieții intime, familiale și private.

Un drept fundamental recunoscut în majoritatea declarațiilor și tratatelor internaționale și în Constituția Republicii Moldova<sup>14</sup> și care stă la baza altor drepturi fundamentale cum ar fi libertatea cuvântului, libertatea presei (art. 32), libertatea de asociere, este libertatea conștiinței (art. 31). În esență, este un drept natural care prevede posibilitatea de a-și putea exprima în particular sau în public o anumită concepție despre lumea înconjurătoare, de a avea sau nu o credință religioasă, de a aparține sau nu unui cult religios sau unei organizații de orice fel, recunoscută de ordinea constituțională existentă la un anumit moment dat. Exprimă în același timp și libertatea de a gândi, de a avea opinii, concepții teoretice, sentimente, păreri exprimate public, particular sau nu, fără ca cineva să poată interveni sau cenzura, sau cunoaște, fără voința persoanei, aceste gânduri. Este un drept natural, pentru că omul se diferențiază de celelalte forme de viață tocmai prin existența conștiinței și a libertății de a gândi, de a avea sentimente<sup>15</sup>.

Conștiința omului nu trebuie să fie direcționată prin mijloace administrative, ci ea trebuie să fie rezultatul libertății acestuia de a gândi și de a-și exterioriza gândul. Libertatea conștiinței implică și responsabilitatea morală și de conștiință pentru gândurile exprimate. Responsabilitatea, inclusiv cea juridică, intervine numai în momentul în care gândul sau opinia sunt exprimate, situație în care pot leza demnitatea, onoarea sau libertatea de gândire a unui alt subiect de drept sau chiar ordinea socială sau ordinea de drept, de aceea libertatea conștiinței este în strânsă legătură cu libertatea de exprimare, aceasta din urmă reprezentând tocmai posibilitatea recunoscută omului de a-și exterioriza gândurile. În consecință, libertatea conștiinței are un conținut complex, al cărui conținut juridic se exprimă în trei dimensiuni: libertatea de gândire, libertatea conștiinței și libertatea de religie<sup>16</sup>.

13 Legea Republicii Moldova Nr. 133 din 08-07-2011 privind protecția datelor cu caracter personal. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova Nr. 170-175 din 14-10-2011 art. 492. [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=10607&lang=ro](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=10607&lang=ro)

14 Constituția Republicii Moldova din 29-07-1994. În. Monitorul Oficial Nr. 78 din 29-03-2016 art. 140. [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=111918&lang=ro](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=111918&lang=ro)

15 M. Andreescu. Libertatea conștiinței implicații juridice și religioase. În: Managementul intercultural. Vol. XVII, 2015, nr. 2 (34), pp. 303-311.

16 M. Andreescu. Op. cit., pp. 303-311.

Legea Supremă a Republicii Moldova consacră separarea statului față de autoritate, dar obligă autoritatea statală să sprijine cultele recunoscute de lege, inclusiv prin mijloace financiare. Norma constituțională proclama consecutiv și autonomia religioasă, în sensul că fiecare cult este liber să-și organizeze forma de ritual, învățământul, relațiile cu adeptii cultului, relațiile cu statul.

Apariția raporturilor dintre stat și cultele religioase este condiționată de constituirea și înregistrarea cultelor religioase și a părților lor componente (Legea Nr. 125 din 11.05.2007 privind libertatea de conștiință, de gândire și de religie<sup>17</sup>). Constituirea și înregistrarea lor reprezintă un act de importanță majoră, întrucât, mai întâi de toate, înregistrarea este recunoașterea lor oficială; ea reprezintă recunoașterea de către stat a statutului legal al acestora. În al doilea rând, la nivel național, înregistrarea este un mijloc de a garanta toate celelalte drepturi ale cultelor religioase, cum ar fi: personalitatea juridică, egalitatea în drepturi și obligații, oficierea (exercitarea) serviciilor religioase, organizarea învățământului moral-religios și teologic etc.

Dreptul părinților de a asigura educația și învățământul copiilor conform convingerilor lor religioase și filozofice nu este stipulat în art. 32 alin. (8). Acest drept este indicat direct în Protocolul adițional nr. 1 la Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (art. 2)<sup>18</sup>, în art. 18, alin. (4) al Pactului Internațional cu privire la drepturile civile și politice<sup>19</sup>, și se strecoare prin intermediul art. 35, alin. (9)<sup>20</sup> al Constituției, care prevede că dreptul prioritar de a alege sfera de instruire a copiilor revine părinților.

Și, după art. 32 din Constituția R. Moldova, libertatea de exprimare a gândurilor este una din cele mai vechi libertăți cetățenești. Libertatea de exprimare este desemnată sub această denumire, fie sub denumirea de „drept la libertatea de exprimare“, fie sub denumirile unora din aspectele sale: libertatea cuvântului și libertatea presei. Libertatea de exprimare, în sens larg, al exprimării individualității, este elementul care pe lângă diferențele fizionomice, individualizează o persoană și o face diferită de ceilalți. Art. 32 alin. (1) dezvoltă semnificația titlului articolului, stipulând: „*Oricărui cetățean îi este garantată libertatea gândirii, a opiniei, precum și libertatea exprimării în public prin cuvânt, imagine sau prin alt mijloc posibil*“ sunt inviolabile. Astfel, oricărui îi este garantată libertatea gândirii, a opiniei, precum și libertatea exprimării „prin viu grai, prin scris, prin imagini, prin sunete sau prin alte mijloace de comunicare în public“. Prima parte a textului constituțional garantează oricărei

17 Legea Republicii Moldova privind libertatea de conștiință, de gândire și de religie Nr. 125 din 11-05-2007. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova Nr. 127-130 din 17-08-2007 art. 546. [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=107318&lang=ro](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=107318&lang=ro)

18 Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului Roma, 4.XI.1950. [https://www.echr.coe.int/documents/convention\\_ron.pdf](https://www.echr.coe.int/documents/convention_ron.pdf)

19 Pactului Internațional cu privire la drepturile civile și politice Nr. 31 din 16-12-1966. În: *Tratate Internationale* Nr. 1 din 30-12-1998 art. 31.

20 R. Nichita. *Dreptul la învățătură și libertatea învățământului religios*. În: *Materiale ale Conferinței internaționale științifico-practice Teoria și practica administrării publice*, 2016. p. 289.

persoane libertatea gândirii și a opiniei, constituind, practic, o preluare a primei părți din art. 31 alin. (1), care garantează libertatea conștiinței. Deoarece ambele procese — gândirea și opinia — sunt, în esența lor, intime, iar libertățile — ideale.

Însă, libertatea de exprimare nu este un drept absolut, existând condiții și limite până la care poate fi exercitată, ceea ce permite menținerea echilibrului între drepturile individului și interesele generale ale societății. Orice restricție impusă dreptului la libertatea de exprimare trebuie să întrunească un test strict, compus din trei părți. Acest test, care a fost confirmat atât de Comitetul pentru Drepturile Omului (96), cât și de CEDO (97), cere ca orice restricție: (1) să fie prevăzută de lege; (2) să fie impusă pentru a proteja interesul legitim (incluzând protecția reputației altora); (3) să fie necesară pentru a atinge interesul legitim.

Deși libertatea de exprimare se bucură de o protecție largă, nu toate formele de exprimare sunt protejate. Limitările pot fi aplicate în condiții specifice și în cazul unor conținuturi specifice, cum ar fi „*expresia care răspândește incitarea, promovarea sau justificarea urii bazate pe intoleranță*“. În astfel de cazuri, expresia individului poate fi inclusă în categoria discursului de incitare la ură.

Și drepturile omului în ceea ce privește educația implică trei dimensiuni care sunt interconectate și doar prin adresarea concomitentă a celor trei se pot realiza: 1) dreptul la acces la educație — dreptul fiecărui copil la educație în condiții de șanse egale și fără discriminare. Pentru acest scop, educația trebuie să fie disponibilă, accesibilă și incluzivă pentru toți copiii; 2) dreptul la educație de calitate — care îi permite copilului să își dezvolte și să acceseze întregul potențial, să fie pregătit pentru piața muncii și să dezvolte abilități de viață. În acest scop, educația trebuie să fie centrată pe copil, cu un curriculum relevant, cu resurse adecvate și monitorizare; 3) dreptul la respect în mediul școlar — dreptul fiecărui copil de a-i fi respectată demnitatea și drepturile omului în sistemul educațional. Pentru a atinge acest scop, educația trebuie să se realizeze într-un mod conform cu drepturile omului, care include respect pentru fiecare copil, oportunități pentru o participare reală, eliminarea oricărei forme de violență și respect pentru limbă, cultură și religie.

Dreptul la educație face parte din categoria drepturilor fundamentale ale omului. Prin intermediul dreptului la educație sunt transmise valorile, limba, religia, obiceiurile și alte elemente culturale ale societății.

Dreptul la învățătură este asigurat de Constituția Republicii Moldova prin conținutul art. 35. În acest mod, statul stabilește egalitate între toți subiecții care doresc să realizeze dreptul la învățătură. Prin înscrierea în art.35 din Constituție a alin.(1), conform căruia „*Dreptul la învățătură este asigurat prin învățământul general obligatoriu, prin învățământul liceal și prin cel profesional, prin învățământul superior, precum și prin alte forme de instruire și de perfecționare*“ este egal accesibil tuturor; pe bază de merii statul garantează o dată în plus că persoana va putea beneficia de acest drept în aceleași condiții ca și alte persoane, fără ai se impune condiții suplimentare în dependență de tipul de învățământ la care aspiră.

Semnificative în acest sens sunt prevederile art.7 din Codul educației al Republicii Moldova Nr. 152 din 17.07.2014<sup>21</sup> „Educația se întemeiază pe (...) a) principiul echității — în baza căruia accesul la învățare se realizează fără discriminare“; art. 135 alin. (1) „*Personalul didactic, științifico-didactic, științific și de conducere are următoarele obligații: (...) i) să nu admită tratamente și pedepse degradante, discriminarea sub orice formă și aplicarea niciunei forme de violență fizică sau psihică*“ etc.

Accesul egal la toate formele de învățământ, este asigurat, și își propune ca politică educațională asigurarea echității în educație „*Statul asigură finanțarea pachetului standard de servicii educaționale pentru învățământul preșcolar, primar, gimnazial și liceal, indiferent de tipul de proprietate a instituției de învățământ. Pachetul standard de servicii educaționale pentru învățământul general se aprobă de Guvern*“ (art. 9 alin. (2) Codul educației).

Astfel, Statul asigură drepturi și șanse egale la învățatură, fără nici o discriminare de natură socială sau materială, de sex, rasă, etnie, religie, politică etc., garantând dezvoltarea și afirmarea personalității, dobândirea unei culturi și calificări profesionale, a unei educații diferențiate, în conformitate cu rezultatele în pregătire și aptitudinile fiecăruia.

Învățământul de toate gradele se desfășoară în limba română, dar se poate desfășura și într-o limbă de circulație internațională. „*Pentru unele activități, niveluri, cicluri și programe de studii se pot percepe taxe achitate de către persoanele fizice și juridice interesate.*“

Codul familiei al Republicii Moldova Nr. 1316 din 26.10.2000<sup>22</sup> reiterează principiul respectării și promovării cu prioritate a interesului superior al copilului, precum și pe cel al asigurării șanselor egale și nediscriminării, introducând totodată și principiul respectării demnității copilului și al ascultării opiniei copilului și luarea în considerare a acesteia, ținând cont de vârsta și de gradul său de maturitate. Codul familiei reiterează prevederile Convenției prin art. 7: următoarele: Art. 7 „Drepturile prevăzute de prezenta lege sunt garantate tuturor copiilor fără nicio discriminare, indiferent de rasă, culoare, sex, limbă, religie, opinie politică sau altă opinie, de naționalitate, apartenență etnică sau origine socială, de situația materială, de gradul și tipul unei deficiențe, de statutul la naștere sau de statutul dobândit, de dificultățile de formare și dezvoltare sau de alt gen ale copilului, ale părinților ori ale altor reprezentanți legali sau de orice altă distincție.“ Specific, articolul 51 (Secțiunea 4, Educație, activități recreative și culturale) precizează: alin. (3) „*Copilul are dreptul la educație din partea părinților, la dezvoltarea capacităților intelectuale, la libertatea gândirii și conștiinței, la apărarea demnității și onoarei*“.

21 Cod Nr. 152 din 17-07-2014 Codul educației al Republicii Moldova. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova Nr. 319-324 din 24-10-2014 art. 634. [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=110112&lang=ro](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=110112&lang=ro)

22 Codul familiei al Republicii Moldova Nr. 1316 din 26-10-2000. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova Nr. 47-48 din 26-04-2001 art. 210. [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=112685&lang=ro](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=112685&lang=ro)

În Constituția Republica Moldova conceptul de minoritate are următoarele valențe: egalitatea în drepturi și nediscriminarea cetățenilor; garantarea drepturilor persoanelor aparținând minorităților naționale la păstrarea, dezvoltarea și exprimarea identității etnice; declararea unei comunități etnice, lingvistice sau religioase ca minoritate națională. Aceste prevederi cu referință la dreptul minorităților naționale de a învăța limba lor maternă sunt reglementate de alin. (2) art. 13 din Constituția Republicii Moldova. Modalitățile de exercitare a acestor drepturi se stabilesc prin lege. Textul constituțional al art. 31 alin. (4) asigură libertatea învățământului religios potrivit cerințelor specifice fiecărui cult.

Drepturilor culturale specifice contribuie în mod direct la dezvoltarea umană și personală prin protejarea elementelor de referință culturale necesare la propriile procese de identificare și explorare a capacităților. „*Libertatea creației artistice și științifice este garantată*” prin conținutul art. 33 alin. (1).

Drepturile culturale permit persoanelor să aleagă propriul mod de exprimare a identității sau a multiplelor apartenențe identitare, să protejeze capacitățile și sistemul de referință individual sau de grup, să dezvolte relații cu mediul înconjurător și să pretindă să fie astfel recunoscut. Drepturile culturale sunt importante și permit individului să practice și să trăiască identitatea culturală bazate pe accesul la resursele culturale necesare dezvoltării diversității de cunoștințe și pentru construcția propriului sistem de referință și definirea lui în dialog cu ceilalți. Accesul la cultură ne permite să folosim toate resurse culturale care privesc sistemul educațional și informațional pentru a căpăta cunoștințe necesare la selecționarea și consumarea resursele culturale accesibile. În procesul de aplicare a principiilor universalității, interdependenței și indivizibilității drepturilor fundamentale, drepturile culturale se completează cu toate celelalte categorii de drepturi<sup>23</sup>.

„Libertatea persoanei de a-și dezvolta spiritualitatea și de a accede la valorile culturii naționale și universale nu poate fi îngădită. Statul trebuie să asigure păstrarea identității spirituale, sprijinirea culturii naționale, stimularea artelor, protejarea și conservarea moștenirii culturale, dezvoltarea creativității contemporane, promovarea valorilor culturale și artistice ale Republicii Moldova în lume“. Recunoașterea și garantarea constituțională a acestor drepturi sunt întâlnite în actele normative din domeniile culturii care definesc explicit sau implicit obiectivele și măsurile cu privire la dezvoltarea culturii și realizarea drepturilor culturale.

Întregul exercițiu al drepturilor culturale nu se disociază de exercițiul celorlalte drepturi ale omului. Atât statul, indivizii și comunitățile vor îndeplini obligațiile și vor adopta o atitudine pro-activă. Exercițiul drepturilor culturale urmărește ca indivizii și comunitățile să devină conștienți de existența lor și de conținutul acestora. Pentru un exercițiu liber și activ al acestor drepturi sunt recomandate programe specifice de educare și formare. În privința respectului drepturilor omului sau pentru drepturile specifice cu caracter politic, civil sau social au fost dezvoltate diferite programe

23 M. C. Firica, J. Firica, C. Firica. Drepturile culturale și obligațiile statului. În: Materialele În: Materialele Conferinței științifico-practice internaționale, 9-10 octombrie 2020, pp. 138-145.



de educare și formare, dar pentru înțelegerea drepturilor culturale încă nu există programe. Considerăm că o mai bună conștientizare a importanței drepturilor culturale din cadrul grupului de drepturi economice sociale și culturale va determina recunoașterea generală a statutului lor ca drepturi fundamentale. Totodată, demersul de promovarea culturii poate fi fundamentat și pe baza obligațiilor pozitive atribuite fiecărui stat pentru respectarea drepturilor fundamentale<sup>24</sup>.

Dreptul de vot este un drept politic care aparține cetățenilor și este utilizat de către aceștia în scopul participării la guvernare. „*Cetățenii Republicii Moldova au drept de vot de la vârsta de 18 ani, împliniți până în ziua alegerilor inclusiv, excepție făcând cei puși sub interdicție în modul stabilit de lege*“ (art. 38 alin. (2)).

Din examinarea sistematică a Constituției se deduc următoarele trăsături ale votului<sup>25</sup>:

- universalitatea - reflectă faptul că beneficiază de acest drept toți cetățenii, cu circumstanțierile prevăzute de legiuitorul constituant, respectiv cu excluderea minorilor, a alienaților și debililor mintal, cei care au suferit condamnări inclusiv la pedeapsa complementară a pierderii exercițiului drepturilor electorale;
- egalitatea - reflectă atât numărul de voturi de care dispune fiecare cetățean, cât și ponderea fiecărui vot în desemnarea reprezentanților națiunii. Fiecare cetățean are dreptul la un singur vot, iar acest vot are aceeași pondere cu a tuturor celorlalte voturi în desemnarea unei aceleiași autorități a statului, indiferent de persoana celui care a exercitat dreptul la vot;
- caracterul direct - caracterizează faptul că cetățenii aleg direct și personal, fără niciun intermediar sau delegat, reprezentanții lor în Parlament;
- caracterul secret - face referință la faptul că votul cetățenilor nu este public, ceea ce constituie una dintre cele mai puternice garanții ale corectitudinii votului;
- caracterul liber exprimat - se referă la faptul că exprimarea voinței cetățenilor în alegeri nu trebuie viciată în nici un fel, precum și la faptul că votul nu este obligatoriu.

Deci, prin intermediul acestui drept li se oferă posibilitatea cetățenilor de a se pronunța asupra unor chestiuni de ordin politic, care pot varia de la desemnarea unor autorități publice până la pronunțarea în cadrul unui referendum. Importanța acestui drept în vederea exercitării suveranității poporului, așa cum este prevăzută în art. 2 alin. (1) din Constituția Republicii Moldova a făcut necesară reglementarea acestuia în art. 38 al aceleiași legi.

Prevederile constituționale referitoare la dreptul de vot și-au găsit dezvoltarea și concretizarea în Legea Nr. 39 din 07.04.1994 despre statutul deputatului în Parlament<sup>\*26</sup>,

24 Idem.

25 T. Toader. Repere legislative și jurisprudențiale privind votul prin corespondență. <https://www.juridice.ro/essentials/320/repere-legislative-si-jurisprudentiale-privind-votul-prin-corespondenta>

26 Legea Nr. 39 din 07.04.1994 despre statutul deputatului în Parlament\*. În : Monitorul Parlamentului Nr. 4 din 01-05-1994 art. 78. [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=87279&lang=ro](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=87279&lang=ro)

precum și pentru organizarea și funcționarea Comisiei Electorale Centrale (CE al RM Nr. CE1381/1997), și de Legea Nr. 436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală<sup>27</sup> — alegerea autorităților administrației publice locale, , precum și pentru modificarea și completarea Legii Nr. 768 din 02.02.2000 privind statutul alesului local<sup>28</sup> etc. Prin intermediul acestui drept cetățenii participă, în primul rând, la formarea Parlamentului și la alegerea Președintelui, precum și la alegerea primarilor și membrilor consiliilor locale și raionale. Întrucât Parlamentul și Președintele Republicii Moldova au rolul de a conlucra la desemnarea Guvernului și la formarea altor autorități publice. Altfel zis, alegerile legitimează puterea. Prin alegeri, poporul își selectează reprezentanții săi, iar prin mandatul încredințat, le transmite împuterniciri de realizare a suveranității, exercitând funcții cu atribuții concrete.

Articolul 38 alin. (3) „*Dreptul de a fi aleși le este garantat cetățenilor Republicii Moldova cu drept de vot, în condițiile legii*“.

Fiind cetățean moldovean, ai dreptul neîngrădit la muncă. „*Orice persoană are dreptul la muncă, la libera alegere a muncii, la condiții echitabile și satisfăcătoare de muncă, precum și la protecția împotriva șomajului*“ (art. 43 alin. (1)). Constituția stabilește libertatea și egalitatea muncii prin prevederea că orice persoană are dreptul la muncă, la libera alegere a muncii, la condiții echitabile și satisfăcătoare de muncă, precum și la protecția împotriva șomajului. Dreptul la muncă presupune, în primul rând, libera alegere a muncii, adică libertatea alegerii profesiei și a locului de muncă. Libertatea de a munci, fiind fundamentală pentru individ, este fundamentală și pentru societate și stat, deoarece numai forța de muncă poate crea valori, iar plasarea forței de muncă în comerțul juridic, prin libertatea alegerii locului de muncă, o transformă în marfă care respectă regulile pieței. În acest caz însă, Constituția introduce anumite corective, prin asigurarea unui minim de protecție.

Generic egalitatea de șansă pe piața muncii se referă la accesul nediscriminatoriu la: alegerea unei profesii; angajarea și promovare pe orice post sau loc de muncă vacant, la orice nivel de ierarhie profesională; informare și consiliere profesională; calificare, perfecționare, life-long learning; posibilitatea dezvoltării profesionale; condiții de muncă care respectă normele de sănătate și securitate în muncă conform reglementărilor în vigoare; plată egală la muncă egală; acces la beneficii extrasalariale sau măsuri de protecție socială.

Pe lângă acest drept fundamental, menționat în Constituție, avem și numeroase drepturi reglementate de Codul Muncii Nr.154/2003<sup>29</sup> precum și de alte legi sau hotărâri adiacente, referitoare la muncă.

27 Legea Nr. 436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală. În: Monitorul Oficial Nr. 32-35 din 09-03-2007 art. 116. [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=17373&lang=ro](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=17373&lang=ro)

28 Legea privind statutul alesului local Nr. 768 din 02.02.2000. În: Monitorul Oficial Nr. 34 din 24-03-2000 art. 231. [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=94188&lang=ro](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=94188&lang=ro)

29 Cod Nr. 154 din 28-03-2003 Codul muncii al Republicii Moldova. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova Nr. 159-162 din 29-07-2003 art. 648. [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=113032&lang=ro](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=113032&lang=ro)

Majoritatea cazurilor de încălcare a acestor principii sunt forme de discriminare clasică (de gen, vârstă, arie geografică, religie, orientare sexuală, boli cronice sau potențial transmisibile sau diferite grade de handicap). În mai mică măsură și, parțial, mai recent conștientizate apar alte forme de relaționare la locul de muncă, care încalcă principiile egalității de șansă. Acestea țin de ceea ce definește mobbing-ul și bullying-ul, care sunt forme speciale de discriminare, nu derivă din cele clasice și mai ales au forme particulare de manifestare.

Libertatea economică prevăzută de art. 50 din Constituție, alin. (5) „*Autoritățile publice asigură condiții pentru participarea liberă a tinerilor la viața socială, economică, culturală și sportivă a țării*” ca drept fundamental, este constituită de accesul liber al persoanei la o activitate economică ca facultate abstractă a persoanei de a se constitui în calitate de participant la viața economică și preexistența unui cadru normativ al activităților economice, statul având obligația de respectare a diversității actelor de comerț, caracterul independent al acestora față de spațiul public și crearea lor în baza liberului joc al voinței emanând din spațiul privat<sup>30</sup>.

Grupurile de persoane vulnerabile social sunt caracterizate printr-o mai mare permeabilitate și expunere la factori cu consecințe negative din punct de vedere social, cultural și psihologic.

Protecția socială ca concept a fost introdusă de John K. Galbraith și este definită ca o politică de ocrotire și protecție a categoriilor dezavantajate ale populației, prin luarea unor măsuri și legiferarea unor instrumente sociale, care au ca scop comun ajutorarea acestor categorii pentru a le alinia traiul de zi cu zi la condițiile de viață decente<sup>31</sup>.

Conform art. 50 din Constituția Republicii Moldova (2) „*Copiii și tinerii se bucură de un regim special de asistență în realizarea drepturilor lor.* (3) *Statul acordă alocațiile necesare pentru copii și ajutoare pentru îngrijirea copiilor bolnavi ori cu dizabilități. Alte forme de asistență socială pentru copii și tineri se stabilesc prin lege*”.

Conform art. 51 din Constituție alin. (1) „*Persoanele cu dizabilități beneficiază de o protecție specială din partea întregii societăți. Statul asigură pentru ele condiții normale de tratament, de readaptare, de învățământ, de instruire și de integrare socială*”.

În plus, conform Legii Nr. 547 din 25.12.2003<sup>32</sup> asistenței sociale, sistemul de asistență socială are două componente de bază: Sistemul național de asistență socială intervine subsidiar sau, după caz, complementar și sistemelor de asigurare sociale și se compune din *sistemul de beneficii de asistență socială și sistemul de servicii sociale*”.

Măsurile și acțiunile de asistență socială se realizează astfel încât:

30 S. Țurcan, V. Baeșu. Libertatea economică ca drept fundamental al omului. În: Studii juridice universitare. 2016, nr. 3-4 (35-36), pp. 65-76.

31 C. Szabo. Asistența socială în protecția persoanelor cu handicap. Cluj-Napoca: Dacia, 2012.

32 Legea Republicii Moldova Nr. 547 din 25-12-2003 asistenței sociale. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova Nr. 42-44 din 12-03-2004 art. 249. [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=107485&lang=ro](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=107485&lang=ro)

- a) beneficiile de asistență socială și serviciile să constituie un pachet unitar de măsuri corelate și complementare;
- b) serviciile sociale să primeze față de beneficiile de asistență socială, în care costul acestora și impactul asupra beneficiarilor este similar;
- c) să fie evaluate periodic din punct de vedere al eficacității și eficienței lor pentru a fi permanent adaptate și ajustate la nevoile reale ale beneficiarilor;
- d) să contribuie la inserția pe piața de muncă a beneficiarilor;
- e) să prevină și să limiteze orice formă de dependență față de ajutorul acordat de stat sau de comunitate“.

În **concluzie** vom consemna că, pe plan intern, Republica Moldova a făcut pași importanți în a menține și a dezvolta un climat de toleranță și înțelegere multiculturală, precum și în a crea un cadru legislativ și instituțional care să răspundă nevoilor de protecție și dezvoltare a drepturilor fără nici o discriminare. Iar în perspectivă, Planul de acțiune al UE de combatere a rasismului pentru perioada 2020—2025 stabilește o serie de măsuri menite să intensifice acțiunile întreprinse, să facă auzite vocile persoanelor cu origine rasială sau etnică minoritară și să reunească actorii de la toate nivelurile într-un efort comun de combatere mai eficace a rasismului și de creare a unei vieți fără rasism și discriminare pentru toți.

# PROVISIONS CONCERNING THE ANTI-RACISM DISCRIMINATION LEGISLATION OF THE EUROPEAN UNION

**Dumitru BALTAG**, doctor habilitat în drept, profesor universitar (ORCID: 0000-0001-6966-7119)

**Ecaterina BALTAGA**, doctor în drept, conferențiar universitar (ORCID: 0000-0003-4240-249X)

*Democracy and the rule of law are core values of the European Union and are mentioned in the founding treaties of the Union and have gained even greater importance with the adoption of the Charter of Fundamental Rights in 2000. The European Union Treaties and related Declarations refer to democratic principles, institutions, forms of enhanced cooperation, external actions and the EU's external and common security policy, i.e. non-discrimination principles, etc. Member States confirm their "attachment to the principles of liberty, democracy and respect for human rights and fundamental freedoms, and the rule of law".*

**Keywords:** *discrimination, tolerance, non-discrimination, equal rights, diversity*

## **PREVEDERI PRIVIND LEGISLAȚIA ANTIDISCRIMINARE RASIALĂ A UNIUNII EUROPENE**

*Democrația și statul de drept sunt valori de bază ale Uniunii Europene sunt menționate în tratatele fondatoare ale Uniunii și dobîndesc o importanță și mai mare odată cu adoptarea Cartei Drepturilor Fundamentale în anul 2000. Tratatul Uniunii Europene și Declarațiile aferente fac referință la principiile democratice, instituțiile, formele de cooperare consolidată, acțiuni externe și politica externă a UE și de securitate comună, respectiv la principiile nediscriminare etc. Statele membre confirmă "atașamentul lor față de principiile libertății, democrației și respectării drepturilor omului și libertăților fundamentale, precum și ale statului de drept".*

**Cuvinte-cheie:** *discriminare, toleranță, nediscriminare, egalitatea drepturilor, diversitate*

**Introduction.** Increasingly, the phenomenon of racism and xenophobia is a topic that is in the spotlight of public debates, academic disputes and social platforms.

The realisation of liberal principles in contemporary societies has led and continues to lead to overwhelming social movements with a powerful impact on human destiny. More often than not, people are only concerned with strictly personal and immediate interests, thus the emphasis shifts from society/nation to the individual, leading to a relaxed politics, a disaggregated social model and an excessively open and attractive high standard of living. The attractive legal framework of Western Europe is therefore becoming prone to migration processes that are now becoming enormously widespread. For example, in 2015, Europe was under a veritable siege of hundreds of thousands of migrants from Asia and Africa, forced to leave their homelands by war, terror and lawlessness, dictatorship, poverty and hunger. The

refugee crisis triggered by the war in Ukraine, with over 5.0 million refugees from Ukraine registered for temporary protection or similar arrangements in the EU.

In this context, migration has an eloquent impact on the growth of ethnic intolerance and xenophobia, as well as on the development of pro-racist movements and sentiments.

**Methodology.** During the elaboration of the article, the logical, analytical and synthetic method was applied to describe the problem of this theme, and the historical method was applied to identify the characteristic features of some rules with a special character. At the same time, the research was based on a number of reference materials from domestic and foreign literature and statistical data.

**Results of the investigation.** The end of World War II and the birth of the United Nations marked a new era in the dynamics of the human rights movement. Created on 24 October 1945 with the ratification of the United Nations Charter, the United Nations became the most important international organisation, establishing the basic principles of international relations. Within the UN, all states are represented and participate in debates on global issues.

The United Nations Charter was signed in San Francisco on 26 June 1945 and entered into force on 24 October 1945. One of the general principles of the Charter is the reaffirmation of belief “*in fundamental human rights, in the dignity and worth of the human person, in the equal rights of men and women and of nations large and small ...*”. Without containing a special clause on the protection of minorities the Charter calls for the practice of tolerance “*... and to live in peace with one another, as good neighbours, to join forces for the maintenance of international peace and security...*”.

In spite of the fact that the United Nations Charter is a fundamental source of international law, the Charter does not refer in its text to racism, slavery, colonialism or apartheid, even though all these categories were issues at the time of the Charter’s creation. Article 1.3 of the Charter promotes and encourages respect for “*... human rights and fundamental freedoms for all without distinction as to race, sex, language or religion*”.

Adopted on 10 December 1948 by the UN General Assembly, the Universal Declaration of Human Rights became the first international instrument to declare the universality of human rights. According to Article 1 “*all human beings are born free and equal in dignity and rights. They are endowed with reason and conscience, and they should behave towards one another in a spirit of brotherhood*”. Article 2 indicates prohibited grounds of discrimination also mentioned in other binding international human rights instruments “*... race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status*”.

Details of religious freedoms are contained in a number of conventions to combat discrimination. To exclude the practice of extermination of nations and ethnic groups, the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide is adopted in 1948. The act recognises “*...that in all periods of history genocide has inflicted great losses on humanity*”. The content of Article 1 confirms “*that genocide,*

*committed in times of peace as well as in times of war, is a crime under international law*” which must be prevented and punished.

A subsequent legislative step was taken at the Bandung Conference in April 1955, which adopted a resolution affirming the equality and sovereignty of all nations. The resolution formulates aspirations for the peaceful settlement of conflicts; it calls for disarmament, for the destruction of weapons of mass destruction; it condemns colonialism as a phenomenon which denies fundamental human rights.

The Economic and Social Council, wishing to extend the regulations to this last aspect, submits a draft supplementary convention on the abolition of slavery, the slave trade and slavery-like institutions and practices. On 7 September 1956, the Conference adopts the Supplementary Convention on the Abolition of Slavery, the Slave Trade, and Institutions and Practices Similar to Slavery<sup>1</sup>.

The additional Convention is designed to intensify national and international efforts to abolish slavery, the slave trade and slavery-like institutions and practices<sup>2</sup>.

The requirement to eliminate rapidly all forms and manifestations of racial discrimination in all parts of the world and to ensure understanding of the dignity of the human person are also solemn affirmations of the United Nations Declaration on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination of 20 November 1963 (General Assembly Resolution 1904 (XVIII)).

States Parties commit themselves to eliminate all forms of racial discrimination, to punish propaganda of opinions based on racial superiority or hatred, incitement to discrimination. The Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, adopted in 1965, has a distinct place in these guidelines. In this Convention, the term “*racial discrimination*” refers to any “*distinction, exclusion, restriction or preference based on race, colour, descent, or national or ethnic origin which has the purpose or effect of nullifying or impairing the recognition, enjoyment or exercise, on an equal footing, of human rights and fundamental freedoms in the political, economic, social, cultural or any other field of public life*” (Article 1)<sup>3</sup>.

Since 1981, the Declaration on the Elimination of All Forms of Intolerance and of Discrimination Based on Religion or Belief has been enforcing conduct of unquestionable value by providing certain protections to religious groups. According to Article 2 para. (2) the expression “*intolerance and discrimination based on religion or belief*” means any distinction, exclusion, restriction or preference based on religion or belief which has the purpose of nullifying or impairing the enjoyment of human rights

1 Convenția suplimentară cu privire la abolirea sclaviei, traficului cu sclavi și a instituțiilor și practicilor analoge sclaviei din 1956. Disponibil: <https://www.cab1864.eu/upload/CONVENTIA%20SUPLIMENTARA%20CU%20PRIVIRE%20LA%20ABOLIREA%20SCLAVIEI%20TRAFICULUI%20CU%20SCLAVI%20SI%20A%20INSTITUTIILOR%20SI%20PRACTICILOR%20ANALOGE%20SCLAVIEI.pdf>

2 Idem.

3 Convenția internațională din 21.12.65 privind eliminarea tuturor formelor de discriminare rasială. În: *Tratate Internaționale* Nr. 1 din 30-12-1998 art. 78.

and fundamental freedoms on an equal basis. Discrimination against human beings on the grounds of religion or belief, according to Article 3, constitutes an affront to human dignity and a denial of the principles of the Charter of the United Nations (...) and is “...an obstacle to friendly and peaceful relations among nations”. For this reason, “All States will take effective measures for the prevention and elimination of discrimination on the basis of religion ....” (art. 4 para. (1)).

One of the first pieces of universal legislation dealing exclusively with minorities is the Declaration on the Rights of Persons Belonging to National, Ethnic, Religious and Linguistic Minorities of 18 December 1992, adopted by the United Nations General Assembly. This Declaration protects the “*existence and national or ethnic, cultural, religious and linguistic identity of minorities*” — a goal to be achieved by all States that accede to it. The provisions of the Act also ensure other rights, such as: the right to effective participation in cultural, religious, social, economic and public life; the right to effective participation in national and/or regional decision-making, when it concerns minorities, etc. States shall also adopt appropriate measures to enable persons belonging to minorities to participate fully in the economic progress and development of their country, as well as national policies and programmes, taking into account the legitimate interests of persons belonging to minorities, etc.<sup>4</sup>

The 2001 Durban Declaration reaffirms “*the principle of equality and non-discrimination (...) encouraging respect for fundamental human rights and freedoms for all without distinction of any kind as to race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status*”. The provisions of the Act “*strongly reject any doctrine of racial superiority, together with theories which attempt to establish the existence of so-called distinct human races*”. The text of the declaration contains numerous uses of the term racism and associates it with racial discrimination, xenophobia and related intolerance. The declaration addresses reparations for colonialism and slavery.

One act of the international community’s effort as a measure to combat racial discrimination is the establishment by the UN Security Council under Chapter VII of the UN Charter of the International Criminal Court as a “*message to perpetrators of crimes*” who “*will not go unpunished*”.

By the Rome Statute of 17 July 1998 (in force since 2002) the Court is legislated as “... a permanent institution, which may exercise jurisdiction over persons for the most serious crimes of international concern”. The Court has jurisdiction over the following crimes: a) the crime of genocide; b) crimes against humanity; c) war crimes; d) the crime of aggression. The Court has jurisdiction over: a) the crime of genocide; b) crimes against humanity; c) war crimes; d) the crime of aggression (Article 5).

In 2006 by Council Decision 2006/313/CFSP concerning the conclusion of an Agreement between the International Criminal Court and the European Union on

---

4 V. Irina Moroianu Zlătescu. Protecția juridică a drepturilor omului. București: Ed. I.R.D.O. Universitatea Spiru Haret, 1996. p. 144-145.



cooperation and assistance<sup>5</sup>. The agreement<sup>6</sup> sets out the conditions for cooperation and assistance between the EU and the Court.

Even if racist theories have been rejected, in a globalising world, behaviour ranging from ignorance to segregation and violence continues, while racial, ethnic or national confrontations continue in the countries of the European Union. The need to create minimum standards for the protection of human rights in these areas, and to develop a common system of fundamental rights and freedoms at European level, has led to the creation of legislative guarantees in this area.

The Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms was adopted with the aim, firstly, of harmonising European and national rules and, secondly, to serve as a point of reference for judges. As regards the substantive nature of the Convention, it guarantees a minimum level of protection of rights. These rules do not replace national law, but the protection afforded by the latter cannot fall below the guarantee offered by the Convention. The provisions of the European Convention apply when the domestic rules of law do not allow for better protection of rights or when there is no protection of these rights<sup>7</sup>.

According to Article 14 of the Convention, the enjoyment of rights and freedoms must be secured “... *without discrimination on any ground such as sex, race, colour, language, religion, political or other opinion, national or social origin, association with a national minority, property, birth or other status*”.

We conclude that the list of grounds of discrimination is not exhaustive as set out in the rule: the expressions “*in particular*” and “*any other situation*” are only examples. With regard to extending the protection afforded by Article 14 of the Convention beyond the above-mentioned limits, the Standing Committee on Equality between Women and Men has, since the 1990s, proposed examining possible safeguards to keep equality between women and men as an independent fundamental right. In addition, the Council of Europe on the issue of racism and intolerance intensified its work, adopting in October 1993 the Declaration and Action Plan on Combating Racism, Xenophobia, Anti-Semitism and Intolerance, expressing concern about the resurgence of these phenomena and the development of a climate of intolerance.

On the basis of the work carried out, it is proposed to adopt Additional Protocol No. 12 to the ECHR with normative solutions relating to equality between women and men and as a legal instrument against racism and intolerance. The Protocol broadens

---

5 Decizia Consiliului 2006/313/PESC privind încheierea unui acord de cooperare și asistență între Curtea Penală Internațională și Uniunea Europeană. Disponibil: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:dh0005>

6 Acord de cooperare și asistență între Curtea Penală Internațională și Uniunea Europeană. Jurnalul Oficial al Uniunii Europene 18/vol.5, L115/50 din 28.4.2006. Disponibil: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:22006A0428\(01\)&from=RO](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:22006A0428(01)&from=RO)

7 D. Stoenac. Convenția Europeană a Drepturilor Omului. Principii. Condiții de admisibilitate. În: *Justitia* nr. 2, 2018, pp. 64-67.

in a general manner the scope of Article 14 and completes the non-exhaustive list of grounds of discrimination [7].

Article 1 prescribes a general non-discrimination clause, revealing the scope of protection afforded by the “*exercise of rights and freedoms*” in the text of the Convention (1950). The additional sphere of protection under this Article refers to cases where a person is subject to discrimination<sup>8</sup>: “(a) *in the exercise of any specific right granted to the individual by national law; (b) in the exercise of any right arising under national law from clear obligations of public authorities, namely where those public authorities are required by national law to behave in a particular way; (c) by public authorities in the exercise of a discretionary power; (d) by any other act or omission of public authorities*”.

In order to comply with the agreements entered into by the Member States, the Convention creates a European Commission of Human Rights and a European Court of Human Rights. Protocol No 11 of 1994 reformed the control mechanism originally set up by the Convention by replacing the Commission and the Court with a single permanent body — the European Court of Human Rights<sup>9</sup>.

Democracy and the rule of law are core values of the European Union and are also mentioned in the founding treaties of the Union and have gained even greater importance with the adoption of the Charter of Fundamental Rights (CFRE) in 2000. The EU Treaties and related Declarations refer to democratic principles, institutions, forms of enhanced cooperation, external actions and the EU’s external and common security policy, i.e. non-discrimination principles, etc.

Human rights statements on racism and xenophobia have been targeted in the EU institutions and in political statements by Member States, such as: Declaration on Democracy (1978); Declaration against Racism and Xenophobia (1986); Resolution on Combating Racism and Xenophobia (1990); Declaration on Anti-Semitism, Racism and Xenophobia (1990); Declaration on Human Rights (1991); Resolution on Human Rights, Democracy and Development (1991); Declaration on Racism and Xenophobia (1991); Declaration on Human Rights of 11 December 1993, etc.

The European Commission against Racism and Intolerance in its General Policy Recommendation No. 1 with reference to national law, law enforcement and judicial remedies — recommends the establishment of a domestic legal order which will ensure equal treatment of all persons and which will combat all acts of racism and xenophobia, anti-Semitism and intolerance. Combating these vices should be achieved through national criminal, civil and administrative law instruments.

Certain guidelines have been drawn up by ECRI on the organisation of inquiries concerning victims of discrimination. States are obliged to provide victims with adequate legal remedies in criminal, civil or administrative law, including

8 Raport explicativ la protocolul nr. 12. Disponibil: <http://altera.adatbank.transindex.ro/pdf/15/006.pdf>

9 I. Stancea. Drepturile omului — un concept cu valente universale. Strategii manageriale, nr. 2 (16), 2012, pp.85-93.

compensation and specialised legal assistance where necessary. To this end, it is proposed to conduct surveys among members of various groups vulnerable to acts of racism, xenophobia, anti-Semitism and intolerance in line with ECRI's General Policy Recommendation No. 4. Surveys will be entrusted to researchers or institutes with expertise in the field of racism and intolerance, with survey research bodies carrying out the fieldwork.

In order to strengthen the non-discrimination clauses (Article 14 ECHR) ECRI<sup>10</sup> proposes that member states set up specialised bodies to combat racism, xenophobia, anti-Semitism and intolerance at national level. The specialised bodies will have a mandate expressly regulated by constitutional or legislative rules. The mandate of the specialised bodies will set out their statutory structure, powers and duties.

The European Commission against Racism and Intolerance proposes the key components of national legislation on combating racism and racial discrimination<sup>11</sup> by enshrining the principle of equal treatment, ensuring the right of persons not to be discriminated against on the grounds of race, colour, language, religion, nationality or national or ethnic origin. In order to combat racism, the constitutional rules will provide for limitations on the right to freedom of expression, assembly and association. Civil and administrative law must clearly define direct and indirect racial discrimination. Legislation must contain the forms of discrimination: "segregation, discrimination by association, announced intent to discriminate, instructing another person to discriminate, inciting another person to discriminate, assisting another person to discriminate"<sup>12</sup>. Public authorities will be obliged to ensure equality of persons and prevent discrimination in the exercise of their functions. The criminal law must provide for effective, proportionate and dissuasive sanctions.

Framework Decision 2008/913<sup>13</sup> on combating certain forms and expressions of racism and xenophobia by means of criminal law emerged in a regional and international regulatory context which already had a set of instruments addressing the same issue from different perspectives and with varying degrees of effectiveness. As a general trend, these international and/or regional standards promote a global approach to the broader social phenomenon of discrimination through public discourse or criminal behaviour motivated by intolerance or hatred towards other social groups or persons belonging to such social groups; they propose to sanction certain forms

10 Recomandarea de politică generală Nr. 2 Organisme specializate pentru combaterea rasismului, xenofobiei, antisemitismului și intoleranței la nivel național. Disponibil: [https://main.components.ro/uploads/1d3a0bf8b95391b825aa56853282d5da/2016/10/Recomandari\\_ECRI\\_1\\_4.pdf](https://main.components.ro/uploads/1d3a0bf8b95391b825aa56853282d5da/2016/10/Recomandari_ECRI_1_4.pdf)

11 Recomandarea de politică generală nr. 7 a ECRI. Adoptată în 13 decembrie 2002 și amendată pe 7 decembrie 2017. Disponibil: <https://rm.coe.int/ecri-general-policy-recommendation-no-7-revised-on-national-legislatio/16808b5ab6>

12 Idem.

13 Decizia-cadru 2008/913/JAI a Consiliului din 28 noiembrie 2008, privind combaterea anumitor forme și expresii ale rasismului și xenofobiei prin intermediul dreptului penal. Disponibil: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008F0913&from=RO>

of social intolerance in combination with criminal, administrative and civil law. In criminal matters, they recommend both regulating specific offences on the basis of the motive behind their commission and establishing aggravating circumstances for the commission of offences already existing in the criminal laws of the Member States but based on hatred or intolerance.

Looking ahead, the EU Action Plan to Combat Racism 2020—2025<sup>14</sup> sets out a series of measures aimed at stepping up action, making the voices of people of racial or ethnic minority origin heard and bringing together actors at all levels in a joint effort to combat racism more effectively and create a life free from racism and discrimination for all.

The instruments which would most effectively ensure a consistent minimum level of protection from discrimination across the Union, even if they allow Member States to go beyond the minimum standards at individual level, are directives. Member States can also choose the most appropriate means of enforcement and sanctions.

As mentioned above, ensuring a level playing field between Member States, the 1957 Treaty establishing the European Economic Community contained provisions restricting discrimination on grounds of nationality in Article 6 “...any discrimination on grounds of nationality shall be prohibited”. In addition, discrimination on grounds of sex in the context of employment is prohibited (Article 119). These rules have evolved significantly, regulating the areas of pensions, legal social security regimes. However, the prohibition of discrimination on grounds of racial or ethnic origin and sex covers a wider range of areas beyond employment. Discrimination based on race or ethnic origin can undermine the achievement of the objectives of the Council of Europe Treaty. Three directives have been adopted to ensure the application of Article 13 of the EC Treaty, which provides for combating discrimination based on sex, racial or ethnic origin, religion or belief, disability, age or sexual orientation: Directive 2000/43/EC implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin, Directive 2000/78/EC establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation, and Directive 2004/113/EC implementing the principle of equal treatment between women and men in the access to and supply of goods and services.

Directive 2000/43/EC aims to establish a “... *framework for combating discrimination based on racial or ethnic origin with a view to putting into effect in the Member States the principle of equal treatment*” (Article 1). Thus, it comes with proposals for the formulation of policies to combat discrimination against groups such as ethnic minorities or racial discrimination. The directive prohibits discrimination on grounds of racial or ethnic origin in the context of employment,

---

14 Comunicare a Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul regiunilor. O Uniune a egalității: Planul de acțiune al UE de combatere a rasismului pentru perioada 2020—2025 Bruxelles, 18.9.2020 COM(2020) 565 final. Disponibil: [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/a\\_union\\_of\\_equality\\_eu\\_action\\_plan\\_against\\_racism\\_2020\\_-2025\\_ro.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/a_union_of_equality_eu_action_plan_against_racism_2020_-2025_ro.pdf)

but also in the fields of education, social protection, including social security and health services, social advantages, access to public goods and services, including access to housing.

An effective application of the principle of equality requires adequate legal protection against retaliation. Thus, on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union, the Council adopted Joint Action (96/443/JHA) concerning measures to combat racism and xenophobia. Title I lit. A. provides that each Member State, in order to combat racism and xenophobia, undertakes (...) to ensure effective judicial cooperation in respect of offences based on the following conduct:

- public incitement to discrimination, violence or racial hatred against a group of persons or a member of such a group, defined by reference to colour, race, religion or national or ethnic origin;
- public advocacy, for racist or xenophobic purposes, of crimes against humanity and human rights violations;
- public denial of crimes defined in Article 6 of the Statute of the International Military Tribunal annexed to the London Agreement of 8 April 1945 insofar as it includes contemptuous or degrading conduct towards a group of persons defined by reference to colour, race, religion or national or ethnic origin;
- the dissemination or public distribution of documents, images or other material of a racist or xenophobic nature;
- participating in the activities of groups, organisations or associations, if these activities involve racial, ethnic or religious discrimination, violence or hatred.

With the Recommendation on standards for equality bodies adopted in 2018, attempts have been made to reduce the major differences between national equality bodies at EU Member State level.

Chapter I para. (1) regulates the purpose of the “Standards...” as setting out the measures “*which Member States may apply in order to contribute to improving the independence and effectiveness of equality bodies...*” (Chap. 1 para. (1)).

“... *All Member States have established equality bodies*” (Preamble point (11)) and “*can carry out independently and effectively the functions laid down in Directives 2000/43/EC, 2004/113/EC, 2006/54/EC and 2010/41/EU*”.

Under Directives 2006/54/EC and 2010/41/EU, Member States are also obliged to ensure the exchange of available information with the relevant European bodies.

Directive 2006/54/EC aims to ensure the implementation of the principle of equal opportunities and equal treatment of women and men in matters of employment and occupation. Directive 2010/41/EU proposes to apply the principle of equal treatment between men and women engaged in an activity in a self-employed capacity.

In order to promote equality and diversity, Member States should give equality bodies the opportunity to contribute to the prevention of discrimination, (...) by providing training, information, advice and guidance so that the general public is aware of the existence of such bodies and the content of existing anti-discrimination rules (Article 1.1.1(11)).

In 2008 the Council proposes a Directive on implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of religion or belief, disability, age or sexual orientation in order to close some of the gaps in protection against all forms of discrimination, because so far, apart from in the fields of employment and vocational training, EU anti-discrimination legislation only applies to discrimination based on sex and racial or ethnic origin.

Conclusions. The EU Human Rights Guidelines on non-discrimination in external action (2019) are intended to complement and reinforce the other EU human rights guidelines by:

- Increasing the EU's effectiveness in combating discrimination on all grounds;
- raising the visibility and awareness of EU values and actions in the fight against discrimination.

Thus, the EU Guidelines identify conceptual and operational approaches for EU human rights policy in external actions. They show the political directions of activity of the EU institutions and EU Member States, to be used in cooperation and contacts with third countries, international organisations and civil society organisations.

The content of the Guidelines touches on one of the most important principles of international human rights law — the prohibition of discrimination, which is defined as an EU priority achieved largely through the EU preference system (GSP).

# PREVENTING AND COMBATING THE PHENOMENON OF SOCIAL INTOLERANCE ANALYZED IN THE LIGHT OF NATIONAL AND INTERNATIONAL PROVISIONS

**Dumitru BALTAG**, doctor habilitat în drept, profesor universitar (ORCID: 0000-0001-6966-7119)

**Rita MUNTEANU**, doctor în drept, conferențiar universitar (ORCID: 0000-0003-2063-824X)

*The realization of liberal principles in contemporary societies has led and continues to lead to overwhelming social movements that have a powerful impact on human destiny. Most often, people are concerned only with strictly personal and immediate interests, so the emphasis is shifting from society/nation to the individual, leading to a relaxed policy, a disintegrated, attractive (due to high living standards), and excessively open social model. Thus, the attractive legal framework of Western Europe is becoming prone to migration processes that are currently gaining massive proportions. In this context, migration is having an eloquent impact on the rise of both ethnic intolerance and xenophobia, as well as on the development of pro-racist movements and sentiments.*

**Keywords:** racism, xenophobia, discrimination, non-discrimination, protection, combat, tolerance.

## **PREVENIREA ȘI COMBATEREA FENOMENULUI DE INTOLERANȚĂ SOCIALĂ ANALIZAT ÎN LUMINA PREVEDERILOR NAȚIONALE ȘI INTERNAȚIONALE**

*Realizarea principiilor liberale în societățile contemporane a dus și continuă să ducă la mișcări sociale copleșitoare care au un impact puternic asupra destinului uman. De cele mai multe ori, oamenii sunt preocupați doar de interesele strict personale și imediate, astfel încât accentul se deplasează de la societate/națiune la individ, ceea ce duce la o politică relaxată, la un model social dezintegrat, atractiv (datorită nivelului de trai ridicat) și excesiv de deschis. Astfel, cadrul juridic atractiv al Europei Occidentale devine predispus la procese de migrație care, în prezent, capătă proporții masive. În acest context, migrația are un impact elocvent asupra creșterii intoleranței etnice.*

**Cuvinte-cheie:** rasism, xenofobie, discriminare, nediscriminare, protecție, combatere, toleranță.

**Introduction.** This article discusses the phenomenon of racism and xenophobia as these are hotly debated issues today, both in the academic and non-academic fields, while also being subjected to numerous public disputes on different social platforms.

