

**Institutul de Cercetări Economice și Sociale "Gheorghe Zane"**

**Colectivul de Cercetări Economice**

**DEZVOLTAREA ECONOMICO-SOCIALĂ  
DURABILĂ A EUROREGIUNILOR ȘI A  
ZONELOR TRANSFRONTALIERE**

**Secțiunea a-IV-a  
TENDINȚE LEGISLATIVE ÎN  
CONTEXTUL GLOBALIZĂRII**

**COORDONATOR  
Carmen-Mariana DIACONU**

**PERFORMANTICA  
2022 - IAȘI**



**”Gheorghe Zane” Institute of Economic and Social Research ”Gheorghe Zane”  
Iași  
Department of Economic Research**

**SUSTAINABLE ECONOMIC AND SOCIAL  
DEVELOPMENT OF EUROREGIONS AND CROSS -  
BORDER AREAS**

**Section IV  
LEGISLATIVE TRENDS IN THE CONTEXT OF  
GLOBALIZATION**

**COORDINATOR  
Carmen-Mariana DIACONU**

**PERFORMANTICA  
2022 - IAȘI**

**EDITURA PERFORMANTICA**  
**FUNDAȚIA I.R.I.IS**  
[WWW.performantica.ro](http://WWW.performantica.ro)

**Colectiv redacțional;**

**Ciprian Ionel ALECU, CS III dr.**

Institutul de Cercetări Economice și Sociale „Gh. Zane”,

**Marilena DONCEAN, CS III dr.**

Institutul de Cercetări Economice și Sociale „Gh. Zane”

Filiala Iași a Academiei Române

**Marinela RUSU, CS II dr.**

Institutul de Cercetări Economice și Sociale „Gh. Zane”

Filiala Iasi a Academiei Române

**Dumitru Tudor JIJIE, conferentiar, dr.**

Facultatea de Economie și Administrarea Afacerilor,

Universitatea „Al. I. Cuza”, Iași

**Simona CUCIUREANU, dr.**

Consilier afaceri europene, Asociația „Euroregiunea Siret-Prut-Nistru

**Carmen-Mariana DIACONU prof. univ.dr. asociat,**

U.S.A.M.V., "Ion Ionescu de la Brad", Iași, Facultatea de Agronomie

**Consilier editorial**

Prof. univ. dr. TRAIAN STĂNCIULESCU

**Secretar editorial**

Octav PĂUNET

Acest volum a fost elaborat de un colectiv de autori care și-au prezentat lucrările în cadrul celei de a XVIII –a ediții a conferinței internaționale *Dezvoltarea economico-socială durabilă a euroregiunilor și a zonelor transfrontaliere*, care s-a desfășurat la Iași la data de 28 octombrie 2022.

*Întreaga responsabilitate asupra conținutului științific și informativ al lucrărilor aparține autorilor*

**ISSN 2971 - 8740**

**ISSN-L 2971 - 8740**

## AUTORI

1. Andrea Balint–Legal Adviser at the Professional Association of Legal advisers , Iași, [an\\_deea\\_b@yahoo.com](mailto:an_deea_b@yahoo.com)
2. Valentina Bărbățeanu- PhD, Associate Professor, Assistant magistrate at the Constitutional Court of Romania, [valentina\\_barbateanu@yahoo.com](mailto:valentina_barbateanu@yahoo.com)
3. Ana-Maria Drăgănuță –Briard - Chief lawyer, The National Union of Romanian Bar Association., Bar Bucarest, [anamariadraganuta@gmail.com](mailto:anamariadraganuta@gmail.com)
4. Ionel Bondoc - PhD, Associate Professor, University of Life Sciences „Ion Ionescu de la Brad” Iasi, [bondoc\\_mv@yahoo.com](mailto:bondoc_mv@yahoo.com)
5. Carmen Petronela Crețu - PhD, Associate Professor, University of Life Sciences „Ion Ionescu de la Brad”, Iasi, [cretucarmen@uaiasi.ro](mailto:cretucarmen@uaiasi.ro),
6. Carmen-Mariana Diaconu-PhD, Associate Professor University of Life Sciences „Ion Ionescu de la Brad” Iasi,[mariadiaconu@uaiasi.ro](mailto:mariadiaconu@uaiasi.ro)
7. Sebastian-Mihai Drumaru, Lawyer, The National Union of Romanian Bar Association, Bar Bucarest , [sebastian.drumaru@pbca.ro](mailto:sebastian.drumaru@pbca.ro)
8. Hudelcu Daniela-PhD student, University of Bucarest, [danahudelcu@gmail.com](mailto:danahudelcu@gmail.com)
9. Claudia Margareta Krupenschi- Asistant magistrate at the Constitutional Court of Romania, [claudia79ro@yahoo.com](mailto:claudia79ro@yahoo.com)
10. Cristina Filimon – Lawyer, The National Union of Romanian Bar Association , Bar Bucarest, [contact@lawyerup.ro](mailto:contact@lawyerup.ro)
11. Marius-Cosmin Macovei- Legal adviser at the Professional Association of Legal advisers , Iași, [mariuscosminmacovei@gmail.com](mailto:mariuscosminmacovei@gmail.com)
12. Bianca-Florentina Laza-student University „Ștefan cel Mare” Suceava, [bianca.floristeanu@student.usv.ro](mailto:bianca.floristeanu@student.usv.ro)
13. Cristina -Teodora Pop- PhD, Associate Professor University Titu Maiorescu, Assistant magistrate at the Constitutional Court of Romania Bucarest, [teodorapop@yahoo.com](mailto:teodorapop@yahoo.com)
14. Rareș-Vasile Voroneanu-Popa - Phd. Assistant at the University of Medicine and Farmacy „Grigore T. Popa”, Iași, [raresvoroneanu95@gmail.com](mailto:raresvoroneanu95@gmail.com)