Internationally, we are witnessing an increase in acts motivated by racial, ethnic, and religious hatred that lead to conflict and violence in society. We bring as an example the international movement “Black Lives Matter,” a movement that became very intense in the spring of 2020 following the violent death of George Floyd and which led to massive protests in America and Europe, thus intensifying mass actions for social and racial justice.

However, it is incorrect to say that the public ignored the topic of racism until this time. Naturally, until this event, the problem of discrimination based on race, color, and ethnicity was in the sights of society, facts confirmed by the practice of racial discrimination as being an everyday reality. Despite its relevance and importance, the issue of racism and racial discrimination continues to be a tremendous problem. Migration, global socio-economic, and geopolitical transformations had and still have a significant impact on the rise of not only ethnic intolerance and xenophobia but also on the activation of pro-racist movements and feelings.

The topic was analyzed through the lens of the relationship between the national law of the member states and the European Union, which is based on two fundamental principles, namely the principle of priority of European Union law and the principle of direct application of Union law in the legal order of the states. The subject was also chosen from considerations related to the expansion of the European Union in the framework of an evolutionary process with direct positive effects on the economic development of the member states through the policy of integration into this structure. This process presupposes, as a matter of priority, a clearly stated political will of subordination to the EU in preventing and combating any form of discrimination.

**Methodology.** For the purpose of this article, the logical method, analysis, and synthesis were applied to describe the problem of this topic. We relied on the historical method to identify the characteristic features of some norms with a special character. At the same time, the study was based on several reference materials from domestic and foreign specialized literature.

**The results of the investigation.** Although racist ideology was supposed to disappear after the Holocaust, in the second half of the 20th century, it took on new forms that remain based on the key idea of race: white superiority, non-white inferiority, inherent racial differences, and racial purity, either to justify the building of certain nation-states, either to legitimize wars or to rationalize a certain system of discrimination.

The end of the Second World War and the birth of the United Nations marked a new era in the dynamics of the human rights movement. Created on October 24, 1945, with the ratification of the United Nations Charter, the United Nations Organization became the most important international organization, establishing the basic principles of international relations.

Even though the UN Charter is a fundamental source of international law, the act does not refer to racism, slavery, colonialism, or apartheid in its text, even though all these categories were topics discussed at the time of the Charter's creation. In article 1.3. the Charter promotes and encourages respect for "... *human rights and fundamental freedoms for all, without distinction of race, sex, language or religion*"<sup>1</sup>.

---

1 United Nations. (1945). Charter of the United Nations, 1 UNTS XVI. Available at :[http://www.anr.gov.ro/docs/legislatie/internationala/Carta\\_Organizatiei\\_Natiunilor\\_Unite\\_ONU\\_.pdf](http://www.anr.gov.ro/docs/legislatie/internationala/Carta_Organizatiei_Natiunilor_Unite_ONU_.pdf)



The provisions of the Charter determine a sequence in the consequences that refer to the international promotion of human rights, namely: the “internationalization” of the protection of human rights; obliged the UN member states to cooperate in policies meant to promote human rights and fundamental freedoms; admits the creation of institutions that will ensure the respect of human rights by the governments of the member states.

The Universal Declaration of Human Rights, adopted on December 10, 1948<sup>2</sup> became the first international act designed as an instrument that declares the universality of human rights, indicating with a binding nature in art. 2 prohibited reasons for discrimination regarding human rights, such as “... *race, color, sex, language, religion, political opinion or any other opinion, of national or social origin, wealth, birth or any other circumstance*”.

Another legislative step was achieved by the Bandung Conference in April 1955, which adopted the resolution affirming the equality and sovereignty of all nations. The resolution formulates aspirations for the peaceful settlement of conflicts; speaks for disarmament, for the destruction of weapons of mass destruction; condemns colonialism as a phenomenon that denies fundamental human rights.

The Economic and Social Council, wishing to extend the regulations to this last aspect, is submitting a draft supplementary convention relating to the abolition of slavery, the slave trade, and institutions and practices analogous to slavery. On September 7, 1956, the Conference adopts the Supplementary Convention on the Abolition of Slavery, the Slave Trade and Institutions and Practices Analogous to Slavery<sup>3</sup>. The Convention intends to intensify national and international efforts aimed at the abolition of slavery, the slave trade, and institutions and practices analogous to slavery.

The need for the rapid elimination of all forms and all manifestations of racial discrimination in all parts of the world and to ensure the dignity of human persons is also supported by the solemn affirmations of the United Nations Declaration on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, dated November 20, 1963 (Resolution 1904 ( XVIII) of the General Assembly)<sup>4</sup>.

The States Parties undertake to eliminate all forms of racial discrimination, to punish the propaganda of opinions based on racial superiority or hatred, and incitement to discrimination. The Convention for the Elimination of All Forms of Racial

2 UN General Assembly. Universal Declaration of Human Rights (217 [III] A). Paris. Retrieved from <http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/>

3 The Supplementary Convention on the Abolition of Slavery, the Slave Trade and Institutions and Practices Analogous to Slavery, September 7, 1956, Geneva. Available at: [https://irido.ro/irido/pdf/095\\_ro.pdf](https://irido.ro/irido/pdf/095_ro.pdf)

4 UN General Assembly. The Resolution 1904 (XVIII) on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, dated November 20, 1963. Available at: <https://digitallibrary.un.org/record/57682?ln=ru>

Discrimination, adopted in 1965<sup>5</sup>, also makes special efforts in these directions. According to art. 2, “States Parties condemn racial discrimination and undertake to pursue by all appropriate means and without delay a policy of eliminating racial discrimination in all its forms and promoting understanding among all races, and, to this end:

- (a) Each State Party undertakes to engage in no act or practice of racial discrimination against persons, groups of persons or institutions and to ensure that all public authorities and public institutions, national and local, shall act in conformity with this obligation;
- (b) Each State Party undertakes not to sponsor, defend or support racial discrimination by any persons or organizations;
- (c) Each State Party shall take effective measures to review governmental, national and local policies, and to amend, rescind or nullify any laws and regulations which have the effect of creating or perpetuating racial discrimination wherever it exists;
- (d) Each State Party shall prohibit and bring to an end, by all appropriate means, including legislation as required by circumstances, racial discrimination by any persons, group or organization;
- (e) Each State Party undertakes to encourage, where appropriate, integrationist multiracial organizations and movements and other means of eliminating barriers between races, and to discourage anything which tends to strengthen racial division.”

The need to create minimum standards for the protection of human rights in these directions and for the development of the common system of fundamental rights and freedoms also occurred at the European level, which led to the creation of legislative guarantees offered in this matter.

In this sense, the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms of November 4, 1950<sup>6</sup> was adopted, having as the main objective, first of all, the harmonization of European norms with the national ones. Under art. 14 of the Convention, the exercise of rights and freedoms must be ensured “... *without any distinction based, in particular, on sex, race, color, language, religion, political or any other opinions, national or social origin, membership of a national minority, wealth, birth or any other situation*”. We conclude that the norm does not exhaustively set forth the list of reasons for discrimination: the expressions “in particular” and “any other situation” are for example purposes only. Regarding the extension of the protection provided by art. 14 of the Convention beyond the previously mentioned

5 UN General Assembly. The Convention for the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, adopted on December 21, 1965, (Resolution 2106 XX). Available at: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/185/79/PDF/NR018579.pdf?OpenElement>

6 Council of Europe. Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms.” Council of Europe Treaty Series 005, 4.XI.1950. Available at: [https://www.echr.coe.int/documents/convention\\_ron.pdf](https://www.echr.coe.int/documents/convention_ron.pdf)

limits, the Permanent Committee for Equality between Women and Men, since the 1990s, proposes the examination of possible guarantees to ensure the equality between women and men as an independent fundamental right. In addition, the Council of Europe on the problem of racism and intolerance is intensifying its activity, adopting in October 1993 the Declaration and Action Plan on the fight against racism, xenophobia, anti-Semitism, and intolerance, expressing concern over the revival of these phenomena and the development of a climate of intolerance.

In order to comply with the agreements assumed by the member states, the Convention creates the European Commission of Human Rights and the European Court of Human Rights. Protocol no. 11 of 1994 reformed the control mechanism initially established by the Convention by replacing the Commission and the Court with a unique permanent body — the European Court of Human Rights<sup>7</sup>.

The European Commission against Racism and Intolerance through General Policy Recommendation no. 1 of 1996, regarding national law, law enforcement, and judicial appeals — recommends the establishment of an internal legal order that will ensure equal treatment for all persons and that will combat any actions of racism and xenophobia, anti-Semitism and intolerance. Combating these vices should be carried out through national instruments of criminal, civil, and administrative law.

Regarding the protection of human rights, the European Union takes certain steps through the Maastricht Treaty, thus opening up multiple fields of action: education and professional training and European citizenship in the consolidation of European identity.

The member states confirm “*their attachment to the principles of freedom, democracy, and respect for human rights and fundamental freedoms, as well as the rule of law.*”

Equality of opportunity and treatment is a fundamental right and a basic value of the European Union, stipulated in Article 8 of the Treaty on the Functioning of the European Union (consolidated version)<sup>8</sup>.

“*United in diversity*” is the motto of the European Union, used for the first time in 2000. It marks the consolidation of Europeans in promoting peace and prosperity, opening their spirits to the cultures, traditions, and languages so diverse of the European continent. The idea of “diversity” implies acceptance and mutual respect, and “unity” implies the idea of cooperation towards a common goal and for the common good. It means accepting the idea of the uniqueness of individuals and groups; it implies the recognition of differences and the aspiration for better, the development of the spirit of tolerance, dignity, and human solidarity; the continuous development and combating of ignorance through moral and cultural diversity. The

7 STANCEA, I. Drepturile omului — un concept cu valențe universale. În: Strategii manageriale, 2012, nr. 2 (16), pp.85-93ю

8 Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union. (2012). OJ L. 326/47-326/390; 26.10.2012: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0001.02/DOC\\_2&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0001.02/DOC_2&format=PDF)

EU is founded on diversity and the promotion of a society of pluralism, tolerance, and non-discrimination.

Declarations on human rights, racism, and xenophobia, have been addressed in community institutions and political declarations of member states, such as the Declaration on Democracy (1978); Declaration against racism and xenophobia (1986); Resolution on the fight against racism and xenophobia (1990); Declaration on Anti-Semitism, Racism, and Xenophobia (1990); Declaration on Human Rights (1991); Resolution on Human Rights, Democracy and Development (1991); Declaration on Racism and Xenophobia (1991); Declaration of Human Rights of December 11, 1993 etc.

Several guidelines have been drawn up by ECRI<sup>9</sup> regarding the organization of investigations concerning victims of discrimination. States have an obligation to ensure the victims with appropriate legal remedies in criminal, civil, or administrative law with the provision of compensation and, if necessary, specialized legal assistance. With this aim, it is proposed to carry out surveys among members of various groups vulnerable to acts of racism, xenophobia, anti-Semitism, and intolerance according to General Policy Recommendation no. 4 of ECRI<sup>10</sup>.

In order to strengthen non-discrimination clauses (art. 14 ECHR), ECRI Recommendation no. 2 proposes that member states establish bodies specialized in combating racism, xenophobia, anti-Semitism, and intolerance at the national level. The specialized bodies will be provided with a mandate expressly regulated by constitutional or legislative norms. The mandate of the specialized bodies will establish the structure, competences, and statutory powers.

ECRI proposes the key components of the national legislation regarding the fight against racism and racial discrimination (Recommendation No. 7/2002 of ECRI) by enshrining the principle of equal treatment, ensuring the right of people not to be discriminated on the basis of race, color, language, religion, nationality or national or ethnic origin. To combat racism, the constitutional norms will provide for the limitation of the right to freedom of expression, assembly, and association. Civil and administrative legislation must clearly define direct and indirect racial discrimination, contain the forms of discrimination: “*segregation, discrimination by association, announced intentions to discriminate, instructing another person to discriminate, inciting another person to discriminate, helping another person to discriminate.*” Public authorities will be obliged to ensure the equality of persons and prevent discrimination in the exercise of their functions. The criminal law must provide for effective, proportionate, and dissuasive sanctions.

Furthermore, the instruments that would most effectively ensure a coherent minimum level of protection against discrimination across the Union, even if they

9 European Commission against Racism and Intolerance

10 Council of Europe. ECRI's General Policy Recommendation No. 4 on national surveys on the experience and perception of discrimination and racism from the point of view of potential victims, March 6, 1998. Available at: <https://rm.coe.int/ecri-general-policy-recommendation-no-4-on-national-surveys-on-the-exp/16808b5a6a>

allow the Member States to go, at an individual level, beyond the minimum standards, are the directives.

As to ensure the application of art. 13 of the EC Treaty, which provides for combating discrimination based on sex, race or ethnic origin, religion or belief, disability, age or sexual orientation, three directives were adopted: *Directive 2000/43/EC*<sup>11</sup> for implementing the principle of equal treatment between persons, regardless of race or ethnic origin, *Directive 2000/78/EC* establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation and *Directive 2004/113/EC* implementing the principle of equal treatment between women and men in access to goods and services and the provision of goods and services<sup>12</sup>.

Directive 2000/43/EC aims “... to lay down a framework for combating discrimination on the grounds of racial or ethnic origin, with a view to putting into effect in the Member States the principle of equal treatment.” (art. 1). Thus, it comes up with proposals for the formulation of policies aimed at combating discrimination against groups such as ethnic minorities or discrimination based on racial criteria. The directive prohibits discrimination based on race or ethnic origin in the context of employment but also in the field of education, and social protection, including social security and health services, social advantages, and access to public goods and services, including access to housing.

The effective application of the principle of equality requires adequate legal protection against retaliation. Thus, based on art. K.3 of the Treaty on European Union, the Council adopts the Joint Action (96/443/JAI) on measures to combat racism and xenophobia. Title I letter A. stipulates that each member state, to combat racism and xenophobia, undertakes (...) to ensure effective judicial cooperation regarding crimes based on the following behaviors:

- public incitement to discrimination, violence, or racial hatred towards a group of persons or a member of such a group, defined by reference to color, race, religion, or national or ethnic origin;
- public eulogy, for racist or xenophobic purposes, of crimes against humanity and human rights violations;
- the public denial of the crimes defined in Article 6 of the Statute of the International Military Tribunal annexed to the London Agreement of April 8, 1945, insofar as this includes contemptuous or degrading behavior towards a group of persons defined by reference to color, race, religion or national or ethnic origin;

11 Council of Europe. Directive 2000/43/EC (9) for implementing the principle of equal treatment between persons, regardless of race or ethnic origin, Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:32000L0043&from=RO>

12 Council of Europe. Directive 2004/113/EC implementing the principle of equal treatment between women and men in access to goods and services and the provision of goods and services. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0113&from=RO>

- the dissemination or public distribution of documents, images, or other materials of a racist or xenophobic nature;
- participation in the activities of groups, organizations, or associations if these activities involve racial, ethnic, or religious discrimination, violence, or hatred.

The Framework Decision 2008/913 on combating certain forms and expressions of racism and xenophobia by means of criminal law<sup>13</sup> appears in a regional and international normative context that already had a set of instruments that approached the same topic from different perspectives and with a greater or lesser degree of effectiveness. As a general trend, these international and/or regional standards promote a global approach to the broader social phenomenon that consists of discrimination carried out through the expression of a public speech or criminal manifestation motivated by intolerance or hatred towards other social groups or persons belonging to such groups social; they propose the combined sanctioning, by means of criminal, contraventional, administrative and civil law, of certain forms of externalization of social intolerance. In criminal matters, they recommend both the regulation of special crimes depending on the grounds of their commission, as well as the establishment of aggravating circumstances for the commission of crimes already existing in the criminal legislation of the states but which are based on hatred or intolerance.

In addition, “racial profiling” or “ethnic profiling” — is a known practice in the European Union states, but this phenomenon gained momentum following the terrorist attacks in the USA (2001), Madrid (2004), and London (2005), in addition, due to increasing concerns about illegal immigration. The creation of discriminatory “ethnic profiling” involves: treating an individual in a less favorable way than others in a similar situation, in other words, “discriminatory,” for example, carrying out police stop and search operations.

In this sense, Directive 2000/43/EC intervenes through its content as one of the main legislative instruments that regulate the issue of racial equality and exposes itself on the unfounded reasons that can lead to the creation of a differentiated treatment, such as the creation of “ethnic profiling.” Discrimination “is considered to take place in situations where a person is treated less favorably than another person is, was or would be treated in a comparable situation on the grounds of racial or ethnic origin.”

According to Directives 2006/54/CE and 2010/41/EU, the member states should ensure the exchange of available information with the corresponding European bodies. The first aims to guarantee the implementation of the principle of equal opportunities and equal treatment between women and men in matters of employment and work. The second proposes the application of the principle of equal treatment between men and women who are self-employed.

---

13 European Union: Council of the European Union, Council Framework Decision 2008/913/JHA of 28 November 2008 on combating certain forms and expressions of racism and xenophobia by means of criminal law, 28 November 2008, available at: <https://www.refworld.org/docid/493e8fea2.html>

In 2018, attempts were made to reduce the existing major differences between national equality bodies at the EU member state level by adopting recommendations on the standards applicable to equality bodies. The standards ensure the establishment of measures “*that member states can apply to improve the independence and effectiveness of bodies promoting equality...*”. “... All Member States have established bodies to promote equality” point (11) and “*can carry out independently and effectively the functions established by Directives 2000/43/EC, 2004/113/EC, 2006/54/ EC and 2010/41/EU*”.

**Conclusions.** The EU Human Rights Guidelines on Non-Discrimination in External Action (2019) are intended to complement and strengthen the other EU Human Rights Guidelines by:

- increasing the effectiveness of the EU in combating discrimination on any criterion;
- increasing visibility and awareness of EU values and actions in combating discrimination.

Thus, the EU Guidelines identify the conceptual and operational characteristics of the EU policy on human rights in external actions. They establish the political directions of the EU institutions and the EU member states’ activity, which must be followed in the cooperation and interaction with third countries, international organizations, and NGOs.

These guidelines, by their content, expose one of the essential principles of international human rights law — the prohibition of discrimination, which is defined as an EU priority mainly achieved through the EU System of Preferences (GSP).

In perspective, the EU Anti-racism Action Plan 2020—2025<sup>14</sup> sets out a series of measures for intensifying the actions already taken, making the voices of people of different racial or ethnic origin heard and for bringing together actors at all levels — in a joint effort to combat racism more effectively and create a life free of racism and discrimination for all human beings.

---

14 Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions — A Union Of Equality: EU Anti-Racism Action Plan 2020—2025, 18.9.2020 COM(2020) 565 final. Available at: [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/a\\_union\\_of\\_equality\\_eu\\_action\\_plan\\_against\\_racism\\_2020\\_-2025\\_ro.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/a_union_of_equality_eu_action_plan_against_racism_2020_-2025_ro.pdf)





**DREPT PRIVAT**

**PRIVATE LAW**



## REFLECȚII PRIVIND CATEGORIA „ACTELOR JURIDICE” ÎN CONTEXTUL ACȚIUNII PAULIENE

Nicolae FALĂ, lector universitar ULIM, formator INJ (ORCID: 0000-0003-0228-9269)

Mihail POALELUNGI, doctor habilitat în drept, conferențiar universitar (ORCID: ORCID: 0000-0002-8270-5543)

### *REFLECTIONS ON THE CATEGORY OF “LEGAL ACTS” IN THE CONTEXT OF PAULINE ACTION*

*The clarification of the „legal acts” notion in the context of the Pauline action, is a topic not only of a theoretical interest, but also a practical one, that is related to the admissibility of the Pauline action. The payment implies essentially a reduction of the liability, but this does not represent an actual act or a legal document of disposition in order to be declared unenforceable through Pauline action.*

**Keywords:** legal acts, legal effects, the right to enforce the obligation.

*Clarificarea noțiunii de „acte juridice” în contextul acțiunii pauliene, este un subiect nu doar de interes teoretic, dar practic, care ține de admisibilitatea acțiunii pauliene. Plata în esență presupune o diminuare a pasivului, dar aceasta nu reprezintă un act juridic de dispoziție sau real pentru a putea fi declarat inopozabil prin intermediul acțiunii pauliene.*

**Cuvinte-cheie:** acte juridice, efecte juridice, drept la executarea obligației.

Reglementarea acțiunii pauliene în legislația civilă a Republicii Moldova reprezintă o noutate binevenită<sup>1</sup>, care a aliniat Codul civil<sup>2</sup> al țării noastre la standardele europene în materie. Fiind o acțiune civilă, se înțelege că aceasta are drept scop apărarea judiciară a drepturilor creditorului<sup>3</sup> și anume a dreptului la executarea obligației<sup>4</sup>,

1 În terminologia Codului civil modernizat, acțiunea pauliană a fost numită „acțiune revocatorie”. Acestei acțiuni i-au fost dedicate art. 895-900, introduse prin Legea privind modernizarea Codului civil și modificarea unor acte legislative nr. 133 din 15.11.2018. În: Monitorul Oficial nr. 467-479/784 din 14.12.2018.

2 Codul Civil modernizat al Republicii Moldova, republicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.66-75 din 01.03.2019 art.132.

3 Pornind de la distincția fundamentală între realizarea și apărarea drepturilor subiective civile, merită a fi remarcat că procesul civil este destinat (cu unele excepții) anume apărării și nu realizării drepturilor (intereselor legitime și libertăților) subiecților de drept. Nu face excepție de la această regulă nici acțiunea pauliană.

4 Acest drept este expres numit de Codul civil modernizat chiar în denumirea Secțiunii a 3-a, Capitolul IV, Titlul I din Cartea a treia — „protecția dreptului la executarea obligației”. De asemenea, autori de prestigiu recunosc că anume dreptul la executarea obligației este obiectul protecției judiciare în cazul acțiunii pauliene — pentru detalii a se vedea Koziol H., Osnovy i spornye voprosy osparivania deystvyi doljnika, covershonyh vo vred evo kreditoram (nachalo). Vestnik grajdanskovo prava. 2017. № 3, p. 215-216 (I).

care nu se confundă cu însăși dreptul de creanță. Efectiv, protecția dreptului la executarea obligației se face prin declararea inopozabilității actului juridic încheiat de debitor în dauna creditorului. Prin urmare, inopozabilitatea pauliană reprezintă o metodă de apărare a dreptului potrivit art. 16 alin. (1) lit. k) Cod civil<sup>5</sup>. Nu mai puțin important este faptul că legiuitorul a reglementat inopozabilitatea pauliană ca fiind aplicabilă doar în raport cu actele juridice încheiate de debitor în dauna creditorului, or actele juridice nu sunt unicele fapte juridice *lato sensu* prin intermediul cărora debitor ar putea să-și prejudicieze creditorii. Anume din aceste rațiuni și se impune determinarea exactă a categoriei actelor juridice avute în vedere de legiuitor la art. 895 alin.(1) și 898 alin.(1) din Cod civil modernizat, prin delimitarea acestora de alte fapte juridice. Altfel spus, ne interesează însăși noțiunea de „acte juridice” în contextul acțiunii pauliene și mai puțin condițiile cerute de lege privind caracterul dăunător al acestora, chestiune care ține de admisibilitatea acțiunii pauliene.

Tradițional, doctrina destinată acțiunii pauliene abordează domeniul de aplicare al acesteia, ocazie cu care autorii se limitează să afirme că domeniul de aplicare a acțiunii pauliene este rezervat exclusiv actelor juridice, adică manifestării de voință, fie ea unilaterală, bilaterală ori multilaterală, săvârșită cu intenția de a produce efecte juridice<sup>6</sup>. În termeni similari, un alt autor afirmă că domeniul de aplicare a acțiunii pauliene cuprinde, în principiu, toate actele juridice civile, indiferent de categoria din care fac parte<sup>7</sup>. Practic, domeniul de aplicare a acțiunii pauliene este determinat prin enunțarea regulii generale, cu identificarea ulterioară a principalelor excepții de la aceasta, adică a acelor acte juridice care nu pot fi declarate inopozabile pe cale pauliană.

În opinia noastră, simpla referire la „orice act juridic”, nu este suficientă pentru determinarea completă a mecanismului de operare a acțiunii pauliene. Este necesar a determina însăși noțiunea de „act juridic”, ceea ce nu este deloc simplu după cum vom vedea în continuare.

O primă chestiune ce necesită a fi clarificată în acest context este cea cu privire la corelația dintre noțiunea de „act juridic” din cuprinsul art. 895-900 cu noțiunea generică dată la art. 308 Cod civil și cu cea de „act” din cuprinsul art. 9 alin.(1) Cod

5 Art. 16 alin.(1) lit. k) Cod civil, care prevede că apărarea dreptului civil se face, în condițiile legii, prin „alte căi prevăzute de lege”, este de importanță sistemică. Conform sensului exact al acestei prevederi legale, metodele de apărare a dreptului subiectiv civil sunt prevăzute expres de lege (a nu se confunda cu noțiunea de „legislație”), ceea ce exclude posibilitatea instituirii unor noi metode de apărare a dreptului altfel decât prin lege organică (în special remarcăm imposibilitatea instituirii unor asemenea metode prin act juridic). Deci, orice pretenție (revendicare material-juridică) formulată în cuprinsul unei cereri de chemare în judecată trebuie justificată primar prin invocarea unei metode determinate de apărare a dreptului dedus judecății (dreptul nu poate fi apărat concomitent prin mai multe metode de apărare sau, altfel spus, în orice situație există o singură metodă corectă de apărare a dreptului subiectiv civil încălcat sau contestat).

6 Ionescu B., Acțiunea pauliană. București: Universul Juridic 2012, p. 39.

7 Dobrev D., Mijloacele juridice de conservare a patrimoniului debitorului. Acțiunea revocatorie, acțiunea oblică, acțiunea directă. București: Hamangiu 2018, p. 57.

civil. Un indiciu important în context este sintagma „încheiate de debitor“ din cuprinsul art. 895 alin.(1) Cod civil, ceea ce denotă clar intenția legiuitorului de a aplica noțiunea generică de act juridic<sup>8</sup>. Totodată, noțiunea de „actelor“ (fără „juridice“) utilizată de legiuitor în cuprinsul art. 9 alin.(1) Cod civil poate induce în eroare, or sensul acesteia este de „acțiune“<sup>9</sup>, deci nu se limitează la acte juridice propriu-zise (care tot se circumscriu categoriei de „acțiuni“). În scopul evitării posibilelor controverse asupra sintagmei „actelor“ din cuprinsul art. 9 alin.(1) Cod civil, s-ar impune *de lege ferenda* înlocuirea acesteia cu sintagma „acțiunilor“.

Astfel, am constatat că legiuitorul nu a atribuit un sens specific noțiunii de „act juridic“ în contextul reglementării acțiunii pauliene, ci a înțeles să-i atribuie sensul generic prevăzut la art. 308 Cod civil. S-ar părea că subiectul este epuizat, or abordarea noțiunii generice de „act juridic“ ține de domeniul teoriei generale a dreptului civil. Însă, aplicarea practică a acțiunii pauliene nu se poate limita la preluarea noțiunii generice a actului juridic din teoria dreptului civil din simplul considerent că în teoria dreptului civil nu există o claritate în privința a ceea ce înseamnă „act juridic“ și în special controversa poartă asupra acțiunilor licite ale subiecților de drept care se circumscriu acestei categorii.

Punctul de pornire pentru dezlegarea oricărei probleme de drept nu poate fi decât norma legală. Nu face excepție nici determinarea sensului noțiunii de „act juridic“, care este prevăzut expres la art. 308 Cod civil: manifestarea de către persoane fizice și juridice a voinței îndreptate spre nașterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice civile. În literatura de specialitate<sup>10</sup> de asemenea pot fi găsite o multitudine de definiții și explicații ale noțiunii de „act juridic“, care însă nu satisfac multe din chestiunile practice ce apar în legătură cu calificarea anumitor acțiuni licite ale subiecților de drept ca fiind acte juridice. În doctrina română reprezentativă „actul juridic“ a fost definit ca fiind o manifestare de voință — unilaterală, bilaterală sau multilaterală — săvârșită cu intenția de a stabili, modifica sau stinge, potrivit dreptului obiectiv raporturi juridice, cu condiția ca de existența acestei intenții să depindă însăși producerea efectelor juridice<sup>11</sup>. În termeni similari actul juridic este definit ca acțiune licită ce are drept scop stabilirea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice civile<sup>12</sup>. Din punct de vedere practic, nici definiția legală și nici cele doctri-

8 În terminologia Codului civil modernizat, cuvântul „încheiat“ se referă anume la actele juridice (e.g. art. 28 alin.(1), art. 312 alin.(1), art. 1027 alin.(1) Cod civil modernizat).

9 Paradoxal, dar anume versiunea Codului civil modernizat în limba rusă ne ajută să excludem orice dubiu asupra înțelesului noțiunii de „act“ din cuprinsul art. 9 alin.(1) Cod civil. În limba rusă sintagma „actelor“ este tradusă ca „действий“, care în traducere exactă în limba română înseamnă „acțiuni“.

10 Trebuie să recunoaștem că tema actului juridic este una din cele mai abordate în teoria dreptului, iar literatura de specialitate la acest capitol este suprasaturată.

11 Cosma D., *Teoria generală a actului juridic civil*. București: Ed. Științifică 1969, p. 14.

12 Ем В.С. (decedat) în *Гражданское право : учебник : в 4 т. /отв. ред. Е. А. Суханов. — 2-е изд. перераб. и доп. Т. I: Общая часть. Москва: Статут, 2019, p. 378.*

nare nu permit determinarea exactă a celor acțiuni volitive licite ale debitorului care dăunează creditorului și pot fi declarate inopozabile pe calea acțiunii pauliene. De aceea sunt necesare criteriile de individualizare suplimentare.

Revenind la definiția legală a actului juridic, observăm că din punct de vedere obiectiv (în calitate de fapt material, acțiune) acesta se manifestă prin exteriorizarea voinței subiective. Reținem că punerea în aplicare sau realizarea voinței exteriorizate nu se circumscrie noțiunii de „act juridic“. Deci, actul juridic reprezintă doar exteriorizarea voinței sau acordul de voințe în cazul contractelor. În doctrină s-a afirmat că anume caracterul neutritar al manifestării voinței este criteriul care delimitează actele juridice de alte manifestări volitive similare și în special cele prin care se execută obligațiile<sup>13</sup>.

Voința subiectivă privită individual nu este un fenomen juridic ci psihologic<sup>14</sup>. Procesele volitive în genere țin de forul interior al persoanei, care în lipsa exteriorizării rămân a fi necunoscute celorlalți subiecți, iar în consecință, nu contează din punct de vedere juridic. Odată exteriorizată, voința subiectivă devine fapt material datorită localizării sale în timp și spațiu<sup>15</sup>. Însă nu orice exteriorizare a voinței subiective este relevantă din punct de vedere juridic. Din multitudinea unor asemenea exteriorizări, legea selectează doar unele, și leagă de acestea efecte juridice determinate. Anume identificarea cu exactitate a acestui mecanism legal de „selectie“ între manifestările de voință care produc efecte juridice și cele străine de sfera juridică și reprezintă problema de bază a teoriei actului juridic civil, care se manifestă în raport cu toate instituțiile juridice ce implică într-un mod sau altul actul juridic. Prin urmare, acțiunea pauliană „împrumută“ și ea această problemă, fapt ce ne-a determinat la elaborarea prezentului articol.

Observațiile de mai sus denotă că anume legea este cea care „selectează“ manifestările de voință de care leagă efecte juridice. Chestiunea prin urmare constă în a ști cum se întâmplă din punct de vedere tehnic această „selectie“. În primul rând, cele mai frecvente și uzuale manifestări de voință exprimate cu scopul de a produce efecte juridice sunt reflectate expres chiar în normele juridice (e.g. contractele speciale, actele juridice unilaterale cum sunt oferta, declarația de exercitare a dreptului de preemțiune etc.). În aceste situații, legea dă direct calificarea juridică a faptelor, iar aplicarea corectă a acesteia se rezumă doar la constatarea faptelor.

13 Sklovsky K. I., *Sdelka i eyo deystvie* (4-e izd., dop.). Komentariy Glavy 9 GK RF. Prințip dobrosovestnosti. Moskva: Statut, 2019, p. 19-20.

14 Pentru detalii a se vedea Zörgő B., *Ce este voința*. București: Editura Enciclopedică Română, 1969.

15 Faptul (în general, nu doar cel juridic) este definit legal la art. 2 din Legea nr. 64 din 23.04.2010 cu privire la libertatea de exprimare ca fiind eveniment, proces sau fenomen care a avut sau are loc în condiții concrete de loc și timp și a cărui veridicitate poate fi dovedită. Deloc întâmplător, conform art. 117 alin.(1) Cod de procedură civilă, obiect al probațiunii judiciare sunt exclusiv faptele (circumstanțele ce justifică pretențiile și obiecțiile părților). Drepturile, fiind fenomene ideale nu pot fi probate, ci doar justificate prin probarea faptului juridic generator.

Specificul legislațiilor moderne constă în renunțarea la formele juridice rigide și proclamarea libertății contractuale. Subiecții sunt liberi a încheia nu doar actele juridice prevăzute expres de lege, ci orice alte acte juridice, care, deși nu sunt prevăzute expres de lege, dau naștere la drepturi și obligații civile, pornind de la principiile legislației civile<sup>16</sup>. Este bine cunoscută categoria contractelor nenumite<sup>17</sup>.

Din aceeași definiție legală a actului juridic civil expusă la art. 308 Cod civil, mai rezultă că manifestarea în exterior a voinței trebuie să fie îndreptată spre nașterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice civile. Deci, s-ar părea că acesta și este criteriul de „selecție“ între actele juridice și celelalte manifestări de voință irelevante în plan juridic. Însă intenția de a produce efecte juridice reprezintă o formulare generală care de multe ori devine greu de aplicat, mai ales în cazul unei situații la limită (ne referim aici spre exemplu la multitudinea acordurilor de voință exprimate în viața cotidiană care aparent se încadrează în noțiunea de „act juridic“, însă cu greu ne imaginăm acceptarea spre examinare de către instanța de judecată în cazul sesizării acesteia cu litigii apărute din asemenea acte). Deci, însăși intenția subiectului de a produce efecte juridice nu este încă suficientă pentru a putea califica cu certitudine o manifestare de voință ca fiind act juridic. În plus, o anumită doză de subiectivism derivă din opțiunea legiuitorului reflectată la art. 312 alin.(2) Cod civil modernizat de a condiționa calificarea intenției ca fiind exprimată în scopul producerii efectelor juridice de modul în care aceasta este înțeleasă de către cealaltă parte a actului juridic sau, în cazul actelor juridice unilaterale, de către persoana căreia actul îi este destinat.

Un alt aspect ce urmează a fi abordat, ținând cont de consecutivitatea logică a expunerii, este cel cu privire la noțiunea de „efecte juridice“. Reținem sintagma „drepturile, obligațiile și alte efecte juridice produse de contract“ din cuprinsul art. 993 alin. (4) Cod civil modernizat, care denotă că în conținutul noțiunii de „efecte juridice“ intră nu doar drepturile și obligațiile civile, dar și alte categorii juridice (deci prevăzute de lege) cum ar fi dobândirea posesiei, întreruperea cursului prescripției extinctive etc. Sub acest aspect, identificăm deja un indiciu mult mai clar și important din punct de vedere aplicativ, or efectele juridice sunt prevăzute de lege, părțile neavând posibilitatea legală de a „crea“ noi categorii de efecte juridice. Diviziunea principală a efectelor juridice este cea în efecte obligaționale și efecte reale. Această clasificare este o consecință a dualismului drepturilor subiective civile care pot fi de două tipuri și anume drepturi relative și drepturi absolute. A treia categorie nu există<sup>18</sup>.

16 Art. 993 alin. (2) Cod civil definește libertatea contractuală după cum urmează: părțile contractante pot încheia în mod liber, în limitele dispozițiilor legale imperative, contracte și pot stabili conținutul lor.

17 Rămâne a fi deschisă întrebarea dacă în materia actelor juridice unilaterale există categoria actelor nenumite similar sferei contractuale.

18 În acest context putem afirma că în doctrină des pot fi întâlnite tot felul de „drepturi speciale“, ceea ce denotă neștiința sau nedorința autorului respectiv de a califica dreptul subiectiv în discuție potrivit dreptului strict.

Dezvoltând ideea de mai sus, reținem că drepturile reale sunt guvernate de principiul *numerus clausus*, iar constituirea, transmiterea și stingerea acestora (efecte reale) este posibilă exclusiv prin acte juridice numite<sup>19</sup>. Altfel stau lucrurile cu drepturile relative, în privința cărora legiuitorul a și instituit principiile consensualismului și libertății contractuale în sensul că subiecții de drept nu sunt ținuti de formele legale, ci au posibilitatea de a încheia acte juridice nenumite în limitele normelor imperative. Suntem de părere că limita exactă dintre actele juridice și alte manifestări de voință care formal corespund condițiilor stabilite de lege pentru actele juridice, însă nu produc asemenea efecte, poate fi trasată doar de către practica judiciară cu ajutorul precedentului judiciar.

Deși pozitivismul ce rezultă din analiza de mai sus este apt a clarifica multe controverse ce pot apărea în practică (e.g. clarificarea naturii juridice a actelor de dreptul muncii, care în marea lor majoritate sunt acte juridice), totuși mai există unele manifestări de voință care produc efecte juridice ce necesită o abordare aparte chiar în contextul domeniului de aplicare a acțiunii pauliene. Și anume ne referim la tradițiune sau, la general vorbind, la executarea obligațiilor. Or, în aparență, executarea obligației presupune un act de voință exteriorizat al debitorului, fiind lesne de înțeles că de la sine, fără implicarea debitorului<sup>20</sup>, obligațiile nu se execută.

În dreptul german și austriac sunt bine cunoscute principiile separării (*das Trennungsprinzip*) și abstracțiunii (*das Abstraktionsprinzip*)<sup>21</sup>. Punctul de pornire al acestora este § 929 BGB<sup>22</sup> care cere un acord de voințe distinct (în raport cu acordul obligațional) în privința transmiterii dreptului (efect real) asupra bunurilor mobile.

- 
- 19 Caracterul absolut și exclusiv al drepturilor reale impune cunoașterea și recunoașterea acestora de către întreaga societate, ceea ce impune cu necesitate și forme juridice unanim cunoscute și recunoscute.
- 20 Teza este aplicabilă pe deplin și în cazul obligațiilor de a nu face, or debitorul trebuie să se abțină de la o anumită conduită lăcită. În această ipoteză, inacțiunea debitorului nu ar fi avut loc în lipsa obligației, or creditorul nu ar avea rațiuni de a contracta cu un debitor care oricum nu va acționa în detrimentul creditorului.
- 21 În doctrina juridică din Republica Moldova teoriile germane numite practic nu sunt abordate, excepție făcând numirea lor de către prof. Octavian Cazac: Cazac O. în Baieș S., Mițu Gh., Cazac O. [et al.], *Drept civil. Teoria general a obligațiilor*. Chișinău: Î.S. F.E.-P. „Tipografia Centrală”, 2015, p. 244-245. Nici doctrina română (fiind de inspirație franceză) nu tratează pe larg principiile separării și abstracțiunii din dreptul german. Din puținele lucrări la subiect poate fi remarcat articolul: Sârb A., *Mecanismul de transfer al dreptului de proprietate asupra bunurilor mobile în dreptul german*, disponibil la <http://arhiva-studia.law.ubbcluj.ro/articol/269>. În doctrina rusă întâlnim deja o abordare foarte amplă în special a actelor reale (cu ajutorul cărora se transmit drepturile în general, nu doar cele reale). Printre cei mai aprigi promotori ai teoriilor germane în dreptul civil al Federației Ruse este prof. Андрей Егоров — a se vedea lucrarea acestuia Егоров А.В., *Распорядительные сделки: выйти из сумрака*. Вестник Гражданского Права №6 2019, p. 51-107.
- 22 *Grajdanskoe Ulojenye Ghermanii: Vvodny zakon k Grajdanskomu Ulojeniyu*; per. s nem. / [V. Bergmann, vved., sost.]; nauch. red. T.F. Iakovleva. — 4-e izd., pererab. Moskva: Infotropic Media, 2015, p 318.



Codul civil austriac (ABGB) chiar prevede expres, la § 435, că dreptul de proprietate și celelalte drepturi reale pot fi dobândite doar prin transmitere și primire legală<sup>23</sup> (de reținut că norma legală este localizată în compartimentul ABGB dedicat dobândirii proprietății prin transmitere).

Deși în doctrina autohtonă s-a afirmat că principiile separațiunii și abstracțiunii sunt străine dreptului nostru civil<sup>24</sup>, totuși unele noutăți legislative aduse de Codul civil modernizat impun reabordarea acestui subiect. În special aici ne referim la valabilitatea înstrăinării bunului străin consfințită la art. 358 alin.(2) din Cod civil modernizat. Practic, ar exista premise pentru consfințirea principiului separațiunii: valabilitatea actului obligațional este urmată de nulitatea pretinsului act de dispoziție (real) al celui neîndreptățit.

Nefiind adepții actelor reale și a principiului abstracțiunii, totuși suntem nevoiți a aborda acest subiect în contextul acțiunii pauliene, or adoptarea în dreptul nostru civil a principiului enunțat ar avea consecințe radicale, inclusiv în materia de care ne ocupăm<sup>25</sup>. Prezintă interes în acest context chestiunea de a ști dacă nu cumva categoria „actelor juridice“ prevăzută de normele ce reglementează acțiunea pauliană se referă și la actele juridice de dispoziție (reale). Temei pentru asemenea preocupări găsim chiar în dreptul pozitiv al țării noastre și anume la art. 104 alin. (1) lit. d) și e) din Legea insolabilității<sup>26</sup>, care se referă la anularea „transferurilor“ de bunuri efectuate cu preferință în favoarea unuia dintre creditorii. Mai ales art. 104 alin.(1) lit. d) din Legea insolabilității vorbește clar despre „trasfer“ în sens de executare a obligației, deci acțiuni materiale care nu pot fi calificate ca acte juridice. Însă legiuitorul instituie sancțiunea nulității în raport cu acestea, deși cunoaștem că sancțiunea numită este aplicabilă exclusiv actelor juridice și niciodată altor fapte juridice.

Totuși să nu uităm că principiile separării (*das Trennungsprinzip*) și abstracțiunii (*das Abstraktionsprinzip*) din dreptul german au fost elaborate de doctrină în temeiul unor norme juridice din BGB care puteau fi interpretate și în sens contrar. Din acest punct de vedere, doctrina autohtonă, după cum am văzut, consideră a fi străine ordinii noastre juridice cele două principii. Remarcăm de asemenea că nu doar doctrina respinge principiile menționate, dar și întreaga ordine juridică internă, prin simplul fapt al necunoașterii acestor idei juridice la scară largă. Prin urmare, cel puțin la această etapă, nu putem vorbi despre aplicabilitatea practică a actelor de dispoziție

23 Всеобщий гражданский кодекс Австрии = Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch / пер. с нем. [Маслов С. С.]. М. : Инфотропик Медиа, 2011, p. 78.

24 Cazac O., op. cit. P. 244.

25 Spre exemplu, posibilitatea contestării separate a actelor de dispoziție (în special este cazul plăților cu preferință), implică calcularea diferențiată a prescripției extinctive. Actul obligațional poate fi încheiat cu mult timp înainte, însă prescripția va curge din momentul în care creditorul a aflat despre actul de dispoziție (plata făcută altui creditor în dauna sa). În această ipoteză se înțelege că actul obligațional nu este fraudulos și rămâne intangibil creditorului paulian.

26 Legea insolabilității nr. 149 din 29.06.2012. Publicat în Monitorul Oficial Nr. 193-197 art. 663.

(reale), rămânând ca eventual, după o răspândire la scară largă a acestor idei, să se contureze o opinie majoritară în sensul admiterii sau respingerii ideilor numite.

În concluzie reținem că teoriile separării și abstracțiunii nu sunt cunoscute ordinii noastre juridice, iar în consecință nu există premise de ordin practic pentru promovarea acestora (mecanismul transmiterii dreptului este redat clar la art. 9 alin.(1) Cod civil modernizat). În materia acțiunii pauliene de drept comun, plata cu preferință rămâne intangibilă pentru creditori. Și aceasta nu din cauza faptului că plata presupune o diminuare a pasivului, dar anume că aceasta nu reprezintă un act juridic (de dispoziție, real) pentru a putea fi declarat inopozabil. Deci, explicația este, întâi de toate, de ordin tehnic și mai apoi de ordinul politicii dreptului civil.

# MODALITĂȚILE DE RESTRUCTURARE CARE VIZEAZĂ REDUCEREA SAU ÎNCETAREA ACTIVITĂȚII UNEI SOCIETĂȚI

**Cristina Mihaela NAGY**, PhD, Assoc. Prof., „Tibiscus” University of Timisoara

**Elena Doina GHICA**, PhD, Lect., „Tibiscus” University of Timisoara

## *THE METHODS OF RESTRUCTURING AIMED AT REDUCING OR TERMINATING THE ACTIVITY OF A COMPANY*

*In the current context of economic life, the conduct of companies requires increasing interest in the legal and accounting aspects. These involve timely decisions regarding the restructuring operations through merger and division of companies, the dissolution, liquidation or judicial reorganization, the risk of bankruptcy, as well as situations of associates' withdrawal or exclusion.*

**Keywords:** *judicial reorganization, restructuring, solvency, bankruptcy risk*

*În contextul actual al vieții economice desfășurarea activității societăților necesită creșterea interesului pentru cunoașterea aspectelor juridice și contabile care implică decizii oportune privind operațiunile de restructurare prin fuziune și divizare a societăților, privind dizolvarea, lichidarea sau reorganizarea judiciară, riscul de faliment, precum și situații de retragere sau excludere a unor asociați în acest context.*

**Cuvinte-cheie:** *reorganizare judiciară, restructurare, solvabilitate, risc de faliment*

## *Introducere*

Dificultățile cu care se confruntă societățile, prin aplicarea mijloacelor de prevenire ori de detectare a acestora, sunt foarte importante datorită consecințelor economice și sociale pe care le angrenează.

**Conceptul de restructurare** a unei societăți vizează modificarea structurala a acesteia în condițiile menținerii volumului, dar și reducerea volumului de activitatea al unei societăți<sup>1</sup>.

Dacă ar fi să definim cadrul normativ care reglementează operațiunile de restructurare ale entităților, am spune că indiferent de teritorialitatea acestor entități ele sunt supuse legilor entităților în a căror jurisdicții sunt înmatriculate.

Pentru România dreptul comun în materia societăților, în principal a contractului de societate, este Codul civil (art. 1.881-1.954), care se completează cu Legea societăților, care reglementează societățile după forma lor juridică. Pentru anumite domenii de activitate au fost adoptate reglementări speciale, în materie bancară sau

1 Georgescu Iuliana, Istrate Costel, Huian Carmen (2009). Impactul reorganizării societăților comerciale asupra calității informației contabile, Editura Universității „Alexandru Ioan Cuza”, Iași, p. 17.

în domeniul asigurărilor spre exemplu. Legea nr. 31/1990 completează Codul civil în privința societăților deoarece: — reglementează cinci forme juridice de societăți — societatea în nume colectiv, societatea în comandită simplă, societatea pe acțiuni, societatea în comandită pe acțiuni, societatea cu răspundere limitată; — cuprinde regulile aplicabile societăților, atât cele comune, cât și regulile speciale aplicabile fiecărei societăți, în funcție de forma juridică. Toate tipurile de societăți, indiferent de forma juridică și de obiectul de activitate, intră sub incidența prevederilor Codului muncii, dacă au calitatea de angajatori, și ale legislației fiscale, respectiv Codul fiscal și Codul de procedură fiscală, în calitatea lor de contribuabili. Există și societăți fără personalitate juridică, însă au reglementări proprii, spre exemplu, societatea simplă și asocierea în participație reglementate în Codul civil.

Dacă ar fi să precizăm cadrul normativ în care funcționează societățile înmatriculate în Uniunea europeană și pe plan mondial am spune că acestea sunt înmatriculate în baza legilor entităților din jurisdicția în care urmează să funcționeze, dar sunt reglementate și de către International Business Companies Act.

Restructurarea reprezintă „*ansamblul proceselor și fenomenelor ce implică o succesiune de transformări de ordin cantitativ și/sau calitativ, care intervin în evoluția unei societăți de la o etapă la alta.*”<sup>2</sup>

### ***Modalitățile de restructurare care vizează reducerea sau încetarea activității unei societăți***

Atunci când societățile se confruntă cu dificultăți care se materializează prin scăderea performanțelor financiare ele pot opta pentru aplicarea de strategii de restructurare care pot viza în mod special modificarea structurii capitalului, dar nu în ultimul rând măsuri de revitalizare a activității.

*Modalitățile de restructurare care vizează reducerea sau încetarea activității* unei societăți, sunt cele care se realizează prin intermediul operațiilor de restructurare în principal la nivelul societăților, sau la nivelul instanțelor de judecată și constau în:

- dizolvare;
- lichidare voluntară;
- reorganizare judiciară;
- faliment.

Asemenea unei ființe umane, societatea se naște, se dezvoltă și, mai devreme sau mai târziu, dispăre, iar ca societate economică, socială și juridică aceasta dispăre în momentul dizolvării și lichidării.

În faza de *maturitate din parcursul evoluției unei societăți*, strategiile se pot redefini și pot viza optimizarea activității prin operațiuni de reorganizare, iar în faza de *declin* se impun strategii de „*restrângere sau abandonare a activității*”<sup>3</sup>.

2 Georgescu, I. E., Istrate C, Huian, M. C, Afrăsinei, M.G., (2019). Reorganizarea societăților — abordări contabile și juridice, Editura Universității A.I.Cuza, Iasi, p.19.

3 Rachisan, P. R., (2007). Problematika contabilă a restructurării societăților comerciale, rezumat teza de doctorat, Cluj-Napoca, p.29

Încetarea existenței societății se realizează prin **dizolvare**, indiferent de cauzele care au generat sfârșitul, respectiv încetarea existenței acesteia, și poate fi realizată „la cererea oricărei persoane interesate, precum și a Oficiului Național al Registrului Comerțului”<sup>4</sup>.

Din punct de vedere juridic dizolvarea societăților comerciale este reglementată prin Legea nr. 31/1990 privind societățile comerciale, republicată, cu modificările și completările ulterioare<sup>5</sup>.

Tribunalul va putea pronunța **dizolvarea societății** în următoarele cazuri:

„a) societatea nu mai are organe statutare sau acestea nu se mai pot întruni;  
b) societatea nu a depus, în cel mult 6 luni de la expirarea termenelor legale, situațiile financiare anuale sau alte acte care, potrivit legii, se depun la oficiul registrului comerțului;

c) societatea și-a încetat activitatea, nu are sediul social cunoscut ori nu îndeplinește condițiile referitoare la sediul social sau asociații au dispărut ori nu au domiciliul cunoscut sau reședința cunoscută;

d) societatea nu și-a completat capitalul social, în condițiile legii”<sup>6</sup>.

Dizolvarea unei societăți trebuie să fie înscrisă în Registrul Comerțului și publicată în Monitorul Oficial al României, pe cheltuiala societății. Dizolvarea societății are ca efect deschiderea procedurii lichidării.

Din momentul dizolvării, administratorii nu mai pot întreprinde noi operațiuni; în caz contrar, ei sunt personal și solidari răspunzători pentru operațiunile pe care le-au întreprins.

Această interdicție se aplică din ziua expirării termenului fixat pentru durata societății ori de la data la care dizolvarea a fost hotărâtă de Adunarea Generală sau declarată prin sentința judecătorească.

**Dizolvarea** unei societăți este urmată, de obicei, de procedura de lichidare a acesteia. Totuși, trebuie menționat că dizolvarea are loc și fără lichidare, în cazul fuziunilor sau divizărilor. De asemenea, din punct de vedere juridic, trebuie menționat faptul că, după dizolvare, societatea își conservă personalitatea juridică în vederea efectuării operațiilor de lichidare.

**Lichidarea** reprezintă ansamblul de operații economice și financiare determinate de dizolvarea sau falimentul judiciar al unei societăți comerciale și care au ca obiect vânzarea și încasarea elementelor de activ și plata creditorilor, în vederea partajului activului net între asociați<sup>7</sup>.

Lichidarea constă dintr-un „ansamblu de operații care, după dizolvarea unei societăți comerciale, au drept obiect realizarea elementelor de activ (transformarea

4 Legea nr. 31/1990 privind societățile comerciale, actualizată, art. 237.

5 Enea, Constantin (2011). Fuziunea și divizarea societăților comerciale — forme de reorganizare în contextul noilor reglementări. *Analele Universității „Constantin Brâncuși” din Târgu Jiu, Seria Științe Juridice*, Nr. 3/2011. P. 28

6 Legea nr. 31/1990 privind societățile comerciale, actualizată, art. 237.

7 Feleagă, N., Ionașcu, I. (1998). *Tratat de contabilitate financiară*, vol. II, Editura Economică, București, p. 565

activului în bani) și plata creditorilor, în vederea procedării la partajul activului net rămas între asociați<sup>8</sup>.

Încă de la apariția Decretului 31/1954<sup>9</sup> o persoană juridică încetează de a avea ființă prin comasare (fuziune), divizare sau dizolvare, aceste proceduri aplicându-se și în zilele noastre. Procesul de dizolvare se poate realiza pe două căi, respectiv ca urmare a voinței asociaților și acționarilor sau pe cale forțată.

Atunci când o societate se dizolvă ea este urmată în, mod automat de procedura lichidării care de asemenea se poate realiza în mod diferit, respectiv:

- lichidare voluntară (convențională) care este realizată prin intermediul Oficiului Registrului Comerțului;
- lichidare judiciară care se realizează sub controlul judecătorului sindic de pe lângă tribunalul județean unde este înmatriculată societatea respectivă;

**Lichidare convențională**<sup>10</sup> este de fapt dizolvarea urmată de lichidare, iar cauzele încetării activității benevole sunt prevăzute de Legea nr. 31/1990<sup>11</sup>,

**Lichidarea judiciară** (forțată) are loc în situația în care societatea comercială ajunge în incapacitate de plată<sup>12</sup> aplicându-i-se *procedura insolvenței finalizată prin faliment* și pronunțată de către judecătorul-sindic la cererea asociaților, creditorilor sau a reprezentantului masei obligatarilor.

De regulă dizolvarea unei societăți comerciale se poate realiza voluntar atunci când din valorificarea activului societății poate fi acoperit pasivul acestuia sau se poate lichida judiciar atunci când lichidarea bunurilor acesteia și achitarea pasivului se realizează prin procedura insolvenței prevăzută de Legea 85/2014 privind procedura insolvenței cu modificările legislative ulterioare.

**Reorganizarea operațională** este un proces prin care se urmărește modificarea modului de funcționare a unei afaceri cu scopul îmbunătățirii profitabilității și/sau solvabilității acesteia. În acest context, trebuie precizat că diferența majoră între reorganizarea judiciară (din procedura de insolvență) și reorganizarea operațională (voluntară) derivă din constatarea stării de insolvență sau a unei stări iminente de insolvență<sup>13</sup>.

Reorganizarea persoanei juridice este operațiunea juridică în care pot fi implicate una sau mai multe persoane juridice și care are ca efect înființarea, modificarea sau încetarea acestora<sup>14</sup>.

8 Raffegau, Jean., Dufils, Pierre., Corre, Jean et al (1993). *Mémento pratique Francis Lefebvre Comptable 1993: traité des normes et réglementations comptables applicables aux entreprises industrielles et commerciales en France*, Édition Francis Lefebvre, Paris, p. 923

9 Decretul nr. 31 din 30 ianuarie 1954 privitor la persoanele fizice și persoanele juridice, emitent: Consiliul de Stat, publicat în Buletinul Oficial nr. 8 din 30 ianuarie 1954, art. 40

10 Ristea, M., Dumitre, C. G. (2004). *Contabilitate aprofundată*, Editura Universitară, București, p. 191

11 Legea nr. 31/1990 privind societățile comerciale, actualizată, art. 227

12 Paraschivescu, Dumitru Marius (2003). *Contabilitate financiară*, Editura Moldavia, Bacău, p. 516

13 Duca, Alina., Duca, Emilian (2009). *Soluții fiscale pentru perioade de criza. Reorganizarea afacerilor. Aspecte fiscale*, Editura Universul Juridic, București, p. 80

14 Ungureanu, Ovidiu., Munteanu, Cornelia. (2013). *Drept civil. Persoanele în reglementarea noului Cod civil*, ediția a 2-a revăzută și adăugită, Editura Hamangiu, București, p. 328

**Reorganizarea judiciară** este procedura ce se aplică debitorului persoană juridică în vederea achitării datoriilor acestuia conform programului de plată a creanțelor.

**Procedura de reorganizare** presupune întocmirea, aprobarea, implementarea și respectarea unui plan, numit plan de reorganizare, care poate să prevadă împreună sau separat<sup>15</sup>:

- a) restructurarea operațională și/sau financiară a debitorului;
- b) restructurarea corporativă prin modificarea structurii de capital social;
- c) restrângerea activității prin lichidarea unor bunuri din averea debitorului.

**Procedura reorganizării judiciare** este reglementată de Legea nr. 85/2014 privind insolvența. Pentru creditorii susținerea unui plan de reorganizare cu perspective reale de redresare și acoperire a creanțelor se dovedește a fi avantajoasă mai ales în condițiile pieței imobiliare actuale<sup>16</sup>.

Pentru ca o entitate să poată propune un plan de reorganizare în vederea continuării afacerii și plății creditorilor, trebuie să îndeplinească un minim de condiții, respectiv să dețină în patrimoniu bunuri cu care să-și poată continua activitatea, să conducă evidențe contabile, iar administratorul debitoarei, precum și sediul societății să existe și să fie găsit precum și să prezinte instanței documentele prevăzute de art.28 alin,1 în termenul prevăzut de lege.

Propunerea unui **plan de reorganizare** precum și acceptarea sa de către creditorii sunt etape importante în procedura insolvenței, deoarece de cele mai multe ori propunerea unui plan de reorganizare depinde de creditorii ca acesta să fie aprobat, situație rar întâlnită în practică de cele mai multe ori creditorii nu aprobă propunerea efectuată, iar intrarea în procedură simplificată este doar o chestiune legată de timp.

De asemenea pe măsură ce procedura durează în timp, cheltuielile cu administrarea acesteia cresc, în detrimentul tuturor creditorilor, din sumele rezultate în cursul procedurii vor fi acoperite cu precădere cheltuielile aferente procedurii, deci inclusiv acele cheltuieli necesare pentru conservarea și administrarea bunurilor din averea debitorului, precum și cele pe care le implică evaluarea și valorificarea bunurilor debitorului.

Astfel că la ora actuală deschiderea procedurii generale a insolvenței respectiv *reorganizarea judiciară este o metoda mai viabilă decât procedura simplificată a falimentului.*

După confirmarea planului de reorganizare de către judecătorul-sindic, debitorul trece la cea de-a doua etapă a procedurii de insolvență, respectiv reorganizarea judiciară. În principal, în cadrul acestei etape se urmărește punerea în aplicare a programului de plată a creanțelor, parte componentă a planului de reorganizare.

15 Manualul de bune Practici în insolvență, Programul Phare 2002 — „Suport pentru îmbunătățirea și implementarea legislației și jurisprudenței în materie de faliment“, realizat de PricewaterhouseCoopers, p.120

16 Uher, Marina., Nagy, Cristina Mihaela (2012). Judicial Reorganization — Solution for Crisis Periods, Conferință internațională „Societatea cunoașterii în spațiul Europei unite“, ediția a V-a, „Anale. Seria Științe Economice, Timișoara“, Volumul XVIII, Editura Mirton, p. 421-425

Pe parcursul reorganizării, activitatea debitorului va fi condusă de către administratorul judiciar și în conformitate cu planul confirmat până când judecătorul sindic va dispune în mod motivat închiderea procedurii sau trecerea debitorului în faliment.

Debitorul va fi obligat să îndeplinească toate măsurile de restructurare operațională corporativă, prin modificarea structurii capitalului social sau de restrângere a activității.

Debitorul, prin administratorul judiciar va trebui să prezinte comitetului creditorilor, trimestrial, rapoarte asupra situației sale financiare.

Potrivit legii 85/2014 „**procedura falimentului este procedura de insolvență**, concursuală, colectivă și egalitară, care se aplică debitorului în vederea lichidării averii acestuia pentru acoperirea pasivului, urmată de radierea debitorului din registrul în care este înmatriculat<sup>17</sup>.

Vocabularul limbii engleze mai conține și termenul de *bankruptcy*<sup>18</sup>, care reprezintă procedura în sine, precum și substantivul *bankrupt* care personifică pe cel care nu este capabil să-și plătească integral datoriile și al cărui patrimoniu este administrat și lichidat în beneficiul creditorilor săi<sup>19</sup>.

**Falimentul** „reprezintă pentru firme una dintre cele mai mari amenințări și apare ca urmare a incapacității agentului economic de a-și onora la timp plățile<sup>20</sup>.

Din punct de vedere economic **falimentul** este efectul unei anormale funcționării creditului, creditul fiind schimbul între bunurile prezente și cel viitoare, adică falimentul este o stare de dezechilibru între valorile realizate și prestațiunile de executat<sup>21</sup>.

Potrivit unor autori<sup>22</sup> falimentul este o „*formă de executare colectivă întemeiată pe principiul egalității creditorilor, în cadrul căreia se îmbină armonios interesele acestora cu acelea ale creditului în general*“.

„**Riscul de faliment**, se poate realiza prin intermediul indicatorilor ce exprimă calitatea activității economico-financiare, respectiv solvabilitatea patrimonială, lichiditatea, trezoreria și rata rentabilității financiare<sup>23</sup>.

17 Legea nr. 85 din 2014 (actualizată) privind procedurile de prevenire a insolvenței și de insolvență, Art. 5, pct.45

18 Termenul de „bankruptcy“ provine tot din limba latină — „banca rotta“, în traducere banca ruptă, după obiceiul din târgurile medievale de a sfărâma taraba (teigheaua, banca) negustorului care nu-și mai putea onora datoriile asumate; a se vedea Pașcanu, Mihail (1926). Dreptul falimentar român, Editura Cugetarea, București, p.12;

19 Little Oxford English Dictionary, 9-th edition, Oxford University Press, 2006, p.47-48;

20 Dumitrescu, Gheorghe. (2010). „Studii de cercetare cu privire la riscul de faliment — modele și metode de previzionare„, Revista Română de Statistică nr. 4, p. 1 disponibil [http://www.revistadestatistica.ro/Articole/2010/A7\\_ro\\_4\\_2010.pdf](http://www.revistadestatistica.ro/Articole/2010/A7_ro_4_2010.pdf)

21 Pallade, T. George (1912). Codul falimentelor, adnotat cu doctrina și jurisprudența română, franceză și belgiană, Tipografia H. Goldner Str. Gh. Mîrzescu nr. 17, Iași, p. 2

22 Georgescu, I.L. (1993). Autonomia dreptului comercial, Revista de drept comercial, Anul III, nr. 4, p. 7

23 Șușu, Ștefăniță (2019). Riscul — componentă firească în lumea afacerilor, accesibil <http://www.oconomica.uab.ro/upload/lucrari/820063/28.pdf>, accesat decembrie 2022



Potrivit unor autori<sup>24</sup> riscul de faliment poate fi definit ca fiind „incapacitatea permanentă a întreprinderii în încercarea de acoperire a obligațiilor angajate prin activitățile desfășurate de întreprindere“.

Potrivit unor autori **analiza riscului de faliment** se poate realiza prin: analiza lichidității și solvabilității; analiza echilibrului financiar și prin modele de analiză statistică a falimentului (metoda scorului)<sup>25</sup>.

**Analiza solvabilității** societății urmărește capacitatea acesteia de a-și achita obligațiile totale din resursele totale. Pe baza acestui indicator se poate evalua riscul incapacității totale de plată pe termen lung<sup>26</sup>.

**Lichiditatea** este proprietatea pe care o au elementele patrimoniale (partea materială a capitalului) de a se transforma în bani. „Lichiditatea exprimă gradul în care structurile de datorii curente (de exploatare) pot fi onorate pe seama structurilor de active curente (circulante). Aceasta se analizează prin intermediul a trei indicatori, dispuși în cascadă, pornind de la cel mai cuprinzător, respectiv lichiditatea curentă sau generală, continuând cu lichiditatea rapidă sau testul acid și finalizând cu cel mai sintetic dintre ei, lichiditatea imediată sau la vedere“<sup>27</sup>.

**Analiza lichidității** societății urmărește capacitatea acesteia de a-și achita obligațiile curente din resurse curente, deci pe baza acestui indicator, se face evaluarea riscului incapacității de plată pe termen scurt.

Potrivit unor autori<sup>28</sup> **coeficienții de lichiditate** care pot fi calculați sunt: lichiditatea generală, lichiditatea redusă și lichiditatea imediată.

**Trezoreria netă (TN)** reprezintă disponibilitățile bănești rămase la dispoziția companiei rezultate din activitatea desfășurată pe parcursul unui exercițiu financiar. Reprezintă excedentul de lichidități rămase după acoperirea excedentului de nevoi ciclice (rămase neacoperite) de către excedentul de resurse permanente<sup>29</sup>.

„Trezoreria netă este indicatorul general de echilibru. Aceasta analizează echilibrul atât pe termen lung, cât și pe termen scurt, formula de calcul fiind următoarea:

$$TN = \text{Fondul de rulment} - \text{Necesarul de fond de rulment}^{\text{30}}$$

24 Păvăloaia, Vasile-Daniel. (2013). „Studiu privind posibilitățile de informatizare a modelelor de predicție a riscului de faliment“, Revista Audit financiar nr. 11/2013, Revista editată de Camera auditorilor financiari din România, București, p. 47-48

25 Popescu, Gheorghe. Popescu, Veronica Adriana, Popescu, Cristina Raluca. (2009). Rolul auditorului în evaluarea riscului de faliment în condițiile crizei globale. Revista de audit financiar nr. 9, p. 8

26 Rotărescu, Vasile. (2007). „Analiza echilibrului financiar: metode clasice și moderne“. Editura Orizonturi Universitare, Timișoara, p. 50

27 Gomi, Bogdan Cosmin (2022). Succint diagnostic financiar la o firmă de bricolaj. CECCAR Business Review No 9/2022. <https://www.ceccarbusinessreview.ro/ro/succint-diagnostic-financiar-la-o-firma-de-bricolaj-a249/>. P 34

28 Buglea, Alexandru. (2010). „Diagnosticul și evaluarea întreprinderii“. Editura Mirton, Timișoara p. 76

29 Untaru, Mircea. (2013). „Analiză Economico-financiară“. Editura fundației pentru cultură și învățământ „Ioan Slavici“. Timișoara, p. 82

30 CECCAR. (2019). „Analiza poziției financiare a întreprinderii“ Revista CECCAR Business

**Metoda „scoring“**, respectiv **scorurilor** are ca obiect furnizarea unor modele predicative pentru evaluarea riscului de faliment a unei entitati economice. Aceasta metoda se bazeaza pe tehnicile statistice ale analizei discriminate<sup>31</sup>.

Printre primele decizii comerciale ce trebuie luate ca urmare a intrării în faliment se află decizia referitoare la modalitatea de vânzare a bunurilor (în bloc sau individual) decizie care trebuie să se bazeze pe:

- evaluarea individuală (în vederea vânzării separate) a bunurilor debitorului;
- evaluarea pentru unul sau mai multe blocuri de active (ca ansamblu funcțional), evaluare care se bazează la rândul ei pe planurile de afaceri și previziunile financiare care pot fi întocmite în mod rezonabil pentru acel bloc.

De asemenea, luarea deciziilor privind încetarea sau continuarea activității, până la încheierea tranzacțiilor referitoare la vânzarea activelor, trebuie luată pe criterii economice, fundamentate de asemenea pe baza analizei economic financiare.

Starea de faliment apare în momentul în care societatea a încetat plățile pentru datoriile sale comerciale fără a exista posibilități de redresare economică pe seama reactivării unor creanțe. În această situație se declară falimentul și se procedează la dizolvarea societății, deschizându-se procedura de lichidare și stopare a operațiunilor comerciale, fără a avea consecințe asupra calității societății ca persoană juridică.

### *Concluzii*

Atunci când societățile se confruntă cu dificultăți pentru ca acțiunea să fie benefică trebuie să se realizeze cu rapiditatea și promptitudinea organelor de conducere, iar pentru a se redresa societatea prin reorganizare trebuie să fie capabilă să identifice cauzele și să obțină o îmbunătățire rapidă a performanțelor.

Strategiile de reorganizare au o importanță deosebită și nu numai în contextul economic-social (perioada post pandemie de Covid 19, războiul din Ucraina) ci și datorită intensificării concurenței (cauzată de globalizare), progresului tehnic și tehnologic, costurilor ridicate ale capitalului și alți factori, deoarece acestea determină din ce în ce mai multe societăți să treacă prin perioade dificile.

---

Magazine, Nr. 23, p. 3

31 Țole, Marin (coordonator). (2020), „Analiza Economico-Financiară. Metode și modele. Ediția a VI-a, revizuită și adăugită”, Editura Pro Universitaria, București. p. 177

ȘTIINȚE PENALE

CRIMINAL SCIENCES



# CONSIDERAȚII PRIVIND REGLEMENTAREA PROCESUALĂ A EXPERTIZEI JUDICIARE ÎN REPUBLICA MOLDOVA ȘI ROMÂNIA

**Gheorghe GOLUBENCO**, doctor în drept, profesor universitar (ORCID: 0000-0001-7920-9760)

**Mihai COSTEA**, doctorand, ULIM (ORCID: 0000-0002-6972-503X)

## *CONSIDERATIONS REGARDING THE PROCEDURAL REGULATION OF THE JUDICIAL EXPERTISE IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA AND ROMANIA*

*The authors of the present work analyze the evolution of the procedural regulations of the domain of judicial expertise in the Republic of Moldova and Romania in the first decades of the 21st century. It is stated that nowadays in Romania the judicial expertise is part of the forensic science, while in the Republic of Moldova it is treated as an independent domain, whose purpose is to interpret theoretically the processes that take place in the practical activity of different types, classes and varieties of judicial expertise.*

**Key words:** *judicial expertise, extrajudicial expertise, expert, specialist, expertise report, technical-scientific conclusion.*

*În lucrare autorii analizează evoluția reglementărilor procesuale a domeniului expertizei judiciare în R.Moldova și România în primele decenii ale sec.al XXI-lea. Se constată că în România, expertiza judiciară actualmente prezintă parte a științei criminalistice, pe când în R.Moldova ea este tratată ca domeniu de sinestătător, având menirea de a argumenta teoretic acele procese ce se produc în activitatea practică a diferitelor clase, genuri, tipuri și varietăți de expertiză judiciară.*

**Cuvinte-cheie:** *expertiză judiciară, expertiză extrajudiciară, expert, specialist, raport de expertiză, raport de constatare tehnico-științifică*

Expertiza judiciară ca instituție de drept procesual, cu o istorie îndelungată, a intrat durabil în practica procedurii judiciare penale a României și Republicii Moldova. Dezvoltându-se și perfecționându-se pe baza realizărilor progresului tehnico-științific, expertizele judiciare se dispun foarte des în scopul descoperirii și cercetării diverselor cauze penale a ambelor țări, contribuind astfel, la elucidarea unor circumstanțe decisive în aflarea adevărului. Mai mult, posibilitățile expertizelor sporesc continuu fie, în legătură cu apariția unor noi obiecte de cercetare (spre exemplu, calculatoarele și accesoriile acestora) fie, urmare a elaborării și aplicării unor noi mijloace, metode și procedee de examinare în cadrul laboratoarelor criminalistice.

Dar, făcând o privire scurtă și foarte generală, în aspect comparativ, prin prisma reglementărilor procesuale, a lucrărilor didactice și doctrinare de specialitate<sup>1</sup>, publicate

1 Văduvă, N., Văduvă, L. Expertizele, constatările tehnico-științifice și medico-legale-mijloace de probă în procesul penal. Craiova: Terathopius, 1997. 141 p.

pe această temă în aceste spații, observăm că în România aspectele teoretice și practice ale expertizei sunt tratate, cu precădere, în partea tehnică a științei criminalistice, fiind desfășurate pe larg și în manualele destinate studenților de la facultățile de drept ale instituțiilor superioare de învățământ specializat (spre exemplu, prof. V.Bercheșan<sup>2</sup>, E.Stancu<sup>3</sup> ș.a.). De aici reiese că, în universul juridic românesc, expertiza judiciară a rămas ancorată la domeniul criminalisticii, ne fiind separată într-o branșă aparte, cu obiectul, sistemul și metodele sale distincte, așa cum este aceasta privită de către teoreticienii și practicienii juriști din Republica Moldova, Rusia, Ucraina și din alte țări ale fostei URSS.

Acest lucru a fost observat și de alți cercetători din România, care au remarcat că, în majoritatea statelor exsovietice, expertiza judiciară, actualmente prezintă o despărțitură științifică de sine stătătoare și nu o parte a tehnicii criminalistice așa cum era percepută în epoca precedentă, fiind predestinată a „argumenta teoretic acele procese ce se produc în activitatea practică de expertiză judiciară”<sup>4</sup>, servind bază științifică semnificativă în activitatea de creare a fundamentelor științifice a claselor, genurilor și tipurilor de expertize.

Sprrijinindu-se pe o metodologie distinctă și având funcții specifice, expertologia este inclusă în curricula disciplinelor pentru studii de licență și masterat în cadrul facultăților de drept ale universităților din Republica Moldova.

De menționat că, opinia privind separarea de la criminalistică a problematicii expertizei judiciare are rădăcini adânci, promovată încă de pe timpurile consolidării cunoștințelor științei criminalistice, fiind determinată de obiectul bipartit al acestei discipline. Mai mulți savanți din perioada criminalisticii sovietice (A.Șleahov, A.Ăisman ș.a), acceptând în fond natura juridică a criminalisticii, semnalau prezența în ea a unui element ne juridic (tehnic-naturalist), la care raportau preponderent metodele și mijloacele expertizei criminalistice, considerate de factură tehnic-naturalistă.

Doar pe la sfârșitul a.70 ai sec. al XX-lea această idee a fost dezvoltată într-o teorie deosebită de către cunoscuții expertologi ruși A.Vinberg și N.Malahovskaia în monografia lor comună, intitulată „Expertologia judiciară”<sup>5</sup>.

De menționat însă că, elaborarea substanțială a acestei teorii s-a produs doar la sfârșitul anilor '80 ai sec. trecut datorită eforturilor unor criminaliști consacrați din Rusia (Averianova T., Orlova V., Rossinskaia E. ș.a.)<sup>6</sup>, fiind așezate fundamentele științifice generale ale expertologiei judiciare contemporane. Pornind de la raționamentele expuse de acești savanți, expertologa, urmează, pe drept, să oglindească, legitățile apariției și dezvoltării diverselor clase, genuri, tipuri, varietăți de expertize, să prezinte un sistem

2 Bercheșan, V., Ruiu, M. *Tratat de tehnică criminalistică*. București: Little Star, 2004.752 p.

3 Stancu, Em. *Tratat de Criminalistică*. Ed. a VI-a, rev. București: Universul juridic, 2015. 847 p.

4 Neicuțescu, O. *Obiectivitate și subiectivism în expertiza criminalistică*. Tz de dr. Chișinău: ULIM, 2010, p.14.

5 Винберг, А., Малаховская, Н. *Судебная экспертология. (Общетеоретические и методологические проблемы судебных экспертиз)*. Волгоград: ВСИШ, 1978.182 с.

6 Аверьянова, Т.В. *Судебная экспертиза. Курс общей теории*. М.: Норма, 2007. 477 с.

unic de cunoștințe sintetizate și sistematizate privind expertiza judiciară. Privită prin optica structurii, această teorie cuprinde actualmente problematica obiectului ei de studii, metodele și mijloacele folosite, conceptul de obiect al expertizei judiciare, sarcinile și subiecții efectuării ei și, desigur — principala problemă a domeniului — problematica elaborării și validării metodicilor de expertizare a materialelor de probă. Dincolo de cele menționate, în această teorie sunt împletite și cunoștințe din disciplinele juridice de confluență, precum, spre exemplu, procedura penală, dreptul penal, criminologia, criminalistica, dar și științele de origine ale diverselor varietăți specifice de expertiză judiciară (psihologie judiciare, medico-legale, psihiatrice legale etc.)

Prin urmare, teoria în cauză, constituie un sistem de principii conceptuale, noțiuni și categorii, metode, legături și relații capabile să reflecte în măsură deplină obiectul cunoașterii științifice a acestui domeniu.

Tot aici, este de menționat că problematica expertologiei și-a găsit reflectare și în legea procesual penală a Republicii Moldova în vigoare, în special în noua lege a R.Moldova — nr.68 din 14.04.2016 *Cu privire la expertiza judiciară și statutul expertului judiciar*<sup>7</sup>, la elaborarea și argumentarea principalelor teze ale căreia au participat nemijlocit un rând de practicienii criminaliștii autohtoni. Aici se pornește, pe drept, de la ideea că, relațiile bine puse la punct dintre elementele fundamentale în cadrul sistemului de expertiză judiciară și în concordanță cu standardele internaționale de calitate, prezența specialiștilor respectivi de înaltă calificare în profesie, prezintă punctele forte în atingerea calității rapoartelor emenate de la aceștea, încât concluziile să fie obiective și convingătoare în orice cauză judiciară, contribuind astfel la aflarea adevărului științific în activitatea de înfăptuire a justiției.

La concret, legat conceptual de expertologia judiciară, în legea vizată este adoptată normativ forma mixtă de organizare a activităților de cercetare expertală, adică expertizele, efectuându-se atât în instituțiile statale din subordinea IGP MAI, MJ, CNA, MS, în frunte cu CNEJ de pe lângă MJ (instituție coordonatoare în acest domeniu) cât și, în rețeaua de birouri individuale sau asociate de expertiză alternativă (nestatală), înregistrate la Ministerul Justiției.

Acestea din urmă se manifestă ca o contrabalanță celor oficiale, oferind posibilitatea persoanelor fizice și juridice, apărătorilor să solicite la necesitate în cauzele judiciare opinia specialiștilor respectivi, rezultatele cercetărilor sale expertii, redactându-le prin rapoarte de expertiză judiciară și extrajudiciară pe diverse sectoare de specialitate, cu excepția examinării bancnotelor și a hîrtilor de valoare. Prin urmare, din cele expuse se observă tendința leguitorului de a apropia competențele acestor două forme de organizare a activității expertale, dar cu anumite particularități. Se are în vedere că instituțiilor publice de expertiză judiciară le revine obligația să acopere în exclusivitate necesitățile de efectuare a expertizelor prevăzute în Nomenclatorul

7 Legea Republicii Moldova cu privire la expertiza judiciară și statutul expertului judiciar nr.68 din 14.04.2016. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 157-162/316 din 10.06.2016. [citat 15.02.2023]. Disponibil: <http://lex.justice.md/index.php?=&doc&lang=1&id>

expertizelor judiciare<sup>8</sup>, iar birourilor individuale legea le oferă competențe mai largi, inclusiv și în alte ramuri decât cele statuate de Nomenclator, exceptând expertizarea bancnotelor și hîrtilor de valoare.

Mai mult, prezenta lege, teoretic egalează în drepturi toți specialiștii care activează în instituțiile publice și cele nestatale, având același statut de *expert judiciar* — o profesie liberală, organizată și monitorizată de structuri specializate a MJ RM, la fel ca și cea de avocat, executor judecătoresc, notar, mediator, interpret, traducător sau administrator autorizat. În practică însă, organele judiciare destul de rar și ca excepție apelează la serviciile furnizorilor de expertiză nestatală, acestora din urmă revenindu-le mai frecvent sarcina efectuării expertizelor extrajudiciare, care nu dețin forță probantă — aspect care, realmente, îi defavorizează.

Oricum, tuturor experților le revine obligația să-și asigure de sinestătător perfecționarea profesională continuă, să participe cu rapoarte la conferințe științifice, să publice în reviste de specialitate materiale științifico-practice pe dimensiunea problemelor existente în acest domeniu.

Prin urmare, acordarea statutului de *expert judiciar* tuturor experților, inclusiv și celor din birourile individuale înseamnă că specialistul respectiv deține licență întru practicarea meseriei de expert judiciar la specialitatea respectivă și este înscris în Registrul experților atestați<sup>9</sup>, că acesta activează în laboratoare autorizate, dotate cu tehnici metrologizate, ceea ce reclamă validarea instituționalizată a capacității și competenței acestora de a realiza cercetări expertale la cererea organelor judiciare în specialitatea de expertiză solicitată.

În fine, legea în cauză reglementează și alte multiple aspecte sensibile, legate de activitatea expertului judiciar (accederea în profesie, răpunderea disciplinară, suspendarea activității acestuia, elaborarea și aprobarea metodicilor expertale ș.a.) care, fără îndoială, conferă o anumită eficiență și transparență domeniului respectiv, contribuie la întregirea profesionalismului experților și la sporirea calității rapoartelor de expertiză elaborate de către ei.

Cele menționate însă nu înseamnă că legea în cauză a adus claritate în toate privințele și că conceptual, pe segmentul expertizei judiciare nu mai este loc pentru mai bine. Avem în vedere unele teze doctrinare cuprinse în acest act normativ care suscită anumite rezerve, fiind interpretate neunivoc și în literatura de specialitate.

Spre exemplu, însăși noțiunea de expertiză judiciară, care aici este privită ca o activitate „de cercetare științifico-practică...”<sup>10</sup>. În doctrină s-a argumentat destul de

8 Hotărârea de Guvern a Republicii Moldova nr.195 din 24.03.2017 cu privire la aprobarea Nomenclatorului expertizelor judiciare. În: Monitorul Oficial al R.Moldova nr.109-118 din 07.04.2017. Disponibil: <http://www.lex.justice.md>

9 Hotărârea de Guvern a Republicii Moldova nr.441 din 14.06.2017 cu privire la registrele de stat în domeniul expertizei judiciare. În: Monitorul Oficial al R.Moldova nr.201-213 din 23.06.2017. Disponibil: [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=99643&lang=ro](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=99643&lang=ro)

10 Legea Republicii Moldova Cu privire la expertiza judiciară și statutul expertului judiciar, op.cit, art.2.



convingător<sup>11</sup>, că experții, în cadrul efectuării sarcinilor expertale aplică procedee și metode științifice pentru a rezolva chestiuni practice de stabilire a adevărului în felurite cazuri judiciare. În activitatea lor ei nu urmăresc scopul de a dezvălui anumite legități ale realității, a verifica ipoteze științifice în sensul clasic al cuvântului, dar folosesc în activitatea lor soluții și metode bazate pe legitățile deja descoperite de către alți cercetătorii din diversele ramuri științifice.

Mai mult ca atât, actualmente expertul judiciar nu este în drept să aplice metodici „personale“ de lucru, dar numai proceduri special elaborate în instituții cu potențial tehnico-științific solid, cadre de înaltă calificare, fiind verificate în practică, aprobate și propuse unităților de expertiză de către organisme metodico-științifice specializate. Chiar dacă apar situații când pentru soluționarea unei sarcini expertale lipsește metoda respectivă și specialistul elaborează un anumit algoritm pentru a rezolva întrebarea, acesta, la fel urmează să fie confirmat cu privire la admisibilitate, inofensivitate pentru viața și sănătatea omului, mediu, dar și pe alte criterii-standard. Metodica elaborată de expertul în cauză se cere a fi, la fel, verificată dacă corespunde criteriului de etică și polivalență, ca mai pe urmă să fie aprobată de Consiliul metodico-științific al instituției respective și doar după aceasta să fie pusă în aplicare, deoarece rezultatele experimentelor desfășurate de expert în cadrul soluționării problemei litigioase într-un caz concret de expertiză, se pot dovedi întâmplătoare și ineficiente pentru alte cauze și situații de acest fel.

Oricum, revenind la conceptul de expertiză judiciară, ne alăturăm opiniei acelor cercetători care consideră că expertiza constituie „o varietate de activitate practică“<sup>12</sup>, înfăptuită la dispoziția organelor judiciare, pentru a examina anumite circumstanțe, obiecte și împrejurări, în situațiile specificate de legile respective, de către cadre profesionale ce dețin cunoștințe specializate în tehnică, arte, alte ramuri științifice în vederea aflării adevărului în dosarele investigate.

Legea analizată, în opinia noastră, n-a adus destulă claritate și în privința unei alte forme de folosire a cunoștințelor specializate — constatarea tehnico-științifică și medico-legală. Comparativ cu legea veche, care cu toate că pe alocuri confuz, dar a reglementat principalele aspecte de activitate și utilizare a cunoștințelor specializate de către specialiștii judiciari, antrenați în procedeele probatorii. Legea nr.68/2016 nu amintește de loc această sferă de activitate, în schimb, a instituit prin art.19 o nouă formă de aplicare a cunoștințelor specializate — expertiza extrajudiciară, la care s-a făcut referire mai sus. Aceasta se efectuează la solicitarea persoanelor fizice sau juridice, realizându-se „în afara unui proces judiciar“<sup>13</sup> și reclamă înfăptuirea anumitor examinări bazate pe deținerea de cunoștințe specializate, tehnici, tehnologii și metodici expertale aprobate. Rezultatele acestor cercetări, redactate în formă de rapoarte de expertiză extrajudiciară, conform regulilor expertizei judiciare, nu constituie probe

11 Аверьянова, Т.В., op.cit., p.158.

12 Neicuțescu, O. Obiectivitate și subiectivism în expertiza criminalistică, op.cit., p.31.

13 Legea Republicii Moldova Cu privire la expertiza judiciară și statutul expertului judiciar, op.cit, art.19.

într-un proces, servind doar „material auxiliar pentru o plângere, decizie, negociere, tranzacție de împăcare sau pentru un alt proces de natură extrajudiciară”<sup>14</sup>.

În opinia noastră, această formă de aplicare a cunoștințelor specializate vine și ca supliment în susținerea activității apărătorului admis într-un proces penal pentru a solicita opinia unui expert, care ar putea efectua cercetări metodice pentru constatarea, clarificarea sau evaluarea circumstanțelor importante pentru cauză. Și aceasta, pe lângă posibilitățile expuse în p.3) al alin (2) al art.100 CPP RM care stăuează că „în interesul asistenței juridice, să solicite, cu consimțământul persoanei pe care o apără, opinia specialistului pentru explicarea chestiunilor care necesită cunoștințe speciale”.

Revenind la problematica constatărilor tehnico-științifice, trebuie remarcat că, doar art.139-141 ale CPP a RM prezintă normele unice în care constatările îi sunt atribuite anumite prevederi, care, în opinia noastră, suscită discuții și controverse în literatura criminalistică de specialitate. Aici doar putem menționa că, în aspect gnoseologic, aceste prescripții ale articolelor susindicate se interpretează în mod diferit în încercarea de a decela tranșant esența constatării tehnico-științifice și medico-legale de expertiza judiciară. Cu toate că art.139 CPP RM stabilește condițiile efectuării constatării legate de necesitatea „*explicării* unor fapte sau circumstanțe ale cauzei...”<sup>15</sup>, apare întrebarea dacă persoana recrutată în calitate de specialist, pentru a *explica* anumite fapte sau împrejurări, efectuează în acest sens cercetări metodice, asemănătoare sau identice efectuării expertizei de către un alt subiect al procesului — expertul judiciar?

Întrebarea nu este lipsită de sens, întrucât în publicațiile criminalistice se promovează ideia că „pentru efectuarea acestor constatări, se aplică aceleași reguli și metodici și se utilizează aceleași utilaje ca și la efectuarea expertizei judiciare, iar rezultatele lor au aceeași valoare juridică”... „că între aceste acțiuni (constatarea și expertiza) practic nu există deosebiri”<sup>16</sup>. Mai mult, se susține că raportul întocmit de specialiști „după formă și conținut, practic, nu se deosebește de raportul de expertiză”... „că specialistul care efectuează constatarea tehnico-științifică sau medico-legală se bucură de aceleași drepturi”<sup>17</sup>... că, „specialistul este independent în proces și activitatea lui are caracter absolut independent”<sup>18</sup>.

Din cele expuse mai sus, observăm anumite discordanțe între cele afirmate și prevederile Codului de procedură penală, apărute, în opinia noastră, inclusiv și din reglementare dificitară a constatărilor emenate de la specialist. Alin. (2) al art.87 a CPP RM statuează categoric că „Opinia expusă de specialist nu substituie concluzia expertului”, adică nu se poate pune semnul egalității între concluziile din raportul specialistului și a expertului, acestea fiind acreditate de art.93 CPP în calitate de probe. În fond, această neconcordanță vine în opoziție cu postulatul procedural precum că, nu există ierarhizare a probelor, toate având aceeași forță probantă.

14 Ibidem, art.19.

15 Ibidem, art.139.

16 Gheorghită, M. Teoria și tactica expertizei judiciare. Chișinău.:CEP USM, 2020, p.26.

17 Ibidem, p.27.

18 Ibidem, p.29.

Cât privește independența specialistului, trebuie notat că, p.7) a alin. (5) al aceluiași articol 87 CPP RM stabilește clar obligația specialistului „să se supună dispozițiilor legale ale organului de urmărire penală“, de aceea este greu de acceptat și afirmația că „activitatea specialistului are un caracter absolut independent“. În opinia noastră, independența specialistului se poate referi doar la conținutul explicațiilor din raportul de constatare tehnico-științifică, adică în cazul când specialistul se manifestă ca sursă de probă, în rest el se supune indicațiilor absolut legale ale conducătorului procedurii probatorii la care participă.

În contextul acestor neclarități, urmează să ne expunem mai detaliat poziția asupra situației create. Dacă pornim de la subiectul acestor constatări — specialistul judiciar, trebuie notat că conform legislației, el este un subiect cu statut de sine stătător al procesului, sarcina principală a căruia este de a *acorda ajutor* la efectuarea unei acțiuni de urmărire penală concretă, dar și în a furniza OUP date de ordin informațional sau de factură experimentală și care nu necesită efectuarea de cercetări metodice care, de regulă, se sprijină pe tehnici instrumentale de laborator. Deci, specialistul nu efectuează investigații speciale orientate spre a dobândi noi date factologice, necunoscute instanței sau OUP până la acel moment, așa cum se prezumă de la o cercetare în formă de expertiză.

Specialistul judiciar, atribuit de Capitolul IV al CPP RM la *Alte persoane participante la procesul penal*, conform alin. (1) art. 87 CPP este „persoana chemată pentru a participa la efectuarea unei acțiuni procesuale“ în situațiile statuate expres de CPP și anume: cercetarea la fața locului (art.118); examinarea corporală (art.119); verificarea declarațiilor la locul infracțiunii (art.114); exhumarea cadavrului (art.121); experimentul în procedura de urmărire penală (art.123); efectuarea percheziției (art.127); ridicarea de obiecte și documente (art.130); colectarea mostrelor de comparație (art.154, 156); punerea bunurilor sub sechestru (art.207) și **alte acțiuni procedurale**, explicit specificate în CPP.

Legat de această prevedere, este îndoielnică și afirmația expusă în literatura de specialitate că constatarea prezintă „o activitate efectuată de specialist în cadrul acțiunii procedurale, sau de sine stătător (sublinierea ne aparține), pentru explicarea unor fapte sau circumstanțe ale cauzei cercetate“<sup>19</sup>. Credem că, în astfel de cazuri, dacă specialistul judiciar și-a expus părerea într-un raport, ne fiind antrenat în prealabil într-o acțiune procesuală ca specialist, concluziile lui pot fi lovite de nulitate.

Potrivit alin. (3) art. 141 CPP, în cazul participării specialistului judiciar „la efectuarea procedurilor probatorii, rezultatele constatărilor tehnico-științifice se includ în procesul-verbal al acțiunii respective“. Însă dacă acolo, în condiții de teren, specialistul judiciar nu reușește să formuleze anumite concluzii ca urmare a constatărilor sale, el le poate consemna într-un raport aparte, formularistica căruia nu este, la fel, prevăzută de CPP, dar care necesită a fi redactat ca desfășurare a constatărilor făcute în cursul acțiunii procesuale, realizate cu participarea lui.

---

19 Ibidem, p.26.

Oricum, specialistul judiciar, la dispoziția verbală a conducătorului acțiunii procesuale făcută în cursul și la locul desfășurării ei, „poate face o concluzie inclusă, fie nemijlocit în procesul verbal al acțiunii procedurale, fie într-un raport separat, dar oricum, ca continuare a celor constatate în cadrul acțiunii procedurale, la care a participat”<sup>20</sup>.

Dar, cu toate că legiuitorul nu a reglementat structura acestui raport, credem că acesta trebuie să cuprindă argumentele folosite și modul de verificare a ipotezelor emise de specialist, să fie foarte concis, redactat clar, prin termeni tehnici pe înțelesul organului de urmărire penală astfel, încât acesta să înțeleagă opinia și rațiunile care au determinat concluziile la care a ajuns specialistul. În acest sens el poate aduce anumite demonstrații, calcule, fotografii, diagrame, respectând principiile rațiunii logice pentru a convinge ordonatorul în obiectivitatea faptelor și informațiilor furnizate.

În fine, când pretinsul specialist, nu este cooptat pentru efectuarea procedurii probatorii respectiv el, în fond, nu are statut de specialist în înțelesul CPP RM, de aceea nu-și poate asuma și dreptul de a expune opinii, de a formula concluzii, de a face explicații relativ la faptele sau circumstanțele cauzei respective, cu atât mai mult — să alcătuească rapoarte conform art.141 CPP al Republicii Moldova.

Cât privește cadrul de reglementare a domeniului activității de expertiză judiciară din România, trebuie menționat că și acesta a suportat în ultima perioadă modificări benefice, incluse preponderent în art.172-181 și 191 din titlul IV al Părții generale, cap. IV *Expertiza și constatarea* al CPP al României, intrat în vigoare la 1.02.2014<sup>21</sup>. Astfel, alin (1) al art.172, CPP prevede că „Efectuarea unei expertize se dispune când pentru constatarea, clarificarea sau evaluarea unor fapte ori împrejurări ce prezintă importanță pentru aflarea adevărului în cauză este necesară și opinia unui expert”<sup>22</sup>. În același articol la alin (4) se indică că „Expertiza poate fi efectuată de experți oficiali din laboratoare sau instituții de specialitate ori de experți independenți autorizați din țară sau din străinătate, în condițiile legii”<sup>23</sup>.

Tot aici trebuie spus că, actualmente actul juridic principal care reglementează activitatea de expertiză criminalistică în România rămâne Ordonanța Guvernului nr.75 din 24.08.2000 *privind organizarea activității de expertiză criminalistică*, cu modificările ulterioare operate prin Legea nr.156 din 05.07.2011, care constituie o pârgie primordială în procesul de redresare și îmbunătățire a situației din acest domeniu.

În contextul armonizării legislației României la standardele Uniunii Europene, actul normativ susmenționat are importanță și din considerentul că instituie posibilitatea efectuării expertizelor ordonate de organele competente, atât de către experți

20 Chiotici Dr. Formele de utilizare a cunoștințelor specializate la cercetarea locului faptei. În: Studii Juridice Universitare. Nr.3-4., 2017, p.216.

21 Codul de procedură penală al României, adoptat prin Legea nr.135 din 1.07.2010. În: Monitorul Oficial al României nr.486 din 15.07.2010. În: Codul penal și Codul de pr. penală. București: Solomon, 2017.

22 Ibidem, art.172.

23 Ibidem, alin 4, art.172.

oficiali, cât și de către experți independenți autorizați, care își pot desfășura munca în unități publice sau private de expertiză judiciară. Totodată stabilește procedura de autorizare a laboratoarelor particulare de expertiză judiciară, specialitățile de expertiză, în care se poate dobândi calificativul de expert, modalitatea de retragere a statutului de expert, precum și modul de exercitare a activității de expert criminalist — individual sau în societăți civile profesionale<sup>24</sup>. Dincolo de aceasta, facilitează dreptul la apărare garantat de Constituția României<sup>25</sup>. Se are în vedere că părțile în proces obțin dreptul de a recomanda din propria inițiativă experți particulari incluși în registrul experților autorizați.

Armonizarea legii procesual penale a României la standardele europene pe dimensiunea expertizei a presupus un rând de prefaceri și actualizări. Un aport semnificativ în acest sens l-a adus „*Strategia de dezvoltare a justiției ca serviciu public pentru perioada 2010—2014*“. Realizarea acestei strategii a făcut posibil excluderea monopolului statului asupra activității de expertiză judiciară, aspect foarte sensibil, care s-a discutat intens pe paginile literaturii de specialitate de către cercetătorii criminaliști<sup>26</sup>.

Actualmente, în lumina noilor reglementări în disciplina expertizei judiciare credem important a menține această tendință de modernizare a legislației în domeniul dat, susținută și de criminaliștii români<sup>27</sup> prin consolidarea instituțională a sistemului judiciar, eficientizarea activității de expertiză pe baza standardelor în domeniu — fapt susținut și de „*Strategia de dezvoltare a sistemului judiciar 2015—2020*“ din România<sup>28</sup>.

Aceste tendințe de modernizare și perfecționare continuă a reglementărilor procesuale în domeniul expertizei judiciare și pe tărâmul Republicii Moldova, pot fi observate chiar dintr-o simplă comparație a Rapoartelor de activitate ale Ministerului Justiției R. Moldova din ultimii ani (2019—2021) — toate acestea constituind parte a Strategiei pentru asigurarea independenței și integrității sectorului justiției pentru anii 2022—2025, adoptată de către Parlamentul Republicii Moldova la 06.12.2021. Exemplificativ, vom face referire doar la o modificare a Legii nr.68/2016 *cu privire la expertiza judiciară și statutul expertului judiciar*. Conform art.85 a acestei legi se stabilea că laboratoarele de expertiză judiciară urmau a fi evaluate și autorizare în termen de 5 ani de la intrarea în vigoare a legii. Întrucât acest termen devenea scadent în data de 10.12.2021, iar drept consecință de la această dată o condiție obligatorie pentru valabilitatea raportului de expertiză este și deținerea actului de autorizare a

24 Drăghici, C., Necula, I., Stoian M. Expertiza criminalistică în probațiunea judiciară. Craiova: Sitech, 2016, p.21.

25 Constituția României, actualizată la zi, aprobată prin referendumul național din 18-19.10.2003, intrată în vigoare la 29.10.2003. Disponibil: <http://www.constitutia.ro>

26 Grigoraș, C. Monopol de stat în mafia expertizelor. În: *Gardianul*.10.09.2007. Disponibil: [http://www.gardianul.ro/cat\\_menu.css](http://www.gardianul.ro/cat_menu.css)

27 Ciobanu, P., Stancu, Em. Criminalistică. Tactica criminalistică. București: Universul Juridic., 2017, p.46.

28 Hotărârea Guvernului României nr.1.155/2014 pentru adoptarea Strategiei de dezvoltare a sistemului judiciar 2015—2020. În: *Monitorul Oficial al României* nr.19 din 12.01.2015.

laboratorului, Ministerul Justiției a inițiat procesul de amendare a art.85 din Legea nr.86/2016.

Astfel, termenul a fost extins cu 3 ani, de la 5 ani la 8 ani — termen rezonabil pentru executarea sarcinilor corespunzătoare și care a permis ca rapoartele de expertiză să rămână valabile pentru instanța de judecată — fapt care urma să afecteze în mod direct desfășurarea tuturor proceselor de judecată atât în materie civilă cât și penală<sup>29</sup>.

În fine, în încheierea acestor referințe reglementative asupra situației generale în domeniul expertizei din spațiul vorbitorilor de limbă română, trebuie subliniat necesitatea perfecționării permanente a legislației procesuale, încât aceasta să fie adaptată prompt la ritmul cotidian și ca să nu frâneze activitățile practice din sfera expertologiei judiciare.

---

29 Raport de activitate al Ministerului Justiției pentru anul 2021. Disponibil: <https://www.justice.gov.md>

## CONSIDERAȚII GENERALE PRIVIND INFRAȚIUNEA DE TRAFIC DE PERSOANE

**Artur AIRAPETEAN**, doctor în drept, conferențiar universitar (ORCID: 0000-0002-1029-8731)

**Andreea CORSEI**, doctorand, Școala Doctorală de Drept și Relații Internaționale (ORCID: 0000-0001-5688-3701)

### **GENERAL CONSIDERATIONS REGARDING THE CRIME OF HUMAN TRAFFICKING**

*Annotation: Human trafficking is a real social phenomenon with destructive repercussions on the entire society, materialized by serious violations of human rights and freedoms, as well as the dignity or integrity of human beings. This phenomenon has existed since the most remote times, being manifested especially in the form of forced labor, that is, slavery, a form that can still be found even today. Although we live in such a developed society, the facts involving the trafficking of persons, minors, slaves, cells and tissues of human origin are more and more numerous. If we take a simple look at the statistics made by the competent bodies regarding the number of trafficked persons, victims of such a barbaric act, we will find that it is on a continuous rise. In this sense, with the passage of time, the states of the world have been concerned with finding the most suitable, but also effective measures so necessary to prevent and combat the trafficking of live meat, being outlined a series of national and international acts.*

**Keywords:** human trafficking, minors trafficking, human rights, trafficking of slaves, trafficking of cells and tissues of human origin, competent bodies, victims, forced labor, slavery, trafficking of live meat.

*Traficul de persoane reprezintă un adevărat fenomen social cu repercusiuni distructive asupra întregii societăți, materializat prin atingeri grave aduse drepturilor și libertăților omului, precum și demnității ori integrității ființelor umane. Acest fenomen exista încă din cele mai îndepărtate vremuri, fiind manifestat mai ales sub forma muncii forțate, adică a sclaviei, formă care mai poate fi întâlnită chiar și în zilele noastre. Cu toate că trăim într-o societate atât de dezvoltată, faptele care implică traficul de persoane, a minorilor, a sclavilor, a celulelor și țesuturilor de origine umană, sunt din ce în ce mai numeroase. Astfel că, dacă aruncăm o simplă privire asupra statisticilor realizate de organele abilitate cu privire la numărul de persoane traficate, victime ale unui act atât de barbar, vom constata faptul că acesta se află într-o continuă ascensiune. În acest sens, odată cu trecerea timpului, statele lumii s-au preocupat cu găsirea celor mai potrivite, dar și eficiente măsuri atât de necesare prevenirii și combaterii traficului de carne vie, fiind conturate o serie de acte cu caracter național, cât și internațional.*

**Cuvinte-cheie:** trafic de persoane, trafic de minori, drepturile omului, trafic de sclavi, trafic de celule și țesuturi de origine umană, organe competente, victime, muncă forțată, sclavie, trafic de carne vie.

### **Introducere**

Potrivit opiniei autorilor Tudorel Toader și Marieta Safta prin infracțiunea de trafic de persoane se înțelege acele fapte frecvente care au loc în cadrul unor relații ce au ca obiect ființa umană socotită ca un mijloc de exploatare și de producere a unor profituri<sup>1</sup>. Având în vedere că este vorba despre activități care aduc denigrare și care afectează persoana atât fizic, cât și psihic, prin situarea acesteia în poziția de sursă de profituri, putem remarca ca asemenea fapte constituie un pericol social cu adevărat important. După cum afirmam și anterior, gravitatea acestor activități a determinat toate statele lumii să recurgă la o serie de măsuri în încercarea reducerii numărului de victime ale traficului de carne vie. În acest sens, una dintre cele mai importante măsuri de politică penală a constituit-o adoptarea de documente cu caracter atât național, cât și regional, după cum vom putea observa în cele ce urmează, prin care se sancționează aceste fapte cu pedepse foarte mari și prin intermediul cărora se speră la descurajarea adoptării unor asemenea comportamente<sup>2</sup>.

Cu toate acestea, vremurile instabile în care trăim și posibilitatea de a procura bani și alte foloase prin exploatarea trupului altor persoane, îi determină pe foarte mulți traficanți să facă abstracție de rigorile legii, precum și de gravitatea sancțiunilor, profitând de situația precară a unor victime și producând bani până cand, în cel mai fericit caz, sunt găsiți vinovați de către organele legii.

### **Reglementarea traficului de persoane la nivelul țării noastre**

Incriminarea supusă analizei în cadrul acestui material nu avea corespondent în cadrul Codului penal anterior, dar cu toate acestea, traficul de persoane își găsea reglementarea în rândul dispozițiilor art. 12 alin. (1)<sup>3</sup> din cadrul Legii cu nr. 678/2001 referitoare la activitatea de prevenire și combatere a traficului de persoane, incrimi-

- 
- 1 Opinie exprimată în cadrul lucrării *Explicațiile noului Cod Penal*, Vol. III (art. 188-256), Editura Universul Juridic, București, p. 150.
  - 2 Radu R. H. (2018), *Convenția Europeană a Drepturilor Omului*. Note de curs. Ediția a II-a, revăzută și adăugită, Editura Universul Juridic, București, pp. 39-92.
  - 3 Dispozițiile art. 12 din Legea cu nr. 678/2001 prevedeau următoarele: „(1) *Constituie infracțiunea de trafic de persoane recrutarea, transportarea, transferarea, cazarea sau primirea unei persoane, prin amenințare, violența sau prin alte forme de constrângere, prin răpire, fraudă ori înșelăciune, abuz de autoritate sau profitând de imposibilitatea acelei persoane de a se apăra sau de a-și exprima voința, ori prin oferirea, darea, acceptarea sau primirea de bani ori de alte foloase pentru obținerea consimțământului persoanei care are autoritate asupra altei persoane, în scopul exploatării acestei persoane, și se pedepsește cu închisoare de la 3 la 12 ani și interzicerea unor drepturi.* (2) *Traficul de persoane, săvârșit în următoarele împrejurări: a) de două sau de mai multe persoane împreună; b) s-a cauzat victimei o vătămare gravă a integrității corporale sau a sănătății se pedepsește cu închisoare de la 5 la 15 ani și interzicerea unor drepturi.* (3) *Dacă fapta a avut ca urmare moartea sau sinuciderea victimei, pedeapsa este închisoare de la 15 la 25 de ani și interzicerea unor drepturi*”.



nare care a fost însă abrogată prin intermediul art. 94 din Legea cu nr. 187 din 24 octombrie 2012<sup>4</sup>.

Actualul legiuitor român a reglementat în cadrul Codului penal, la Capitolul VII intitulat „Traficul și exploatarea persoanelor vulnerabile“, următoarele fapte antisociale care restrâng și afectează grav viața unei victime a acestui tip de act antisocial, și anume: *sclavia* (art. 209), *traficul de persoane* (art. 210), *traficul de minori* (art. 211), *supunerea la muncă forțată sau obligatorie* (art. 212), *proxenetismul* (art. 213), *exploatarea cerșetoriei* (art. 214), *folosirea unui minor în scop de cerșetorie* (art. 215), *folosirea serviciilor unei persoane exploatare* (art. 216) și *folosirea prostituției infantile* (art. 216).

Potrivit dispozițiilor art. 210<sup>5</sup>, traficul de persoane reprezintă activitatea de recrutare, transportare, transferare, adăpostire ori primire a unei ființe umane cu scopul de a o exploata, putând fi săvârșită prin următoarele modalități, după cum urmează: prin folosirea forței brute, adică prin anihilarea posibilității persoanei de a se comporta după bunul său plac, care se poate manifesta printr-o constrângere, inducere în eroare, răpire ori abuz de autoritate sau prin oferirea și primirea de bani sau orice alte foloase de către persoane care manifestă control asupra victimei.

Obiectul juridic al infracțiunii de trafic de persoane este reprezentat de acele relații sociale cu referire la libertatea victimei<sup>6</sup>, libertate care este contrară unor asemenea fapte antisociale. De asemenea, de menționat este faptul că infracțiunea de trafic de persoane se prezintă sub forma unei infracțiuni mijloc pentru realizarea scopului care constă în exploatarea victimei. Cât privește obiectul juridic, după cum bine ne putem da seama, acesta constă în corpul victimei care este supusă contrar voinței unor activități contrare legii. Referitor la subiecții infracțiunii, trebuie să facem deosebire între subiectul activ, care este făptuitorul și subiect pasiv, sau cum mai este numită, victima. În acest sens, infracțiunea poate fi săvârșită de către orice persoană, fără a fi necesară îndeplinirea vreunei calități. Cât privește victima, aceasta poate fi, de asemenea, orice persoană, indiferent de gen sau stare de sănătate. Situația

4 Antoniu G., Toader T. (2015), *Explicațiile noului Cod Penal*, Vol. III (art. 188-256), Editura Universul Juridic, București, pp. 148-149.

5 Dispozițiilor art. 210 C. pen. sunt următoarele:

„(1) *Recrutarea, transportarea, transferarea, adăpostirea sau primirea unei persoane în scopul exploatării acesteia, săvârșită:*

a) *prin constrângere, răpire, inducere în eroare sau abuz de autoritate*

b) *profitând de imposibilitatea de a se apăra sau de a-și exprima voința ori de starea de vădită vulnerabilitate a acelei persoane*

c) *prin oferirea, darea, acceptarea sau primirea de bani ori de alte foloase în schimbul consimțământului persoanei care are autoritate asupra acelei persoane, se pedepsește cu închisoarea de la 3 la 10 ani și interzicerea exercitării unor drepturi.*

(2) *Consimțământul persoanei victimă a traficului nu constituie cauză justificativă”.*

6 Safta M. (2016), *Drept constituțional și instituții politice*. Vol I. Teoria generală a dreptului constituțional. Drepturi și libertăți. Ediția a III-a, revizuită, Editura Hamangiu, București, pp. 208-217.

se schimbă atunci când subiectul pasiv este reprezentat de o persoană minoră, deoarece în acea situație nu va mai fi vorba de infracțiunea analizată în cadrul acestui articol, ci va fi vorba despre infracțiunea descrisă de dispozițiile art. 211 C. pen, și anume, trafic de minori.

În ceea ce privește structura și conținutul juridic al infracțiunii de trafic de persoane, vom vorbi despre situație premisă și conținut constitutiv, format la rândul său din latură obiectivă și latură subiectivă<sup>7</sup>. Astfel, în primul rând, situația premisă în cazul acestei fapte antisociale presupune existența unei ființe umane care să fie susceptibilă să devină obiectul traficului. Elementul material al laturii obiective poate fi realizat prin una din cele cinci acțiuni alternative descrise în cadrul dispozițiilor art. 210 C. pen, și anume: recrutare, transportare, transferare, adăpostire ori primire. Conținutul acestor acțiuni alternative corespunde cu accepțiunea din vorbirea uzuală. Trebuie să menționăm că în cazul acestei infracțiuni pentru realizarea elementului material este necesară îndeplinirea unor cerințe esențiale care se referă la modalitatea în care sunt realizate acțiunile alternative, și anume:

- prin utilizarea forței brute, adică constrângere, inducere în eroare, răpire ori abuz de putere;
- prin profitarea imposibilității de a se apăra ori de a-și expune punctul de vedere sau de vădita stare de vulnerabilitate a victimei;
- prin oferirea, acceptarea, darea ori primirea de bani sau alte foloase.

Foarte important de precizat este și faptul că existența acestei infracțiuni depinde de realizarea scopului cu care a fost săvârșită fapta, adică exploatarea victimei în scopul producerii de foloase. Urmarea imediată a infracțiunii de trafic de persoane constă în încălcarea adusă libertății de voință a victimei prin supunerea la acțiuni abuzive și contrare voinței. De asemenea, pentru existența infracțiunii este necesar ca între fapta antisocială și urmarea imediată să se constate existența unui raport de cauzalitate.

În ceea ce privește latura subiectivă, trebuie să avem în vedere faptul că forma de vinovăție cu care poate fi comisă această infracțiune este aceea a intenției directe, întrucât oricare din acțiunile alternative enumerate mai sus se produc în scopul explotării victimei. Referitor la cerințele esențiale ale laturii subiective, este de precizat că acestea sunt îndeplinite atunci când scopul este exploatarea victimei. Cu alte cuvinte, traficul de persoane nu este nimic altceva decât o infracțiune mijloc în realizarea scopului propus de făptuitor și anume, exploatarea subiectului pasiv în vederea obținerii de foloase.

Fapta de trafic de persoane va constitui infracțiune chiar dacă făptuitorul dovedește că a avut consimțământul victimei infracțiunii, întrucât acordul subiectului pasiv nu constituie cauză justificativă<sup>8</sup>.

7 Lefterache L. V. (2016), *Drept penal. Parte generală. Curs pentru studenții anului II*, Editura Hamangiu, București, pp. 136-142.

8 Udroi M. (2017), *Fișe de drept penal*, Ediția a IV-a, revăzută și adăugită, Editura Universul Juridic, București, pp. 56-77.

### ***Reglementarea traficului de persoane la nivel regional și internațional***

Cele dintâi preocupări pentru stoparea fenomenului traficului de persoane au apărut la nivel internațional, în cadrul Națiunilor Unite, ulterior apărând și la nivel regional, adică în cadrul Uniunii Europene și a Consiliului Europei<sup>9</sup>.

Unul dintre primele documente adoptate la nivel internațional este *Convenția cu privire la reprimarea traficului de ființe umane și a exploatării prostituției semenilor*<sup>10</sup>, adoptată în anul 1949, de către Adunarea Generală a Națiunilor Unite. Potrivit viziunii acestei convenții, se urmărește identificarea celor mai bune măsuri prin care să se lupte contra tuturor formelor de trafic de ființe umane existente. Alte documente la nivel internațional care au fost adoptate și a căror precizare este importantă sunt *Protocolul referitor la prevenirea, pedepsirea și reprimarea traficului de ființe umane*<sup>11</sup>, și nu în ultimul rând, *Protocolul împotriva traficului ilegal de migranți*<sup>12</sup>.

Pe de altă parte, în ceea ce privește documentele existente la nivel regional<sup>13</sup>, trebuie să menționăm faptul că acestea s-au datorat activității Adunării Parlamentare, precum și a Comitetului de Miniștri. Astfel, printre documentele cele mai semnificative adoptate de către acestea se numără: *Recomandarea cu nr. R(2000)11 referitoare la lupta împotriva traficului de ființe umane în scopul exploatării sexuale*<sup>14</sup> și, nu în ultimul rând, *Recomandarea nr. 1325 din 1997 referitoare la traficul de femei și prostituție*. De menționat mai este și faptul că în anul 2005, la Varșovia, a fost adoptată *Convenția Consiliului Europei referitoare la lupta contra traficului de ființe umane*<sup>15</sup>.

### ***Traficul de persoane în viziunea altor legiuitori penali europeni***

În primul rând, am ales să analizez dispozițiile Codului penal al Republicii Moldova<sup>16</sup>. La prima vedere, am sesizat că asemănător Codului penal românesc, traficul de ființe umane (art. 165) este reglementat distinct de traficul de minori (art. 206).

9 Păvăleanu V. (2020), *Drept penal european*, Ediția a 2-a revăzută și adăugită, Editura Lumen, p. 173.

10 Țara noastră a aderat la această Convenție în data de 10 decembrie 1954 prin intermediul Decretului cu nr. 482, publicat în nr. 46, Partea I din „Buletinul Oficial al României”

11 Disponibil la adresa [http://www.cdep.ro/pls/legis/legis\\_pck.http\\_act\\_text?id=38603](http://www.cdep.ro/pls/legis/legis_pck.http_act_text?id=38603), accesat la data de 16.10.2022.

12 Disponibil la adresa [http://www.cdep.ro/pls/legis/legis\\_pck.http\\_act\\_text?id=38602](http://www.cdep.ro/pls/legis/legis_pck.http_act_text?id=38602), accesat la data de 16.10.2022.

13 Ciucă A. (2009), *Protecția internațională a drepturilor omului*. Ediția a III-a revăzută și adăugită, Editura Fundației Academice AXIS, Iași, pp. 112-137.

14 Disponibilă la adresa <https://rm.coe.int/168064899b>, accesată la data de 16.10.2022.

15 Disponibilă la adresa <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168064899c>, accesată la data de 16.10.2022.

16 Disponibil la adresa următoare [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=122429&lang=ro](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=122429&lang=ro), accesat la data de 16.10.2022.

Potrivit dispozițiilor art. 165 Cod penal al R.M.<sup>17</sup> prin fapta de trafic de persoane se înțelege recrutarea, transferul, transportul, primirea ori adăpostirea unei persoane care a împlinit vârsta de 18 ani, având sau nu consimțământul acesteia, cu scopul de a o exploata sexual necomercial sau comercial, de a o exploata prin obligarea acesteia

17 Art. 165 din Codul penal moldovenesc are următorul conținut legal:

„(1) Recrutarea, transportarea, transferul, adăpostirea sau primirea unei persoane adulte, cu sau fără consimțământul acesteia, în scopul exploatării sexuale comerciale sau necomerciale, al exploatării prin muncă sau servicii forțate, al practicării cerșetoriei, al însușirii ajutoarelor, indemnizațiilor sau prestațiilor sociale, al folosirii ilegale în testări sau experimente medicale ori științifice, al exploatării în sclavie sau în condiții similare sclaviei, al folosirii în conflicte armate ori în activități criminale, al prelevării organelor, țesuturilor și/sau celulelor umane, precum și al folosirii femeii în calitate de mamă-surogat ori în scop de reproducere, săvârșită prin:

a) aplicarea violenței nepericuloase pentru viața sau sănătatea persoanei ori cu amenințarea aplicării violenței;

b) răpire;

c) sustragerea, tănuirea, degradarea sau distrugerea documentelor;

d) ținerea în servitute, în scopul întoarcerii unei datorii;

e) amenințare cu divulgarea informațiilor confidențiale familiei victimei sau altor persoane fizice sau juridice;

f) înșelăciune;

g) abuz de poziție de vulnerabilitate sau abuz de putere, dare ori primire a unor plăți sau beneficii pentru a obține consimțământul unei persoane care deține controlul asupra altei persoane,

se pedepsește cu închisoare de la 6 la 12 ani, cu privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate pe un termen de la 2 la 5 ani, iar persoana juridică se pedepsește cu amendă în mărime de la 4000 la 6000 de unități convenționale, cu privarea de dreptul de a desfășura o anumită activitate, sau cu lichidarea persoanei juridice.

(2) Aceleași acțiuni săvârșite:

a) de către o persoană care anterior a săvârșit o faptă prevăzută la alin.(1);

b) asupra a două sau mai multor persoane;

c) asupra unei femei gravide;

d) de două sau mai multe persoane;

e) de o persoană publică, de o persoană cu funcție de răspundere, de o persoană cu funcție de demnitate publică, de o persoană publică străină sau de un funcționar internațional;

f) cu aplicarea violenței periculoase pentru viața, sănătatea fizică sau psihică a persoanei;

g) cu deosebită cruzime pentru a asigura subordonarea persoanei ori prin folosirea violului, dependenței fizice, a armii,

se pedepsesc cu închisoare de la 7 la 15 ani, cu privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate pe un termen de la 2 la 5 ani, iar persoana juridică se pedepsește cu amendă în mărime de la 6000 la 8000 de unități convenționale, cu privarea de dreptul de a desfășura o anumită activitate, sau cu lichidarea persoanei juridice.

(3) Acțiunile prevăzute la alin.(1) sau (2):

a) săvârșite de un grup criminal organizat sau de o organizație criminală;

a1) însoțite de contaminarea cu o boală venerică sau cu maladia SIDA;

b) soldate cu vătămarea gravă a integrității corporale sau cu o boală psihică a persoanei, cu decesul ori sinuciderea acesteia,

se pedepsesc cu închisoare de la 10 la 20 de ani, cu privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate pe un termen de la 3 la 5 ani, iar persoana juridică se pedepsește cu amendă în mărime de la 8000 la 10000 de unități convenționale, cu privarea de dreptul de a desfășura o anumită activitate, sau cu lichidarea persoanei juridice.

(4) Victima traficului de ființe umane este absolvită de răspundere penală pentru infracțiunile săvârșite de ea în legătură cu această calitate procesuală”.

la prestarea unor munci forțate ori a cerșetoriei ș.a.m.d. Dacă avem în vedere cele prezentate anterior, vom observa că dispozițiile Codului penal al Republicii Moldova, în ceea ce privește reglementarea infracțiunii de trafic de persoane, este mult mai cuprinzătoare și mai bine detaliată decât prevederile din actualul Cod penal românesc. De precizat este și faptul că aceste dispoziții sunt mai detaliate sub aspectul scopului traficului și decât Protocolul de la Palermo, întrucât se prevăd clar cele trei finalități ale activității de traficare, și anume:

- folosirea victimei în cazul conflictelor militare;
- folosirea victimei în diverse activități criminale;
- prelevarea de țesuturi și celule umane pentru transplantare.

O a doua țară pe a cărei legislație vreau să o analizez în ceea ce privește reglementările privind infracțiunea de trafic de persoane este Finlanda.

Finlanda reprezintă atât o țară de tranzit, cât și de destinație pentru victimele traficului de persoane, însă, cu toate acestea, acest comportament ilicit este mai redus ca nr. decât în majoritatea celorlalte state ale Uniunii Europene. Totodată, trebuie să precizăm că Finlanda poate fi considerată și o țară de proveniență, adică o sursă pentru victimele traficului de persoane. Nu s-au constatat forme ale comerțului care au ca obiect organele sau celulele umane, cele mai răspândite forme fiind cele care implică exploatarea forței de muncă sau prostituția. Conform unor statistici furnizate de către Eurostat, în intervalul 2010—2012 s-a înregistrat un număr total de 231 victime ale traficului de persoane în Finlanda.

Potrivit Codului penal finlandez, prin infracțiunea de trafic de persoane se înțelege *„o persoană care profită de poziția dependentă sau nesigură a victimei sau victima este presată; înșală victima sau profită de înșelăciunea victimei; primește despăgubiri unei persoane care ține o victimă sub controlul său; primește o compensație pentru asuprirea unei victime, recrutarea unei victime sau pentru predarea, transportarea, primirea sau adăpostirea unei victime cu scopul de a o exploata sexual. Alternativ, o persoană care își propune să profite sexual de victimă sau dacă primește despăgubiri pentru oprimarea sau recrutarea unei victime sau pentru predarea, transportul, primirea sau adăpostirea unei victime în scopul exploatării prin muncă sau supunerea victimei la circumstanțe care încalcă demnitatea umană sau îndepărtarea organelor sau a țesuturilor ar trebui condamnată”<sup>18</sup>.*

Dacă realizăm o comparație între țara noastră și Finlanda, vom observa că deși dispozițiile legii cu privire la traficul de persoane sunt oarecum asemănătoare, nr. de cazuri semnificativ mai mare la nivelul statutului nostru este îngrijorător, întrucât doar în prima jumătate a anului 2022 în România au fost constatate 180 de cazuri de trafic, în timp ce în Finlanda, în decurs de doi ani, 2010—2012, au fost înregistrate 230 de victime. Pe această cale ne permitem să afirmăm că este necesar ca autoritățile române să fie și mai vigilente pentru a reuși scăderea acestor cifre îngrijorătoare.

18 Pentru detalii suplimentare, a se accesa: [https://upwikiro.top/wiki/Human\\_trafficking\\_in\\_Finland#Definitions\\_of\\_human\\_trafficking\\_in\\_the\\_Penal\\_Code](https://upwikiro.top/wiki/Human_trafficking_in_Finland#Definitions_of_human_trafficking_in_the_Penal_Code)

### *Culegere de practică*

Una dintre cele mai importante cauze privind traficul de persoane și obligația statelor de a proteja victimele acestuia, care a ajuns în fața Curții Europene a Drepturilor Omului este cauza intitulată *Rantsev împotriva Ciprului și Rusiei*<sup>19</sup>. Reclamantul, este tatăl unei fete plecate la muncă în Cipru, care a fost găsită decedată în condiții suspecte în anul 2001. Cea mai mare nemulțumire a acestuia era dată de faptul că forțele de ordine cipriote nu au luat nici o măsură pentru a-i oferi protecție fiicei sale, în timp ce aceasta încă era în viață, împotriva traficantilor de persoane și nici nu au făcut cercetări pentru a-i descoperi pe cei vinovați de moartea acesteia. Cetățean de origine rusă, dl. Rantsev s-a plâns de faptul că autoritățile din țara sa nu au luat nici o măsură pentru aflarea situației în care a murit fiica reclamantului, deși și aceasta era de cetățenie rusă. Odată cu dezbaterea acestei cauze, Curtea a statuat că asemănător ca și în cazul sclaviei, acest trafic de persoane, prin scopul și natura sa, se bazează în general pe exercitarea de către traficanți a atributelor conferite odată cu dreptul de proprietate, constatând că victimele erau asemănate unor măfuri destinate vânzării și cumpărării, fiind obligate să muncească împotriva propriei voințe. De asemenea, Curtea a mai constatat că activitatea de traficare presupunea din partea traficantilor o minuțioasă supraveghere a tuturor activităților desfășurate de victime, precum și folosirea amenințărilor, dar și a violențelor destinate obligării fizice și psihice a victimelor de a adopta comportamentul dorit de traficanți.

Curtea a decis faptul că statul cipriot a încălcat obligațiile pozitive pe care le avea în temeiul art. 4 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, din următoarele două motive: în primul rând, era de datoria statului să instituie un cadru legislativ în care astfel de fapte antisociale să nu poată fi săvârșite, prin reglementarea unui regim administrativ și juridic necesar și pentru protecția cetățenilor altor state, și în al doilea rând, aceasta a fost găsită vinovată pentru faptul că organele legii nu au luat măsuri pentru a proteja fiica reclamantului, deși existau circumstanțe care indicau faptul că viața acesteia este pusă în pericol. Totodată, Curtea de la Strasbourg, a hotărât că se face vinovată de încălcarea dispozițiilor art. 4 din Convenție și statul rus, întrucât nu a pornit o anchetă cu privire la locul și modul în care a fost recrutată victima traficului și, mai mult decât atât, pentru că nu a luat măsuri care să conducă la identificarea persoanelor implicate în traficarea fiicei reclamantului, ori măcar a metodelor de recrutare utilizate. Spunem acestea, deoarece deși identificarea acestora era esențială pentru pedepsirea vinovaților în acest caz de trafic, stabilirea lor era necesară și pentru prevenirea unor asemenea comportamente antisociale în viitor. De asemenea, Curtea a decis condamnarea statului cipriot și pentru încălcarea dispozițiilor art. 2 din Convenție, care protejează dreptul la viață, deoarece autoritățile statului nu au luat măsuri efective pentru anchetarea decedului suspect al fiicei reclamantului.

---

19 Disponibilă pe site-ul: [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int), la adresa următoare: [https://www.echr.coe.int/Documents/FS\\_Trafficking\\_ROM.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Trafficking_ROM.pdf), accesată la data de 06.10.2022.

### *Analiză statistică*

Potrivit analizei statistice realizate în perioada 01.01.2022 și 30.06.2022, de către SIMEV<sup>20</sup>, au fost constatate 180 de victime ale traficului de persoane. Cu toate că țara noastră în prima jumătate a acestui an a fost luată cu asalt de un nr. mare de refugiați din Ucraina, nu a existat nici măcar un caz de trafic de persoane în rândul acestor migranți, cu toate că au fost sesizate o serie de suspiciuni ale unor asemenea comportamente, care însă la verificarea organelor abilitate nu s-au confirmat. De asemenea, potrivit aceleiași statistici, din nr. total al infracțiunilor de trafic de persoane constatate în prima jumătate a anului 2022, 87% dintre victimile înregistrate sunt de gen feminin. Și mai îngrijorător este faptul că 47% din totalul de 180 de victime sunt minori.

Conform aceleiași statistici, următoarea victimă a acestui tip de infracțiune va fi manipulată prin utilizarea unor diverse oferte și promisiuni în scopul de a o determina să accepte oferta propusă de traficant. După cum ne putem da seama, de cele mai multe ori, ofertele sunt irezistibile pentru aceste persoane, întrucât recrutorii aleg persoane defavorizate social și material, care sunt mai ușor de „păcălit“ cu visul unei realități mult prea frumoase ca să fie adevărate. Aceștia își îmbracă propunerea într-o formă foarte elegantă, fiind însoțită de cele mai multe ori, de un comportament care să determine convingerea instantanee a victimei. Capcana în care cad persoanele traficate nu este de judecat, deoarece uneori se întâmplă ca traficantul să fie chiar o persoană apropiată ori chiar partenerul de viață, motiv pentru care este și mai dificilă constatarea veridicității unei oferte sau promisiuni.

Un alt punct interesant din cadrul aceleiași statistici îl reprezintă constatarea mediilor de proveniență și de destinație a victimelor. Astfel că, din cifra totală de 180 de cazuri de trafic de persoane constatate în prima jumătate a anului 2022, principalele țări de destinație a victimelor au fost Italia, Germania, Elveția, Maria Britanie și Olanda, un număr mai redus semnificativ fiind înregistrat și în Franța, Austria, Irlanda sau Spania. Totodată traficul în interiorul spațiului țării noastre rămâne la cote înalte, un număr de 53% din victime fiind exploatate în România.

### *Concluzii*

Toate acestea fiind spuse, putem afirma faptul că nu este indicat să reducem traficul de persoane doar la dimensiunea sa infracțională, întrucât în realitate acesta este mai mult decât ne-am putea imagina, respectiv un fenomen social foarte complex, fiind rezultatul emergenței unor dinamici și realități multiple, precum globalizarea, gradul de informare, factorii sociali, factorii educaționali<sup>21</sup> etc. Dacă avem în vedere cele expuse în secțiunile precedente, coroborate cu analiza statistică a SIMEV, putem constata mai multe aspecte deosebit de importante. În primul rând, cu toate

20 Sistemul Integrat de Monitorizare și Evaluare a Victimelor Traficului de Persoane, fiind gestionat de ANITP

21 Un punct de vedere asemănător este disponibil la adresa [https://anitp.mai.gov.ro/ro/docs/studii/ANALIZA%20STATISTICA%20sem%201\\_2022.pdf](https://anitp.mai.gov.ro/ro/docs/studii/ANALIZA%20STATISTICA%20sem%201_2022.pdf), accesat la data de 16.10.2022.

că organele legii depun foarte multă diligență pentru a diminua sau chiar stopa nr. cazurilor de trafic de persoane, în continuare există asemenea comportamente înregistrate la nivelul țării noastre, dar comparativ cu anii precedenți, s-a observat o scădere a persoanelor traficate. De asemenea, este de menționat faptul că traficul intern rămâne în continuare cea mai răspândită destinație a victimelor, un număr semnificativ mai mic al acestora fiind exploatate în afara granițelor țării noastre. Și nu în ultimul rând, este de așteptat ca efectele pandemiei, ale valurilor de migranți și ale crizei energetice să determine creșterea semnificativă a numărului de trafic de persoane, motiv pentru care considerăm că organele abilitate trebuie să fie și mai vigilente, astfel încât asemenea comportamente ilicite să nu mai fie permise.



# PRACTICA JUDICIARĂ A REPUBLICII MOLDOVA ÎN SFERA TRAFICULUI ILICIT DE STUPEFIANTE, SUBSTANȚE PSIHOTROPE ȘI ANALOGIILE ACESTORA

**Gheorghe SULT**, doctor în drept, conferențiar universitar, Universitatea de Stat din Comrat

(ORCID: 0000-0002-3636-2359)

## **JUDICIAL PRACTICE OF THE REPUBLIC OF MOLDOVA IN THE SPHERE OF ILLICIT TRAFFICKING IN NARCOTIC DRUGS, PSYCHOTROPIC SUBSTANCES AND THEIR ANALOGIES**

*The topicality of the subject is terminated by the fact that in recent years the illicit trafficking of narcotic drugs, psychotropic substances and their analogues of concern. The extent is particularly, consumption, the number of those killed by drugs and demoralising on people's conscience and behaviour. The social alarm born from the unprecedented proliferation of drugs leads to the idea, not at all satisfactory, that the battle strategies adopted against this phenomenon by the Republic of Moldova and foreign countries have proven to be ineffective. Therefore, the primary task of international conventions in the field of control over the circulation of narcotic and psychotropic substances is to ensure the legal needs of health protection by simultaneously counteracting the inclusion of dangerous substances in the illicit circuit and to create a system of administrative regulation regarding the legal use of substances narcotics and establish the measures directed against their illicit use. Because drug use represents one of the challenges facing humanity and worthy of consideration in international cooperation programs in the field of criminal law.*

**Keywords:** *illicit drug trafficking, human behavior, international conventions, control over the circulation of narcotic and psychotropic substances*

*Actualitatea temei este de terminată de faptul că, în ultimii ani, traficul ilicit de stupefiante, substanțe psihotrope și analogiile acestora de îngrijorătoare. Amploarea este deosebit, consumului, numărului celor decedați din cauza drogurilor și în mod demoralizator asupra conștiinței și comportamentului oamenilor. Alarma socială născută din proliferarea, fără precedent, a drogurilor conduce la ideea, deloc mulțumitoare, că strategiile de luptă adoptate împotriva acestui fenomen de R.Moldova și țări străine, s-au dovedit a fi ineficiente. De aceea, sarcina primordială a convențiilor internaționale în domeniul controlului asupra circulației substanțelor narcotice și psihotrope constă în asigurarea necesităților legale ale ocrotirii sănătății prin contracararea concomitentă a includerii substanțelor periculoase în circuitul ilicit și a crea un sistem de reglementare administrativă cu privire la utilizarea legală a substanțelor narcotice și a stabili măsurile orientate împotriva utilizării ilicite a acestora. Deoarece consumul de droguri reprezintă una din provocările cu care se confruntă umanitatea și demn de luat în calcul în programele de cooperare internațională în domeniul dreptului penal.*

**Cuvinte cheie:** *traficul ilicit de stupefiante, comportament oamenilor, convenții internaționale, control asupra circulației substanțelor stupefiante și psihotrope.*

### СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА В СФЕРЕ НЕЗАКОННОГО ОБОРОТА НАРКОТИЧЕСКИХ СРЕДСТВ, ПСИХОТРОПНЫХ ВЕЩЕСТВ И ИХ АНАЛОГОВ

Актуальность темы исчерпывается тем, что в последние годы незаконный оборот наркотических средств, психотропных веществ и их аналогов вызывает озабоченность. Особенно масштабы, потребление, количество погибших от наркотиков, деморализующее влияние на сознание и поведение людей. Социальная тревога, вызванная беспрецедентным распространением наркотиков, приводит к неудовлетворительному выводу о том, что стратегии, принятые Республики Молдова и зарубежными странами для борьбы с этим явлением, оказались неэффективными. Поэтому основной задачей международных конвенций в области контроля за оборотом наркотических и психотропных веществ является обеспечение правовых потребностей охраны здоровья путем одновременного противодействия включению опасных веществ в незаконный оборот, а также создание системы административного регулирования легального использования наркотических веществ и установление мер, направленных на предотвращение их незаконного потребления. Поскольку употребление наркотиков является одной из проблем, стоящих перед человечеством, и заслуживает внимания в программах международного сотрудничества в области уголовного права.

**Ключевые слова:** незаконный оборот наркотиков, поведение человека, международные конвенции, контроль за оборотом наркотических и психотропных веществ, административное регулирование в отношении законного использования, программы международного сотрудничества в области уголовного права.

Inițial, constatăm că prin extensiunea fenomenului de sustragere sau extorcare a drogurilor sau etnobotanicelor, drogurile constituie o problemă gravă, resimțită atât la nivel local, cât și la nivel național. În același timp, aceasta reprezintă un flagel global care trebuie abordat în context transnațional.

Gravitatea problemei drogurilor la nivel global devine mai clară și evidentă atunci când analizăm cifrele. Mai mult de 1 din 10 utilizatori de droguri este problematic, ceea ce presupune că suferă de diverse tulburări legate de consumul sau dependența de droguri. Cu alte cuvinte, circa 27 de milioane de oameni în lume (echivalentul întregii populații a unui stat ca Malaiezia) sunt consumatori problematici de droguri. Circa jumătate din aceștia sunt consumatori de droguri injectabile (peste 12 milioane), iar circa 1,65 milioane din cei care-și injectează drogurile sunt infectați cu HIV.

Se estimează că aproape un sfert de miliard de oameni, cu vârste cuprinse între 15 și 64 de ani, au folosit droguri ilicite în anul 2020. Acestor statistici le corespunde o prevalență global de 5,2% (interval: 3,4 — 7,0 la suta), ceea ce sugerează că în ultimii trei ani nivelul consumului de droguri a rămas stabil, deși numărul estimat de consumatori de droguri a crescut de fapt cu 6 milioane, ajungând la 246 de milioane (interval: 162000000-329,000,000) ca urmare a creșterii populației la nivel mondial. Se estimează că circa 27 de milioane de oameni (interval: 15,700,000-39,000,000) sau 0,6 la sută din populația globală cu vârste cuprinse între 15 și 64 ani sunt esti-

mași ca fiind consumatori problematici de droguri, precum și de diverse tulburări legate de acesta. În pofida tuturor eforturilor concentrate pe plan mondial și local, consumul ilicit de droguri pare să fi rămas oarecum un fenomen stabil în perioada ultimilor trei ani.<sup>1</sup>

Conform datelor Ministerului Afacerilor Interne al R. Moldova, în total în anul 2021 au fost înregistrate 829 de cazuri privind infracțiunile stabilite de articolul 217 Codul penal al R. Moldova (*CP al RM*), în comparație cu 1141 de cazuri documentate în 2021 care reprezintă numărul total de infracțiuni legate de droguri în 2015, adică toate infracțiunile stabilite de articolele 217-219 CP al RM. Aparent, se evidențiază o creștere a numărului de infracțiuni legate de droguri, deși pe parcursul ultimilor ani au fost promovate și implementate mai multe politici privind combaterea acestui fenomen.

Din informațiile furnizate de Ministerul Afacerilor Interne al Republicii Moldova rezultă că în total în perioada 2020—2021 au fost înregistrate 3265 de contravenții în baza art.85 CC. În aceeași perioadă, au fost înregistrate 167<sup>2</sup> de cauze penale în baza art.217 CP al RM. În anul 2019, au fost înregistrate 1988 de contravenții în baza art.85 și 829 de infracțiuni în baza art. 217 CP al RM. Din cele 1988 de contravenții depistate în anul 2020, doar 20 (1%) au fost contestate în instanța de judecată, ceea ce presupune că 99% din totalul proceselor contravenționale rămân necontestate. În același timp, din cele 20 de procese contestate, 5 au fost clasate.

*Trecînd în continuare spre analiza spețelor judiciare, pornim de la Cauza unde CSJ a examinat admisibilitatea în principiu a recursului în anulare declarat de către avocatul CV în numele condamnatului CM, prin care solicit casarea sentinței Judecătoriai Botanica, mun. Chișinău din 21 octombrie 2009, a deciziei Colegiului penal al Curții de Apel Chișinău din 28 noiembrie 2017 și a deciziei Colegiului penal al Curții Supreme de Justiție din 30 mai 2018, în cauza penală privindu-l pe CAk (CM, alias Altîg Murat).<sup>2</sup>*

CAk (CM, alias Altîg Murat) a fost condamnat în baza art. 323 alin. (1) CP al RM la 2 ani 9 luni închisoare, cu executarea pedepsei în penitenciar de tip semiînchis. Prin aceeași sentință, au fost recunoscuți vinovați și condamnați, KM în baza art. 42 alin. (5), 46, 2171 alin. (4) lit. b), d) CP al RM, SC în baza art. 329 alin. (2) lit. b), 323 alin. (1), 327 alin. (1), 328 alin. (1), 332 alin. (1) CP al RM, MD în baza art. 329 alin. (2) lit. b), 328 alin. (1), 332 alin. (1) CP al RM, iar ȚR și OV au fost achitați de sub învinuirea înaintată, în privința cărora hotărârile judecătorești nu se contest cu recurs în anulare.

Pentru a pronunța sentința, prima instanță a constatat că: Complicitate la circulația ilegală a substanțelor narcotice, săvârșită de către CAk (CM, alias Altîg Murat):

La 20.03.2008, organizându-se în prealabil cu două persoane identificate de către organul de urmărire penală, cauza penală în privința cărora a fost disjunsă într-o

1 Raportul Mondial privind Drogurile, UNODC, 2021, sumar executiv. <http://ms.gov.md> (посетил 10.12.2022)

2 Decizia CSJ din 15 ianuarie 2019. Dosarul nr. 4-1re-2/2019; <http://jurisprudenta.csj.md>, (accesat 12.12.2022)

procedură separată în legătură cu căutarea lor, precum și alte persoane neidentificate de către organul de urmărire penală, într-o reuniune stabilă de persoane, distribuind strict între ei rolurile, urmărind scopul transportării pe teritoriul R. Moldova cu ulterioara comercializare ilegală în Olanda a substanțelor narcotice în proporții deosebit de mari, inculpatul KM, la propunerea și împreună cu una din aceste persoane, la indicația celei de-a doua persoane, aproximativ la ora 06:30, aflându-se pe str. Ismail, mun. Chișinău, s-a urcat la volanul automobilului de modelul „Hyundai H-100“, n/î xxxxx, deja încărcat cu saci cu fasole, în care erau deghizate brichete de heroină în cantitate de 199550 grame, introdusă în țară ilegal, în mod nestabil și de către persoane neidentificate de către organul de urmărire penală, pentru a fi transportate în or. Vatra, mun. Chișinău, unde închiria un depozit pentru acumularea și ambalarea fasolelor, în scopul exportării lor ulterioare în Olanda împreună cu substanța narcotică nominalizată.<sup>3</sup>

Deplasându-se pe str. Calea Moșilor, mun. Chișinău, aproximativ la ora 06:40, automobilul sus indicat, a fost stopat de către colaboratorii poliției rutiere a CGP, mun. Chișinău, C.I. și P.V., care depistând că lipsesc actele de proveniență a mărfii (fasole) au decis transportarea automobilului sus-menționat în CPS Centru, mun. Chișinău pentru reținerea ulterioară, dar, dat fiind faptul că ei, conform instrucțiunii conducerii poliției rutiere, necesitau în timpul indicat să asigure securitatea și trecerea liberă la intersecția str. Șciusev — str. Maria Cibotari, mun. Chișinău a automobilului Prim-ministrului R. Moldova, s-au deplasat împreună cu automobilul nominalizat și inculpatul KM la intersecția menționată, unde, intenționând să întocmească raportul de reținere și numărând sacii cu fasole, au depistat într-un sac cu fasole niște brichete cu substanță de culoare cafeniu-deschisă în cantitate de aproximativ 5 kg, despre ce imediat au informat conducerea poliției rutiere.

În momentul stopării automobilului, cea de-a doua persoană, cauza penală în privința căreia a fost disjunsă într-o procedură separată în legătură cu căutarea ei, a coborât din automobil și a plecat de la fața locului într-o direcție necunoscută, iar inculpatul KM, neavând această posibilitate fiindcă actele de identitate și pe automobil erau deja predate colaboratorului poliției rutiere, prin intermediul telefoniei mobile i-a comunicat inculpatului CAk (CM, Altîg Murat), care anterior i-a mai acordat diferite servicii de asistență juridică, despre faptul reținerii și conținutul „mărfii“, totodată, comunicându-i locul aflării și cerându-i ajutorul la eliberarea sa și a automobilului cu „marfă“.

Ultimul, fiind jurist de profesie și deținând funcția de specialist pe dosare penale în cadrul BAA „InterAvo“, înțelegând caracterul acțiunilor inculpatului KM, dându-și perfect seama că implicarea sa va îngreuna atât descoperirea tuturor acțiunilor ilegale ale ultimului, cât și a persoanelor împreună cu care le-a săvârșit și dorind acest rezultat, l-a contactat la telefonul mobil pe inculpatul SC, Șeful-interimar al Direcției misiuni speciale

---

3 Dosarul 1ra-134/2014 Curtea Supremă de Justiție, Decizie din 24 iulie 2014. p. 9-10; <http://jurisprudenta.csj.md>, (accesat 12.12.2022)

a Ministerului Afacerilor Interne al R. Moldova, pe care-l cunoștea personal, după ce, în cadrul întâlnirii imediat avute cu acesta, l-a informat despre reținerea de către colaboratorii poliției rutiere a inculpatului KM și a automobilului nominalizat cu substanțe narcotice, solicitându-i implicarea în eliberarea ultimului și a automobilului cu „marfă“.

La rândul său, inculpatul SC, de asemenea, înțelegând caracterul prejudiciabil al acțiunilor inculpatului KM, pe care-l cunoștea anterior, dându-și perfect seama că prin acțiunile sale va îngreuna descoperirea infracțiunii săvârșite de către ultimul și complicitii săi și dorind un asemenea rezultat, folosind intenționat situația de serviciu în detrimentul intereselor de serviciu, urmărind și scopul de a-i acorda susținere inculpatului CAK (CM, alias Altîg Murat), pe care anterior, la 03.01.2006, l-a racolat în calitate de „agent“ al său (al organelor afacerilor interne) cu denumirea convențională „Kemal“, care intenționa să-și restabilească statutul de refugiat, anulat la 02.07.2007 prin Decizia Șefului Direcției refugiați a Biroului migrație și azil a Ministerului Afacerilor Interne al R. Moldova, precum și scopul de a-și ascunde neajunsurile admise în serviciu privind organizarea activității de analiză a fenomenului infracțional al țării și combaterii criminalității, i-a dat indicații acestuia de a-l telefona și sfătui pe inculpatul KM să le spună colaboratorilor Direcției misiuni speciale a Ministerului Afacerilor Interne al R. Moldova la sosirea acestora la fața locului la intersecția str. Șciusev — str. Maria Cibotari, mun. Chișinău, că „marfa“ nu-i aparține, iar cei doi colaboratori ai poliției rutiere, după depistarea pe str. Calea Moșilor, mun. Chișinău a substanțelor narcotice, au extorcat sume bănești pentru eliberarea lui și a automobilului cu „marfă“ reținut, în așa mod împiedicând colaboratorii poliției rutiere să-și exercite legal atribuțiile de serviciu și străduindu-se de a duce urmărirea penală de mai departe în eroare, cu scopul tănuirii infracțiunii săvârșite.

După aceasta, continuându-și acțiunile ilegale, fără a le comunica intențiile sale, inculpatul SC i-a contactat telefonic pe subalternii săi, inculpații MD și Ohladiuc Valeriu, care dețineau funcțiile de, respectiv, Șef Secție misiuni speciale și Șef Secție „Alfa“ a Direcției misiuni speciale a Ministerului Afacerilor Interne al R. Moldova, precum și pe alți colaboratori ai acestei Direcții, cărora le-a dat indicații de a se deplasa personal, precum și de a-i orienta pe subalternii și colegii lor să se deplaseze la intersecția str. Șciusev — str. Maria Cibotari, mun. Chișinău, pentru a-i reține pe colaboratorii poliției rutiere C.I. și P.V., care, chipurile, extorcau bani pentru eliberarea automobilului cu „marfă“ fără documente de proveniență, în care au fost depistate substanțe narcotice.<sup>4</sup>

Inculpații OV și ȚR au ajuns la fața locului printre primii și au discutat cu cei doi colaboratori ai poliției rutiere în privința circumstanțelor și motivelor reținerii automobilului sus indicat, după ce, convingându-se că în sacii cu fasole din acest automobil au fost depistate substanțe narcotice, atât ei, precum și alți colaboratori ai Direcției misiuni speciale a Ministerului Afacerilor Interne al R. Moldova sosiți la

---

4 Dosarul 1ra-134/2014 Curtea Supremă de Justiție, Decizie din 24 iulie 2014. p. 11; <http://jurisprudenta.csj.md>, (accesat 12.12.2022)

fața locului, au întreprins măsuri pentru a înștiința unitatea de gardă a CPS Buiucani, mun. Chișinău, precum și pe Comisarul G.V., personal, pentru a organiza deplasarea la fața locului a grupei operative pentru documentarea cazului.

Ulterior, după sosirea grupei operative, în timpul efectuării cercetării la fața locului, inculpatul ȚP la indicația inculpatului MD, s-a deplasat la sediul CPS Buiucani, mun. Chișinău, unde a înregistrat raportul respectiv privind documentarea de către colaboratorii Secției misiuni speciale a Direcției misiuni speciale a Ministerului Afacerilor Interne al R. Moldova a cazului de tranziție a substanțelor narcotice în cantitate de aproximativ 200 kg pe teritoriul R. Moldova cu automobilul menționat și reținerea șoferului acestuia, cetățeanului Republicii Turcia, inculpatului KM.<sup>5</sup>

Acțiunile inculpatului CM au fost reîncadrate de prima instanță din art. 42 alin. (5), 46, 217<sup>1</sup> alin. (4) lit. b), c), d) în baza art. 323 CP al RM, adică favorizarea dinainte nepromisă a infracțiunii deosebit de grave.

În unele cazuri, deciziile instanței vizează cauzele de sustragere a drogurilor sau e etnobotanicelor prin delapidare. Sustragerea drogurilor sau e etnobotanicelor prin delapidare poate fi însoțită fie de falsificarea unor documente cu caracter oficial, fie de folosirea unor asemenea documente. Respectiv, apare întrebarea dacă activitatea infracțională a făptuitorului va fi calificată în baza regulilor unității infracționale sau a pluralității de infracțiuni?

Cu referire la infracțiunea de delapidare a averii străine, incriminată la art. 191 CP al RM, se consideră că falsificarea documentelor (ca și folosirea unor documente false) nu poate reprezenta metoda de săvârșire a respectivelor infracțiuni. La fel, documentele false nu pot constitui mijlocul de săvârșire a infracțiunilor specificate la art.191 CP al RM.<sup>6</sup>

După noi, este o soluție pe deplin justificabilă, întrucât reieșind din modul de formulare legală a textului incriminator stipulat la art. 191 CP al RM, falsul de acte oficiale, precum și uzul de fals nu sunt incluse în conținutul constitutiv al infracțiunii ca infracțiuni scop sau ca infracțiuni mijloc. O asemenea soluție de încadrare juridică poate fi semnalată și în practica judiciară autohtonă. În speță: *N.L. a fost condamnată de comiterea infracțiunilor prevăzute la lit.c) art.191 alin. (2) și art.361 alin. (1) CP al RM. În fapt, aceasta activa în calitate de poștaș la un oficiu poștal din mun. Chișinău. Printre sarcinile sale de funcție, se număra distribuirea pensiilor și indemnizațiilor către cetățeni. La 17.07.2010, N.L. a primit pensia în mărime de 920,69 lei, destinată lui L.A. După ce și-a trecut în posesie acești bani, N.L. a semnat în locul lui L.A. în dispoziția de plată a pensiei, care este un document oficial. Ulterior, în scopul camuflării acțiunilor sale, N.L. a prezentat documentul respectiv la oficiul poștal în care era angajată<sup>7</sup>.*

5 Dosarul Ira-134/2014 Curtea Supremă de Justiție, Decizie din 24 iulie 2014. p. 52. <http://jurisprudenta.csj.md>, (accesat 12.12.2022)

6 Selevestru I. Fapta prejudiciabilă din cadrul infracțiunilor prevăzute la art.191, „Delapidarea averii străine“ din Codul Penal. În: *Revista Națională de Drept*, 2015, nr.8, p. 48-52

7 Decizia Colegiului penal al CSJ al R. Moldova din 09.04.2014. Dosar nr.lra-719/14. <http://>

Considerăm că soluția calificativă sus-menționată este valabilă și pentru delapidarea drogurilor sau a etnobotanicelor pe calea falsificării sau folosirii documentelor falsificate. La calificare însă se va ține cont de faptul că falsificarea rețetei sau a altor documente ce permit obținerea substanțelor respective este prevăzută în calitate de normă specială la art. 218 alin. (2) CP al RM. Astfel, în cazul falsificării unor astfel de documente calificarea se va face în baza art. 217<sup>4</sup> și art. 218 alin. (2) CP al RM, iar în cazul falsificării unui alt document oficial (de exemplu, a unui registru de evidență a preparatelor narcotice sau psihotrope) calificarea se va face în baza art. 217<sup>4</sup> și art. 361 CP al RM. În cazul uzului de fals, încadrarea juridică se va face de fiecare dată cu referire la art. 361 CP al RM.

Următoarea speță, vizează examinarea admisibilității în principiu a recursurilor în anulare, împotriva sentinței Judecătoriei Rîșcani, mun. Chișinău din 18 iulie 2014, deciziei Colegiului penal al Curții de Apel Chișinău din 17 septembrie 2015 și a Colegiului penal al Curții Supreme de Justiție din 20 septembrie 2016, declarate de avocații BR și ChA în numele lui RD și RS.<sup>8</sup>

Pentru a pronunța sentința, instanța de fond a stabilit că RS, împreună cu persoana în privința căreia cauza penală a fost disjunsă și AV, în luna ianuarie 2010, au format un grup criminal organizat, în activitatea căruia ulterior au fost atrași RoDa și CrAr.

Grupul criminal, caracterizat printr-un înalt grad de coordonare între membrii săi, cu caracter retras și nivel de izolare de societate, cu regulile sale de comunicare de subordonare, disciplină, având un plan bine determinat de activitate infracțională, cu desemnarea rolurilor și funcțiilor membrilor grupului, a unor acte și operațiuni concrete, cu intenția de a săvârși mai multe infracțiuni, format cu scopul circulației ilegale a substanțelor psihotrope în scop de înstrăinare, circulației ilegale a precursorilor în scopul producerii și prelucrării substanțelor psihotrope și circulației ilegale a materialelor și utilajelor destinate producerii și prelucrării substanțelor psihotrope, prin acțiuni multiple de organizare, plănuire și pregătire detaliată, în diferite perioade de timp, aflându-se pe teritoriul R. Moldova, coordonând activitatea infracțională, urmărind un scop de profit, au săvârșit producerea, prepararea, prelucrarea, păstrarea, expedierea, transportarea și distribuirea, în scop de înstrăinare a substanțelor psihotrope în proporții deosebit de mari, procurarea, păstrarea, expedierea, transportarea precursorilor în scopul producerii și prelucrării substanțelor psihotrope, precum și procurarea, păstrarea, expedierea, transmiterea, transportarea materialelor și utilajelor destinate producerii și prelucrării substanțelor psihotrope, în următoarele circumstanțe:

În luna ianuarie 2010, persoana în privința căreia cauza penală a fost disjunsă, fiind cunoscut cu procedura de producere, preparare și prelucrare a substanțelor psi-

---

jurisprudenta.csj.md (accesat 12.12.2022)

8 Decizia CSJ din 07 septembrie 2017. Dosarul nr. 4-1re-118/17; <http://jurisprudenta.csj.md>, (посетил 12.12.2022)

hotrope de tip „amfetamină“, având un scop de profit, aflându-se împreună cu RS. și AV, la domiciliul ultimului din bd.xxxxx, mun.Chișinău, i-a convins pe aceștia să se ocupe toți împreună cu circulația ilicită a substanței psihotrope de tip „amfetamină“ în scop de înstrăinare, promițându-le un câștig bănesc de pe fiecare cantitate care va fi produsă și vândută. RS. și AV fiind interesați de un câștig financiar, au fost de acord să participe la producerea substanțelor psihotrope.

Urmare la aceasta, în scopul producerii substanțelor psihotrope, conform formulei chimice cunoscută de persoana în privința căreia cauza penală a fost disjunsă, a apărut necesitatea obținerii de către ei a substanțelor chimice necesare, din care, în urma unor prelucrări în condiții casnice, urma să fie obținută „amfetamină“. În acest sens, la 14 februarie 2010, RS, cu trenul Chișinău-Moscova s-a deplasat în Federația Rusă, unde de la persoane neidentificate de către organul de urmărire penală, cunoscute persoanei în privința căreia cauza penală a fost disjunsă, a procurat o parte din substanțele chimice necesare, pe care la 18 februarie 2010, le-a transportat în mun.Chișinău și le-a transmis persoanei în privința căreia cauza penală a fost disjunsă. Acesta, la rândul său, le-a depozitat în garajul său amplasat pe adresa mun. Chișinău, str. UU, nr.663.

Luând în considerație că substanțele chimice procurate din Federația Rusă erau o parte din substanțele necesare producerii „amfetaminei“, în grupul criminal organizat a fost atrasă și fosta soție a persoanei în privința căreia cauza penală a fost disjunsă — RD, căreia i-a fost pusă sarcina procurării celorlalte substanțe chimice. Astfel, ultima din magazinul „MICTAN“ amplasat în mun.Chișinău, str.xxxxxx, a procurat alcool izopropilic, hidroxid de sodiu și acid acetic, din diferite farmacii și magazine amplasate în mun.Chișinău a procurat spirt, oțet, termometre pentru mercur, foi de staniol, care erau utilizate la producerea substanței psihotrope „amfetamină“.

Ulterior, persoana în privința căreia cauza penală a fost disjunsă, a pus în sarcina grupului criminal să fie găsit un local în calitate de laborator pentru producerea „amfetaminei“, iar în luna martie 2010, AV a propus în calitate de local pentru dislocarea laboratorului casa unchiului său AV din s.xxxx, r-nul Strășeni. În această perioadă, în activitatea grupului criminal a fost inclus CrAr, care dispunea de mijloc de transport de model „VAZ 2105“, cu n/i xxxxx, înregistrat pe numele tatălui său Crețul Simion și care i-a transportat pe persoana în privința căreia cauza penală a fost disjunsă, RS. și AV cu toate substanțele chimice, utilaj și materiale necesare, în s.Zamciogi, r-nul Strășeni.

Aflându-se în decurs de trei zile în satul Zamciogi, r-nul Strășeni, RS. acordând ajutor persoanei în privința căreia cauza penală a fost disjunsă și lui AV, au preparat o substanță primară, care ulterior urma să fie prelucrată și în final să obțină o cantitate de „amfetamină“. După ce au preparat substanța primară, CrAr, cu automobilul său a transportat persoana în privința căreia cauza penală a fost disjunsă, pe RS. și AV cu toate substanțele chimice, utilajul, materiale necesare și substanța preparată la domiciliul persoanei în privința căreia cauza penală a fost disjunsă, pe adresa în mun. Chișinău, bd.xxxxx. În decurs de câteva zile, RS, acordând ajutor persoanei în



privința căreia cauza penală a fost disjunsă și lui AV, prelucrând substanța primară preparată în s.Zamciogi, au obținut aproximativ un kilogram de substanță psihotropă de tip „amfetamină“.

În scopul prelucrării și obținerii „amfetaminei“ din substanța primară preparată în com.Stăuceni, RS. împreună cu persoana în privința căreia cauza penală a fost disjunsă, fără a informa care este scopul lor, au primit permisiunea de la GușVa, pentru a sta câteva zile în casa părintească a ultimului, amplasată în or. Hîncești, str. xxxxx, care era liberă. Primind permisiunea, tot în perioada lunii iunie 2010, RS.cu mijlocul de transport de model „Mazda 626“, cu n/i xxxxxx, înregistrat pe numele lui RD, împreună cu persoana în privința căreia cauza penală a fost disjunsă, au încărcat din garajul său din str.BBB nr.1, mun.Chișinău, substanțele chimice, utilajul și materialele necesare și s-au deplasat în or. Hîncești. Aici, în decurs de câteva zile, au prelucrat substanța primară și au obținut 500 grame de „amfetamină“. Apoi, au încărcat totul în automobilul de model, Mazda 626“, cu n/i xxxxx și s-au deplasat în mun.Chișinău.

La începutul lunii octombrie 2010, RoDa având același scop de circulație ilicită a substanțelor psihotrope în scop de înstrăinare, din cantitatea de „amfetamină“ primită de la persoana în privința căreia cauza penală a fost disjunsă, a vândut unei persoane nestabilite 150 grame contra sumei de 1500 dolari SUA. O parte din banii câștigați i-a cheltuit pentru necesități personale, iar o parte i-a cheltuit pentru procurarea substanțelor chimice și materialelor necesare pentru producerea „amfetaminei“ împreună cu RS. În acest scop, RoDa a pus la dispoziție automobilul său de model „Mazda“ și a perfectat un certificat de înmatriculare provizoriu pe numele lui RaMar, care este fratele lui RS. și care, fără a fi informat despre scopul real, la cererea lui RoDa și RS, urma să-i ducă în direcțiile necesare lor pentru producerea „amfetaminei“. În continuare, pe parcursul lunii octombrie 2010, RaMar cu automobilul de model „Mazda“, la cererea celor doi, mai întâi i-a transportat la garajul persoanei în privința căreia cauza penală a fost disjunsă, unde RoDa având la dispoziție cheile, l-a descuiat și împreună cu RS. au încărcat în automobil substanțele chimice, utilajul și materialele necesare. Imediat după aceasta, RSaMar i-a transportat în or.Hîncești, la casa părintească a lui GușVa, cu scopul dislocării laboratorului. Având careva suspiciuni, GușVa a refuzat să-i primească, după care, RSaMar i-a transportat înapoi în mun.Chișinău, iar RD, a găsit un alt loc pentru dislocarea laboratorului, și anume s.xxxx, str.xxxxx, al cărui proprietar nu a fost stabilit.

Din motive de securitate au dislocat laboratorul să nu fie observați de vecini. Întorcându-se în mun.Chișinău, RoDaa găsit un alt local, într-un subsol de pe teritoriul unor garajuri din str.xxxx, mun.Chișinău.

În perioada de pregătire a producerii „amfetaminei“ de către RS. și RD, la 19 octombrie 2010, aproximativ la ora 17.30, în cadrul experimentului operativ, cet. ABB, activând sub acoperire, la intersecția str. Bănulescu Bodoni cu str. Mitropolit Dosoftei, mun.Chișinău, s-a întâlnit cu cet. RS, în cadrul căreia acesta din urmă i-a comunicat că într-o perioadă de timp va prepara o cantitate de 500 grame de

„amfetamină“ și când va fi gata, îl va contacta pentru a o realiza la un preț de 4000 dolari SUA.

În acest scop, RS și RD, cu automobilul de model „Mazda“, la volanul căruia s-a aflat RaMar, au transportat substanțele chimice, utilajul și materialele necesare și au dislocat laboratorul în subsolul de pe teritoriul unor garajuri din str.xxxx, mun. Chișinău, al cărui proprietar nu a fost posibil de stabilit. Aici, în decurs de câteva zile, au produs o cantitate de „amfetamină“, fără să fie convinși de faptul că au obținut o substanță calitativă, din motiv că, metoda exactă de producere o cunoștea numai persoana în privința căreia cauza penală a fost disjunsă, care se afla peste hotarele R. Moldova.

În această perioadă de timp, RS împreună cu RD, au contactat-o pe persoana în privința căreia cauza penală a fost disjunsă, care le-a comunicat locul de sub podul amplasat lângă cercul de la intersecția drumurilor ce duc spre r-nul Orhei, r-nul Criuleni și com.Stăuceni unde se afla ascunsă o cantitate de „amfetamină“. RS s-a deplasat în locul indicat de persoana în privința căreia cauza penală a fost disjunsă și a luat un pachet cu „amfetamină“ pe care, la 15 noiembrie 2010, aproximativ la ora 19.00, aflându-se pe str. Trandafirilor, mun. Chișinău, l-a înstrăinat lui ABB, care activa sub acoperire în cadrul experimentului operativ, primind în schimb bani în sumă de 2000 dolari SUA. După finisarea experimentului operativ, RS. a fost reținut de către colaboratorii de poliție.

În procesul efectuării percheziției corporale la RS. au fost depistate mijloacele bănești în sumă de 2000 dolari SUA primiți de la ABB pentru vânzarea „amfetaminei“ și o sacoșă din polietilenă cu 14 fragmente de hârtie, puse câte două pe ele cu substanță de culoare roz.

Tot la 15 noiembrie 2010, la ora 20.35, ABB a predat un pachet cu praf de culoare roz, care a fost procurat de el de la RS, contra sumei de 2000 dolari SUA, în cadrul experimentului operativ, efectuat de către angajații DCCO a DGSO a MAI. Conform concluziei Raportului de expertiză nr.ZXCC din 16.12.2010, substanța sub formă de praf de culoare roză, cumpărată de către ABB de la RS. la data de 15.11.2010 reprezintă „amfetamină“, care se atribuie la substanțele psihotrope. Masa substanței psihotrope (amfetamină) constituie 174 grame, care conform Hotărârii Guvernului nr. 79 din 23 ianuarie 2006 se atribuie la cantități în proporții deosebit de mari.

Substanța lipicioasă de culoare roză din cele 14 fragmente de hârtie, puse câte două, ridicate în urma percheziției corporale a lui RS, reprezintă „amfetamină“, care se atribuie la substanțele psihotrope. Masa substanței psihotrope (amfetamină) constituie 14,95 grame (2,67 + 1,83 + 1,52 + 2,51 + 3,02 + 1,57 + 1,83) grame, care conform Hotărârii Guvernului nr.79 din 23 ianuarie 2006 se atribuie la cantități în proporții deosebit de mari. Tot la 15 noiembrie 2010, ora 22.45, s-a stabilit că RoDa păstra la domiciliul său pe adresa mun.Chișinău, str.Pușkin, ap.kk, un pachetel din foaie de staniol cu praf, produs în perioada anului 2010 de membrii grupului criminal organizat RS. și persoana în privința căreia cauza penală a fost disjunsă, care a fost ridicat în procesul efectuării percheziției în domiciliul ei.

Conform concluziei Raportului de expertiză nr. ABC din 16.11.2010, substanța cu aspect de praf, pachetelul foaie de staniol, ridicată la 15.11.2010 în rezultatul efectuării percheziției la domiciliul lui RD, reprezintă „amfetamină“, care se atribuie la categoria substanțelor psihotrope. Cantitatea substanței psihotrope (amfetamină) alcătuiește 2,30 grame, care conform Hotărârii Guvernului nr.79 din 23 ianuarie 2006 se atribuie la cantități în proporții deosebit de mari.

La 16 noiembrie 2010, aproximativ la ora 00.30, în procesul efectuării percheziției în garajul nr.663 din str.xxxxx, mun.Chișinău, au fost depistate și ridicate o sticlă de culoare cafenie cu capacitatea de 1 litru cu un lichid incolor, o sticlă incoloră cu capacitatea de 1 litru cu un lichid gălbui, o butelie din masă plastică de culoare cafenie cu capacitatea de 1 litru cu un lichid vâscos de culoare cafenie, o sticlă de culoare verzuie cu capacitatea de 0,5 litri cu un lichid de culoare gălbuie, o butelie din masă plastică incoloră cu inscripția „VARNIȚA“ cu capacitatea de 2,5 litri cu un lichid incolor, o butelie din masă plastică incoloră cu capacitatea de 1 litru cu un lichid incolor, două sticle incolore cu capacitățile de 1 litru cu câte un lichid gălbui, o sticlă incoloră cu capacitatea de 1 litru cu un lichid de culoare gălbuie, o sticlă incoloră cu capacitatea de 1 litru cu un lichid incolor, o sticlă cafenie cu capacitatea de 1 litru cu un lichid de culoare galben-intens, o sticlă de culoare cafenie cu capacitatea de 0,5 litri cu un lichid vâscos de culoare gălbuie, patru termose metalice, două cu urme de o substanță de culoare alb-gălbuie cu miros înțepător, trei borcane din sticlă incoloră cu inscripțiile „Althaeae Pulverata“, „Natrii Tetraboras“, „Amylum“ cu urme de substanțe negre-sură asemănătoare cu praful, o sticlă incoloră cu capacitatea de 1 litru cu un lichid de culoare gălbuie, o sticlă de culoare cafenie cu capacitatea de 1 litru cu un lichid de culoare gălbuie, o sticlă incoloră cu capacitatea de 1 litru cu un lichid incolor, un vas din masă plastică de culoare albă cu inscripția „izopropilic“ cu capacitatea de 10 litri fără careva conținut, două tuburi din masă plastică, unul incolor cu capacitate de culoare roz-violetă cu o substanță sub formă de praf de culoare cafenie și celălalt de culoare albastru cu capacitate de culoare albă cu o substanță de culoare cafenie sub formă de bilă, o husă cu instrumente și utilaje de laborator.

Conform concluziei Raportului de expertiză nr.DEF din 16.12.2010, conținutul lichid din 4 sticle, ridicate la data de 16.11.2010 în urma efectuării percheziției în garajul nr.663 din str.xxxxx, mun.Chișinău, reprezintă „acid sulfuric“ care, conform Hotărârii Guvernului nr.1088 din 05.10.2004, se atribuie la precursorii substanțelor stupefiante (narcotice) și preparatelor psihotrope. Cantitatea „acidului sulfuric“ în cele 4 sticle constituie în total 3,4 (1+1+1+0,4) litri.

În practica judiciară s-a constatat că pentru existența componenței de infracțiune prevăzute în art. 217<sup>4</sup> CP al RM nu are relevanță faptul dacă *stupefiantele* sau *substanțele psihotrope* sunt sau nu predestinate scopurilor medicale. Acest aspect însă poate avea semnificație calificativă pentru alte fapte infracționale legate de traficul de droguri, precum ar fi art. 217 alin. (3) lit. c) și art. 217<sup>1</sup> alin. (3) lit. c) CP al RM.

În speță, acțiunile făptuitorului au fost reîncadrate din art. 217 alin. (3) lit. c) CP al RM. În art. 217 alin. (2) CP al RM, deoarece Hotărârile Guvernului RM nr. 1088

din 05.10.2004 și nr. 79 din 23.01.2006, la care face referire acuzarea, nu prevede și lista substanțelor psihotrope sau narcotice a căror circulație în scopuri medicinale este interzisă, adică imputarea inculpatului acestui element calificativ nu are suport juridic.<sup>9</sup>

Sub acest aspect putem concluziona că calitatea de stupefiante și substanțelor psihotrope (Anexa nr. 2), ca entități materiale ale infracțiunii incriminate la art. 217<sup>4</sup> CP al RM, se determină în baza Hotărârii Guvernului nr.79 din 23.01.2006 privind aprobarea *Listei substanțelor stupefiante, psihotrope și a plantelor care conțin astfel de substanțe depistate în trafic ilicit, precum și cantitățile acestora*.

Potrivit art. 134<sup>1</sup> alin. (3) CP al RM: „Prin substanțe psihotrope se înțeleg substanțele înscrise în anexele la Convenția asupra substanțelor psihotrope din 1971 și prevăzute în actele normative ale Guvernului“. În vorbirea curentă, prin substanță psihotropă se are în vedere acea substanță care dispune de o acțiune asupra psihicului, care acționează direct asupra creierului<sup>10</sup>.

În acord cu lit. e), art. 1 al Convenției asupra substanțelor psihotrope din 21.02.1971: „expresia substanță psihotropă se referă la orice substanță, fie că este de origine naturală fie de origine sintetică sau la orice produs natural din tabelele I, II, III sau IV“. Conform lit. r), art. (1) al Convenției contra traficului ilicit de stupefiante și substanțe psihotrope din 20.12.1988: „expresia *substanță psihotropă* desemnează orice substanță de origine naturală sau de sinteză sau orice produs din tabelele I, II, III sau IV ale Convenției din 1971 cu privire la substanțele psihotrope“.

Statele care au aderat la Convențiile din 1961, 1971, 1988<sup>11</sup> se bucură de dreptul de a înainta spre examinare chestiunea includerii anumitor substanțe în listele substanțelor stupefiante sau psihotrope prevăzute de convențiile în cauză și de a dispune de posibilitatea de a stabili restricții de circulație, inclusiv a substanțelor care nu fac parte din listele cuprinse în respectivele convenții. Totuși rămâne important ca măsurile restrictive să fie întemeiate, ca în rezultat să nu fie excluse din circuit preparatele medicamentoase vitale.

9 Decizia CSJ din 17.02.2015, Dosarul nr. 1ra-36/2015. <http://jurisprudenta.csj.md> (accesat 12.12.2022)

10 Dicționarul explicativ al limbii române. Ediția a II-a revizuită și adăugită. Academia Română, Institutul de Lingvistică „Iorgu Iordan“, București: Univers Enciclopedic Gold, 2009, p. 560

11 <http://lex.justice.md/index.php> (accesat 12.12.2022)

**TRIBUNA DOCTORANDULUI**  
**TRIBUNE OF THE POST-GRADUATE STUDENTS**



## ГЕНЕЗИС ПРИЗНАНИЯ ПРАВА НА ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ НА МЕЖДУНАРОДНОМ УРОВНЕ

**Николай ЖЕКОВ**, докторант Молдавского Государственного Университета (ORCID: 0000-0002-4576-6873)

Рецензент: **Виталие ГАМУРАПЬ**, доктор права, доцент

### **THE GENESIS OF RECOGNIZING THE RIGHT TO ACCESS TO INFORMATION ON INTERNATIONAL LEVEL**

*The article analyzes the formation and recognition of the right to access to information in international legal activity. The study of the genesis, transformation and development trends of the right to receive official information is important for understanding the essence and directions of development of this right, which has acquired special significance in the modern world. The article consistently examines the role and significance of the law enforcement practice of international treaty and jurisdictional bodies, the impact of decisions on specific legal situations on the development of normative regulation of the right to receive information of public or other significant public interest. The result of the generalization of international law enforcement is the identification of prospects and trends in the development of the right to access to information in the form of establishing positive obligations for the state aimed at observing the above general civil freedoms and, as a result, improving mechanisms, including institutional ones, guaranteeing the realization of the right to receive information.*

**Keywords:** *information, freedom of information, the right to access information, positive obligations and restrictions, protection of information rights.*

### **GENEZA RECUNOAȘTERII DREPTULUI DE ACCES LA INFORMAȚII LA NIVEL INTERNAȚIONAL**

*Autorul analizează formarea și recunoașterea dreptului de acces la informație în activitatea juridică internațională. Studiul genezei, transformării și tendințelor de dezvoltare a dreptului de a primi informații oficiale este important pentru înțelegerea esenței și direcțiilor de dezvoltare a acestui drept, care a căpătat o semnificație deosebită în lumea contemporană. Autorul examinează în mod consecvent rolul și semnificația practicii de aplicare a legii a tratatelor internaționale și a organelor jurisdicționale, impactul deciziilor asupra unor situații juridice specifice asupra dezvoltării reglementării normative a dreptului de a primi informații de interes public sau de alt interes public semnificativ. Rezultatul generalizării aplicării legii internaționale este identificarea perspectivelor și tendințelor de dezvoltare a dreptului de acces la informație sub forma stabilirii unor obligații pozitive pentru stat care vizează respectarea libertăților civile generale de mai sus și, ca urmare, îmbunătățirea mecanismelor, inclusiv instituționale, care garantează realizarea dreptului de a primi informații.*

**Cuvinte-cheie:** *informare, libertate de informare, dreptul de acces la informație, obligații și restricții pozitive, protecția drepturilor la informație.*

*В статье дается анализ становления и признания права на доступ к информации в международной правовой деятельности. Изучение генезиса, трансформации и тенденций развития права на получение официальной информации важно для понимания сущности и направлений развития данного права, приобретшего особую значимость в условиях современного мира. В работе последовательно исследуются роль и значение правоприменительной практики международных договорных и юрисдикционных органов, влияние решений по конкретным правовым ситуациям на развитие нормативного регулирования права на получение информации представляющий публичный или иной значимый общественный интерес. На примере решений судебно-правовых институтов, надзорных и наблюдательных органов, прежде всего Европейского суда по правам человека, Европейского комитета по социальным правам и Межамериканского суда по правам человека анализируется оказание воздействия на защиту права на доступ к информации и эффективное обеспечение применения международных стандартов и основных правовых актов закрепляющих и гарантирующих права на свободу информации и свободу выражения мнений. Результатом обобщения международного правоприменения является выявление перспектив и тенденций в развитии права на доступ к информации, в виде установления позитивных обязанностей для государства, направленных на соблюдение вышеуказанных общегражданских свобод и как следствие совершенствование механизмов, включая институциональных, гарантирующих реализацию права на получение информации.*

**Ключевые слова:** информация, свобода информации, право на доступ к информации, позитивные обязательства и ограничения, защита информационных прав.

### **Введение**

Существование права на доступ к официальной информации получает все большее признание во всем мире, как на национальном, так и на международном уровне. На национальном уровне право на доступ к информации прослеживается во все большем числе конституций, а с начала 1990-х годов значительно увеличилось число государств, принявших законы о свободе доступа к информации [19]. На международном уровне существование права на доступ к информации часто излагается в международных документах по правам человека; принята первая в истории международная конвенция о доступе к информации [18]; органы по защите прав человека, как региональные, так и глобальные, интерпретируют существующие договоры о правах человека как защищающие право на информацию в различных контекстах.

В центре внимания этой статьи будет признание права на доступ к информации на международном уровне. Право на информацию чаще всего признается международными договорными органами по правам человека как подпадающее под действие права на свободу выражения мнений, хотя иногда такие органы основывают свое признание на праве на информацию об ис-



пользовании других прав, таких как: право на уважение частной жизни; право на справедливое судебное разбирательство; право на жизнь; социальные и экономические права; и право принимать участие в государственных делах.

Актуальность исследования определяется значимостью признания и применения права на доступ к информации.

Право на доступ к информации следует рассматривать как самостоятельное правомочие в содержании публичного права на информацию. Доступ к информации, затрагивающей деятельность органов государственной власти, дает возможность, помимо обеспечения реализации иных конституционных прав, формировать адекватное представление о состоянии государства. Реализуя это право, осведомленное общество вовлекается в дела государства, что укрепляет действенность и эффективность функционирования органов власти. В конечном счете это обеспечивает легитимность публичной власти и определяет уровень доверия к нему гражданского общества и его отдельных представителей.

Цель проводимого исследования заключается в освещении применения в практической плоскости права на информацию в актах органов международного правосудия, становления и эволюционирования правоприменения в контексте мирового опыта регулирования рассматриваемого общегражданского права.

Научная новизна представляемого исследования заключается в синтезировании накопленного мирового опыта становления и развития конституционно-правового регулирования права на доступ к информации в переложении его на современные реалии, для определения перспектив развития данного правового института и возможных перспектив его совершенствования.

Практическая значимость предлагаемого исследования состоит в том, что полученные в результате выводы способны, при их реализации, повлиять на эффективность реализации права граждан на информацию и обеспечение гарантированного доступа к ней.

Методология исследования. Методологическую основу исследования составляет комплекс таких методов познания, как диалектический, системный, формально-юридический, сравнительно-правовой, исторический, логический, метод обобщения. В ходе работы широко применялся системно-структурный подход, используемый для определения места права на информацию в системе субъективных прав и свобод граждан. Формально-юридический метод использовался при изучении международно-правовых актов и стандартов, регламентирующих право на свободу информации. При анализе практики международных юрисдикционных органов использовался системный и сравнительно-правовой методы. Указанные методы познания и системного анализа традиционно используются в области права, политологии, социологии и других общественно-политических дисциплин, В целом методология исследования обусловлена особенностями предмета научного исследования.

### *Изложение основного материала*

Еще несколько десятилетий назад пределы и ограничения свободы слова устанавливались парламентами, правительствами или другими национальными властями и, в конечном счете, тщательно изучались их собственными внутренними судебными органами без какого-либо дополнительного внешнего контроля. Эта «парадигма» значительно изменилась в Европе в связи с принятием Европейской конвенции о правах человека и разработки механизма её правоприменения, в котором Европейский суд по правам человека играет решающую роль. Во внушительном количестве постановлений ЕСПЧ установил, что национальный уровень защиты права на свободу выражения мнений, свободы СМИ и прав журналистов не соответствует требованиям статьи 10 ЕКПЧ. В прецедентном праве Суда подчеркивается, что свобода выражения мнения составляет одну из основных основ демократического общества, и одно из основных условий его прогресса и самореализации каждого человека, в то время как ограничения и санкции требуют соответствующего, уместного и достаточного мотивация. Вмешательство в свободу слова и свободу СМИ может быть оправдано только в том случае, если существует насущная общественная потребность и если вмешательство соразмерно преследуемой цели

До принятия Советом Европы Конвенции о доступе к официальным документам в 2009 г.<sup>1</sup>, международные документы по правам человека не предусматривали прямой защиты права на информацию. Хотя признание права на информацию в международном праве также развивалось медленно, международные органы по правам человека, такие как Комитет ООН по правам человека, Европейский суд по правам человека, Межамериканский суд по правам человека и Европейский комитет по социальным правам признавали существование права на информацию при определенных обстоятельствах. Это неизменно происходило в контексте обеспечения других прав, в том числе гражданских, политических, экономических и социальных. Каждая из этих основ права на информацию будет рассмотрена ниже с целью построения обзора текущего статуса права на информацию в международном праве прав человека.

Возможно, наиболее широкое из прав, на которые опирались в качестве основы права на информацию, — это право на свободу выражения. Каждый международный договор по правам человека защищает это право. Традиционно в центре внимания права на свободу выражения мнений был поставщик информации. Как писал бывший вице-президент Международного суда К. Вирамантри, «либертарианские или либеральные теории... концентрируются на правах говорящего»<sup>2</sup>. С другой стороны, право на информацию имеет в своей основе

1 Convention on Access to Official Documents (CETS No. 205). (18 06 2009 г.). Получено 04 12 2022 г., из Council of Europe: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treaty-num=205>

2 Weeramantry, C. G. (1994). Access to Information: a New Human Right. Asian Yearbook of International Law, 99-103.

потенциального получателя этой информации. Аргумент в пользу включения права на информацию под эгидой свободы выражения мнения заключается в том, что доступ к информации является предварительным условием полного осуществления права на свободу выражения мнений<sup>3</sup>. Важно отметить, что такая информация включает не только то, что поставщик желает предоставить получателю, но также и информацию, которую другие, такие как правительство, не желают предоставлять им.

Таким образом, можно сказать, что право на информацию играет важную роль в осуществлении права на свободу выражения мнений или, как более красочно отметил американский судья Кевин Белл из Гражданского и административного суда штата Виктория в деле «XYZ против полиции штата Виктория»: «Свобода информация находится в крови, которая течет в венах свободы слова»<sup>4</sup>.

Свобода выражения мнений и свобода информации уже давно связаны между собой в международной правозащитной деятельности и документации. Доклады Специального докладчика ООН по вопросам свободы мнений и свободы выражения поддерживают признание права на свободу информации в рамках права на свободу выражения мнений в Международном пакте о гражданских и политических правах. В отчете 1998 г. право искать, получать и распространять информацию упоминается, как налагающее «позитивное обязательство на государства по обеспечению доступа к информации, особенно в отношении информации, находящейся в распоряжении правительства»<sup>5</sup>. Последующие доклады Специального докладчика подтвердили мнение о том, что статья 19 МПГПП включает право на доступ к информации. Например, в Докладе Специального докладчика 2005 года говорится: «Хотя международные стандарты устанавливают лишь общее право на свободу информации, право на доступ к информации, особенно к информации, находящейся в распоряжении государственных органов, легко выводится из выражения «искать получать информацию», содержащейся в статье 19 Всеобщей декларации прав человека и статье 19 МПГПП»<sup>6</sup>.

В 2004 году Специальный докладчик вместе со Специальным докладчиком по свободе выражения мнений Организации американских государств и Ор-

---

3 Beatson, J., & Cripps, Y. (2000). *Freedom of Expression and Freedom of Information: Essays in Honour of Sir David Williams*. Oxford: Oxford University Press.

4 XYZ v Victoria Police [2010] VCAT 255; 33 VAR 1. (16 03 2010 г.). Получено 04 12 2022 г., из Jade: <https://jade.io/article/139315>

5 Report of the Special Rapporteur, Mr. Abid Hussain, submitted pursuant to Commission on Human Rights resolution 1997/26 E/CN.4/1998/40. (28 01 1998 г.). Получено 04 12 2022 г., из United Nations: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G98/103/12/PDF/G9810312.pdf?OpenElement>

6 The right to freedom of opinion and expression. Report of the Special Rapporteur, Ambeyi Ligabo E/CN.4/2005/64. (17 12 2004 г.). Получено 04 12 2022 г., из United Nations: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/106/90/PDF/G0510690.pdf?OpenElement>

ганизации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) опубликовали совместную декларацию, в которой право доступа к информации признается одним из основных прав человека на основе принципа максимального раскрытия информации<sup>7</sup>, а в 2010 г. ЮНЕСКО отметила Всемирный день свободы печати 2010 г., приняв Брисбенскую декларацию, в которой призвала национальные правительства, которые еще не приняли законы о доступе к информации, сделать это «на основе международных стандартов и принципа максимального раскрытия информации»<sup>8</sup>.

В 2011 году Комитет ООН по правам человека опубликовал новое Замечание общего порядка к статье 19 МПГПП<sup>9</sup>, в котором, в отличие от предыдущего<sup>10</sup>, прямо признается, что статья 19 охватывает общее право на доступ к информации, находящейся в распоряжении государственными органами. В Замечании общего порядка, приходя к этой позиции, отмечалось, что в контексте статьи 19, взятой вместе со статьей 25 МПГПП, право принимать участие в публичных делах ранее истолковывалось Комитетом как включающее право средств массовой информации на доступ к информации о по связям с общественностью<sup>11</sup> и право широкой общественности получать материалы средств массовой информации<sup>12</sup>. Комитет далее отметил, что элементы права на доступ к информации рассматриваются в других разделах МПГПП. Было указано, например, что Замечание общего порядка № 16 в отношении статьи 17 Пакта, право на неприкосновенность частной жизни, касается вопроса доступа и изменения персональных данных, касающихся физических лиц<sup>13</sup>,

- 7 Joint Declaration by the UN Special Rapporteur on Freedom of Opinion and Expression, the OSCE Representative on Freedom of the Media and the OAS Special Rapporteur on Freedom of Expression. (06 12 2004 г.). Получено 04 12 2022 г., из OSCE: <https://www.osce.org/files/f/documents/6/f/38632.pdf>
- 8 UNESCO. Brisbane Declaration: Freedom of Information, The Right to Know. (03 05 2010 г.). Получено 04 12 2022 г., из UNESCO: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000193653.locale=es>
- 9 Замечание общего порядка № 34. Свобода мнений и их выражений. (29 07 2011 г.). Получено 04 12 2022 г., из Организация Объединенных Наций: <https://www.ohchr.org/ru/documents/general-comments-and-recommendations/general-comment-no34-article-19-freedoms-opinion-and>
- 10 Замечание общего порядка № 10 - Статья 19 (свобода придерживаться своих мнений). (30 06 1982 г.). Получено 04 12 2022 г., из ООН. База данных договорных органов: [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2FCCPR%2FGEC%2F6627&Lang=ru](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2FCCPR%2FGEC%2F6627&Lang=ru)
- 11 Сообщение по делу Robert Gauthier v. Canada. (07 04 1999 г.). Получено 04 12 2022 г., из Комитет по правам человека: <https://juris.ohchr.org/Search/Details/768>
- 12 Сообщение по делу Mavlonov and Sa'di v. Узбекистан. (19 03 2009 г.). Получено 04 12 2022 г., из Комитет по правам человека: <https://juris.ohchr.org/Search/Details/1486>
- 13 CCPR General Comment No. 16: Article 17 (Right to Privacy). The Right to Respect of Privacy, Family, Home and Correspondence, and Protection of Honour and Reputation . (08 04 1988 г.). Получено 04 12 2022 г., из refworld: <https://www.refworld.org/docid/453883f922.html>

в то время как Замечание общего порядка № 32 в отношении статьи 14 Пакта МПГПП, право на справедливое судебное разбирательство, устанавливает различные права на информацию, которыми обладают лица, обвиняемые в совершении уголовного преступления<sup>14</sup>. Комитет также отметил тот факт, что статья 10 предоставляет заключенным право на доступ к своим медицинским документам [34]. И, наконец, Комитет отметил, в Замечании общего порядка № 31, что лица должны, в соответствии со статьей 2 Пакта, получать информацию об их правах, закрепленных в Пакте в целом<sup>15</sup>.

Замечание общего порядка № 34 уточняет требования, необходимые для реализации права на доступ к информации, охраняемого статьей 19 МПГПП. Стороны Пакта должны как заблаговременно публиковать правительственную информацию, представляющую общественный интерес, так и «вводить в действие необходимые процедуры, с помощью которых можно получить доступ к информации, например, посредством законодательства о свободе информации». Интересно, что в Замечании общего порядка содержится определенная степень детализации содержания такого законодательства, в частности, упоминается необходимость обеспечения своевременной обработки запросов на информацию, объяснения причин отказа в доступе к информации и внедрение системы апелляций. В нем также говорится, что плата за запросы информации не должна быть такой, чтобы создавать необоснованные препятствия для доступа к информации.

Несмотря на эти изменения, касающиеся права на информацию, международные суды по правам человека и наблюдательные органы в течение многих лет не спешат интерпретировать право на свободу выражения мнений как включающее право на информацию. Однако более поздние события указывали на готовность продвигаться к признанию этого права, по крайней мере, в определенных контекстах. В 1999 году Комитет ООН по правам человека в деле Готье против Канады<sup>16</sup>, выразил мнение о том, что статья 19, рассматриваемая вместе со статьей 25 (право на участие в ведении государственных дел), «подразумевает, что граждане, в частности, через средства массовой информации,

14 Замечание общего порядка № 32. Статья 14: Равенство перед судами и трибуналами и право каждого на справедливое судебное разбирательство. (23 08 2007 г.). Получено 04 12 2022 г., из Комитет по правам человека: <https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPRiCAqhKb7yhsrdB0H1l5979OVGGb%2BWPAXhRj0XNTTvKgFHbxAcZSvX1dm5CQ5UJ08IoAaps4uSEAVeuthc7I80FRsRvX4lxiBsEYcDgS5v0CRicuHFIKTax>

15 Замечание общего порядка № 31. Характер общего юридического обязательства, налагаемого на государства участники Пакта. (29 03 2004 г.). Получено 04 12 2022 г., из Комитет по правам человека: <https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPRiCAqhKb7yhsjYoiCfMkoIRv2FVaVzRkMjTnjRO%2Bfud3cPvrcM9YR0iW6TxaXgp3f9kUFpWq%2FhW2wqiYpQ6I1FEwY%2FVgHDwHAKpJxT7UjnikxdJuCz%2FXJcGYVBH8hBPfNCD03GS6t10Ag%3D%3D>

16 Сообщение по делу Robert Gauthier v. Canada. (07 04 1999 г.). Получено 04 12 2022 г., из Комитет по правам человека: <https://juris.ohchr.org/Search/Details/768>

должны иметь широкий доступ к информации и возможность распространять информацию и мнения о деятельности выборных органов и их членов». Это дело вращалось вокруг вопроса о доступе журналиста–заявителя к средствам массовой информации в канадском парламенте, а не о доступе к информации как таковой.

Решение Комитета по правам человека от 2009 года о недопустимости жалобы С.Б. против Кыргызстана<sup>17</sup> было менее обнадеживающим с точки зрения признания права на информацию. Замечание общего порядка № 34 уточняет требования, необходимые для реализации права на доступ к информации, охраняемой статьей 19 МПГПП. Стороны Пакта должны как заблаговременно публиковать правительственную информацию, представляющую общественный интерес, так и «вводить в действие необходимые процедуры, с помощью которых можно получить доступ к информации, например, посредством законодательства о свободе информации». Интересно, что в Замечании общего порядка содержится определенная степень детализации содержания такого законодательства, в частности, упоминается необходимость обеспечения своевременной обработки запросов на информацию, объяснения причин отказа в доступе к информации и внедрение системы апелляций. В нем также говорится, что плата за запросы информации не должна быть такой, чтобы создавать необоснованные препятствия для доступа к информации. Заявитель был правозащитником, который запрашивал информацию о вынесении смертных приговоров в Кыргызстане. Комитет по правам человека отметил, что заявитель не объяснил, «почему именно ему лично понадобилась рассматриваемая информация», и что он просто утверждал, что это вопрос «общественного интереса». Далее Комитет постановил, что в свете этих обстоятельств и «в отсутствие какой–либо другой относящейся к делу информации» жалоба представляет собой *actio popularis* и, следовательно, является неприемлемой.

В 2011 году маятник снова качнулся в пользу права на информацию с решением Комитета по правам человека по делу Токтакунов против Кыргызстана<sup>18</sup>. Комитет установил, что права заявителя, предусмотренные статьей 19, были нарушены отказом властей Кыргызстана, предоставить ему доступ к статистике вынесения смертных приговоров в этой юрисдикции. По вопросу приемлемости Комитет отметил, что запрошенная информация считалась информацией, представляющей общественный интерес, в ряде документов ООН, каждый из которых был либо подписан, либо принят Кыргызстаном. Далее Комитет заявил, что ссылка на право «запрашивать» и «получать» информацию, содержащаяся в статье 19 Конвенции о доступе к официальным документам, включает право отдельных лиц на получение информации, на-

17 Сообщение по жалобе S.B. v. Киргизия. (30 07 2009 г.). Получено 04 12 2022 г., из Комитет по правам человека: <https://juris.ohchr.org/Search/Details/1516>

18 Сообщение по жалобе Toktakunov v. Киргизия. (28 03 2011 г.). Получено 04 12 2022 г., из Комитет по правам человека: <https://juris.ohchr.org/Search/Details/1632>

ходящейся в распоряжении государства, с учетом исключений, предусмотренных в Пакте. Явно отходя от своего подхода в деле SB, Комитет отметил, что «информация должна предоставляться без необходимости доказывать прямую заинтересованность или личную причастность к ее получению, за исключением случаев, когда применяются законные ограничения». Комитет стремился отличить позицию Токтакунова от позиции СБ на том основании, что заявитель по делу Токтакунова был юридическим консультантом правозащитного общественного объединения, и «как таковой его можно рассматривать как обладающего особыми «сторожевыми» функциями по вопросам, представляющим общественный интерес». В свете того факта, что С.Б. был правозащитником, который, как и Токтакунов, стремился получить доступ к информации о смертных приговорах, это различие трудно поддерживать. Комитет пришел к выводу, что заявитель, как отдельный представитель общественности, непосредственно пострадал от отказа властей предоставить ему информацию, и поэтому жалоба является приемлемой.

По существу дела Комитет, отметив, что право на доступ к информации включает в себя право средств массовой информации на доступ к информации о государственных делах и право широкой публики на получение материалов средств массовой информации, постановил, что общественность, ассоциации или частные лица, выполняющие функции «наблюдателя» по вопросам, представляющим законный общественный интерес, нуждаются в такой же защите, как и средства массовой информации, в отношении доступа к информации, находящейся в распоряжении государства. Комитет отметил, что передача информации отдельному лицу может позволить ей распространяться в обществе, так что последнее может ознакомиться с ней, получить к ней доступ и оценить ее, и продолжил: «Таким образом, право на свободу выражения включает защиту права на доступ к информации, находящейся в распоряжении государства...». Комитет пришел к выводу, что государство-участник было обязано либо предоставить автору запрошенную информацию, либо обосновать любые ограничения права на получение информации, находящейся в распоряжении государства, в соответствии со статьей 19(3) Пакта. Комитет установил, что ни одно из ограничений, разрешенных в соответствии со статьей 19(3), не применялось, и, таким образом, было установлено, что Кыргызстан нарушил свои обязательства в соответствии с этой статьей.

На региональном уровне важной вехой в международном развитии права на доступ к информации стал 2006 год, когда Межамериканский суд по правам человека вынес свое решение по делу Клод Рейес против Чили<sup>19</sup>. Дело было возбуждено в связи с запросом на доступ к информации, касающейся проекта

---

19 Case of Claude-Reyes et al. v. Chile. (19 09 2009 г.). Получено 04 12 2022 г., из Corte Interamericana de Derechoc Humanos: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_151\\_ing.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_ing.pdf)

по обезлесению, поданным в Чилийский комитет по иностранным инвестициям группой по защите окружающей среды. Комитет предоставил заявителю часть запрошенной информации, но не принял письменного решения, оправдывающего его отказ раскрыть остальную часть. Непредставление Комитетом всей запрошенной информации и отсутствие письменного ответа Комитета были безуспешно обжалованы заявителем в национальных судах, которые сочли его жалобы неприемлемыми. Заявитель подал жалобу в соответствии с Американской конвенцией о правах человека, утверждая, в частности, что не раскрытие Комитетом по иностранным инвестициям всей запрошенной им информации равносильно нарушению статьи 13 Американской конвенции о правах человека, которая защищает свободу выражения. Межамериканский суд по правам человека установил, что статья 13 Конвенции прямо предусматривая право «запрашивать» и «получать» «информацию», и защищает право всех лиц запрашивать доступ к информации, находящейся в распоряжении государства, за исключениями, допускаемыми ограничениями, установленными в Конвенции. Следовательно, эта статья защищает право лица на получение такой информации и позитивное обязательство государства предоставлять ее.

Более позднее решение Суда по делу Гомеш Лунд против Бразилии<sup>20</sup> расширило сферу действия права на свободу выражения мнений, чтобы способствовать признанию «права на установление истины» о грубых нарушениях прав человека. Дело касалось обжалования законов об амнистии, запрещающих судебное преследование за пытки и убийства, совершенные во время военной диктатуры в Бразилии в 1970–х годах. Суд постановил, что закон «несовместим с Американской конвенцией и не имеет никаких юридических последствий». Право на установление истины о грубых нарушениях прав человека было признано Судом «связанным с правом искать и получать информацию, закрепленным в статье 13 Конвенции»<sup>21</sup>. Бразилия была признана нарушившей право на информацию по статье 13, если рассматривать ее вместе со статьями 8 (обязанность расследовать серьезные нарушения) и 25 (судебная защита прав).

Путь к признанию Европейским судом по правам человека права на информацию как части права на свободу выражения мнений был долгим и тернистым. Некоторые из более ранних решений надзорных органов ЕСПЧ были довольно расширительны в своем подходе к толкованию объема права на свободу выражения мнений. В 1979 году в деле X против Федеративной Республики Германии, суд по правам человека определил: «Из контекста, в котором упоминается право на получение информации... следует, что оно

20 Case of Gomes Lund et. al. (“Guerrilha Do Araguaia”) v. Brazil. (23 11 2010 r.). Получено 04 12 2022 r., из Corte Interamericana de Derechos Humanos: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_219\\_ing.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_ing.pdf)

21 American Convension of Human Rights. (22 11 1969 r.). Получено 04 12 2022 r., из Inter-American Commission of Human Rights: <https://www.cidh.oas.org/basicos/english/basic3.american%20convention.htm>



предусматривает в первую очередь доступ к общим источникам информации ...право на получение информации может при определенных обстоятельствах включать право доступа заинтересованного лица к документам, которые, хотя и не являются общедоступными, имеют особое значение<sup>22</sup>.

В том же году в деле «Санди Таймс против Соединенного Королевства»<sup>23</sup>, оспаривающем вынесение британскими судами судебного запрета на публикацию статьи о скандале с талидомидом, Европейский суд по правам человека постановил, что статья 10 не гарантирует только свободы прессы информировать общественность, но также и «право общественности быть должным образом информированной». Более поздние решения, однако, имели тенденцию к узкому толкованию сферы действия права на свободу выражения мнений применительно к тем, кто ищет информацию. В деле *Leander v Sweden*<sup>24</sup> заявитель жаловался на то, что его права были нарушены при обстоятельствах, когда информация о нем, внесенная в реестр, который ведет Департамент безопасности Швеции, была раскрыта потенциальному работодателю. Полагая, что ему было отказано в должности на основании этой информации, Леандер запросил доступ к информации, чтобы он мог оспорить решение не нанимать его. При рассмотрении его жалобы на то, что его права, предусмотренные статьей 10, были нарушены, суд счел право на получение информации просто негативным, по сути, заявив: «Право на свободу получения информации в основном запрещает правительству ограничивать лицо в получении информации, которую другие желают или могут быть готовы сообщить ему». Суд далее постановил, что «Статья 10, при обстоятельствах, подобных обстоятельствам настоящего дела, не дает лицу права доступа к реестру, содержащему информацию о его личном положении, а также не обязывает Правительство сообщать такую информацию этому лицу».

Однако последующие решения Суда в 1980-х и 1990-х годах уже не использовали этот вариант. В деле *Гаскин против Соединенного Королевства*<sup>25</sup> Суд постановил, что статья 10 не предусматривает обязательства соответствующего государства сообщать заявителю информацию, содержащуюся в документах, хранящихся в государственном органе, о времени, когда он находился в государственной приемной семье. В деле *Guerra v Italy*<sup>26</sup> Суд повторил свое

---

22 Case of X. against the Federal Republic of Germany. (11 10 1979 r.). Получено 04 12 2022 г., из European Court of Human Right: <https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf?library=ECHR&id=001-86040&filename=X.%20v.%20GERMANY.pdf>

23 Case of the Sunday Times c. the United Kingdom. (26 04 1979 r.). Получено 04 12 2022 г., из European Court of Human Rights: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57584>

24 Case of Leander v. Sweden. (26 03 1987 r.). Получено 04 12 2022 г., из European Court of Human Rights: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57519>

25 Case of Gaskin v. the United Kingdom. (07 07 1989 r.). Получено 04 12 2022 г., из European Court of Human Rights: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57491>

26 Case of Guerra and others v. Italy. (19 02 1998 r.). Получено 04 12 2022 г., из European Court of Human Rights: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58135>

мнение о том, что право на свободу получения информации в статье 10 по существу запрещает правительству ограничивать получение лицом информации, которую другие желают или могут быть готовы сообщить ему. Суд постановил, что свобода получать информацию, упомянутая в пункте 2 статьи 10 Конвенции, «не может быть истолкована как возлагающая на государство в обстоятельствах, подобных обстоятельствам настоящего дела, позитивные обязательства распространять информацию по собственной инициативе». Решение по делу Герра не только подтвердило нежелание суда разрешить статье 10 обосновать установление права на доступ к официальной информации, но и подтвердило свое несогласие с использованием статьи 10 для обязательства по распространению информации о государстве, по крайней мере, в конкретных обстоятельствах этого дела<sup>27</sup>.

Ключевым вопросом в установлении права на свободу информации под эгидой права на свободу выражения мнений, гарантированного ЕКПЧ, является то, в какой степени можно сказать, что статья 10 налагает позитивные обязательства. Хотя существование позитивных обязательств по статье 8 уже давно признано<sup>28</sup>, такие обязательства обычно не рассматривались как возникающие по статье 10, хотя в решениях по делу Леандера и Герры имплицитно признавалось, что это может иметь место при определенных обстоятельствах. В более позднем решении Европейского суда по правам человека четко установлено, что позитивные обязательства могут вытекать из права на свободу выражения мнений, изложенного в статье 10: в деле *Özgür Gündem v Turkey*<sup>29</sup> Суд постановил, что подлинно эффективное осуществление права на свободу выражения «не зависит только от обязанности государства не вмешиваться, но может потребовать позитивных мер защиты». Это оставляет открытой возможность того, что статья 10 может быть истолкована как включающая позитивное право на доступ общественности к информации.

После решения Межамериканского суда по правам человека от 2006 года по делу *Клод Рейес против Чили*, в подходе Европейского суда по правам человека к праву на доступ к информации произошел заметный сдвиг. Первым решением, указывающим на изменение отношения, было решение Европейского суда по правам человека о приемлемости дела *Sdruženi Jihočeské Matky* против Чешской Республики<sup>30</sup>. Заявитель, экологическая неправительственная организация, запросил доступ к документам, относящимся к проектированию и строительству

27 *Case of Roche v. the United Kingdom*. (19 10 2005 г.). Получено 04 12 2022 г., из European Court of Human Rights: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-70662>

28 *Case of Marckx v. Belgium*. (13 06 1979 г.). Получено 04 12 2022 г., из European Court of Human Rights: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57534>

29 *Case of Özgür Gündem v. Turkey*. (16 03 2000 г.). Получено 04 12 2022 г., из European Court of Human Rights: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58508>

30 *Case of Sdruženi Jihočeské Matky v. Czech Republic*. (10 07 2006 г.). Получено 04 12 2022 г., из European Court of Human Rights: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-76707>

ядерного реактора. Суд признал жалобу неприемлемой на основании того, что она была «явно необоснованной», поскольку власти представили достаточные основания для отказа в доступе к запрошенным документам. Тем не менее Суд признал, что отклонение запроса заявителя о предоставлении информации равносильно вмешательству в его право на получение информации в соответствии со статьей 10. Это решение имело важное значение с точки зрения установления того, что отказ в запросе на доступ к информации может быть равнозначен вмешательству в право, гарантированное статьей 10.

За этим решением в 2009 году последовало знаменательное решение по делу *Társaság a Szabadság v Hungary*<sup>31</sup>, где Европейский суд впервые постановил, что отказ в доступе к информации является нарушением статьи 10 ЕКПЧ. Заявитель, неправительственная организация по защите гражданских свобод, использовал национальное законодательство о свободе информации в попытке получить доступ к тексту заявления о конституционном пересмотре законов, касающихся преступлений, связанных с наркотиками, поданного в Конституционный суд членом парламента. Решение Конституционного суда об отказе в предоставлении доступа к запрошенному материалу было оставлено в силе национальными судами на том основании, что заявление о пересмотре содержало личные данные члена парламента, доступ к которым был невозможен без согласия автора.

Европейский суд по правам человека постановил, что отказ в доступе представляет собой нарушение прав заявителя в соответствии со статьей 10. Суд начал оценку существа дела, заявив, что он «последовательно признавал, что общественность имеет право получать информацию, представляющую общественный интерес» и что «закон не может допускать произвольных ограничений, которые могут стать формой косвенной цензуры, если власти создадут препятствия для сбора информации». Далее говорилось, что НПО, действующая как общественный наблюдатель, заслуживает такой же защиты своих прав по статье 10, как и пресса. На основании того, что заявитель намеревался внести свой вклад в публичные дебаты, Суд пришел к выводу, что отказ в доступе представлял собой вмешательство в права заявителя, предусмотренные статьей 10. Это вмешательство было признано необоснованным, поскольку оно не соответствовало требованию быть «необходимым в демократическом обществе». Придя к такому выводу, Суд, ссылаясь на свое решение по делу *Sdruženi Jihočeské Matky* против Чешской Республики, отметил, что он «недавно продвинулся в сторону более широкого толкования понятия «свобода получения». В другом решении Европейского суда по правам человека от 2009 года, *Kenedi* против Венгрии<sup>32</sup>, Суд снова постановил, что отказ государства

31 *Case of Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary*. (14 07 2009 r.). Получено 04 12 2022 г., из European Court of Human Rights: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-92171>

32 *Casse of Kenedi v. Hungar*. (26 08 2009 r.). Получено 04 12 2022 г., из European Court of Human Rights: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-92663>

в доступе к информации равносителен вмешательству в право на свободу выражения мнений. Заявитель был историком, проводившим исследование деятельности службы государственной безопасности в 1960–х годах.

Национальные суды вынесли решение в пользу предоставления ему доступа к запрошенной информации, но государство не привело в исполнение судебное решение по этому поводу. Правительство признало, что имело место вмешательство в свободу выражения мнения заявителя, и Суд согласился с тем, что «доступ к первоначальным документальным источникам для законных исторических исследований был важным элементом права заявителя на свободу выражения мнения». Министерство действовало в нарушение национального законодательства, вмешательство не было «предусмотрено законом». Этот вывод избавил от необходимости исследовать, имело ли вмешательство «законную цель» или оно было «необходимым в демократическом обществе», и Суд пришел к выводу, что вмешательство было неоправданным.

И последним в череде решений Европейского суда по правам человека, направленных на признание права на доступ к информации в том объеме, в котором оно признано сегодня, являлось решение по делу *Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary*<sup>33</sup>. Заявителем по делу являлась неправительственная организация, которая следит за соблюдением международных стандартов в области защиты прав человека в Венгрии, представляет интересы жертв предполагаемых нарушений прав человека, содействует обучению и подготовке юристов в Венгрии и за рубежом. Венгерский Хельсинкский комитет в основном отстаивает права соискателей убежища и иностранцев, нуждающихся в международной защите, а также следит за соблюдением прав человека правоохранительными и судебными органами.

В частности, он занимается вопросами, касающимися доступа к правосудию, условий содержания под стражей и эффективной реализации права на защиту. Участвуя в проекте по реформированию системы гарантируемой государством юридической помощи, организация запросила фамилии защитников, выбранных в 2008 году, и количество дел, порученных каждому из них в общей сложности 28 отделениями полиции, находящимся в семи медье. Эта информация запрашивалась с целью продемонстрировать, существовали ли перекося в практике назначения защитников отделениями полиции по спискам, предоставленным коллегиями адвокатов. Организация–заявительница утверждала, что количество порученных защитникам дел — это публичная информация, а значит, фамилии защитников являются данными, подлежащими раскрытию в интересах общества. Два из отделений полиции отказались выполнить просьбу организации–заявительницы, указав, что «фамилии защитников не являются ни публичной информацией, ни данными, подлежащими

---

33 *Case of Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary*. (08 11 2016 r.). Получено 04 12 2022 r., из European Court of Human Rights: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-167828>

раскрытию в интересах общества, поскольку защитники не входят в состав органа, выполняющего государственные, муниципальные или публичные функции. Таким образом, их фамилии являются личными данными, которые согласно закону раскрытию не подлежат». Национальные судебные инстанции поддержали эту позицию.

В решении, принятом по этому делу, Европейский суд отметил, что информация, запрошенная у полиции НПО–заявителем, была необходима ему для завершения исследования функционирования системы государственных защитников, проводимого им в качестве неправительственной правозащитной организации с целью внести свой вклад в обсуждение вопроса, представляющего очевидный общественный интерес. По мнению Суда, отказав заявителю в доступе к запрошенной информации, национальные власти нарушили право НПО на поиск и распространение информации, нарушив таким образом статью 10 Конвенции. Суд установил, в частности, что права государственных защитников на неприкосновенность частной жизни в данном случае не были бы ущемлены. Запрос информации хотя и касался персональных данных адвокатов, но эти данные не находились за пределами общественного интереса.

### ***Выводы***

Законы, регулирующие открытость правительственных документов и процессов, в наши дни имеют характер обычного явления среди демократических стран. Многие государства приняли законы, обеспечивающие доступ к информации, так как обеспечение доступа к правительственным документам и информации является одним из существенных требований к современному правительству.

Доступ к информации содействует обществу в получении знаний и обсуждению множества проблем, обеспечивает важную защиту против злоупотреблений, плохого управления и коррупции, также он может сослужить хорошую роль для правительств, поскольку будет обеспечивать их открытость и прозрачность в процессе принятия ими решений, может помочь в развитии доверия граждан к деятельности правительства и содействовать в развитии гражданского, демократического общества. Рост прозрачности правительств стал ответом на требования гражданских общественных организаций, средств массовой информации и международных организаций.

Создание правового регламентирования реализации права на доступ к информации, следует признать безусловно позитивным явлением и процессом, имеющим эффект с многочисленных точек зрения, в первую очередь с позиции восприятия и осознания гражданским обществом, что данное право не является сугубо декларативным и иллюзорным, а реальным, достижимым и реализуемым в обычной повседневной жизнедеятельности.

Вместе с тем, как любому общественному институту, тем более правовому, системе правового регулирования права на информацию, свойственны опре-

деленные недостатки, требующие корректировок и новаций, обеспечивающих дальнейшее позитивное развитие и совершенствование правового механизма гарантирующего реализацию права человека и гражданина по поиск и получение общественно значимой и личной информации.

Настоящая работа преследует цель анализа процесса восприятия и признания на международном уровне института права на доступ к информации, выявления общепринятых качеств и тенденций в нормативной регламентации данного права, и как следствие предложений путей и вариантов по его дальнейшему совершенствованию.

В настоящее время практически во всех правовых системах развитых стран мира информационным отношениям уделяется огромное внимание. Они объединяют в себе как социальную полезность, так и потенциальную опасность, поэтому требуют детальной регламентации информационной сферы, выработки механизмов, обеспечивающих информационную безопасность личности, общества и государства. Указанный процесс требует надлежащего правового регулирования как основного инструмента упорядочивания современных общественных отношений.

# PROMULGAREA LEGILOR DE CĂTRE PREȘEDINTELE REPUBLICII MOLDOVA

**Serghei SÎRBU**, doctorand, Universitatea de Stat din Moldova (ORCID: 0000-0003-3076-1065)

Recenzent: **Ion POSTU**, doctor în drept, conferențiar universitar

## **PROMOTION OF LAWS BY THE PRESIDENT OF THE REPUBLIC OF MOLDOVA**

*In this article we analyzed the peculiarities of the promulgation of laws by the President of the Republic of Moldova. In this sense, we started from the text of the Constitution and from the interpretations of the Constitutional Court. I found that upon receiving the law for promulgation, the President has the following possibilities: 1) to promulgate the law within the constitutional terms; 2) to ask the Parliament once and for all to re-examine the law; 3) to notify the Constitutional Court for the control of the constitutionality of the received law. At the same time, I pleaded for the interruption of the constitutional term for the promulgation of the law in the event of the notification by the President of the Republic of Moldova of the Constitutional Court for the exercise of a priori control of constitutionality. Finally, we made proposals to improve the constitutional provisions regarding the enactment of laws.*

**Keywords:** laws, draft law, promulgation, attribution, obligation, President of the Republic of Moldova.

*În acest articol am analizat particularitățile promulgării legilor de către Președintele Republicii Moldova. În acest sens am pornit de la textul Constituției și de la interpretările Curții Constituționale. Am constatat că la primirea legii pentru promulgare Președintele are următoarea posibilități: 1) să promulge legea în termenele constituționale; 2) să solicite Parlamentului o sigură dată reexaminarea legii; 3) să sesizeze Curtea Constituțională pentru controlul constituționalității legii primite. Totodată, am pledat pentru întreruperea termenului constituțional pentru promulgarea legii în ipoteza sesizării de către Președintele Republicii Moldova a Curții Constituționale pentru exercitarea controlului a priori de constituționalitate. În cele din urmă, am formulat propuneri de îmbunătățire a prevederilor constituționale referitoare la promulgarea legilor.*

**Cuvinte-cheie:** legi, proiect de lege, promulgare, atribuție, obligație, Președintele Republicii Moldova.

## **Introducere**

În conformitate cu art. 74 alin. (4) din Constituție, Legile se trimit, spre promulgare, Președintelui Republicii Moldova.

Din art. 74 alin. (1) al Legii nr. 797 din 2 aprilie 1996 pentru adoptarea Regulamentului Parlamentului aflăm că Legea se trimite de către Președintele sau de către

unul dintre vicepreședinții Parlamentului spre promulgare Președintelui Republicii Moldova cel târziu în ziua de lucru următoare zilei semnării acesteia.

Corelativ, art. 93 alin. (1) din Constituție prevede că Președintele Republicii Moldova promulgă legile.

Din punct de vedere conceptual, în doctrină se afirmă că „promulgarea este actul prin care Președintele constată că o lege a fost adoptată regulamentar de Parlament. Pentru promulgarea unei legi, Președintele emite un decret, care conferă legii putere deplină, urmând a fi publicată și integrată în sistemul de drept al Moldovei<sup>41</sup>. În mod similar, s-a arătat că „promulgarea reprezintă actul prin care șeful statului autentifică și investește legea adoptată de către Parlament cu autoritate, dispunând publicarea ei în publicația oficială a statului. Prin promulgare, legea devine executorie, capătă astfel forță juridică<sup>42</sup>. În esență, „promulgarea este ultima etapă înainte de publicarea legii, prin care Președintele finalizează procesul legislativ propriu-zis și conferă legii forță obligatorie, pentru că publicarea este un proces tehnic și nu depinde de niciun factor decizional<sup>43</sup>.

După B. Negru și V. Cojocaru, „promulgarea legii nu este un vot nou, ci este un act prin care se recunoaște conținutul autentic al textului care a fost votat de Parlament și se dă dispoziția ca legea să fie publicată în organul de presă oficial (Monitorul Oficial al Republicii Moldova)<sup>44</sup>. Susținem această opinie.

În același timp, R. Popescu susține că „promulgarea vizează legea în ansamblu său, nefiind posibilă promulgarea parțială a unei legi<sup>45</sup>. Într-adevăr, nu ar fi posibilă promulgarea parțială a unor prevederi dintr-o lege. Aici se aplică regula „totul sau nimic“.

### ***Rezultate și discuții***

După aceste clarificări, reținem că la primirea legii pentru promulgare Președintele are următoarea posibilități: 1) să promulge legea în termenele constituționale; 2) să solicite Parlamentului o sigură dată reexaminarea legii; 3) să sesizeze Curtea Constituțională pentru controlul constituționalității legii primite<sup>6</sup>.

Cu privire la *prima* opțiune — să promulge legea în termenele constituționale, în Hotărârea sa nr. 23 din 9 iulie 1998, Curtea Constituțională a menționat că „Promulgarea este acțiunea prin care șeful statului atestă existența legii și impune autorităților publice respectarea și supravegherea executării ei. Deci, Președintele republicii,

1 Negru B., Osmochescu N., Smochină A. et al. Constituția Republicii Moldova. Comentariu. Chișinău: Arc, 2012. p. 334

2 Muraru I. și Tănăsescu E.S. (coord.). Constituția României. Comentariu pe articole, ediția a II-a. București: C.H. Beck, 2019., p. 647; Popescu R.D., Gheorghe A. Producerea efectelor juridice ale actelor normative. În: Revista Transilvană de Științe Administrative, 2012, nr. 2, p. 131.

3 Negru B., Osmochescu N., Smochină A. et al. Op. cit., p. 335

4 Negru B., Cojocaru V. Tehnica legislativă. Chișinău: Tipografia centrală, 1997, p. 42

5 Muraru I. și Tănăsescu E.S. (coord.). Op. cit., p. 679

6 Ibidem, p. 678



semnând un decret de promulgare, verifică, constată și certifică existența legii, votată de Parlament în condițiile cerute de Constituție<sup>7</sup>.

Curtea a precizat că „este necesar să se facă distincție între promulgare, care imprimă legii caracter executoriu, și publicare, care face legea opozabilă. Scopul publicării legilor și altor acte juridice este de a le aduce la cunoștința persoanelor fizice și juridice, de a reglementa raporturile juridice<sup>8</sup>.

În continuare, Curtea a adăugat că „Promulgarea legii este o prerogativă imperativă a Președintelui țării, consacrată în Constituție, și nicio altă autoritate publică în stat nu și-o poate aroga. (...) Exercițiul prerogativei atribuite Președintelui republicii prin art. 93 alin. (1) din Constituție nu este supus altei condiții decât celei care rezultă din textul Legii Supreme. În virtutea caracterului imperativ al dispoziției constituționale, Președintele este obligat să promulge legea adoptată de Parlament pe durata a cel mult două săptămâni de la data înregistrării ei la Președinție sau de la data înregistrării la Președinție în cazul reexaminării ei la cererea Președintelui — art. 93 alin. (2). Dispozițiile art. 93 din Constituție sunt imperative, necondiționate și obligatorii atât pentru Președintele Republicii Moldova, cât și pentru Parlament<sup>9</sup>.

În concepția Curții Constituționale, Președintele este obligat să promulge legea. În același sens, în doctrină s-a arătat că promulgarea nu este, în consecință, o măsură discreționară, șeful statului fiind obligat să promulge legea dacă ea a fost adoptată constituțional, promulgarea fiind urmată de publicarea și de executarea legii<sup>10</sup>.

Totodată, observăm că Președintele Republicii Moldova trebuie să promulge legea într-un interval anumit de timp, mai exact, în termen de două săptămâni. Această concluzie derivă din analiza *per a contrario* a prevederilor art. 93 alin. (2) din Constituție.

Această optică este reflectată și în Hotărârea Curții Constituționale nr. 2b din 2 aprilie 1996 cu privire la interpretarea prevederilor art. 93 alin. (2) din Constituția Republicii Moldova, în care s-a notat că „În norma constituțională menționată (se are în vedere art. 93 alin. (2) din Constituție — n.a.) se prevede că șeful statului trimite legea, la care are obiecții, spre reexaminare Parlamentului în termen de cel mult două săptămâni, evident, și aceasta este logic, că în cazul în care Președintele Republicii Moldova nu are obiecții asupra legii, ea se promulgă de asemenea într-un termen ce nu depășește două săptămâni. Pornind de la această premisă, care este indiscutabilă, (...) șeful statului promulgă în termenul menționat și legile reexamineate de Parlament conform art. 93 alin. (2), indiferent de faptul dacă autoritatea legislativă și-a menținut hotărârea adoptată anterior sau legea a fost modificată în

7 Hotărârea Curții Constituționale nr. 23 din 9 iulie 1998 despre controlul constituționalității Hotărârii Parlamentului nr. 1621-XIII din 2 aprilie 1998 „Privind intrarea în vigoarea unor acte legislative adoptate de Parlament”. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1998, nr. 70/33.

8 Ibidem

9 Ibidem

10 Muraru I. și Tănăsescu E.S. (coord.). Op. cit., p. 679

conformitate cu propunerile Președintelui Republicii Moldova<sup>11</sup>. Susținem această poziție. Ea oferă certitudine.

Totuși, a fi mai oportun ca în art. 93 alin. (1) din Constituție să fie prevăzut expres termenul pentru publicarea legii de două săptămâni. Un exemplu în acest sens îl constituie art. 77 alin. (1) din Constituția României, care prevede că promulgarea legii se face în termen de cel mult 20 de zile de la primire. Așadar, inspirați din acest model de reglementare, propunem următoarea redacție a art. 93 alin. (1) din Constituție: Președintele Republicii Moldova promulgă legile în termen de cel mult 14 zile de la primire.

Cu privire la cea de-a doua opțiune a Președintelui Republicii Moldova — să solicite Parlamentului reexaminarea legii, art. 93 alin. (2) din Constituție prevede că Președintele Republicii Moldova este în drept, în cazul în care are obiecții asupra unei legi, să o trimită, în termen de cel mult două săptămâni, spre reexaminare, Parlamentului. În cazul în care Parlamentul își menține hotărârea adoptată anterior, Președintele promulgă legea.

În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a apreciat că „este firesc ca șeful statului să aibă posibilitatea de a examina legea și de a-și exercita atribuțiile ce îi revin în această calitate, de a asigura buna funcționare a autorităților publice<sup>12</sup>. Astfel, Președintele Republicii Moldova nu trebuie să promulge legea în mod „orbește“.

Conform Curții Constituționale, Președintele poate cere Parlamentului reexaminarea legii pentru orice motive, începând cu inacceptabilitatea unor texte și terminând cu îndreptarea unor erori materiale<sup>13</sup>. Curtea a explicat că termenul „obiecții“ din art. 93 alin. (2) al Constituției Republicii Moldova trebuie înțeles drept o constatare a carențelor din lege<sup>14</sup>.

Ulterior, Curtea a concretizat următoarele: controlul legii exercitat de Președinte în cadrul procedurii de promulgare are la bază trei componente (direcții): de procedură, de oportunitate și de constituționalitate<sup>15</sup>.

11 Hotărârea Curții Constituționale nr. 2b din 2 aprilie 1996 cu privire la interpretarea prevederilor art. 93 alin. (2) din Constituția Republicii Moldova. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1996, nr. 23-24.

12 Hotărârea Curții Constituționale nr. 9 din 26 februarie 1998 privind interpretarea unor prevederi ale art. 93 alin. (2) din Constituție. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1998, nr. 26-27/15.

13 Hotărârea Curții Constituționale nr. 3 din 28 februarie 1996 cu privire la interpretarea articolului 74 alineatele (1) și (2), articolului 93 alineatul (2) și articolului 143 alineatul (1) din Constituția Republicii Moldova. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1996, nr. 16/184.

14 Hotărârea Curții Constituționale nr. 57 din 21 decembrie 1995 cu privire la constituționalitatea Decretului Președintelui Republicii Moldova din 24 august 1995 nr. 270 „Cu privire la Legea nr. 564-XIII din 22 iulie 1995”. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1996, nr. 4/57.

15 Avizul Curții Constituționale nr. 2 din 5 ianuarie 2018 privind constatarea circumstanțelor care justifică interimatul funcției de Președinte al Republicii Moldova pentru exercitarea obligației constituționale de promulgare a unei legi (Sesizarea nr. 1f /2018). În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2018, nr. 33-39.

O poziție similară găsim și în literatura de specialitate: „Președintele poate solicita reexaminarea legii pentru orice motiv — de constituționalitate, legalitate, obiecții de oportunitate, neconformitate cu legislația europeană sau pur și simplu probleme redacționale, de formă sau de fond, vânzând legea în întregime sau doar unele dintre prevederile acesteia”<sup>16</sup>.

De exemplu, a devenit notoriu faptul că Președintele Republicii Moldova a trimis, relativ recent, Parlamentului spre examinare Legea bugetului de stat pentru anul 2022, invocând lipsa avizului pozitiv al Guvernului în privința amendamentului referitor la acordarea judecătorilor Curții Constituționale a sporului cu caracter specific de 100% din salariu pentru realizarea controlului de constituționalitate. Acest argument vizează o critică de neconstituționalitate, deoarece art. 131 alin. (4) din Constituție prevede că orice propunere legislativă sau amendament care atrag majorarea sau reducerea veniturilor bugetare sau împrumuturilor, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare pot fi adoptate numai după ce sunt acceptate de Guvern.

De altfel, există o jurisprudență consolidată a Curții Constituționale, conform căreia adoptarea unei legi cu impact bugetar în lipsa avizului pozitiv al Guvernului conduce la încălcarea procedurii prevăzute de art. 131 alin. (4) și (6) și a art. 6 din Constituție, care obligă autoritățile statului să-și exercite atribuțiile în limitele rigurilor stabilite de Constituție<sup>17</sup>.

Ulterior, în contextul reexaminării Legii bugetului de stat pentru anul 2022, Parlamentul nu și-a menținut hotărârea în privința amendamentului avizat negativ de către Guvern. Acest exemplu ne demonstrează că trimiterea spre reexaminare a unei legi poate preveni o încălcare a Constituției de către Parlament.

Totuși, nu toate legile pot fi trimise spre reexaminare Parlamentului. O asemenea concluzie rezultă din Hotărârea Curții Constituționale nr. 5 din 2 martie 2016 pentru interpretarea articolului 106<sup>1</sup> alin.(1) din Constituția Republicii Moldova (angajarea răspunderii Guvernului), în care Curtea a reținut că „spre deosebire de procedura

16 Muraru I. și Tănăsescu E.S. (coord.). Op. cit., p. 683

17 Hotărârea Curții Constituționale nr. 2 din 28 ianuarie 2014 pentru controlul constituționalității unor prevederi fiscale referitoare la taxele locale (Sesizarea nr. 2a/2014). În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2014, nr. 80-85; Hotărârea Curții Constituționale nr. 11 din 25 martie 2014 pentru controlul constituționalității unor prevederi din Anexa nr.1 la Titlul IV din Codul fiscal, în redacția Legii nr.324 din 23 decembrie 2013 (Sesizarea nr. 20a/2014). În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2014, nr. 115-119; Hotărârea Curții Constituționale nr. 23 din 10 octombrie 2019 pentru controlul constituționalității unor prevederi din Legea nr.172 din 27 iulie 2018 pentru modificarea unor acte legislative și din Legea nr.288 din 15 decembrie 2017 cu privire la modificarea și completarea unor acte legislative (sesizările nr. 142a/2018 și nr. 155a/2018). În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2019, nr. 338-343; Hotărârea Curții Constituționale nr. 8 din 11 martie 2021 privind controlul constituționalității Legii nr.236 din 16 decembrie 2020 privind modificarea unor acte normative și a Legii nr. 240 din 16 decembrie 2020 pentru modificarea unor acte normative (activitatea farmaceutică) (sesizările nr. 214a/2020, nr. 222a/2020, nr. 224a/2020 și nr. 4a/2021). În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2021, nr. 82-85.

legislativă obișnuită, adoptarea proiectului de lege prin angajarea răspunderii Guvernului nu presupune dezbateră proiectului potrivit procedurii legislative ordinare în comisiile de specialitate ale Parlamentului și în plen. În acest caz proiectele sunt supuse unei dezbateri strict politice, având drept consecință menținerea sau demiterea Guvernului prin retragerea încrederii acordate de Parlament<sup>18</sup>.

Ținând cont de particularitățile acestei instituții, Curtea Constituțională a statuat că Președintele Republicii Moldova nu-i poate trimite Parlamentului spre reexaminare, înainte de promulgare, o lege în privința căreia Guvernul și-a angajat răspunderea. În caz contrar, o asemenea posibilitate ar conduce, în fapt, la anularea acestui mecanism constituțional<sup>19</sup>.

Instanța de contencios constituțional a reținut caracterul de excepție al procedurii promulgării unei legi asupra căreia Guvernul și-a angajat răspunderea. Prin urmare, Curtea a decis că prevederile art. 93 alin. (2) din Constituție nu pot fi aplicate în cazul legilor adoptate prin procedura angajării răspunderii Guvernului în fața Parlamentului<sup>20</sup>. Această concepție derivă din specificul angajării răspunderii Guvernului în fața Parlamentului. De altfel, A. Arseni consideră angajarea răspunderii Guvernului ca fiind o metodă de „intervenție” în funcția legislativă a statului<sup>21</sup>. Mai exact, este vorba de atribuția Parlamentului.

După această clarificare, din punct de vedere procedural, Președintele Republicii Moldova este în drept să trimită legile cu obiecțiile sale spre reexaminare Parlamentului printr-un demers scris<sup>22</sup>. Acest demers trebuie înaintat în termen de două săptămâni.

Au existat situații când acest termen a fost încălcat. În Hotărârea sa nr. 57 din 21 decembrie 1995, Curtea Constituțională a constatat că „supunerea de către Președinte cu întârziere spre examinare Parlamentului Republicii Moldova a Legii și obiecțiilor respective a fost determinată de faptul că Președintele a fost în concediu (...) și s-a aflat peste hotarele republicii”<sup>23</sup>. Curtea Constituțională a considerat că în cazul dat termenul de două săptămâni de trimitere Parlamentului a Legii cu obiecțiile la

18 Hotărârea Curții Constituționale nr. 5 din 2 martie 2016 pentru interpretarea articolului 1061 alin.(1) din Constituția Republicii Moldova (angajarea răspunderii Guvernului) (Sesizarea nr.24b/2015). În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2016, nr. 134-139.

19 Ibidem

20 Ibidem

21 Arseni A. Angajarea răspunderii guvernului - metodă de „intervenție” în funcția legislativă a statului. În: Revista Națională de Drept, 2016, nr. 5, p. 2

22 Hotărârea Curții Constituționale nr. 3 din 28 februarie 1996 cu privire la interpretarea articolului 74 alineatele (1) și (2), articolului 93 alineatul (2) și articolului 143 alineatul (1) din Constituția Republicii Moldova. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1996, nr. 16/184.

23 Hotărârea Curții Constituționale nr. 57 din 21 decembrie 1995 cu privire la constituționalitatea Decretului Președintelui Republicii Moldova din 24 august 1995 nr. 270 „Cu privire la Legea nr. 564-XIII din 22 iulie 1995”. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1996, nr. 4/57.

ea spre reexaminare, termen stabilit prin art. 93 alin. (2) al Constituției Republicii Moldova, a fost încălcat din motive întemeiate<sup>24</sup>. După revenirea Președintelui din concediu acest termen a fost respectat<sup>25</sup>.

Din analiza acestei hotărâri, rezultă că termenul prevăzut la art. 93 alin. (1) din Constituție poate fi încălcat din motive întemeiate, iar un motiv întemeiat în acest sens îl constituie faptul aflării Președintelui Republicii Moldova în concediu. Totodată, nu se poate considera că în timpul aflării în concediu Președintele Republicii Moldova își suspenda temporar exercitarea atribuțiilor sale. Și în acest caz el este șef al statului<sup>26</sup>. Așadar, „concediul Președintelui Republicii Moldova nu constituie un motiv pentru care funcția Președintelui Republicii Moldova devine vacantă sau pentru destituirea lui temporară sau delegarea atribuțiilor sale altor persoane oficiale”<sup>27</sup>.

Dacă termenul de două săptămâni pentru promulgare sau pentru înaintare a obiecțiilor a fost încălcat din motive neîntemeiate, atunci va exista o încălcare a art. 93 alin. (2) din Constituție.

Obiecțiile la o lege trimise Parlamentului de către Președintele Republicii Moldova trebuie examinate. În doctrină<sup>28</sup> se vorbește despre „reluarea procedurii legislative”, procedură care are semnificația întârzierii intrării în vigoare a legii, fiind un veto suspensiv pe perioada cât are loc reexaminarea. În plan legislativ, art. 74 alin. (3) din Legea nr. 797 din 2 aprilie 1996 pentru adoptarea Regulamentului Parlamentului stabilește că obiecțiile Președintelui Republicii Moldova se supun examinării conform procedurii prevăzute de prezentul Regulament pentru examinarea amendamentelor, în baza raportului comisiei permanente responsabile de legea reexaminată și, după caz, cu avizul Direcției juridice a Secretariatului Parlamentului.

În orice caz, „obiecțiile șefului statului, indiferent de natura lor, asupra unei legi, nu sunt obligatorii pentru Parlament. Aceasta rezultă din textul art. 93 alin. (2) din Constituție, care prevede dreptul Parlamentului de a-și menține în procesul reexaminării legii hotărârea adoptată anterior. Trimiterea de către Președintele Republicii Moldova a legii, cu obiecțiile sale, spre reexaminare Parlamentului înseamnă, de fapt, refuzul șefului statului de a o promulga”<sup>29</sup>.

Așadar, Parlamentul nu este obligat să-și însușească punctul de vedere al Președintelui Republicii Moldova. Președintele Republicii Moldova nu-și poate impune opinia față de legislativ<sup>30</sup>. Altminteri, Parlamentul s-ar transforma într-o „anexă” a Președinției.

24 Ibidem

25 Ibidem

26 Ibidem

27 Ibidem

28 Muraru I. și Tănăsescu E.S. (coord.). Op. cit., p. 684

29 Hotărârea Curții Constituționale nr. 9 din 26 februarie 1998 privind interpretarea unor prevederi ale art. 93 alin. (2) din Constituție. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1998, nr. 26-27/15.

30 Muraru I. și Tănăsescu E.S. (coord.). Op. cit., p. 684

În ceea ce privește limitele reexaminării legii de către Parlament, prezintă relevanță poziția Curții Constituționale a României: „Parlamentul trebuie să reexamineze toate textele de lege la care face referire cererea Președintelui României, precum și pe cele care au legătură cu acestea, asigurându-se succesiunea logică a ideilor și coerența reglementării. În acest context se impune a fi modificate chiar și unele dispoziții ale legii care nu au fost în mod expres cuprinse în cererea de reexaminare, dar care sunt în mod indisolubil legate de acestea. În cadrul acestei proceduri, în situația în care se dă o altă redactare unor texte sau se completează legea cu noi reglementări, urmează să se asigure corelările necesare dintre textele care au făcut obiectul cererii Președintelui României și celelalte dispoziții ale legii. Pentru aceleași rațiuni, dacă cererea de reexaminare vizează doar aspecte punctuale sau dispoziții concrete din lege, iar, în economia actului normativ, acestea se dovedesc a fi esențiale, întrucât constituie fundamentul reglementării, lipsa lor afectând însăși filosofia actului normativ, apare cu evidență faptul că înlăturarea, eliminarea lor va prejudicia întregul act și va conduce la respingerea legii în ansamblul său”<sup>31</sup>.

Susținem această poziție și în raport cu Legea Supremă a Republicii Moldova. Prin urmare, Parlamentul trebuie să examineze obiecțiile, ținând cont de concepția legii.

În Hotărârea Curții Constituționale nr. 13b din 28 mai 1996 cu privire la interpretarea articolului 93 din Constituția Republicii Moldova se menționează că „obiecțiile Președintelui Republicii Moldova, trimise Parlamentului spre examinare în baza art. 93 din Constituție, se discută de către Parlament și se adoptă sau se resping cu majoritatea de voturi cerută pentru procedura de reexaminare a legii stipulată în Regulamentul Parlamentului în funcție de categoria acesteia, însă numărul de voturi în cazul menținerii hotărârii adoptate anterior nicidecum nu poate fi mai mic decât numărul de voturi cu care s-a votat inițial legea”<sup>32</sup>.

Aproximativ peste doi ani, Curtea Constituțională a decis că Hotărârea sa nr. 13b din 28 mai 1996 cu privire la interpretarea art. 93 din Constituția Republicii Moldova și-a pierdut efectul juridic la 19 decembrie 1996, data intrării în vigoare a Legii pentru adoptarea Regulamentului Parlamentului<sup>33</sup>.

31 Decizia Curții Constituționale a României nr. 63 din 13 februarie 2018 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. I pct. 21 [cu referire la art. 16 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 75/2005 privind asigurarea calității educației] și pct. 26 [cu referire la art. 4 alin. (1) din Legea nr. 288/2004 privind organizarea studiilor universitare] din Legea privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 96/2016 pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniile educației, cercetării, formării profesionale și sănătății, precum și ale legii, în ansamblul său. În: Monitorul Oficial nr. 201 din 6 martie 2018.

32 Hotărârea Curții Constituționale nr. 13b din 28 mai 1996 cu privire la interpretarea articolului 93 din Constituția Republicii Moldova. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1996, nr. 38-39/19.

33 Decizia Curții Constituționale nr. 1a din 26 februarie 1998. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1998, nr. 40-41/18.

În aceste condiții, art. 87 alin. (1) din Legea nr. 797 din 2 aprilie 1996 pentru adoptarea Regulamentului Parlamentului prevede că Legile, hotărârile și alte acte se adoptă de către Parlament cu votul majorității după cum urmează: a) legile constituționale — cu votul a 2/3 din numărul deputaților aleși; b) legile organice — cu votul majorității deputaților aleși, ce constituie votul a cel puțin 51 de deputați; c) legile ordinare, hotărârile și alte acte — cu votul majorității deputaților prezenți. Iar alin. (2) al aceluiași articol stabilește că Procedura menționată la alin. (1) este aplicabilă și în cazul reexaminării legilor la care Președintele Republicii Moldova are obiecții.

Așadar, s-a renunțat la concepția potrivit căreia numărul de voturi în cazul menținerii hotărârii adoptate anterior nicidecum nu poate fi mai mic decât numărul de voturi cu care s-a votat inițial legea.

Prin urmare, în cazul revotării unei legi trimise spre reexaminare este posibil ca aceasta să acumuleze un număr de voturi mai mic decât cel inițial, însă unul suficient în accepțiunea art. 87 alin. (1) din Legea nr. 797 din 2 aprilie 1996 pentru adoptarea Regulamentului Parlamentului.

Potrivit art. 75 din Legea nr. 797 din 2 aprilie 1996 pentru adoptarea Regulamentului Parlamentului, „în cazul în care, după reexaminarea legii, trimise de către Președintele Republicii Moldova în condițiile art. 74 alin. (2), Parlamentul cu votul majorității arătat la art. 87 nu-și menține hotărârea, legea se consideră respinsă (...)”.

În schimb, art. 74 alin. (4) din Legea nr. 797 din 2 aprilie 1996 pentru adoptarea Regulamentului Parlamentului stabilește că „în cazul în care, după reexaminarea legii, Parlamentul menține hotărârea adoptată anterior sau face modificări în lege în conformitate cu obiecțiile Președintelui Republicii Moldova, Președintele este obligat să promulge legea în termen de cel mult 2 săptămâni de la data înregistrării legii în Aparatul Președintelui”.

Așadar, rezultă că Președintele Republicii Moldova nu ar avea dreptul să trimită repetat legea spre reexaminare. Această concluzie este confirmată și de prevederile art. 74 alin. (3) din Legea nr. 797 din 2 aprilie 1996 pentru adoptarea Regulamentului Parlamentului: „Președintele Republicii Moldova poate cere Parlamentului, doar o singură dată, reexaminarea legii pentru orice motive ce fac legea în ansamblu sau o parte a ei inacceptabilă. (...)”.

În același sens, Curtea Constituțională a stabilit că „Președintele Republicii Moldova are dreptul să înainteze obiecții asupra legii votate de Parlament o singură dată, însă nu are drept de veto față de legea adoptată, aceasta fiind prin excelență opera Parlamentului, în calitate de unică autoritate legislativă a statului”<sup>34</sup>. Totuși, art. 93 alin. (2) din Constituție nu prevede expres că Președintele Republicii Moldova are dreptul să înainteze obiecții asupra legii votate de Parlament o singură dată. Pentru a evita incertitudinea, ar fi oportun de specificat acest lucru în textul art. 93 alin. (2)

34 Avizul Curții Constituționale nr. 2 din 5 ianuarie 2018 privind constatarea circumstanțelor care justifică interimatul funcției de Președinte al Republicii Moldova pentru exercitarea obligației constituționale de promulgare a unei legi (Sesizarea nr. 1f /2018). În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2018, nr. 33-39.

din Constituția Republicii Moldova, așa cum este prevăzut, de exemplu, în art. 77 alin. (2) din Constituția României: „Înainte de promulgare, Președintele poate cere Parlamentului, o singură dată, reexaminarea legii“.

Au existat situații când Președintele Republicii Moldova a refuzat să promulge legea în privința căreia Parlamentul și-a menținut hotărârea adoptată anterior. În astfel de situații, Curtea Constituțională a stabilit că:

„42. (...) refuzul Președintelui Republicii Moldova de a-și îndeplini obligația constituțională de promulgare a Legii (...), în privința căreia Parlamentul și-a menținut hotărârea adoptată anterior, constituie o încălcare a normei imperative exprese a articolului 93 din Constituție și, astfel, și a jurământului depus la investirea în funcție. În acest context, Curtea consideră necesar să reitereze Adresa nr. PCC-01/124b din 17 octombrie 2017 formulată Parlamentului de a reglementa răspunderea [inclusiv penală] pentru neexecutarea obligațiilor constituționale și a hotărârilor Curții Constituționale.

43. Prin urmare, având în vedere faptul că Președintele a refuzat în mod deliberat de a-și îndeplini obligația constituțională de promulgare a Legii (...), Curtea reține că, în sensul articolului 91 din Constituție, Președintele se află în imposibilitate temporară, pentru considerente subiective (lipsa voinței), de a-și exercita atribuția în cauză, ceea ce justifică instituirea interimatului funcției pentru asigurarea exercitării acestei obligații constituționale. Or, prin refuzul deliberat al Președintelui de a-și îndeplini obligația constituțională menționată, Președintele s-a înlăturat el însuși de la exercitarea acesteia.

44. Totodată, Curtea reține că, potrivit articolului 91 din Constituție, în cazul în care Președintele Republicii Moldova se află în imposibilitatea temporară de a-și exercita atribuțiile, interimatul se asigură, în ordine, de Președintele Parlamentului sau de Prim-ministru<sup>35</sup>.

Așadar, în opinia Curții Constituționale a Republicii Moldova, refuzul deliberat al Președintelui Republicii Moldova de a-și îndeplini obligația constituțională de promulgare a Legii, în privința căreia Parlamentul și-a menținut hotărârea adoptată anterior, constituia, în sensul articolului 91 din Constituție, imposibilitate temporară de a-și exercita atribuția în cauză. Totodată, acest refuz era privit ca și circumstanță care justifică interimatul funcției de Președinte al Republicii Moldova în cadrul procedurii legislative.

Această soluție a fost aplicată de două ori. În acest sens, facem trimitere la Avizele Curții Constituționale a Republicii Moldova nr. 2 din 5 ianuarie 2018 referitor la promulgarea Legii nr.257 din 22 decembrie 2017 cu privire la completarea Codului audiovizualului al Republicii Moldova<sup>36</sup>, precum și nr. 5 din 10 decembrie 2018<sup>37</sup> referitor la promulgarea Legii nr. 203 din 4 octombrie 2018 pentru modificarea

35 Ibidem.

36 Ibidem

37 Avizul Curții Constituționale nr. 5 din 10 decembrie 2018 privind constatarea circumstanțelor care justifică interimatul funcției de Președinte al Republicii Moldova pentru exercitarea obligației constituționale de promulgare a unei legi (Sesizarea nr. 194f/2018). În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2018, nr. 513-525.



articolului 111 al Codului muncii; a Legii nr. 151 din 4 octombrie 2018 cu privire la transmiterea cu titlu oneros a unui bun imobil; a Codului serviciilor media audiovizuale, adoptat prin Legea nr. 174 din 8 noiembrie 2018; a Legii nr. 219 din 8 noiembrie 2018 cu privire la Inspectoratul General de Carabinieri și a Legii nr. 220 din 8 noiembrie 2018 pentru modificarea și completarea unor acte legislative.

Dar această practică a luat sfârșit ca urmare a pronunțării de către Curtea Constituțională a Republicii Moldova a Hotărârii nr. 23 din 6 august 2020 pentru interpretarea articolelor 89, 91 și 98 alin. (1) din Constituție<sup>38</sup>, prin care Curtea și-a reconsiderat jurisprudența anterioară. Vom analiza această hotărâre într-un alt articol.

Cu privire la cea de-a *treia* opțiune a Președintelui Republicii Moldova — să sesizeze Curtea Constituțională pentru controlul constituționalității legii primite, reținem că în Hotărârea nr. 9 din 14 februarie 2014, Curtea Constituțională a subliniat că:

„64. [...] în conformitate cu prevederile constituționale, Președintele Republicii Moldova poate cere reexaminarea de către Parlament a legii o singură dată, în cazul revotării fiind obligat să o promulge, chiar și în eventualitatea unor dubii asupra constituționalității legii adoptate.

65. Această situație este susceptibilă să genereze un impas constituțional, pentru că, pe de o parte, Președintele Republicii Moldova ar fi obligat să promulge o lege contrară Constituției, încălcând astfel Constituția, iar, pe de alta, ar încălca Constituția și dacă nu ar promulga legea, atentând asupra exercitării puterii legislative.

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

67. Pe de altă parte, având în vedere norma imperativă a articolului 93 din Constituție, Curtea reține că sesizarea în vederea controlului constituționalității legii înainte de publicare nu are incidență directă asupra procedurilor de promulgare, astfel încât, în eventualitatea promulgării legii contestate până la pronunțarea hotărârii Curții Constituționale, controlul *a priori* al constituționalității legii își continuă procedura în cadrul controlului *a posteriori*.“

Din această perspectivă, reiese că Președintele Republicii Moldova poate sesiza Curtea Constituțională chiar și înainte de promulgare a vreunei legi. În același timp, faptul sesizării Curții Constituționale nu reprezintă un impediment pentru promulgarea legii. Prin urmare, este posibil să producă efecte juridice o lege neconstituțională.

Din aceste considerente, ar fi mai oportună întreruperea termenului constituțional pentru promulgarea legii în ipoteza sesizării de către Președintele Republicii Moldova a Curții Constituționale pentru exercitarea controlului *a priori* de constituționalitate.

38 Hotărârea Curții Constituționale nr. 23 din 6 august 2020 pentru interpretarea articolelor 89, 91 și 98 alin. (1) din Constituție (sesizarea nr. 96b/2020). În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2018, nr. 221-225.

### *Concluzii și recomandări*

Ca rezultat al studiului efectuat, am ajuns la următoarele concluzii:

- 1) la primirea legii pentru promulgare Președintele are următoarea posibilități:
  - a) să promulge legea în termenele constituționale; b) să solicite Parlamentului o singură dată reexaminarea legii; c) să sesizeze Curtea Constituțională pentru controlul constituționalității legii primite;
- 2) obiecțiile șefului statului, indiferent de natura lor, asupra unei legi, nu sunt obligatorii pentru Parlament;
- 3) Președintele Republicii Moldova, în cazul trimiterii legii spre reexaminare Parlamentului pentru motive de neconstituționalitate, poate sesiza concomitent Curtea Constituțională, în calitate de unică autoritate de jurisdicție constituțională, în vederea controlului constituționalității legii adoptate;
- 4) faptul sesizării Curții Constituționale nu reprezintă un impediment pentru promulgarea legii. Prin urmare, este posibil să producă efecte juridice o legea neconstituțională.

Generalizând cele menționate mai sus, propunem următoarea redacție a art. 93 „Promulgarea legilor“ din Constituție:

„(1) Președintele Republicii Moldova promulgă legile în termen de cel mult 14 zile de la primire.

(2) Înainte de promulgare, Președintele Republicii Moldova poate cere în cazul în care are obiecții, printr-un demers scris, Parlamentului, o singură dată, reexaminarea legii.

(3) Dacă Președintele Republicii Moldova a cerut reexaminarea legii ori dacă s-a cerut verificarea constituționalității ei, promulgarea legii se face în cel mult 10 zile de la primirea legii adoptate după reexaminare sau de la pronunțarea hotărârii Curții Constituționale, prin care i s-a recunoscut constituționalitatea.“

TRIBUNA EXPERTULUI

TRIBUNE OF THE EXPERT



# КАДАСТР НЕДВИЖИМОГО ИМУЩЕСТВА В РЕСПУБЛИКЕ МОЛДОВА: ТЕКУЩЕЕ СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ (МЕЖДИСЦИПЛИНАРНОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ)

**Ольга Васильевна БУЗУ**, доктор хабилитат экономических наук, конференциар университетар, Технический университет Молдовы,

**Владимир Георгиевич ГУЦУ**, доктор хабилитат социологических наук, доктор философии, профессор, член-корреспондент Украинской академии политических наук,

**Думитру Владимирович ГУЦУ**, магистр публичной администрации

## **REAL ESTATE CADASTRE IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA: CURRENT STATUS AND PROSPECTS (AN INTERDISCIPLINARY STUDY)**

*Shaping and improvement of market infrastructure plays, combined with security of property rights, an important role in the implementation of the national sustainable economic development strategy — to include development of the real estate cadastre, whose information underlies most decisions made in private and public sector regarding prudent use and management of land, securing of property rights to real estate, promoting decentralization policies in respect to public property and public budgets. An up-to-date multipurpose real estate cadastre is discussed applying a synergetic approach that involves consideration of the cadastre's legal, technical, economic, institutional and social aspects. This empirical interdisciplinary study supports the real-estate-cadastre-as-a-system hypothesis.*

**Keywords:** multipurpose cadastre, real estate cadastre, assessment for tax purposes, sociology of the cadastre

## **CADASTRUL IMOBILIAR ÎN REPUBLICA MOLDOVA: STAREA ACTUALĂ ȘI PERSPECTIVE (STUDIU INTERDISCIPLINAR)**

*Un rol important în implementarea strategiei de dezvoltare economică durabilă a statului este atribuit formării și îmbunătățirii infrastructurii pieței, garantării drepturilor de proprietate asupra bunurilor imobile, inclusiv dezvoltării cadastrului imobiliar. Cadastrul bunurilor imobile contribuie la luarea majorității deciziilor în sectorul public și privat prin utilizarea și gestionarea rațională a resurselor funciare, asigurarea drepturilor de proprietate asupra bunurilor imobiliare, promovarea politicii de descentralizare a proprietății publice și a bugetelor publice. Cadastrul multifuncțional modern implică o abordare sinergică a aspectelor juridice, tehnice, economice, instituționale și sociale ale cadastrului. Cercetarea empirică interdisciplinară confirmă ipoteza privind cadastrul bunurilor imobile ca un sistem.*

**Cuvinte-cheie:** cadastru multifuncțional, cadastru bunurilor imobile, evaluare în scopul impozitării, sociologia cadastrului.

*В реализации стратегии устойчивого экономического развития государства важная роль отводится формированию и совершенствованию рыночной инфраструктуры, гарантии прав собственности, в том числе развитию кадастра недвижимого имущества, создающему основу для принятия большинства решений в частном и государственном секторах для рационального использования и управления земельными ресурсами, обеспечения имущественных прав на объекты недвижимого имущества, продвижения политики децентрализации публичной собственности и публичных бюджетов. Современный многофункциональный кадастр недвижимого имущества рассматривается с точки зрения синергического подхода, предполагающего изучение правовых, технических, экономических, институциональных и социальных аспектов кадастра. Эмпирическое междисциплинарное исследование подтверждает гипотезу о кадастре недвижимого имущества как системе.*

**Ключевые слова:** многофункциональный кадастр, кадастр недвижимого имущества, оценка в целях налогообложения, социология кадастра

### **Введение**

Несмотря на катаклизмы национального, регионального и планетарного масштабов, потрясающие в последние годы экономику Республики Молдова и многих стран мира, стратегия устойчивого экономического развития остается основной целью государств и правительств. Устойчивое экономическое развитие для Республики Молдова предполагает сохранение и приумножение национального богатства, обеспечение пропорциональности экономического развития на всей территории страны. В реализации этой стратегии важная роль отводится формированию и развитию рыночной инфраструктуры, в том числе и развитию кадастра недвижимого имущества, создающему основу для принятия большинства решений в частном и государственном секторах для рационального использования и управления земельными ресурсами, обеспечения имущественных прав на объекты недвижимого имущества, продвижения политики децентрализации публичной собственности и публичных бюджетов.

Кадастр недвижимого имущества представляет собой земельно-информационную систему об объектах недвижимого имущества, их правообладателях, оцененной стоимости недвижимого имущества в целях налогообложения. Создаваемый в Республике Молдова кадастр недвижимого имущества является многофункциональным, объединяющим в единой базе данных основные идентификационные характеристики объектов недвижимого имущества — правовые, технические, экономические (стоимостные). Несмотря на то, что создание кадастра недвижимости в Республике Молдова пока еще не завершено, не завершена также регистрация всех видов объектов недвижимости, нуждается в совершенствовании база данных кадастра, однако система регистрации прав на собственность в республике получила высокую оценку на международном уровне. Достаточно отметить сильную позицию Республики

Молдова в ежегодном исследовании Всемирным Банком 189 стран мира *Doing Business* в рейтинге стран Восточной Европы и Центральной Азии по оценке международного индекса регистрации прав собственности.

Данная статья является результатом труда авторского коллектива, выполнившего многосторонние, разноплановые исследования экономических, правовых, институциональных и социологических аспектов развития системы кадастра недвижимого имущества в Республике Молдова. Статья является продолжением исследований авторов, опубликованных в 2004 году в книге «Оценка недвижимого имущества для налогообложения как составная часть кадастра недвижимого имущества», изданной в Кишиневе<sup>1</sup>, в монографии «Кадастр недвижимого имущества в Республике Молдова: опыт междисциплинарного исследования» (2016 г.)<sup>2</sup>, в ряде статей, опубликованных в научных изданиях<sup>3</sup>.

Статья основывается на законодательстве Республики Молдова в области кадастра и оценки недвижимости, на результатах научно-практических исследований в указанных сферах деятельности, в том числе на уникальном эмпирическом исследовании в области социологии кадастра. В работе использованы данные текущего архива Агентства земельных отношений и кадастра Республики Молдова, материалы по внедрению Проекта регистрации и оценки недвижимости, осуществляемого при кредитной поддержке Всемирного Банка, материалы Государственной налоговой службы, данные Всемирного Банка, международных конференций и семинаров по проблемам кадастра и оценки недвижимого имущества.

С использованием научных методов познания рассмотрены достижения, проблемы и перспективы развития кадастра недвижимого имущества в Республике Молдова, вопросы совершенствования его институциональной структуры, особенности оценки недвижимого имущества как составной части многофункционального кадастра. Отдельный раздел посвящен проблемам развития социологии кадастра, социально-экономическим аспектам внедрения новой системы налоговой оценки и развития многофункционального кадастра.

- 1 БУЗУ, О.В., ГУЦУ, В.Г., ГУЦУ, О.В. Оценка недвижимого имущества для налогообложения как составная часть кадастра недвижимого имущества. Кишинев: CEP USM, 2004. — 222 с. ISBN 9975-70-481-6.
- 2 БУЗУ, О.В., ГУЦУ, В.Г., ГУЦУ, Д.В. Кадастр недвижимого имущества в Республике Молдова: опыт междисциплинарного исследования: Монография. — Кишинев: CEP USM, 2016. — 154 с. ISBN 978-9975-71-775-5.
- 3 GUȚU, V., GORGAN, M., GUȚU, D. Privatizarea — premisă obiectivă a creării sistemului cadastral. În: Studia Universitas, nr.8 (28), 2009. — p.50 — 67; БУЗУ, О.В. Современные тенденции развития кадастра недвижимого имущества в Республике Молдова. В: Актуальные проблемы землеустройства, кадастра и природообустройства: Материалы IV Международной научно-практической конференции факультета землеустройства и кадастров ВГАУ (29 апреля 2022 г.). — Воронеж: ФГБОУ ВО Воронежский ГАУ, 2022. — 443 с., с.82-88. ISBN 978-5-7267-1263-5; ГУЦУ, В., ГУЦУ, Д., ГУЦУ, О. Значимость кадастровой информации: опыт исследования. В: Studia Universitas, 2007, №.8, p.269-294.

Статья предназначена для широкого круга специалистов в области кадастра, оценки недвижимости, публичных финансов, представителей органов центрального и местного публичного управления, ученых, преподавателей, докторантов, для всех, кого интересуют вопросы развития кадастра недвижимого имущества. Она также может представлять интерес для специалистов и ученых других стран, где лишь начинается создание основ кадастра недвижимого имущества, планируется внедрение новой системы налогообложения недвижимого имущества, основанной на рыночной стоимости объектов.

### ***Обзор научных исследований по теме работы***

Изучение авторами в течение ряда лет научных основ многофункционального кадастра недвижимого имущества позволило заключить, что в научной литературе исследованы лишь отдельные элементы кадастра недвижимости, особое же внимание уделено геодезии как отдельной науке, землеустройству как научно-практической деятельности, основам теории стоимости. На международном уровне исследования кадастра как системы взаимосвязанных видов деятельности довольно редки. Эти работы хорошо изучены и являются классическими образцами научного осмысления синергического взаимодействия на первый взгляд совершенно различных знаний, видов деятельности и процессов. Теоретические основы современного подхода к созданию земельно-регистрационных систем были заложены перуанским экономистом Эрнандо де Сото в книге «Загадка капитала: почему капитал торжествует на Западе и терпит поражение во всем остальном мире»<sup>4</sup>. В дальнейшем его идеи были поддержаны и развиты рядом ученых, однако большинство исследований проводилось по узкоспециализированной тематике.

Полагаем, что наиболее значимыми публикациями по исследуемой теме за последние три года являются следующие.

Монография «Земельное администрирование и управление территориями в цифровой экономике», изданная в Республике Беларусь<sup>5</sup>. Ее автор Шавров Сергей Алексеевич, кандидат технических наук, в течение многих лет — генеральный директор Национального Кадастрового Агентства Республики Беларусь. Им рассматривается стратегия, готовность, последствия и возможные барьеры цифровой трансформации отрасли, определяемой следующими ключевыми понятиями: управление территориями, управление земельными ресурсами, менеджмент недвижимости, земельное администрирование. Система кадастра недвижимого имущества является основой земельного администрирования. Цифровая экономика снимает трансграничные барьеры и превращает все

4 Де СОТО ЭРНАНДО. Загадка капитала. Почему капитал торжествует на западе и терпит поражение во всем остальном мире. / Пер. с англ. — Москва: ЗАО «Олимп-Бизнес», 2001. — 272 с. ISBN 5 901028-37-6 (рус.).

5 ШАВРОВ, С.А. Земельное администрирование и управление территориями в цифровой экономике. Минск: «Медисонт», 2019. — 294 с. ISBN 978-985-7199-76-1.



страны в единый виртуальный мир. В монографии поэтому особое внимание уделяется международным стандартам в области геоматики, измерений в строительстве, в области массовой и индивидуальной оценки. Очень быстро книга стала популярной на всем постсоветском пространстве, ее переводят на национальные языки, она широко обсуждается и дает импульс для дальнейших исследований.

Книга «Real estate registration and cadastre: a practical guide to preparing, implementing and ensuring sustainability of reforms to property rights registration systems» («Регистрация недвижимого имущества и кадастр: практическое руководство по подготовке, внедрению и обеспечению устойчивости реформ систем регистрации имущественных прав»)⁶. Ее автором является Гавин Адлингтон (Gavin Adlington), посвятивший более 40 лет развитию и распространению уникальной области знаний — регистрации недвижимого имущества и кадастровым системам. С начала 90-х годов прошлого века и до недавнего времени автор с успехом осуществлял руководство проектами по массовой регистрации недвижимого имущества, созданию институциональных систем кадастра более чем в 70-ти странах мира. В 2013 году он был награжден медалью Майкла Баррета, врученной Королевским институтом сертифицированных сервейеров (RICS), за существенный вклад в обеспечение понимания вопросов регистрации объектов недвижимого имущества и земельного управления, кадастра, совершенствование законодательства в этих областях в Великобритании и за рубежом. Отдельные главы книги посвящены вопросам создания правовой среды кадастра, информационным системам кадастра и регистрации недвижимости, развитию информационных услуг. Авторами этих глав являются Т.Лэмб, Р.МакЛарен, Р.Тончовска.

Особенностью книги является ее практическая направленность, ориентация на перспективу, на новые институциональные проекты по развитию систем кадастра и регистрации недвижимости. Заслуживает внимания авторский подход к рассмотрению актуальных вопросов развития кадастра. Представлены характеристики четырех «революций» в области кадастровых измерений — от аэрофотосъемки (в 60-х годах), электронных средств дистанционного измерения (в 70-х годах прошлого века) до глобальных навигационных спутниковых систем (GPS, GLONASS, BeiDOU, Gallileo) и использования дронов.

Актуальный вопрос, характерный для многих профессий на рынке недвижимости, — это перспективы в условиях развития цифровой экономики, в условиях цифровой трансформации управления земельными ресурсами, рынком недвижимости и окружающей средой с использованием данных космических

---

6 ADLINGTON, G., LAMB, T., McLAREN, R., TONCHOVSKA, R. Real Estate Registration and Cadastre: a practical Guide to preparing, implementing and ensuring sustainability of reforms to property rights registration systems. — 2020. E-edition. <https://gadlandreg.com/wp-content/uploads/2021/03/Book-v9.pdf>

аппаратов. Г.Адлингтон<sup>7</sup> находит убедительные аргументы в пользу сохранения профессии кадастровых инженеров в будущем для выполнения сложных задач, в условиях, когда использование инновационных методов ограничено.

Особое значение рассматриваемой тематики на международном уровне было признано RICS (Royal Institute of Chartered Surveyors), организацией, оказывающей влияние на развитие многих профессий, связанных с кадастром и рынком недвижимости, посредством создания соответствующих стандартов профессиональной деятельности, внесшей неоценимый вклад в развитие европейских и международных стандартов. Книга «Регистрация недвижимого имущества и кадастр»<sup>8</sup> была представлена на традиционной рождественской лекции огромной аудитории RICS в конце 2021 года, а также рекомендована для изучения профессионалам в области кадастра и земельного управления всех стран мира.

Перспективы развития земельного администрирования сквозь призму кадастра недвижимого имущества рассматриваются и в других недавно изданных монографиях. В монографии «Земельная реформа: от монополии государства к многообразию форм собственности», изданной в 2021 году, представлен широкий спектр преобразований, предпринятых в контексте земельной реформы в странах Центральной и Восточной Европы (Латвии, Литве, Эстонии, Польше, Молдове, Румынии, России, Словакии, Украине, Казахстане, Азербайджане и Грузии), выполнен сравнительный анализ их результатов, приводятся предложения по дальнейшему развитию земельной реформы<sup>9</sup>.

В области кадастра недвижимого имущества в Республике Молдова выполняется крайне мало научных исследований (Ботнарэнко И.<sup>10</sup>, Хоржан Олег<sup>11</sup>, Зубко Е.<sup>12</sup>) Наиболее значимой является монография И. Ботнарэнко «Cadastrul

7 Ibidem

8 ADLINGTON, G., LAMB, T., McLAREN, R., TONCHOVSKA, R. Real Estate Registration and Cadastre. RICS insight paper, global, 1st edition, November 2021. [https://www.rics.org/globalassets/rics-website/media/knowledge/research/insights/real-estate-registration-and-cadastre\\_november2021.pdf](https://www.rics.org/globalassets/rics-website/media/knowledge/research/insights/real-estate-registration-and-cadastre_november2021.pdf)

9 Land Reform: from state monopoly to property diversity: in 2 volumes. — Samara: Publishing House of the Samara Federal Research Center of the Russian Academy of Sciences. 2021. Volume 1 — 264 p. Volume 2 — 308 p.

10 BOTNARENCO, I. Cadastrul bunurilor imobile în Republica Moldova: teoria, metode, practică / I.Botnarenco. — Ch.: Pontos, 2012 (Tipogr. Reclama). — 484 p. ISBN 978-9975-51-400-2; BOTNARENCO, I. Consolidarea terenurilor agricole în Moldova (teorie, metode, practică.). — Ch.:Pontos, 2009 (F.E.-P. Tipografia Centrală).- 340 p. ISBN 978-9975-72-276-6.

11 ХОРЖАН, О., БУЗУ, О. Преобразование земельных отношений в Республике Молдова (1989 — 2019). В: Земельная реформа: от монополии государства к многообразию форм собственности. Коллективная монография / под общ. ред. В.Н. Хлыстуна. В 2-х томах. — Самара: Издательство Самарского федерального исследовательского центра РАН, 2020, Т.1. — 360 с., с.307-358.

12 ZUBCO, E. Particularitățile metodologice ale reglementării relațiilor funciare agrare în Re-

bunurilor imobile în R.M: teoria, metode, practică»<sup>13</sup>, в которой автором анализируются и описываются теоретические, методико-методологические и практические основы кадастра недвижимого имущества в зависимости от социально-экономических и природных особенностей Республики Молдова. Впервые определено место кадастра в экономике страны, значение информационной системы кадастра в условиях экономических, экологических и социальных информационных приоритетов. В другой монографии этого же автора<sup>14</sup> на системной основе рассматриваются теоретические и практические проблемы в области консолидации земель сельскохозяйственного назначения. Обобщаются результаты внедрения пилотных проектов, сформулирована концепция, структура и этапы процесса консолидации сельскохозяйственных земель.

В области оценки недвижимого имущества в Республике Молдова за последние годы был опубликован ряд монографий, учебников и статей в признанных научных изданиях<sup>15</sup>.

Изучение приведенных выше научных источников позволяет заключить, что остаются пока актуальными определенные темы и направления исследований. Недостаточно проработаны вопросы мониторинга объектов недвижимого имущества, актуализации кадастровых данных, не уделяется должного внимания концептуально-методологическим основам кадастра. Требуется развития концепция оценки недвижимого имущества в целях налогообложения как основы формирования устойчивой финансовой базы социально-экономического развития территорий. Отсутствуют общепризнанные научные обоснования создания многоцелевого кадастра недвижимого имущества, не выполнены в необходимых объемах расчеты экономической и социальной эффективности осуществления оценки в целях налогообложения недвижимости в составе кадастра. Для решения этих проблем необходимо исследование кадастра недвижимого имущества как системы, включающей концептуальные, методологические и институциональные аспекты.

Немаловажное значение в создании многофункционального кадастра не-

---

publica Moldova. Teza prezentată pentru conferirea gradului științific de doctor în științe tehnice. — Chișinău, 2020.

- 13 BOTNARENCO, I. Cadastrul bunurilor imobile în Republica Moldova: teoria, metode, practică / I.Botnarenco. — Ch.: Pontos, 2012 (Tipogr. Reclama). — 484 p. ISBN 978-9975-51-400-2.
- 14 BOTNARENCO, I. Consolidarea terenurilor agricole în Moldova (teorie, metode, practică). — Ch.:Pontos, 2009 (F.E.-P. Tipografia Centrală).- 340 p. ISBN 978-9975-72-276-6.
- 15 ALBU, S., BAJURA, T. Teoria modernă a evaluării patrimoniului. În *Economia și Sociologia*, nr.1, 2010. ISSN 1857-4130; ALBU, S. Valoarea patrimoniului. Problemele aprecierii și gestiunii. Chișinău: UTM, 2009. — 253p. ISBN 978-9975-45-120-8; ALBU, I., ALBU, S., ȚURCANU, N. Analiza factorială a valorii de piață a imobilului rezidențial. Chișinău: UTM, 2007. — 128 p. ISBN 978-9975-9888-5-8; BUZU, O., MATCOV, A. Evaluarea bunurilor imobile: teoria și practica. Chișinău:S.n., 2003 (F.E.P. Tipogr.Centrală). — 428 p. ISBN 9975 -78- 214-0; BUZU, O. Organizarea activității de evaluare. Ediția a doua, Chișinău:S.n., 2002 (F.E.P. Tipogr.Centrală). — 428 p. ISBN 9975 -78- 214-0.

движимого имущества и новой системы налогообложения недвижимости на основе ее рыночной стоимости, принадлежит социологическим исследованиям, проводимым на высоком профессиональном уровне, цель которых — выявление отношения гражданского общества, специалистов, собственников недвижимости, а также представителей центральных и местных органов публичного управления к этой проблеме. Основоположником социологических исследований по данной тематике является доктор хабилитат социологических наук, профессор Владимир Гуцу<sup>16</sup>.

### *Кадастр недвижимого имущества в Республике Молдова: его формирование и развитие*

Кадастр недвижимого имущества представляет собой систематически подерживаемый свод данных об объектах недвижимости на территории страны, основанных на топографической съемке границ участков недвижимой собственности. Во многих развитых европейских странах кадастры недвижимого имущества насчитывают по 300 — 500 лет и служат основой для выполнения анализа землепользования, создания системы управления земельными ресурсами, для оценки в целях налогообложения. В настоящее время в большинстве стран кадастр является частью регистрационной системы.

Основой создания современного многофункционального кадастра недвижимого имущества служит земельный кадастр, являющийся единой, самостоятельной и обязательной системой технического, экономического и правового учета земель, посредством которого осуществляется их установление и регистрация, описание и нанесение на топографические карты и планы всех земельных участков на территории республики, независимо от их назначения и вида собственности<sup>17</sup>.

Земельный кадастр обеспечивает органы центрального и местного публично-го управления, предприятия, учреждения, организации и граждан информацией

- 
- 16 GUȚU, V. Note on Privatisation in Moldova. Economic transition in Russia and the new states of Eurasia (editor V.Kaminski). M.E.Sharpe, Armonk, New York, London, England, 1996. — p.344-353; GUȚU, V., GORGAN, M., GUȚU, D. Privatizarea — premisă obiectivă a creării sistemului cadastral. În: Studia Universitas, nr.8 (28), 2009. — p.50 — 67; БУЗУ, О.В., ГУЦУ, В.Г., ГУЦУ, О.В. Оценка недвижимого имущества для налогообложения как составная часть кадастра недвижимого имущества. Кишинев: СЕР USM, 2004. — 222 с. ISBN 9975-70-481-6; БУЗУ, О.В., ГУЦУ, В.Г., ГУЦУ, Д.В. Кадастр недвижимого имущества в Республике Молдова: опыт междисциплинарного исследования: Монография. — Кишинев: СЕР USM, 2016. — 154 с. ISBN 978-9975-71-775-5; ГУЦУ, В., ГУЦУ, Д., ГУЦУ, О. Значимость кадастровой информации: опыт исследования. В: Studia Universitas, 2007, №.8, p.269 — 294.
- 17 Legea nr. 1247/1992 privind reglementarea de stat a regimului proprietății funciare, cadastrului funciar de stat și monitoringului funciar. În: Monitorul oficial al Republicii Moldova, 1993, nr.002, art.8.

об юридическом статусе земель, о качественных и количественных параметрах земельных участков, о других данных, характеризующих земельные ресурсы.

Согласно данным земельного кадастра на 1 января 2022 года<sup>18</sup>, общая площадь Республики Молдова составила 3 384,9 тыс. гектаров, в том числе 2 260,8 тыс. гектаров сельскохозяйственных земель, состоящих из 1 710,8 тыс. га пахотных земель и 226,4 тыс. га земель, занятых многолетними насаждениями. По видам собственности рассматривают земли государственной публичной собственности, земли, находящиеся в публичной собственности местных органов публичного управления, а также земли, находящиеся в частной собственности. По данным земельного кадастра за 2022 год, земли, находящиеся в государственной публичной собственности, составляют 783,9 тыс. га (23,2%), земли публичной собственности административно-территориальных единиц составляют 698,8 тыс. га (20,6%), земли, находящиеся в частной собственности, составляют 1 902,3 тыс. га (56,2% от общей площади земель в республике).

В Республике Молдова началом создания кадастра недвижимого имущества считается 1998 год, когда был принят Закон о кадастре недвижимого имущества<sup>19</sup>. Идея создания кадастра в Республике Молдова была достаточно прогрессивной, отразившей настрой нового складывающегося демократического общества на прогрессивное развитие, равнение на передовой мировой опыт в сфере регулирования имущественных отношений. С начала 90-х годов, сразу после провозглашения независимости Республики Молдова, началась активная работа по созданию юридической основы, которая регламентировала бы процесс приватизации и права собственности. В тот период в Республике Молдова применялись разные системы учета объектов недвижимого имущества, отсутствовала законодательная база в области регистрации прав на объекты недвижимости, в связи с чем прослеживалась неуверенность по поводу надежности имущественных прав. Существовала сложная система передачи земельных участков в собственность. Система оценки недвижимого имущества не развивалась в течение многих лет, поскольку собственником всех объектов недвижимого имущества, за исключением индивидуальных жилых домов, являлось государство, и оценка стоимости объектов проводилась исключительно в целях учета. В процессе приватизации государственной собственности были выявлены существенные недостатки прежней системы регистрации прав на недвижимость.

В 1996—1997 гг. в Молдове при финансовой поддержке Всемирного Банка и консультативной помощи международных фирм «UMA-GEOМATIC» (Канада) и «ILIS» (Голландия) осуществлялся первый пилотный проект по созданию кадастра недвижимого имущества. В его рамках был разработан проект Закона о

18 Hotărârea Guvernului nr.391/2022 cu privire la aprobarea cadastrului funciar conform situației la 01 ianuarie 2022. În: Monitorul oficial al Republicii Moldova, 2022, nr.178-184, art.457.

19 Legea nr.1543-XIII / 1998 cadastrului bunurilor imobile. În: Monitorul oficial al Republicii Moldova, 1998, nr.44-46, art.318.

кадастре недвижимого имущества, была также разработана методология создания кадастра, изучены различные варианты институциональной системы кадастра. Была разработана и автоматизированная программа регистрации недвижимого имущества и прав на него, интенсивно проводилось обучение специалистов различных областей, связанных с созданием и развитием кадастровой системы. Проект придал импульс развитию и оценочной деятельности в Республике Молдова. Был изучен мировой опыт в этой области и разработана методология индивидуальной оценки недвижимого имущества, согласно которой, помимо описания рыночных подходов к оценке рассматривалась также возможность их применения в условиях становления рынка в Республике Молдова<sup>20</sup>.

Итогом работы пилотного проекта явилось принятие Парламентом Закона о кадастре недвижимого имущества. В контексте данного Закона кадастр недвижимого имущества представляет собой основной кадастр, являющийся единой многофункциональной системой государственной регистрации объектов недвижимого имущества и прав на них, а также стоимостной оценки этих объектов<sup>21</sup>. Целью создания кадастра является идентификация, описание, оценка, регистрация недвижимости и прав на нее; защита государственных и частных интересов в правоотношениях, связанных с недвижимостью; создание системы защиты обладателей имущественных прав на объекты недвижимого имущества; создание открытой системы информирования участников рынка недвижимости, органов публичной власти, в том числе налоговых органов. Главными задачами кадастра являются:

- создание цивилизованного рынка недвижимости, обеспечение гарантий имущественных прав на недвижимость;
- открытость информации кадастра для всех участников рынка недвижимости, органов публичного управления;
- увеличение доходов местных бюджетов и улучшение их структуры посредством установления оптимальных размеров платежей за пользование недвижимостью;
- привлечение инвестиций в недвижимость;
- эффективное и оперативное управление территорией.

Объектами регистрации в системе кадастра являются недвижимость (земельные участки, строения, инженерные сети, другие объекты, неразрывно связанные с землей) и права (право собственности, право пользования, узуфрукт, суперфиции, залог и т.п.).

Предполагалось, что кадастр недвижимого имущества будет создан в период 1998—2010 гг. Первый этап (1998—2003 гг.) предусматривал внедрение новой системы регистрации прав, содействие процессу приватизации земли; развитие

20 ȚURCAN, N., BUZU, O. Metodologia de evaluare a bunurilor imobile. — Chișinău: Institutul de cercetări științifice în domeniul informației tehnico-economice, 1997. — 19 p.

21 Legea nr.1543-XIII / 1998 cadastrului bunurilor imobile.

рынка недвижимости. На этом этапе была разработана законодательная база кадастра, граждане ускоренными темпами наделялись землей, обеспечивалось информационное обеспечение населения, обучение кадров, была создана система кадастровых органов, активно велось создание кадастровой информационной системы. На втором этапе планировалось завершить массовую регистрацию всех видов объектов недвижимого имущества, расположенных на территории Республики Молдова, и выполнить оценку объектов недвижимого имущества в целях налогообложения. Ряд обстоятельств помешали осуществлению в намеченные сроки второго этапа создания кадастра:

- возникновение новых приоритетов в развитии страны отодвинуло создание кадастра на второй план;
- создание кадастра осуществлялось с 1998 года и в общественном сознании, а также в понимании органов центрального публичного управления, стало делом обычным, рутинным и не представляющим какой бы то ни было новизны;
- длительный период создания кадастра в Республике Молдова и связанные с этим финансовые затраты стали вызывать отрицательное отношение к нему государственных лиц, от которых зависело принятие решения о финансировании работ по завершению кадастра;
- в условиях постоянного дефицита средств государственного бюджета чиновники высокого ранга не видели в создании кадастра ощутимой экономической отдачи, а социальные и экономические эффекты считали весьма отдаленной перспективой.

Перечисленные выше причины задержали развитие кадастра в Республике Молдова как минимум на 16 лет, так как в период 2003—2019 гг. выполнение работ по первичной массовой регистрации не финансировалось. Развитие кадастра осуществлялось только по пути селективной регистрации, проводившейся по обращению граждан и экономических агентов. Но даже при этом кадастр недвижимого имущества Республики Молдова является одной из лучших кадастровых систем, созданных в странах СНГ и в Европе. Согласно данным Всемирного Банка, среди 189 стран мира Молдова в течение 2009—2018 гг. постоянно занимала 18-20 место в области регистрации недвижимого имущества. В 2020 году положение Республики Молдова в этом рейтинге несколько ухудшилось: молдавская система регистрации собственности оказалась на 22 месте из 190 стран мира<sup>22</sup>. Тем не менее, основные показатели многофункционального кадастра недвижимого имущества, созданного в Молдове, достаточно высоки (см. табл. 1).

В настоящее время, на промежуточном этапе реализации государственной программы создания кадастра, можно подвести некоторые итоги, сопоставить достигнутое с поставленными целями и задачами.

---

22 Doing Business 2019. // [https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/English/DB2019-report\\_web-version.pdf](https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/English/DB2019-report_web-version.pdf)

Первый и, вероятно, наиболее важный вывод состоит в том, что в Республике Молдова создана система кадастра.

**Таблица 1**  
**Показатели, отражающие систему регистрации недвижимого имущества в некоторых странах в 2019 году**

Критерии сравнения	Место в рейтинге	Количество процедур	Количество дней, необходимых для регистрации	Стоимость регистрации (в % от стоимости объекта недвижимости)	Качество земельного управления
Азербайджан	17	3	5,5	0,1	17,5
Беларусь	5	2	3,0	0,0	23,5
Казахстан	18	3	3,5	0,1	17,0
Латвия	25	4	16,5	2,0	21,5
Литва	3	3	3,5	0,8	28,5
Молдова	22	5	5,5	1,1	22,0
Польша	41	6	3,3	0,3	19,0
Российская Федерация	12	4	1,3	0,1	26,0
Румыния	44	6	14,5	1,3	17,0
США	38	4,4	15,2	2,4	17,6
Украина	63	7	17,0	1,8	14,5
Эстония	6	3	17,5	0,5	27,5

Источник: разработано автором на основе Doing Business 2019<sup>23</sup>

Основные характеристики кадастра недвижимого имущества, созданного в Республике Молдова, следующие<sup>24</sup>.

**Применение системного подхода к созданию кадастра:**

- объекты недвижимости и имущественные права на эти объекты регистрируются в одной системе и в одной организации;
- объектом регистрации являются земельные участки, строения и изолированные помещения;
- применение единых требований к регистрации, кадастровым работам и оценке частной и публичной собственности.

**Ведение кадастра в цифровом виде:**

- центральная база данных кадастра содержит данные обо всех объектах недвижимости, зарегистрированных в стране;

23 Doing Business 2019. // [https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/English/DB2019-report\\_web-version.pdf](https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/English/DB2019-report_web-version.pdf)

24 БУЗУ, О.В. Современные тенденции развития кадастра недвижимого имущества в Республике Молдова. В: Актуальные проблемы землеустройства, кадастра и природообустройства: Материалы IV Международной научно-практической конференции факультета землеустройства и кадастров ВГАУ (29 апреля 2022 г.). — Воронеж: ФГБОУ ВО Воронежский ГАУ, 2022. — 443 с., с.82-88. ISBN 978-5-7267-1263-5



- в кадастре содержится юридическая и техническая информация о 89% всех объектов недвижимости, имеющих в стране;
- обеспечен обмен данными с другими государственными регистрами — Регистром населения, Регистром улиц);
- предоставление данных кадастра осуществляется и по Интернету (электронные государственные услуги).

***Многоцелевой кадастр недвижимого имущества:***

***который:***

- обеспечивает гарантию прав собственности;
- позволяет выполнять массовую оценку недвижимого имущества в целях налогообложения;
- обеспечивает надежной и качественной информацией государственные и муниципальные органы управления, профессиональных участников рынка недвижимости.

***Самоокупаемость кадастра:***

- все затраты, связанные с созданием и развитием кадастра, осуществляются за счет выручки, получаемой от выполнения работ и предоставления услуг.

Среди эффектов, генерируемых кадастром, прежде всего следует назвать создание легальной системы собственности, обеспечение гарантии имущественных прав на недвижимое имущество. Эрнандо Де Сото полагает, что хорошо организованная система легальной собственности позволяет повысить экономический потенциал активов, интегрировать разрозненную информацию, повысить ответственность собственников и ликвидность активов, гарантировать сделки с объектами недвижимого имущества, что, в свою очередь, превращает частную собственность в капитал<sup>25</sup>. Соглашаясь концептуально с этой идеей, отметим, что ключевой синтагмой в приведенном выше утверждении является «хорошо организованная система...». Выполнение исследований и создание кадастра недвижимого имущества возможно исключительно при использовании системного подхода.

Внедрение кадастровых систем в разных странах происходит по-разному. В международной практике применяют два подхода к созданию системы кадастра и регистра прав. Первый подход предполагает формирование единой системы, в которой и кадастр, и регистр прав представляют собой одну систему и осуществляются одним уполномоченным органом. Второй подход предполагает раздельное ведение разными организациями кадастра и регистра прав. В настоящее время в странах СНГ и в странах Центральной Европы созданы различные институциональные структуры кадастра и регистра прав (табл.2).

25 Де СОТО ЭРНАНДО. Загадка капитала. Почему капитал торжествует на западе и терпит поражение во всем остальном мире. / Пер. с англ. — Москва: ЗАО «Олимп-Бизнес», 2001. — 272 с. ISBN 5 901028-37-6 (рус.).

Особенностью институциональной структуры кадастра и регистра прав на недвижимое имущество в странах СНГ и странах Центральной Европы является интегрирование кадастра и регистра в единую систему. Это обеспечивает высокий уровень сопоставимости данных, создание достоверной базы данных для проведения оценки в целях налогообложения, сокращение персонала, экономию технических и других видов ресурсов, а также удобство для потребителей информации, так как вместо двух учреждений следует обращаться только в одно. Единая система кадастра и регистра прав рекомендуется экономической комиссией ООН и подтверждается тенденциями интеграции, характерными для многих стран.

**Таблица 2**  
**Институциональная структура кадастра, регистра прав и оценки**  
**в целях налогообложения**

Страна	Система	Кадастр		Регистрация прав		Оценка	
		учреждение	подчинение	учреждение	подчинение	учреждение	подчин.
Армения	Единая	Государственный департамент кадастра недвижимости	Правительство	Государственный департамент кадастра недвижимости	Правительство	Государственный департамент кадастра недвижимости	Правительство
Беларусь	Единая	Государственный комитет по имуществу	Правительство	Государственный комитет по имуществу	Правительство	Государственный комитет по имуществу	Правительство
Чехия	Единая	Служба геодезии, картографии и кадастра	Правительство	Служба геодезии, картографии и кадастра	Правительство	Не производится	-
Венгрия	Единая	Земельная служба	Министерство сельского хозяйства и регионального развития	Земельная служба	Министерство сельского хозяйства и регионального развития	Не производится	-
Кыргызстан	Единая	Агентство по регистрации прав на недвижимое имущество	Правительство	Агентство по регистрации прав на недвижимое имущество	Правительство	Агентство по регистрации прав на недвижимое имущество	Правительство
Латвия	Раздельная	Государственная земельная служба	Правительство	Суд	Минюст	Государственная земельная служба; муниципалитеты	Правительство

Литва	Единая	Государственный регистр и кадастр	Минсельхоз, Мин. окружающей среды	Государственный регистр и кадастр	Минсельхоз, Мин. окружающей среды	Государственный регистр и кадастр	Правительство
Польша	Раздельная	Местные органы	Главный государственный геодезист	Суд	Минюст	Не производится государством, независимые оценщики	-
Молдова	Единая	Агентство земельных отношений и кадастра	Правительство	Агентство земельных отношений и кадастра	Правительство	Агентство земельных отношений и кадастра	Правительство
Румыния	Раздельная	Национальное агентство по кадастру, геодезии и картографии	Правительство	Бюро по Земельной книге	Минюст	Местные службы по налогам и сборам	Местные органы власти
Россия	Раздельная	Федеральная кадастровая служба	Правительство	Регистрационные палаты	Минюст	Федеральная кадастровая служба	Правительство
Словакия	Единая	Комитет геодезии, картографии и кадастра	Правительство	Комитет геодезии, картографии и кадастра	Правительство	Не проводится	-
Словения	Раздельная	Комитет по геодезии и картографии	Мин.окужающей среды и физического планирования	Суд	Верховный суд	Комитет по геодезии и картографии	Мин. окруж. среды и физического планирования

Источник: составлена на основе<sup>26</sup>.

На основании представленных данных можно сделать вывод о том, что существование единой системы кадастра и регистра прав на недвижимое имущество создает предпосылки для формирования на этой основе также и системы оценки недвижимости для целей налогообложения. Во всех этих случаях внедряется новая система оценки, предполагающая компьютерную массовую

26 БУЗУ, О.В., ГУЦУ, В.Г., ГУЦУ, О.В. Оценка недвижимого имущества для налогообложения как составная часть кадастра недвижимого имущества. Кишинев: CEP USM, 2004. — 222 с. ISBN 9975-70-481; БУЗУ, О.В., ГУЦУ, В.Г., ГУЦУ, Д.В. Кадастр недвижимого имущества в Республике Молдова: опыт междисциплинарного исследования: Монография. — Кишинев: CEP USM, 2016. — 154 с. ISBN 978-9975-71-775-5; ШАВРОВ, С.А., ШУМАНСКИЙ, А.А. Вовлечение прав на землю в гражданский оборот / практическое пособие. — Минск: Тонпик, 2003. — 134 с.

оценку рыночной стоимости объектов. Существование отдельных систем кадастра и регистра прав на недвижимое имущество позволяет рассматривать разные варианты институциональной структуры системы оценки в целях налогообложения. Система оценки может осуществляться той же институциональной структурой, что и система кадастра. Примером являются Государственная земельная служба Латвии и Федеральная кадастровая служба России. В этих системах, на основе базы данных кадастра и с помощью программного обеспечения проводится массовая оценка недвижимого имущества. В Польше оценка для целей налогообложения выполняется независимыми оценщиками по заказу собственников недвижимого имущества. В Румынии оценку для налогообложения объектов недвижимости, принадлежащих физическим лицам, выполняют местные службы по налогам и сборам. Оценка объектов недвижимого имущества, принадлежащего экономическим агентам, выполняют независимые оценщики по заказу собственников этих объектов.

Вторым важным положительным выводом о сути кадастровой системы Республики Молдова является то, что кадастр недвижимого имущества в Республике Молдова является единой многофункциональной системой, объединяющей кадастр, регистрацию прав и оценку недвижимого имущества для налогообложения. Сильной стороной многофункционального кадастра является создание единой базы данных в результате объединения функций кадастра недвижимого имущества и регистрации прав на объекты. При этом достигается сопоставимость данных системы кадастра и системы регистрации; любые изменения в методологии создания базы данных кадастра не требуют межведомственного согласования, а производятся внутри одной системы; единство базы данных требует меньших затрат по ее обслуживанию по сравнению с обслуживанием двух отдельных баз данных; ведение единой базы данных позволяет экономить рабочее время, трудовые и финансовые ресурсы, связанные с ее созданием, обслуживанием, обновлением и обеспечением ее сохранности.

Если экономическая эффективность существования единой системы кадастра достаточно очевидна, то недостатки такой системы менее заметны, однако они существуют и наиболее явно проявляются в социальной сфере. Мощные информационные системы требуют максимально высокой социальной ответственности трудовых ресурсов. Так, случайно (или умышленно) допущенная ошибка может привести к многократному увеличению негативных последствий и как следствие – к утрате имущественных прав на объекты недвижимости.

Во многих странах существование отдельных систем кадастра и регистрации имущественных прав обусловлено традиционным развитием органов центрального управления. В иных странах эта ситуация обусловлена высокой конкуренцией между центральными органами власти и нежеланием создания мощной организации, обладающей всеми рычагами формирования, учета и оценки объектов недвижимого имущества.

Важнейшей проблемой создания системы кадастра является ее финансирование. Анализ международного опыта<sup>27</sup> показывает, что системы кадастра финансируются, в основном, за счет двух источников — государственного бюджета и платежей, поступающих от потребителей услуг системы кадастра. В странах Европы применяются различные способы финансирования кадастровой системы. В 56% стран система кадастра финансируется за счет потребителей, в 42% — частично за счет государства, частично за счет потребителей, и только в 2% стран система кадастра и регистрации прав полностью финансируется исключительно государством<sup>28</sup>.

В Республике Молдова многофункциональный кадастр недвижимого имущества формируется в результате выполнения кадастровых (топографических) работ с последующим сбором данных об объектах недвижимого имущества и их правообладателях и регистрацией этой информации. При этом первичная регистрация объектов недвижимого имущества выполняется за счет средств государственного бюджета, а селективные кадастровые работы с последующей регистрацией объекта и его правообладателя в реестре объектов недвижимого имущества, выполняемые при обращении граждан или экономических агентов, — за счет средств заказчиков. Тарифы для проведения массовой и селективной регистрации и соответствующих им кадастровых работ устанавливаются в абсолютном выражении по специально разработанной методологии и утверждаются Агентством государственных услуг.

### ***Институциональная система кадастра до реформы органов центрального государственного управления 2017 года***

Несомненным достижением системы кадастра недвижимого имущества является создание сети кадастровых органов, включающей орган центрального публичного управления – Агентство земельных отношений и кадастра, специализированное предприятие в области кадастра, и его филиалы (территориальные кадастровые офисы — ТКО). Филиалы предприятия расположены во всех районных центрах Республики Молдова, в муниципиях и городах Чадыр-Лунга и Вулкэнешть. Функции системы кадастровых органов достаточно детально представлены в законодательстве о кадастре.

Агентство земельных отношений и кадастра обеспечивает проведение единой политики в области создания и ведения кадастра и оценки недвижимости в целях налогообложения, организует и контролирует деятельность подведомственных

27 БУЗУ, О.В., ГУЦУ, В.Г., ГУЦУ, О.В. Оценка недвижимого имущества для налогообложения как составная часть кадастра недвижимого имущества; БУЗУ, О.В., ГУЦУ, В.Г., ГУЦУ, Д.В. Кадастр недвижимого имущества в Республике Молдова: опыт междисциплинарного исследования: Монография.

28 Study of Key Aspects of land Registration and cadastral legislation/ UN-ECE CHC-WPLA, HM Land Registry. — London, 2000, part.2, 172 p.

ему организаций, в том числе специализированного предприятия в области кадастра и его филиалов; координирует на межведомственном уровне деятельность, связанную с созданием и ведением кадастра; выполняет другие функции.

Специализированное предприятие в области кадастра накапливает и хранит кадастровую информацию, создает и развивает информационную систему кадастра, является держателем центрального банка данных и осуществляет его администрирование, разрабатывает необходимые инструкции относительно методов ведения кадастровой документации, порядка предоставления кадастровой информации, оценки недвижимого имущества в целях налогообложения; проектирует и устанавливает связь между электронной формой кадастрового регистра и электронными формами других регистров; предоставляет систематизированную кадастровую информацию органам публичного государственного управления, юридическим и физическим лицам.

Филиалы специализированного предприятия в области кадастра (ТКО), в соответствии с законодательством, осуществляют государственную регистрацию объектов недвижимого имущества, составляя для каждого объекта недвижимого имущества кадастровое дело и другие документы, необходимые для ведения кадастра; передают данные реестра в центральный банк данных кадастра; предоставляют кадастровую информацию по запросам потребителей; обеспечивают сохранность и целостность кадастровой информации; выполняют оценку объектов недвижимого имущества в целях налогообложения и другие виды деятельности.

В период 1999—2017 гг. ТКО выполнили регистрацию 5,1 млн. объектов недвижимости, из которых более 3,5 млн. объектов — методами массовой регистрации. За указанный период зарегистрировано 3,753 млн. земельных участков сельскохозяйственного назначения, из которых 2,8 млн. участков зарегистрировано методами массовой регистрации; 710 тысяч индивидуальных жилых домов с приусадебными участками в городах и в сельской местности, 335 тысяч квартир. В общем количестве зарегистрированных объектов недвижимости удельный вес земельных участков составил 73,4%; жилых домов с приусадебными участками — 11,65%; квартир в многоэтажных жилых домах — 5,72%, других объектов — 1,3%<sup>29</sup>.

Система ТКО охватывает всю территорию республики. По состоянию на 01.04.2016 года в системе было занято 1123 человека, из которых 42% работали в столице республики. Один кадастровый офис обслуживал в среднем 107 тысяч человек, что соответствовало ситуации, сложившейся во многих странах Восточной Европы<sup>30</sup>.

Работы по созданию кадастра недвижимого имущества продолжаются. Исходя из приведенных выше данных, можно сделать выводы о том, что в

29 Datele din arhivele Agenției Relații Funciare și Cadastru.

30 Ibidem

Республике Молдова создана система регистрации объектов недвижимого имущества и прав, связанных с этими объектами. Создана также юридическая основа функционирования рынка недвижимости. Количество сделок с объектами недвижимого имущества из года в год увеличивается, чему в немалой степени способствует кадастр недвижимого имущества как гарант прав на недвижимость и правомерности совершаемых сделок. Разработана автоматизированная информационная система «LegalCad» как совокупность локальных баз данных об объектах недвижимости и их правообладателях. Данные об объектах недвижимого имущества, зарегистрированных в реестре, признаются достоверными. ТКО несут ответственность за правильность и безопасность данных кадастра недвижимого имущества.

В 2006 году в Республике Молдова была проведена институциональная реформа кадастровых органов, суть которой состояла в создании единого специализированного предприятия в области кадастра. Если ранее ТКО были государственными предприятиями со всеми необходимыми атрибутами и действовали на принципах полного хозяйственного расчета, то с 2006 года они были преобразованы в филиалы единого государственного предприятия «Кадастр», что способствует более эффективному управлению ими. Единая система кадастровых органов, управляемая из центра, позволяет оперативно внедрять новые методики и техники выполнения кадастровых работ, единообразно выполнять эти работы, обеспечивает единую систему оплаты труда.

Формирование в системе кадастра недвижимого имущества его экономической составляющей способствует повышению функциональности кадастровой системы. Оценка недвижимого имущества в целях налогообложения использует информационную систему и базу данных кадастра для последующего создания нового слоя данных — технических характеристик объектов недвижимого имущества и их стоимостей. В соответствии с технологией выполнения работ, оценка недвижимого имущества в целях налогообложения может выполняться только после проведения идентификации объектов недвижимости и их правообладателей и с последующей обязательной регистрацией объектов недвижимости в системе кадастра. В ходе регистрации объектов недвижимости создается юридическая часть кадастра недвижимого имущества, в которой содержится следующая информация о каждом объекте недвижимости: уникальный кадастровый номер объекта, адрес и назначение объекта, информация о собственнике, о правах на объект недвижимого имущества. В процессе осуществления массовой оценки информация кадастра недвижимого имущества дополняется физическими и экономическими характеристиками оцениваемых объектов, а после выполнения оценки заполняется экономическая составляющая кадастра (ValueCad). В результате взаимодействия этих систем кадастровая база данных становится более полной и достоверной. В целом созданная система многофункционального кадастра позволяет обеспечивать налоговые органы достоверными данными о налогооблагаемой стоимости объектов недвижи-

мого имущества. Взаимосвязь системы кадастра и системы налогообложения недвижимости представлена в таблице 3.

**Таблица 3**  
**Взаимосвязь регистрации, оценки и налогообложения недвижимости**

Типы объектов недвижимого имущества	Количество объектов	Массовая первичная регистрация (период проведения)	Дата оценки для налогообложения	Новая система налогообложения (год внедрения)
Квартиры	415 000	2000—2002	1 июня, 2004	2007
Индивидуальные жилые дома в городах	162 000	2001—2003	1 июня, 2005	2007
Гаражи	67 000	2006—2007	1 июня, 2007	2007
Коммерческие и промышленные объекты	172 000	Регистрация в процессе оценки	1 июня, 2009	2010
Земли сельскохозяйственного назначения — всего:	3 964 000			
в т.ч.:				
— с расположенными на них строениями	10 000	2009-2010	1 июня, 2011	2012
— огороды	844 000	Не завершена	Не выполнена	—
— земельные участки с сезонными домами	80 000	2006-2007	1 июня, 2007	—
— земли сельскохозяйственного назначения	3 000 000	1998-2003	Не выполнена	—
Индивидуальные жилые дома в селах	900 000	Выполнена частично	Не выполнена	—
Объекты недвижимого имущества специального назначения, другие объекты	120 000	Спорадическая регистрация	Не выполнена	—
Всего:	5 800 000	5 075 000 (87, 5%)	928 000 (16, 0%)	

*Источник:* составлена на основании данных Агентства земельных отношений и кадастра, 2022 год



Оценка недвижимого имущества как составная часть кадастра имеет в настоящее время переходный характер. Кадастровые органы выполняют оценку недвижимого имущества в целях налогообложения, используя две системы оценки. Новая система оценки для целей налогообложения, предусматривающая определение оцененной (рыночной) стоимости недвижимости, внедряется с 2004 года поэтапно, для отдельных категорий объектов недвижимого имущества. Одновременно с новой применяется и прежняя система оценки в целях налогообложения объектов недвижимости, не зарегистрированных в системе кадастра, предусматривающая определение остаточной восстановительной стоимости зданий и сооружений без учета местоположения объекта

Еще одним недостатком инвентаризационной оценки недвижимого имущества являлся ее полный отрыв от реальной рыночной ситуации. Инвентаризационная стоимость объектов недвижимости, для которых еще не выполнена рыночная оценка, используется также для расчета гонораров нотариусов, определения суммы государственной пошлины, уплачиваемой за осуществление сделок по объектам недвижимого имущества, как стоимостная база для расчета налога на прирост капитала.

Государство предпринимало различные меры по обновлению инвентаризационных стоимостей для различных целей (расчета гонораров нотариусов, расчета тарифов на услуги ТКО). В настоящее время, при выполнении сделок по объектам недвижимого имущества коммерческого и промышленного назначения, а также по объектам жилой недвижимости для расчета гонораров нотариусов при удостоверении сделки, требуется представление отчета о рыночной стоимости объекта, выполненного сертифицированным оценщиком. При определении величины тарифов на услуги ТКО, в случае, когда эти тарифы носили переменный характер и устанавливались в зависимости от стоимости объекта недвижимого имущества, к инвентаризационной стоимости объекта применялись повышающие коэффициенты, отражавшие уровень развития населенного пункта. Эти меры носили временный характер, не были понятны участникам сделок по объектам недвижимого имущества, а применяемые коэффициенты не были обоснованными. Поэтому к концу 90-х годов сформировался вполне определенный вектор дальнейшего развития оценки в целях налогообложения — определение рыночной стоимости в качестве налогооблагаемой базы. Изучение опыта стран Западной Европы, Северной Америки, многих стран Латинской Америки и Азии убедительно доказало, что только переход к рыночной стоимости как основе налогообложения недвижимости может стимулировать эффективное управление земельными ресурсами, способствовать увеличению местного бюджета, обеспечивать развитие инфраструктуры городов и отдельных регионов страны.

Выводы: в результате предпринятого анализа современного состояния и основных характеристик кадастра недвижимого имущества в Республике Молдова, можно заключить, что созданная система кадастра соответствует

современным критериям многофункциональности, системности, самокупаемости. Перспективами дальнейшего развития системы кадастра недвижимого имущества является повышение уровня его цифровизации, увеличение спектра предоставляемых электронных услуг, сокращение времени, необходимого для регистрации сделок по объектам недвижимости.

Важным перспективным направлением является цифровая трансформация кадастровой инженерии, земельного надзора, оценки недвижимого имущества (в первую очередь в целях налогообложения), при сохранении приоритетной роли сертифицированных специалистов.

### ***Реформа органов центрального публичного управления 2017 года и ее влияние на систему кадастра***

В последние годы институциональная система кадастра и земельного управления претерпела существенные изменения. Начиная с 2017 года в Молдове осуществляется реформа органов центрального отраслевого управления, которая, преследуя вполне разумные задачи по оптимизации государственного управления Республики Молдова, сокращению количества министерств, исключению дублирующих функций, сокращению количества государственных чиновников, не по всем аспектам была хорошо продумана и экономически обоснована.

В области земельного администрирования прежде всего была нарушена система кадастровых органов. В 2017 году, при создании новой структуры — Агентства государственных услуг, государственное предприятие «Кадастр» было передано из подчинения Агентства земельных отношений и кадастра новому Агентству<sup>31</sup>. При этом предприятие утратило свой юридический статус и было преобразовано в департамент Агентства государственных услуг. Территориальные кадастровые офисы — филиалы предприятия «Кадастр», были преобразованы в территориальные кадастровые службы с сохранением прежних функций. Эти институциональные изменения привели к разрыву технологических и функциональных связей с Агентством земельных отношений и кадастра. Таким образом, существенно замедлились и стали менее эффективными информационные потоки между органом, разрабатывающим политику, стратегии и программы развития в области кадастра, и органом, отвечающим за ведение многоцелевого кадастра недвижимого имущества и выполнение работ по оценке в целях налогообложения.

Подобное разрушение технологических связей произошло и при формировании новой структуры — Агентства государственной собственности, функции которого были существенно расширены за счет передачи в

---

31 Legea nr.136/2017 cu privire la Guvern. În: Monitorul oficial al Republicii Moldova, 2017, nr.252, art.412.

подчинение этой структуре всех государственных предприятий страны. В том числе, из состава Агентства земельных отношений и кадастра было передано два государственных предприятия — Институт по организации территорий и Предприятие по защите почв и земельным улучшениям. Одновременно Агентство государственной собственности получило новые функции, ранее осуществляемые Агентством земельных отношений и кадастра, — делимитацию государственной собственности и собственности местных органов управления. Результатом явились негативные явления в управлении предприятиями, неспособность организовывать и контролировать процесс делимитации. В Агентстве государственной собственности не было необходимых специалистов в области земельных отношений, отсутствовала институциональная память, возможность проверять качество работ по делимитации земель.

И в случае Агентства государственных услуг, и в случае Агентства государственной собственности, в результате наделения их не свойственными им функциями, эффективность их деятельности заметно снизилась. Введение единых тарифов на заработную плату не заинтересовывала работников кадастровых служб выполнять большие объемы работ, влияя в конечном счете на увеличение текучести кадров. Кроме того, следовало отделять предоставление государственных услуг по регистрации имущества от выполнения кадастровых работ и работ по оценке недвижимого имущества в целях налогообложения. Эти работы являются комплексными, выполняются как в камеральных условиях, так и с выходом на земельные участки, требуют выполнения измерений с использованием геодезических инструментов. Все эти работы не могут рассматриваться как государственные услуги. Кроме того, их эффективное выполнение требует развития соответствующей инфраструктуры.

В ближайшей перспективе, не исключена вероятность того, что Агентство земельных отношений и кадастра будет также существенно преобразовано. Функции по разработке политик, стратегий и программ отраслевого развития планируется передать соответствующим министерствам. В данном случае будет нарушена система комплексного развития политик во взаимосвязанных отраслях и видах деятельности, так как функции по разработке политик в области кадастра и земельных отношений будут переданы Министерству сельского хозяйства, в области оценки недвижимого имущества — Министерству финансов, в области геодезии и картографии — возможно Министерству инфраструктуры и регионального развития.

Разработка государственной политики в вышеназванных областях выходит далеко за пределы компетенции соответствующих министерств. Таким образом, в результате подобных преобразований Агентство земельных отношений и кадастра будет лишено всех стратегических преимуществ, создававшихся годами в результате тщательного анализа, изучения и применения передового мирового опыта.

В результате осуществления реформы 2017 года начался переход от высокоинтегрированной структуры к дезинтегрированному состоянию, что существенно ослабило отрасли и виды деятельности, регулируемые Агентством земельных отношений и кадастра, что может привести к их полному уничтожению. Теория американского ученого Ицхака Айдизеса убедительно доказывает, что отсутствие интеграции у системы приводит к ее разложению<sup>32</sup>. Реформа привела к тому, что вместо развития системы земельных отношений и кадастра происходила дезинтеграция прогрессивной организационной структуры отраслевого управления, достижения которой были признаны во всем мире. Таким образом, ключевую идею реформы можно сформулировать следующим образом: «время собирать камни уже прошло, наступило время их разбрасывать».

Окончательное решение о реформировании структуры Агентства земельных отношений и кадастра пока еще не принято. Очевидно, что комплексность задач, решаемых Агентством, невозможность вместить даже по отдельным направлениям деятельности в рамки существующих министерств, большой общественный резонанс, связанный с изменением роли и статуса Агентства в национальной экономике, требует дополнительных обоснований со стороны Правительства. Это дает основание оптимистам надеяться на благополучное завершение реформ.

### ***Проект регистрации и оценки недвижимости Всемирного Банка***

Проект регистрации и оценки недвижимого имущества был инициирован Правительством Республики Молдова для получения технической и финансовой помощи с целью завершения создания кадастра недвижимого имущества. Продолжительность проекта — 5 лет (2019 — 2024 гг.).

Основными задачами проекта являются следующие<sup>33</sup>:

- регистрация большей части земельных участков, находящихся в частной или публичной собственности (95% от их общего количества);
- переоценка объектов жилья в городах, коммерческих и промышленных объектов (95% от их общего количества);
- увеличение доли потребителей кадастровых услуг, удовлетворенных их качеством (около 70% потребителей);
- обеспечение легкости доступа к информации земельно-административной системы (увеличение количества данных, доступных онлайн);
- обеспечение доступа к информации об оцененных стоимостях недвижимости и к методологии оценки для целей налогообложения (данные, доступные онлайн).

32 АЙДИЗЕС, И. Управление жизненным циклом корпораций / Ицхак Калдерон Айдизес. Пер. с англ. — 5-е изд. — Москва: Манн, Иванов и Фербер, 2018. — 312 с. ISBN 978-5-00117-193-5.

33 Datele Băncii Mondiale.

Проект по регистрации и оценке недвижимости состоит из четырех компонентов: компонент А — Массовая первичная регистрация; компонент В — Оценка объектов недвижимого имущества; компонент С — Совершенствование земельной административной системы; компонент D — Менеджмент проекта и наращивание потенциала.

Каждый из компонентов проекта должен осуществляться по отдельно разработанному плану и включать в себя ряд работ и исследований.

Компонент А. Массовая первичная регистрация. В этом разделе проекта планируется выполнить работы по первичной регистрации земель, находящихся в государственной и частной собственности, улучшить качество данных, содержащихся в регистре объектов недвижимого имущества. В процессе выполнения кадастровых работ предполагается проведение публичных дискуссий и обсуждений с целью объяснения собственникам земли процесса регистрации и выполнения кадастровых работ, выгод, связанных с регистрацией. Большое внимание будет уделено процедуре обжалования результатов измерения и регистрации объектов недвижимого имущества.

Одной из составных частей этого раздела проекта является проведение делимитации (установления границ) объектов публичной собственности государства и административно-территориальных единиц. Эта проблема существует давно и не могла быть решена на национальном уровне по причине отсутствия соответствующего финансирования. В рамках Проекта вопросу делимитации уделяется особое внимание как основе выполнения работ по завершению регистрации всех объектов недвижимости.

Компонент В. Оценка объектов недвижимого имущества. Планируется осуществление финансовой и технической поддержки работ по первичной оценке объектов недвижимости, а также работ по переоценке отдельных категорий объектов недвижимости в целях повышения уровня транспарентности рынка недвижимости. Все виды работ, проводимых согласно данному разделу проекта, можно разделить на следующие виды:

- завершение первичной оценки тех категорий объектов недвижимости, которые ранее не были оценены. К ним относятся жилые дома в сельской местности, кроме сел муниципиев Кишинева и Бельц; участки земель сельскохозяйственного назначения; огороды (как отдельная категория земель сельскохозяйственного назначения); объекты специального назначения; объекты публичной собственности;
- выполнение переоценки ранее оцененных категорий объектов недвижимости. К таким объектам относятся квартиры и жилые дома в городах и селах мун. Кишинева и Бельц; объекты коммерческого и промышленного назначения; гаражи в гаражно-строительных кооперативах; земельные участки в садово-огороднических товариществах со строениями (сезонными домами) или без таковых; земельные участки сельскохозяйственного назначения со строениями или без таковых, используемыми

в коммерческих или промышленных целях. Особенностью этого подраздела проекта является то, что работы по переоценке будут проводиться впервые в истории оценки недвижимости в Молдове. Соответственно, многие процессы и этапы процесса переоценки будут осуществляться впервые, то есть могут рассматриваться в качестве научных разработок; — развитие инфраструктуры оценки недвижимого имущества и системы апелляций результатов оценки.

Инфраструктура оценки недвижимости — достаточно широкое понятие. Авторы проекта предполагают разработку ряда национальных стандартов оценки, в том числе стандартов оценки недвижимого имущества в целях налогообложения, совершенствование процедуры сертификации оценщиков, разработку ряда нормативных документов по совершенствованию оценочной деятельности в Республике Молдова.

Компонент *C. Совершенствование земельной административной системы.* Этот раздел проекта призван поддержать земельный сектор в Молдове посредством обеспечения политического диалога и изучения институциональной и правовой среды в целях их улучшения. Будет оказываться содействие развитию и упрощению бизнес-процессов и модернизации кадастровых работ, а также поддержка развитию Национальной инфраструктуры пространственных данных (NSDI). Проект будет содействовать:

- развитию земельного сектора экономики, обеспечению устойчивости политики, проводимой правительством в отношении этого сектора, совершенствованию организации земельного рынка и его участников: нотариусов, частного сектора (кадастровых инженеров, оценщиков), а также подготовке, если это уместно, проведения правовой и земельной реформы;
- укреплению мощностей информационных технологий и технологий в области коммуникации;
- укреплению Национальной инфраструктуры пространственных данных, включая подготовку бизнес-плана, развитие геопортала, развитие агентств, ответственных за предоставление сопутствующих данных, развитие референтных баз данных, стандартов, развитие метаданных и создание взаимосвязанных баз данных.

Компонент *D. Менеджмент проекта и наращивание потенциала.* Предусматривает обеспечение поддержки развитию агентств и учреждений с целью создания адекватных условий для планового осуществления проекта, обеспечения устойчивости работ, проводимых в рамках проекта в следующих направлениях:

- обучение персонала, формирование производственных мощностей, техническое обеспечение местных органов публичного управления в целях поддержки кадастровых работ и работ по оценке недвижимости на местном уровне;

- обучение персонала и наращивание потенциала Агентства государственных услуг с целью формирования навыков предоставления услуг и улучшения ориентации их на клиента;
- проектирование и внедрение развитой системы социальной оценки проекта (включая план социального менеджмента), в том числе проведение трех социологических опросов по поводу уровня удовлетворенности клиентов результатами проекта;
- мониторинг и оценка результатов проекта;
- деятельность офиса по внедрению проекта.

Актуальность проекта не вызывает сомнений. Исходя из природы кадастра недвижимого имущества, объединившего в себе комплексную информацию об объектах недвижимости, их технических и правовых характеристиках, правах на объекты недвижимости и об их обладателях, для завершения создания кадастра недвижимого имущества необходимо развитие всех видов деятельности, конечным продуктом которой является та или иная информация об объектах недвижимого имущества.

Внедрение проекта осуществляется Агентством государственных услуг (Департаментом кадастра и системой территориальных кадастровых служб) при поддержке Агентства земельных отношений и кадастра и Агентства государственной собственности. Каждое из этих агентств несет ответственность за отдельные компоненты проекта. Так, Агентство земельных отношений и кадастра оказывает содействие Департаменту кадастра в области оценки и переоценки недвижимого имущества (компонент В проекта), а также в области NSDI (компонент С3). Агентство государственных услуг оказывает поддержку при регистрации в Кадастре недвижимого имущества земель, находящихся в публичной собственности государства и органов местного управления. Между этими агентствами заключены Договоры о сотрудничестве в конкретных сферах деятельности проекта. Кроме того, каждое из вышеперечисленных агентств создает рабочие группы по техническому и методологическому сопровождению проекта и руководит ими.

Более подробно задачи Проекта сформулированы в Постановлении Правительства №1030/1998. Для завершающего этапа создания кадастра недвижимого имущества (на период 2020—2023 годов) поставлены следующие задачи:

- 1) завершение кадастровых работ и массовой первичной регистрации земель и других объектов недвижимого имущества в 490 сельских населенных пунктах, в которых не были выполнены работы на предыдущих этапах;
- 2) первичная регистрация в результате разграничения земельных участков и других объектов публичной собственности государства или административно-территориальных единиц по всей территории страны;
- 3) улучшение качества кадастровых данных путем исправления возможных ошибок, допущенных в процессе передачи земель в собственность;

- 4) дополнение и обновление информации об установленной стоимости с целью налогообложения недвижимого имущества в городских и сельских населенных пунктах;
- 5) развитие информационной системы кадастра и реестра недвижимого имущества для обеспечения прозрачности, достоверности и актуальности кадастровых данных, а также повышение эффективности публичных услуг в области регистрации прав собственности и обременений.

В целях достижения поставленных задач ответственным органам следует предпринять ряд действий, как то:

- 1) развитие нормативной базы, необходимой для решения проблем, связанных с идентификацией и регистрацией недвижимой собственности, с совершенствованием нормативной базы для дальнейшего улучшения системы регистрации недвижимого имущества и распространения кадастровой информации;
- 2) идентификация, описание и составление кадастровой документации для земель и других объектов частной собственности, расположенных в 490 сельских населенных пунктах;
- 3) идентификация и первичная регистрация земель и других объектов недвижимого имущества публичной собственности государства и административно-территориальных единиц по всей территории страны;
- 4) исправление возможных ошибок, допущенных в процессе передачи земель в собственность;
- 5) переоценка недвижимого имущества жилого назначения в городских населенных пунктах и населенных пунктах, входящих в состав муниципий Кишинева и Бельц, объектов недвижимого имущества коммерческого и промышленного назначения, участков садовых товариществ и дачных домов, гаражей для индивидуального транспорта;
- 6) первичная оценка недвижимого имущества жилого назначения, прилегающих земель и земель с порядком использования — огороды в сельских населенных пунктах, земли сельскохозяйственного назначения;
- 7) оцифровка документации из архивов кадастровых органов;
- 8) развитие информационной системы кадастра и регистра недвижимого имущества, а также новых электронных услуг;
- 9) повышение потенциала и институциональной ответственности учреждений на центральном и местном уровнях по созданию кадастра недвижимого имущества<sup>34</sup>.

Внедрение проекта сопряжено с рядом рисков, предусмотренных на стадии планирования осуществления проекта. Среди рисков назывались следующие пять видов риска, связанных с осуществлением проекта.

---

34 Hotărârea Guvernului nr.1030/1998 despre unele măsuri privind crearea cadastrului bunurilor imobile. În: Monitorul oficial al Republicii Moldova, 1998, nr.96, art.996.



Политические и административные риски. Политические изменения довольно часто происходят в последнее десятилетие в Молдове. Однако предполагалось, что проект будет широко поддерживаться разными политическими силами, которым необходима информация об объектах недвижимости, их собственниках и стоимости этих объектов и которые обеспечат необходимую политическую поддержку этому проекту;

Риски изменения политики и стратегии на уровне отрасли. Эти риски расценивались как очень высокие, поскольку уже на начальной стадии проекта в Молдове начались реформы центральных органов государственного управления. В 2017 году государственное предприятие «Кадастр» было трансформировано в Департамент кадастра в составе Агентства государственных услуг. Остальные предприятия оставались в подчинении Агентства земельных отношений и кадастра до 2018 года, а затем были переданы Агентству государственной собственности. Таким образом, будущее Агентства земельных отношений и кадастра, без отраслевых предприятий, становилось достаточно непредсказуемым.

Институциональные риски. Предполагалось, что система кадастровых органов, созданная в результате осуществления первого проекта кадастра (1998—2003 гг.), будет обладать достаточным опытом и техническими возможностями для внедрения проекта регистрации и оценки недвижимости. Однако группой Всемирного Банка указывались риски потери статуса самостоятельного, самофинансируемого предприятия, что могло отразиться на способности привлекать и удерживать высококвалифицированных сотрудников. Другую группу рисков формировала надвигающаяся территориальная реформа, после которой количество органов местного публичного управления существенно уменьшится.

Фидуциарные риски, связанные, в основном, с осуществлением процедуры закупок услуг и работ. Предполагалось, что у Агентства государственных услуг существует незначительный опыт в этой области, что чревато определенными рисками.

Риски стэйкхолдеров. Успех проекта зависит от успешного сотрудничества между Агентством государственных услуг (Департаментом кадастра), Агентством земельных отношений и кадастра и Агентством публичной собственности с другими органами государственного центрального управления.

Перечисленные выше риски охватывали все теоретически представляемые ситуации, которые могли бы произойти в процессе осуществления проекта в период с 2019 по 2023 год. Однако ситуация, в которой в реальности осуществляется проект, превзошла все предположения. С 2020 года до середины 2022 года Республика Молдова, как и другие страны мира, боролась с пандемией Ковид-19. Это оказало влияние на график осуществления кадастровых работ, замедлилась в целом деятельность территориальных кадастровых служб, перешедших к дистанционному оказанию услуг. В начале 2022 года начался воору-

женный конфликт в Украине, энергетический кризис, возникли проблемы с обеспечением природным газом. Таким образом, многократно возросли угрозы со стороны внешней среды, в которой осуществляется проект.

Все предполагаемые риски, которые могли быть связаны с внутренними ресурсами кадастровых органов, также произошли и отразились на реализации проекта. Среди наиболее серьезных можно отметить проблемы отсутствия квалифицированных кадров на национальном и отраслевом уровнях; низкую материальную заинтересованность работников Департамента кадастра и других вовлеченных органов центрального и местного публичного управления в результатах проекта; утрату институциональной памяти — забыты и безвозвратно утрачены навыки, сформированные в ходе внедрения первого проекта кадастра (разработка моделей оценки разных видов объектов недвижимого имущества, умение выполнять необходимые виды работ — сбор и анализ рыночной информации, анализ рынка, разработка карт оценочных зон и т.п.). Большой ущерб внедрению проекта нанесла реформа органов центрального публичного управления. Была нарушена система кадастровых органов, взаимосвязь Агентства земельных отношений и кадастра с Департаментом кадастра, некогда бывшим государственным предприятием «Кадастр», находившимся в подчинении Агентства. В результате трансформации этого предприятия в Департамент кадастра Агентства государственных услуг, возрастает бюрократизация всех процессов, в том числе и принятия решений.

В связи с воплощением на практике всех вышеперечисленных рисков, результаты внедрения проекта более чем скромные. К завершению четвертого года реализации проекта на выполнение работ затрачено менее 20% от запланированных финансовых средств, проект находится под постоянным мониторингом со стороны Парламентской комиссии по местным органам публичного управления. Ежеквартально проводятся заседания Координационного Совета проекта. Приходится изменять задачи проекта, уменьшая плановые показатели по выполнению регистрации, оценки и переоценки объектов недвижимого имущества.

### *Социология кадастра. Эмпирическое исследование*

В Республике Молдова в ходе создания новой системы регистрации недвижимого имущества и формирования многофункционального кадастра недвижимости начиная с 1999 года проводился ряд социологических исследований по данной тематике. Одно из первых социологических исследований по системе кадастра проводилось в 2002 году и было направлено на выяснение информированности населения о внедрении в Республике Молдова первого кадастрового проекта и на выявление эффективности различных видов источников информации. Исследование выполнялось под эгидой Агентства земельных отношений и кадастра.

Следующее исследование проводилось в 2007 году при финансовой поддержке консультативного консорциума „Bloominfo-ORGUT”. Гипотезой исследования являлась идея о восприятии роли кадастровой информации в решении социально-экономических и политико-правовых проблем развития общества, личности, социально-профессиональных групп. В рамках данного исследования проводилось также выявление недостатков в работе территориальных кадастровых офисов, распространение таких явлений, как протекционизм и коррупция. Такие исследования проводились в Республике Молдова впервые и требовали определенной научной смелости для публикации их результатов. Результаты этих выполненных исследований отражены в монографии «Кадастр недвижимого имущества в Республике Молдова: опыт междисциплинарного исследования»<sup>35</sup>.

В предлагаемой статье приводятся результаты социологического исследования, проведенного в период с 13 по 25 сентября 2022 года. Исследование было направлено на выявление мнения экспертов по различным аспектам оценки недвижимого имущества в целях налогообложения<sup>36</sup>.

Были опрошены 63 респондента по данной проблеме из числа представителей центральной и местной администрации, ученых научно-исследовательских учреждений, вузов, предпринимателей и неправительственных организаций.

Гипотеза исследования. Анализируя сложившуюся ситуацию и тенденции социально-экономического развития Республики Молдова, отметим, что определение стоимости недвижимого имущества для целей налогообложения является задачей государства, которое должно осуществлять оценку недвижимости, финансировать работы по оценке, а также осуществлять контроль качества оценочных работ.

Объективная, непредвзятая оценка недвижимого имущества способствует решению различных социально-экономических проблем развития населенных пунктов, служит основой для осуществления принципа справедливого распределения налогового бремени.

Вместе с тем, существующие налоги на недвижимое имущество, уплачиваемые налогоплательщиками в городской и в сельской местности, слишком незначительны и не являются существенным источником пополнения местных бюджетов. Необходима реформа и модернизация существующей системы налогообложения недвижимого имущества.

Задачи исследования:

1. Определить теоретические и методологические аспекты внедрения новой системы налогообложения недвижимого имущества на основе рыночной стоимости.

35 БУЗУ, О.В., ГУЦУ, В.Г., ГУЦУ, Д.В. Кадастр недвижимого имущества в Республике Молдова: опыт междисциплинарного исследования: Монография.

36 Приложение: Социологическая анкета

2. Разработать основы методики социологического исследования, предполагающего изучение возможности внедрения новой системы налогообложения недвижимого имущества на основе рыночной стоимости.

3. Определить оптимальный вариант внедрения новой системы налогообложения на основе рыночной стоимости.

Методология исследования. Исследование основывалось на результатах социологического опроса, проведенного с 13 по 25 сентября 2022 года. Всего были опрошены 63 респондента — эксперты в области экономики, оценки и налогообложения недвижимости. Подобное исследование по оценке недвижимости в целях налогообложения проводилось впервые. Успешное завершение данного исследования было направлено не только на привлечение внимания общественности к оценке недвижимости в целях налогообложения, выявление основных проблем в указанной сфере, но и на отработку методики, которая позволила бы в дальнейшем проводить социологические исследования с охватом более широкого круга респондентов по республике в целом.

Респондентами являлись и мужчины, и женщины, проживающие в Республике Молдова, занятые в государственном и частном секторах: государственные служащие, руководители крупных подразделений предприятий и организаций, преподаватели университетов. У всех респондентов было высшее образование, при этом у 73% — степень мастера или научная степень доктора наук и доктора habilitation. Характеристика респондентов представлена в таблице 4.

**Таблица 4**  
**Характеристика респондентов**

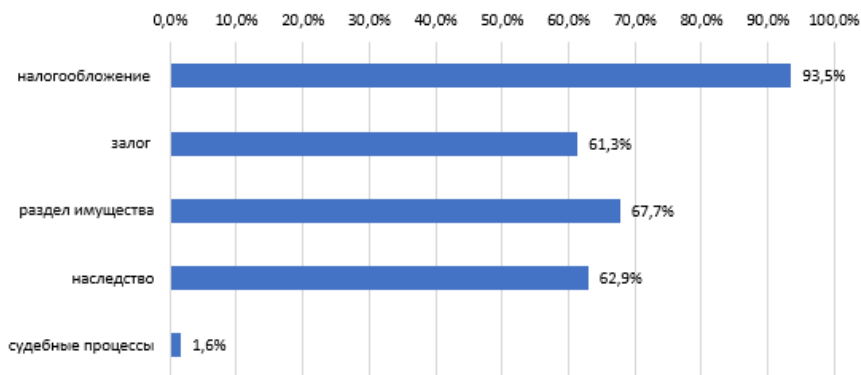
Наименование показателя		Кол-во	%
Общее количество респондентов		63	100,0%
Пол:	Муж.	32	50,8%
	Жен.	31	49,2%
Образование:	Лицензиат	17	27,0%
	Мастерат, научная степень доктора и доктора habilitation	46	73,0%
Стаж:	До 10 лет	30	47,6%
	Более 10 лет	33	52,4%
Сектор:	Гос. сектор	35	55,6%
	Частный сектор	28	44,4%

В результате обработки и обобщения материалов социологического исследования были получены следующие результаты.

На вопрос «Для каких целей государство должно выполнять оценку недвижимости» ответы распределились следующим образом (таблица 5).

Таблица 5<sup>37</sup>

## Для каких целей государство должно выполнять оценку недвижимости



Почти все респонденты отметили необходимость проведения государственной оценки недвижимого имущества для налогообложения. В условиях, когда в Республике Молдова обсуждаются вопросы о привлечении оценщиков частного сектора к выполнению налоговой оценки, по аналогии с Румынией, такое отношение респондентов является показательным. Другим интересным результатом анализа ответов, представленных в таблице 5, является доверие респондентов к государственной оценке и в целях залога, раздела имущества, передачи имущества в наследство.

Ответы на вопрос, какое государственное учреждение должно рассчитывать оценочную стоимость в целях налогообложения, разделились следующим образом:

- оценку должно выполнять Агентство государственных услуг (кадастровые органы) — 73%;
- оценку должна выполнять Государственная налоговая служба — 12,7%;
- оценку должны выполнять местные органы власти — 9,5%;
- другие государственные учреждения — 4,8%.

При этом доля респондентов — мужчин, со степенью мастера или научной степенью, со стажем работы более 10 лет, работающих в частном секторе, ответивших, что оценочную стоимость для налогообложения недвижимости должны рассчитывать местные органы власти, составила 13,2%. Этот ответ отражает наметившийся тренд по возрастанию интереса органов местного публичного управления к результатам оценки для налогообложения, их неудовлетворенность медленными темпами оценки недвижимости в сельской местности.

В то же время около 16,6% респондентов-женщин, завершивших первый цикл высшего образования, со стажем работы более 10 лет, работающих в государственном секторе, считают, что оценочную стоимость для налогообложения недвижимости должна рассчитывать государственная налоговая служба.

37 Суммарный процент ответов превышает 100%, так как респондентам предоставлялась возможность отмечать несколько вариантов ответов.

Респондентам был также задан вопрос о том, какое учреждение или какие специалисты частного сектора могли бы определять оценочную стоимость недвижимого имущества для налогообложения. Подавляющее большинство респондентов (86,4%) ответили, что оценочную стоимость для налогообложения должны выполнять оценочные компании, в которых работают сертифицированные оценщики. Принимая во внимание тот факт, что на предыдущий вопрос большинство респондентов ответили, что оценку для целей налогообложения недвижимости должны выполнять кадастровые органы, можно предположить, что участие частного сектора в процессе оценки для налогообложения респонденты воспринимают как альтернативу.

Вопрос «На Ваш взгляд, в каком случае оценка недвижимости более объективна» является завершающим из группы вопросов, относительно мнения респондентов о том, кто и какие учреждения должны выполнять оценку недвижимого имущества в целях налогообложения. Ответы на вопрос представлены в таблице 6.

**Таблица 6**  
**В каком случае оценка недвижимости более объективна?**

На Ваш взгляд, в каком случае оценка недвижимости более объективна?		Когда ее проводят кадастровые органы	Когда ее проводят частные оценочные компании	Когда ее проводит бухгалтерия предприятия
Общее		68,9%	29,5%	1,6%
Пол:	Муж.	63,3%	33,3%	3,3%
	Жен.	74,2%	25,8%	0,0%
Образование:	Лицензиат	41,2%	58,8%	0,0%
	Мастерат, научная степень	79,5%	18,2%	2,3%
Стаж:	До 10 лет	72,4%	27,6%	0,0%
	Более 10 лет	65,6%	31,2%	3,1%
Сектор:	Гос. сектор	91,2%	8,8%	0,0%
	Частный сектор	40,7%	55,6%	3,7%

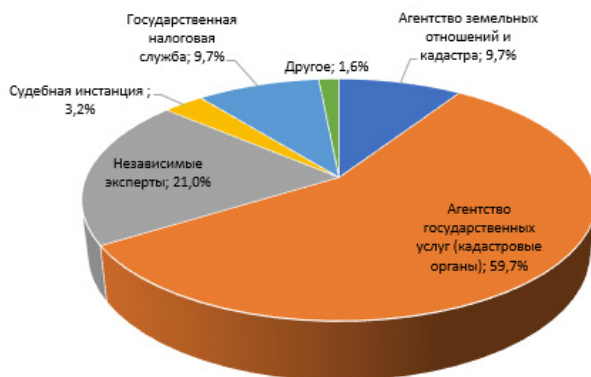
Большинство респондентов (68,9%) полагают, что оценка недвижимого имущества более объективна, если ее выполняют кадастровые органы. В то же время около одной трети респондентов (29,5%) считают, что оценка недвижимости будет более объективной, если ее будут выполнять частные предприятия по оценке.

Одним из вопросов, заданным респондентам, был вопрос «На Ваш взгляд, кто должен проверять качество оценки для целей налогообложения (в процессе оспаривания)». Необходимость проверки качества результатов оценки не вызывает сомнений. Она актуальна не только при оценке недвижимости для налогообложения, но также и для оценки недвижимости в других целях.

В нормативных документах по оценке недвижимого имущества проверка качества результатов оценки не отражена. Многообразие ответов респондентов, представленных на рисунке 1, также отражает тот факт, что в обществе нет устоявшегося мнения и понимания процесса оспаривания результатов оценки для налогообложения.

**Рисунок 1.** Мнения респондентов по поводу проверки качества оценки

**На Ваш взгляд, кто должен проверять качество оценки для целей налогообложения (в процессе оспаривания)?**



Заслуживает внимания позиция опрошенных по поводу того, кто должен оплачивать расходы, связанные с процессом определения стоимости для налогообложения недвижимости (кадастровые работы, затраты на массовую регистрацию объектов недвижимости, на оценку и переоценку недвижимости для налогообложения). Мнения респондентов распределились примерно одинаково: все вышеперечисленные работы должны оплачиваться из государственного бюджета (40,3%) и все расходы должны оплачиваться из местного бюджета. Достаточно большая часть респондентов (24,2%) полагают, что оценка в целях налогообложения, а также все предварительные работы должны оплачиваться из средств налогоплательщика (обладателя имущественных прав на объект недвижимости).

Традиционным вопросом в социологических анкетах по оценке недвижимого имущества для налогообложения является выявление мнения респондентов о восприятии ими сумм налога на объекты жилья, расположенные в городах и селах муниципиев Кишинева и Бельц. Мнения респондентов распределились следующим образом: считают налог на недвижимое имущество приемлемым 65,1% респондентов, большим — 20,6%; незначительным — 7,9%; затруднились ответить — 6,3%.

По поводу величины налога на объекты жилой недвижимости в сельской местности мнения респондентов распределились следующим образом.

Большинство из них (54,0%) полагают, что эти налоги незначительные, 19% респондентов считает эти налоги приемлемыми; следующие 19% респондентов считают эти налоги большими. В то же время 7,9% респондентов затруднились ответить на этот вопрос.

Можно, в целом, согласиться с мнением большинства респондентов по вопросу о величине налога на недвижимость в сельской местности. В течение многих лет поступления в местные бюджеты от уплаты налога на недвижимое имущество являются очень незначительными и составляют в среднем на одно домохозяйство около 10 леев в год. Следует отметить, что налог на недвижимое имущество (объекты жилья), расположенное в селах, взимается только за строения. Суммы земельного налога, уплачиваемого за приусадебные участки, участки земли сельскохозяйственного назначения, рассчитываются от площади и бонитета земельных участков.

Необходимость изменения системы налогообложения недвижимости в Республике Молдова отметили 88,7% респондентов, затруднились ответить 8,1%, и только 3,2% респондентов были против необходимости изменения существующей системы налогообложения. Респондентами были предложены также конкретные меры по совершенствованию существующей системы налогообложения:

- изменение метода определения налогооблагаемой стоимости объекта недвижимого имущества — 84,2%;
- пересмотр льгот и вычетов, предоставляемых налогоплательщикам при уплате налога — 77,2%;
- пересмотр механизма финансирования работ по оценке недвижимости для налогообложения — 66,7%;
- увеличение сроков уплаты налога на недвижимое имущество — 45,6%;
- снижение налоговой нагрузки — 35,1%.

Таким образом, в результате предпринятого социологического опроса были изучены мнения экспертов с целью выработки научно-практических рекомендаций по реформированию существующей системы налогообложения недвижимого имущества, адаптированной к реалиям функционирования рыночной экономики. В целом респонденты оказались хорошо информированными об особенностях оценки недвижимого имущества в целях налогообложения, высказали свое конкретное профессиональное мнение по поводу системы налогообложения недвижимости в Республике Молдова, а также о путях реформирования этой системы. Многие респонденты обратили внимание на то, что одним из резервов повышения эффективности налогообложения недвижимого имущества является наличие льгот и преференций для различных категорий владельцев недвижимого имущества, религиозных культов, офисов политических движений, партий, благотворительных организаций, частных учебных заведений, объектов культуры, здравоохранения и т.п. Кроме того, проведенный опрос способствовал совершенствованию методологии, методики и методов сбора информации посредством проведения социологического исследования.



## *Основные результаты и выводы исследования*

В ходе проведенного междисциплинарного исследования были выявлены новые тенденции развития кадастра недвижимого имущества в Республике Молдова, его роли и влияния на решение социально-экономических и политико-правовых проблем, в целях развития всех отраслей национальной экономики, государства и общества, а также социально-профессиональных групп и граждан.

Проанализированы и обобщены основные результаты развития многофункционального кадастра недвижимого имущества за период 2016 — 2022 годов. Главный вывод этого анализа состоит в констатации факта, что для современного состояния кадастра недвижимого имущества характерны инерционное развитие и незначительные результаты. Кадастр, в основном, развивается на основании концепций и методологий, разработанных в начале 2000-х годов. Косвенным подтверждением тому является постепенная утрата Республикой Молдова позиций в международном рейтинге *Doing business*, согласно данным которого Молдова заняла наихудшую позицию по критерию «Регистрация собственности» за последние 10 лет.

Очевидно, что реформа органов публичного центрального управления оказала негативное воздействие на развитие кадастра, привела к распылению немногочисленных высококвалифицированных трудовых ресурсов между несколькими государственными агентствами, снизила уровень технологических и функциональных связей между различными институтами, и в целом повлияла на систему кадастровых органов. Эффекты и последствия институциональной реформы 2017 года пока еще не изучены и не рассматривались в комплексе ни на практическом уровне, ни на научном. Эта тема могла бы послужить основой для большого, всеобъемлющего, комплексного научного проекта. Между тем, в планах работы Правительства намечено внедрение второго этапа институциональной реформы, на сей раз органов местного публичного управления. И вновь без предварительных обоснований эффективности этих будущих преобразований.

Последствия не совсем удачной институциональной реформы органов земельного администрирования и кадастра не смог выправить даже проект по Регистрации и оценке недвижимого имущества, реализуемый при кредитной поддержке Всемирного Банка на период 2019 — 2023 гг. Не вполне удовлетворительные результаты данного проекта можно объяснить форс-мажорными обстоятельствами, в которых оказалась Республика Молдова, как и другие страны региона. Тем не менее, влияние неэффективного менеджмента, разрыв некогда прочных связей между основными учреждениями в области земельного администрирования, привели к развитию бюрократизации всех операционных процессов, невозможности адекватного планирования даже на краткосрочную и среднесрочную перспективу. Прогнозируемые риски внедрения проекта во

многим реализовались, что далеко не способствует оптимистическим прогнозам.

Ввиду всего вышеперечисленного, завершение создания кадастра недвижимого имущества в Республике Молдова затягивается. Оценка недвижимого имущества, основанная на данных кадастра, также может быть осуществлена только частично, для определенного количества объектов недвижимости, зарегистрированных в кадастре. Следовательно, будет продолжаться одновременное применение в республике двух систем налогообложения недвижимости — новой, адвалорной системы, основанной на расчете налогов на недвижимость исходя из рыночной (оцененной) стоимости объектов, и прежней системы налогообложения, основанной на инвентарной и балансовой стоимости строений и сооружений и площади неоцененных земельных участков.

Несвоевременное выполнение делимитации объектов публичной собственности государства и органов местного публичного управления будет способствовать продолжению давнего конфликта между органами публичного управления разных уровней, сохранению неявных возможностей нелегального использования публичной собственности, поддержанию коррупции на дореформенном уровне.

Представленные авторами социологического исследования результаты свидетельствуют о том, что среди респондентов преобладает положительный подход к необходимости совершенствования системы оценки недвижимого имущества в целях налогообложения, стремление ее улучшить. Она должна стать действенным инструментом повышения качества местного управления, а также уровня развития городов и сел Республики Молдова.

Исследования по теме кадастра недвижимого имущества необходимо продолжать с точки зрения системного подхода, учитывая уровень развития и проблемы всех составных его частей. Большой интерес для дальнейших исследований может представлять изучение социальных и экономических эффектов развития кадастра недвижимого имущества, проведения институциональной реформы, возможностей технологического и информационного совершенствования единой системы многофункционального кадастра в условиях цифровой экономики. При этом немаловажную роль следует отводить изучению социальных аспектов кадастра, в том числе уровня удовлетворенности граждан и экономических агентов, возможностей привлечения местных органов публичного управления к повышению качества кадастра, к обеспечению периодической актуализации кадастровой информации.

## ПРИЛОЖЕНИЕ

Ассоциация социологов и демографов Республики Молдова

Уважаемая госпожа! Уважаемый господин!

Настоящее исследование направлено на изучение отдельных аспектов совершенствования процесса оценки недвижимого имущества на основе рыночной стоимости, как составной части национальной кадастровой системы. Пожалуйста, заполните данную анкету, обведя числовой код варианта ответа, совпадающего с Вашим мнением, или укажите свой личный вариант, если в опросе он не указан как таковой. Не указывайте своего имени и фамилии, так как исследование анонимное.

Благодарим Вас за сотрудничество!

**I. Как Вы думаете, в каких целях государство должно осуществлять оценку недвижимости? (можно выбрать несколько вариантов ответа)**

- 1 — налогообложение
- 2 — залог
- 3 — раздел имущества
- 4 — наследство
- 5 — другое (укажите) \_\_\_\_\_

**II. На Ваш взгляд, кто должен рассчитывать оценочную стоимость недвижимости для целей налогообложения?**

A) Государство в лице:

- 1 — Агентства государственных услуг (кадастровые органы)
- 2 — Государственной налоговой службы
- 3 — Местных органов власти
- 4 — Другое (укажите) \_\_\_\_\_

B) Частный сектор, в лице

1 — Оценочных компаний, в которых работают сертифицированные оценщики

- 2 — Публичных нотариусов
- 3 — Аудиторских компаний
- 4 — Другое (укажите) \_\_\_\_\_

**III. На Ваш взгляд, в каком случае оценка недвижимости более объективна?**

- 1 — Когда ее проводят кадастровые органы
- 2 — Когда ее проводят частные оценочные компании
- 3 — Когда ее проводит бухгалтерия предприятия

**IV. На Ваш взгляд, кто должен проверять качество оценки для целей налогообложения (в процессе оспаривания)?**

- 1 — Агентство земельных отношений и кадастра
- 2 — Агентство государственных услуг (кадастровые органы)
- 3 — Независимые эксперты
- 4 — Судебная инстанция
- 5 — Государственная налоговая служба
- 6 — Местные органы власти
- 7 — Другое (укажите) \_\_\_\_\_

**V. По Вашему мнению, кто должен оплачивать расходы, связанные с процессом определения суммы налога на недвижимость (кадастровые работы, оценка для целей налогообложения)?**

- 1 — Государство
- 2 — Местные органы власти
- 3 — Налогоплательщик (владелец)
- 4 — Другое (укажите) \_\_\_\_\_

**VI. По Вашему мнению, налоги на жилую недвижимость, расположенную в городских районах и селах муниципиев Кишинева и Бельц, уплачиваемые физическими лицами,**

- 1 — большие
- 2 — незначительные
- 3 — приемлемые
- 4 — затрудняюсь ответить

**VII. По Вашему мнению, налоги на жилую недвижимость, расположенную в сельской местности, уплачиваемые физическими лицами,**

- 1 — большие
- 2 — незначительные
- 3 — приемлемые
- 4 — затрудняюсь ответить

**VIII. Считаете ли Вы, что существует необходимость в изменении системы налогообложения недвижимости в Республике Молдова?**

- 1 — да
- 2 — нет
- 3 — затрудняюсь ответить

**IX. Если вы ответили «ДА» на предыдущий вопрос, что следует предпринять? (Можете выбрать один из нескольких вариантов ответа)**

- 1 — Изменение способа исчисления налогооблагаемой стоимости
- 2 — Пересмотр льгот и вычетов, предоставляемых при уплате налога
- 3 — Пересмотр механизма финансирования оценочных работ для целей налогообложения
- 4 — Снижение фискальной нагрузки
- 5 — Увеличение срока оплаты
- 6 — Другое (укажите) \_\_\_\_\_

**X. Что, на Ваш взгляд, необходимо сделать для улучшения оценки недвижимости для целей налогообложения**

\_\_\_\_\_ (укажите)

**XI. В заключение поделитесь информацией о себе**

Пол

- 1 — Женский
- 2 — Мужской

Образование

- 1 — высшее, 1-й цикл, лицензиат
- 2 — высшее, 2-й цикл, магистратура
- 3 — научная, дидактическая степень,

Вид вашей трудовой деятельности

1 — государственный служащий в центральном государственном управлении

2 — государственный служащий в органах местного управления

3 — финансово-банковский сектор

4 — учебно-исследовательское учреждение

5 — агентство недвижимости, оценочное предприятие

6 — частный сектор, предприниматель

7 — неправительственная организация

Стаж

1 — до 5 лет

2 — до 10 лет

3 — до 15 лет

4 — больше 15 лет

## RECENZIE

la monografia „Contribuirea justiției tranziționale la instaurarea statului de drept într-o societate post-conflictuală”,

autori: Elena Tania NĂVODARIU, Vitalie GAMURARI.

Iași: CERMI. 2022. — 240 p.

Subiectul abordat reprezintă una din direcțiile dreptului internațional umanitar apărut acum câteva decenii din pragmatismul gândirii britanice, altfel spus în cazul dat putem vorbi despre influența dreptului național asupra dreptului internațional. Noutatea și importanța tematicii respective rezidă și din faptul că în ultimele două—trei decenii tot mai multe țări ce au trecut prin conflicte armate, inclusiv internaționale și non-internaționale, depun eforturi pentru a implementa justiția tranzițională în contextul concilierii societăților sale, dezbinată în urma unor astfel de crize.

Totodată, practica a demonstrat că și țările care au trecut prin regimuri autoritare, la fel au conștientizat efectele pe care le poate produce justiția tranzițională în procesul de conciliere a societăților respective. Adevărul este că trend-ul legat de o promovare tot mai insistentă a instituțiilor și mecanismelor justiției tranziționale se ciocnește deseori de tradițiile istorice, juridice, religioase sau de alt gen, ceea ce demonstrează că nu există o formulă unică și uniformă de aplicare a justiției tranziționale. Aceasta, la rândul său, ne permite să constatăm caracterul interdisciplinar al cercetării în cauză, care, cu siguranță oferă originalitate deosebită studiului.

Referindu-ne la originalitate, cu siguranță trebuie să remarcăm faptul că autorul s-a referit inclusiv la situațiile și cazurile Republicii Moldova și României, examinând starea de lucruri instituite după 30 de ani, perioadă în care societățile respective au încercat să restabilească încrederea în instituțiile statului și să concilieze societățile naționale. Or, adevărul este că această lucrare este prima cercetare pe subiectul justiției tranziționale, atât în Republica Moldova, cât și în România. Ne referim la cercetare din punct de vedere al dreptului internațional, dar care este și logic și firesc, au tangențe și alte domenii, cum ar fi psihologia, istoria, relațiile internaționale etc.

Subiectul abordat este unul de o importanță și valoare extrem de viabilă pentru Republica Moldova, dar și pentru țările din regiune, în special în contextul con-



flictului armat declanșat în Ucraina, dar și din perspectiva concilierii societăților dezbinată din spațiul balcanic.

Autorii au depus un efort apreciabil de a propune Republicii Moldova un proiect de implementare a instituțiilor și mecanismelor justiției tranziționale, în urma unui studiu lung și profund al practicii altor state de pe continente diferite — Europa, America de Sud, Africa, Asia.

O astfel de abordare ar fi fost posibilă doar în condițiile unor analize profunde a diverselor sisteme de drept, ale tradițiilor de diferit gen în statele respective, precum și a mai multor criterii justificabile.

**Mihail POALELUNGI,**

Doctor habilitat în drept, Conferențiar universitar,  
ex-Judecător la Curtea Europeană a Drepturilor Omului,  
ex-Președinte a Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova,  
ex-Președinte a Curții Constituționale a Republicii Moldova

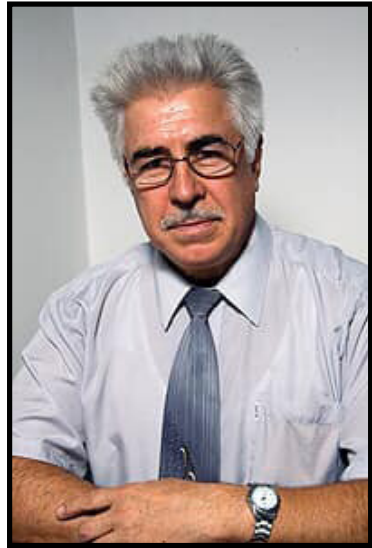
## IN MEMORIAM

Doctor habilitat în drept, profesor universitar,  
col (r) Mihail GHEORGHITĂ

În luna martie 2022 a încetat din viață col. (r), doctorul habilitat în drept, profesor universitar Mihail GHEORGHITĂ, savant deosebit de experimentat în materie de tactică și metodică criminalistică, un fin cercetător, pedagog strălucit, care a știut să-și facă meseria, muncind cu mult devotement și responsabilitate până în ultimele zile de viață.

Cu profund respect și recunoștință comemorăm activitatea unui specialist de vocație și prestigiu, personalitate maracantă a Criminalisticii din Republica Moldova, care a pus temelia criminalisticii în limba română la noi, publicând primul manual în acest sens pe la mijlocul anilor '90 ai sec. trecut.

S-a născut în ziua de 4 iulie 1948 în satul Florești, rl Ungheni. După absolvirea școlii de 8 ani din or. Ungheni, își face studiile la școala profesional-



tehnică din s. Corbul, r. Dondușeni, la specialitatea electrician, pe care o termină în 1965. Din 1966 până în 1968, își satisface serviciul militar în Armata Sovietică. După demobilizare, muncește la uzina chimică din or. Ungheni, apoi — în Comitetul raional al comsomolului Ungheni. La recomandăția acestui comitet, pleacă la studii la Școala Superioară a Comitetului Securității de Stat a URSS (CSS URSS), pe care o absolvă cu brio în 1974. Întors la baștină, muncește ca anchetator, anchetator superior în organele securității de stat. În 1978 se înscrie prin corespondență la aspirantura Școlii Superioare a CSS URSS din Moscova. Din 1981 este trasferat cu serviciul în aparatul central al CSS URSS (Moscova) ca anchetator pe cazuri excepționale, în cadrul căreia se ocupă concomitent cu implementarea calculatoarelor în organele practice de anchetă ale acestei instituții.

Animat de posibilitățile enorme ale tehnologiilor compiuterizate, optează pentru activitatea didactică și revine la catedra de criminalistică a Școlii superioare a CSS URSS, unde, alături de cunoscuții criminaliști sovietici Z. Kirsanov, Iu. Mihailov crează un laborator specializat în acest sens, pregătește și predă cursul „Cibernetica în criminalistică“, publică peste 15 lucrări științifice pe această temă. Sub îndrumarea profesorului V. Akimov, în 1989 susține teza de doctor în drept pe tema „Metodica



cercetării contrabandei“, avându-l ca referent oficial pe profesorul criminalist I. Pantelev.

Întors în Republica Moldova, este numit în funcția de prim-vice-rector al Academiei de Poliție „Ștefan cel Mare“, post care i-a permis să-și manifeste din plin inițiativa și experiența sa în munca organizatorică de fondare a acestei instituții de învățământ la etapa ei incipientă. Cercetările științifice desfășurate aici în materie de investigare a infracțiunilor săvârșite de structuri criminale organizate și publicarea unor lucrări valoroase în domeniul criminalisticii i-au permis să obțină, în anul 1993, gradul de conferențiar universitar.

După pensionarea sa din MAI al RM, activează consecutiv ca prim-vice-rector la ULIM (1994), consilier prezidențial, prim-vice-rector la Institutul de Științe Reale din Moldova, avocat experimentat, director al Institutului de Expertiză Judiciară și Criminalistică de pe lângă Ministerul Justiției. În această perioadă, prin lucrările sale de profil, încununate cu susținerea în premieră a tezei de doctor habilitat la specialitatea criminalistică (2001), inițiativa consistentă de a organiza, promova și reprezenta criminalistica națională la diverse evenimente științifice, a contribuit la consolidarea cunoștințelor criminalistice în țara noastră și la afirmarea științei autohtone pe plan internațional.

Odată cu obținerea gradului didactic de profesor al catedrei Drept penal a facultății de Drept a ULIM (2006), M. Gheorghiuță desfășoară o activitate prodigioasă pe segmentul didactic și științific, inclusiv și la Universitatea de Stat din Moldova, acordând atenție prioritară la pregătirea cadrelor de doctori-cercetători în ramura criminalisticii, dreptului penal și procedurii penale, expertizei judiciare. A fost membru al Seminarului Științific Interuniversitar de profil „Drept penal“, membru al Consiliului de experți a CNNA, profilul „Drept“, membru al Asociației criminaliștilor din România și al Consiliului științific al revistei „Criminalistica“ (România), a colegiilor de redacție „Legea și viața“, „Avocatul poporului“.

Prof. Mihail Gheorghiuță a ieșit în evidență în mod deosebit cu prilejul simpoziunilor internaționale de criminalistică organizate de el aici, la Chișinău, invitând somități ale științei în cauză din alte țări, dar și prin comunicările sale de înaltă ținută științifică prezentate, prin clarificarea unor probleme teoretice ale dreptului procesual penal și criminalisticii naționale.

În vasta sa activitate științifică și didactică a realizat, în calitate de autor, prim-autor și co-autor, mai multe lucrări de specialitate, care vor dăinui multă vreme, fiind adevărate ghiduri pentru criminaliști și cei care contribuie la înfăptuirea justiției în țara noastră, dintre care, mai însemnate sunt: *Teoria și tactica expertizei judiciare*. Chișinău: CEP, 2020; *Procedura și tactica efectuării unor acțiuni de urmărire penală*. Chișinău: Tip.centrală, 2021; *Tratat de criminalistică*. Chișinău: Tip.Centrală, 2017; *Tratat de metodică criminalistică*. Chișinău: CEP USM, 2015; *Ghid de expertize judiciare*. Ch.: Î.I. „Angela Levița“, 2005; *Возможности судебных экспертиз: криминалистическое обеспечение*. Кишинэу: Tip.Centrală, 2008; *Tactica reținerii bănuțitului, învinuțitului*. ULIM. Ch.: S.n., 2004; *Tactica cercetării la fața locului*. Ma-

*terial șt.-didactic. Ch., 2004; Tezele generale ale tacticii criminalistice: Mat. șt.-didactic. Ch.: Arc, 2004; Criminalistica. Partea I. Introducere în criminalistică. Chișinău. 1995; Организованная преступность: проблемы теории и практики расследования. Monografie. Chișinău: USM, 1998.*

În lucrările sale prof. M. Gheorghîță face apel foarte des la știință, la formulele și realizările ei ce trebuie preluate de criminalistică, adaptate la necesitățile ei și puse în serviciul Justiției pentru prevenirea și combaterea criminalității. Opera sa remarcabilă va dăinui multă vreme, servind tinerilor juriști și practicienilor în drept, cât și tuturor celor implicați în activitatea profesională de investigare a infracțiunilor.

Vă dorim Domnule Profesor somn adânc de-a lungul veacurilor, căci viața nu este decât licărirea de-o clipă a veșniciei.

Pierderea col. (r), prof.univ., dr hab. Mihail Gheorghîță ne arată, la un an de la trecerea lui în neființă încă odată că, trebuie să îndepărtăm din noi egoismul, viciile, supărările, uitarea și să fim mai buni, mai drepți, pentru că viața este trecătoare.

Prof. univ., dr., col. (r) Mihail Gheorghîță va rămâne în galeria celor mai de seamă criminaliști exact așa cum a fost, așa cum l-am știut și respectat — om de omenie, curajos, cu simț de onoare, profesionist desăvârșit, prieten și părinte, adică tot ce l-a caracterizat în viață.

Dumnezeu să-l odihnească în liniște și pace, să-i fie țărâna ușoară!

## DATE DESPRE AUTORI

- **AIRAPETEAN Artur**, doctor în drept, conferențiar universitar, Universitatea de Studii Europene din Moldova
- **BALTAG Dumitru**, doctor habilitat în drept, profesor universitar, ULIM
- **BALTAGA Ecaterina**, doctor în drept, conferențiar universitar, Universitatea Tehnică a Moldovei
- **CAUIA Alexandr**, doctor în drept, conferențiar universitar, Prorector Strategie Academică și Programe de Studii, ULIM
- **CEBANU Ion**, doctorand, ULIM
- **CORSEI Andreea**, doctorand, USEM, asistent universitar Universitatea Petre Andrei, Iași, România
- **COSTEA Mihai**, doctorand, ULIM
- **FALĂ Nicolae**, doctorand, ULIM, formator INJ
- **GAMURARI Vitalie**, doctor în drept, conferențiar universitar, Prorector Cercetare Științifică și Studii Doctorale, ULIM
- **GHICA Elena Doina**, doctor, lector, Universitatea „Tibiscus”, Timișoara
- **GOLUBENCO Gheorghe**, doctor în drept, profesor universitar, ULIM
- **JECOV Nikolai**, doctorand, USM
- **MUNTEANU Rita**, doctor în drept, conferențiar universitar, Universitatea Tehnică a Moldovei
- **MUKHTAR Abdelaziz**, doctorand, ULIM
- **NAGY Cristina**, doctor, conferențiar universitar, Universitatea „Tibiscus”, Timișoara
- **POALELUNGI Mihai**, doctor habilitat în drept, conferențiar universitar, ULIM
- **POSTU Ion**, doctor în drept, conferențiar universitar, ULIM
- **RUSNAC Veronica**, doctorandă, ULIM
- **SÎRBU Serghei**, doctorand, USM
- **SMOCHINĂ Andrei**, doctor habilitat în drept, profesor universitar, ULIM
- **SULT Gheorghe**, doctor în drept, conferențiar universitar, Universitatea de Stat din Comrat, Moldova

## INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

- **AIRAPETEAN Artur**, habilitated doctor in law, associate professor, University of European Studies of Moldova
- **BALTAG Dumitru**, habilitated doctor in law, university professor, ULIM
- **BALTAGA Ecaterina**, PhD in law, associate professor, Technical University Of Moldova
- **CAUIA Alexandr**, PhD in law, associate professor, Vice-Rector for Academic Strategy and Curricula, ULIM
- **CEBANU Ion**, PhD student, ULIM
- **CORSEI Andreea**, PhD student, University of European Studies of Moldova, University assistant, Petre Andrei University, Iasi, Romania
- **COSTEA Mihai**, PhD student, ULIM
- **FALĂ Nicolae**, PhD student, ULIM
- **GAMURARI Vitalie**, PhD in law, associate professor, Vice-Rector for Scientific Research and Doctoral Studies, ULIM
- **GHICA Elena Doina**, PhD, Lect., “Tibiscus” University of Timisoara
- **GOLUBENCO Gheorghe**, PhD in law, associate professor, ULIM
- **JECOV Nikolai**, PhD student, State University of Moldova
- **MUNTEANU Rita**, PhD in law, associate professor, Technical University Of Moldova
- **MUKHTAR Abdelaziz**, PhD student, ULIM
- **NAGY Cristina**, PhD, Assoc. Prof., “Tibiscus” University of Timisoara
- **POALELUNGI Mihai**, habilitated doctor in law, associate professor, ULIM
- **POSTU Ion**, PhD in law, associate professor, ULIM
- **RUSNAC Veronica**, PhD student, ULIM
- **SÎRBU Serghei**, PhD student, State University of Moldova
- **SMOCHINĂ Andrei**, habilitated doctor in law, university professor, ULIM
- **SULT Gheorghe**, PhD in law, associate professor, Comrat State University

# CERINȚE FAȚĂ DE MANUSCRISE

Stimați colegi!

Redacția „STUDII JURIDICE UNIVERSITARE” preia pentru examinare, fără taxe pentru procesarea articolelor, lucrările științifice ale autorilor în limbile române, rusă, engleză sau franceză, imprimare pe o parte format A4 sau în format electronic (la adresa [revistasju@gmail.com](mailto:revistasju@gmail.com) sau prin intermediul site-ului: [ulim.md/sju/trimite/](http://ulim.md/sju/trimite/)). Pe manuscris se indică data prezentării (revizurii) articolului. Manuscrisul în mod obligatoriu trebuie să fie semnat de autor (coautori).

Autorul (coautorii) vor prezenta redacției datele personale (numele, prenumele, locul de muncă, funcția, gradul științific, telefonul de contact, e-mail, identificatorul ORCID).

Manuscrisele sunt evaluate preliminar redacție în privința corespunderii prezentelor cerințe și contra plagiatului și, ulterior, recenzate în mod anonim de doi experți în domeniu, fără divulgarea identității autorului (dublu-anonim).

Volumul textului poate varia între 0,5—1,0 c.a. Concomitent cu textul articolului este necesar de a prezenta adnotarea (în jur de cinci propoziții — 500 semne) în limba română și engleză.

Trimiterile la sursele utilizate vor fi făcute în subsol. Atenționăm autorii despre necesitatea оформării corecte a trimiterilor la sursele normative și literatură. Numerarea trimiterilor va fi unica pentru întregul articol. La trimiterea la document este necesar de a prezenta rechizitele complete și locul publicării.

Lucrarea trebuie să fie însoțită de un extras din procesul verbal al ședinței catedrei (secțiilor, sectoarelor instituțiilor academice) cu recomandarea spre publicare. Lucrările doctoranzilor trebuie să fie însoțite de o recenzie cu recomandarea spre publicare semnată de un specialist cu grad științific de doctor/doctor habilitat în domeniul respectiv.

Manuscrisele nu se restituie, excepție constituind cazurile, în care colegiul de redacție constată necesară perfectarea lucrării. Redacția este în drept să redacteze, să reducă materialele primite, precum și să modifice denumirea articolelor, cu aprobarea ulterioară a autorului.

Atenționăm autorilor, cointeresați în publicarea articolelor sale în revista noastră, că articolele trebuie să cuprindă următoarele elemente:

- generalizarea problemei și legătura ei cu sarcinile teoretice și practice;
- analiza ultimelor cercetări și publicații, în cadrul cărora a fost pornită studierea problemei în cauză, pe care se bazează autorul, enunțarea elementelor nesoluționate ale problemei cărei este adresat articolul;
- formularea obiectivelor propuse de articol;
- expunerea materialului principal cu argumentarea rezultatelor științifice la care s-a ajuns;
- concluziile la studiul efectuat și perspectivele ulterioare la acest capitol.

# REQUIREMENTS FOR MANUSCRIPTS

Dear colleagues!

The editors' office "STUDII JURIDICE UNIVERSITARE" ("The University Legal Studies") accepts for the examination, without any taxes or charges, the scientific works in Romanian, Russian, English or French, typed on one side of A4 paper sheets or in electronic form (to email [revistasju@gmail.com](mailto:revistasju@gmail.com) or through site: [ulim.md/sju/trimite/](http://ulim.md/sju/trimite/)). On the manuscript there should be indicated the date of article's presentation (revision). The manuscript has to be signed by the author (co-authors) obligatory.

The author (co-authors) has to submit to the editors' office the personal information (name, family name, place of employment, function, scientific grade, contact phone number, e-mail).

The manuscripts are preliminarily evaluated by the editors' office regarding the correspondence to above requirements and against plagiarism and, subsequently, anonymously reviewed by two experts in the field, without disclosing the identity of the author (double-blinded).

The volume of the text may vary from 0,5 to 1,0 author's sheet. Together with the text of the article it is necessary to submit an annotation (approximately five phrases — 500 signs) with keywords in Romanian and in English.

The notes have to be placed at the bottom of a page. We remind the authors that the footnotes need to contain the correct description of literature and legal acts. The numeration of the notes should be continuous for the whole article. Every indication of a legal document must contain all of its essential elements, including the place of publication.

The article has to be accompanied by an extract from a protocol of chair's meeting (also of academic institutions' sectors and sections) with a recommendation for publication. The works of post-graduate student has to be accompanied by a review with a recommendation for publication signed by a specialist with a PhD grade or higher in the corresponding sphere.

The manuscripts are not returned, except in the cases when the editorial board concludes that the article must be revised. The editors' office has the right to edit and abridge the materials, as well as the right to modify the title of the article, which should be later approved by the author.

We remind authors interested in publication of their article in our magazine that their articles should include the following elements:

- General description of the problem and its connection with practical and theoretical goals;
- The analysis of recent publications and researches that concern the problem in case, serving as a basis for the author; the extraction of unsolved elements of the problem to which the article itself is addressed;
- The formulation of objectives put down by the article;
- The presentation of the principle material with the argumentation of scientific results that have been achieved;
- Conclusions to the study and future perspectives in the domain.