15. Raluca Onufreiciuc, Lawyer, PhD, Associate Professor, University „Ștefan cel Mare” Suceava, [raluca.onu@gmail.com](mailto:raluca.onu@gmail.com)
16. Ada-Iuliana Popescu- PhD, Associate Professor, University “Alexandru Ioan Cuza” Iasi, [adap76@yahoo.com](mailto:adap76@yahoo.com)
17. Mădălina Rotari –masterand student, University “Alexandru Ioan Cuza”, [madalinarotari@yahoo.com](mailto:madalinarotari@yahoo.com)
18. Daniela Strugariu, lawyer, The National Union of Romanian Bar Association, Bar Iasi, [strungariu\\_daniela@yahoo.com](mailto:strungariu_daniela@yahoo.com)

## CUPRINS

1. Cristina Teodora Pop - Contribuția deciziilor de admitere ale curții constituționale ale româniei la dezvoltarea legislației românești (*The contribution of the admission decisions of the constitutional court of romania to the development of romanian legislation*) ..... 11
2. Valentina Bărbățeanu - Evoluția reglementărilor legale referitoare la restituirea imobilelor preluate în mod abuziv de statul român în timpul regimului comunist, cu privire specială asupra problematicii dreptului de proprietate al cetățenilor străini (*The evolution of legal regulations regarding the restitution of real estate taken over abusively by the romanian state during the communist regime, with special regard to the issue of the property of foreign citizens*) ..... 21
3. Claudia Margareta Krupenschi- Exigențele constituționale ale principiului legalității (*The constitutional requirements of the principle of legality*)..... 33
4. Raluca Onufreiciuc - Rolul Ombudsmanului european în îmbunătățirea transparenței procesului legislativ al uniunii europene (*The role of the European Ombudsman in improving the transparency of the legislative process of the european union*) ..... 45
5. Ana-Maria Drăgănuță Briard, Cristina Filimon - Platforme digitale online - scurtă prezentare a obligațiilor lor față de angajați și consumatori (*Online digital platforms-short overview of their obligations towards workers and consumer*)..... 61
6. Mădălina Rotari - Dezvoltarea grafoscopiei pe plan național și european (*The development of graphoscopy on a national and european level*) ..... 81
7. Daniela Strugariu - Importanța negocierii din perspectivă juridică (*The importance of negotiaton from a legal perspective*). ..... 91
8. Andreea Balint - Aspecte teoretice și practice privind procedura executării imobiliare pe teritoriul româniei (*Theoretical and practical aspects regarding the real estate execution procedure on the territory of romania*) ..... 101
9. Carmen-Mariana Diaconu - Aspecte teoretice și practice privind cadrul legal al dialogului civil în politica agricolă europeană. (*Theoretical and practical aspects regarding the legal framework of the civil dialogue in the european agricultural policy*)..... 105

10. Sebastian-Mihai Drumar - Remedii judiciare în cazul neînțelegerilor dintre asociați/acționari Potrivit legii nr. 31/1990 a societăților (Legal remedies in case of disagreements between partners/shareholders according to the companies act no 31/1990) ..... 111
11. Daniela Hudelcu - Câteva considerații legislative cu privire la organizarea jocurilor de noroc (*Some legislative considerations regarding the organization of gambling*) ..... 123
12. Carmen-Mariana Diaconu, Ada-Iuliana Popescu - Aspecte teoretice și practice privind răspunderea juridică a funcționarilor publici din structurile subordonate M.A.D.R. (*Theoretical and practical aspects regarding the legal liability of civil servants from subordinate structures M.A.D.R.*)..... 133
13. Carmen Crețu, Ionel Bondoc - Aspecte legislative cu impact asupra securității alimentare privind tratarea cu acizi organici a cărnii de pasăre (*Legislative aspects with impact on food safety regarding the treatment of poultry meat with organic acids*)..... 183
14. Rareș-Vasile Popa-Voroneanu, Marius-Cosmin Macovei - Reglementări privind instituția căsătoriei în dreptul național și internațional (*The legislation of marriage at an international and national level*) ..... 193
15. Bianca Florentina Laza - Reflexii legislative pe tematica malpraxis versus culpa medicală , ca și formă de vinovație (*Legislative reflections on the topic of malpractice versus medical culpa, as a form of guilt*) ..... 201



## LISTĂ TABELE

Tabelul 1: Valorile logaritmice ale indicatorului <i>Escherichia coli</i> / ml de pe carcasele refrigerate și congelate cu pH modificat.....	187
Tabelul 2: Valorile logaritmice <i>Staphylococcus aureus</i> / ml de pe carcasele refrigerate cu pH modificat.....	188
Tabelul 3: Valorile logaritmice indicatorului <i>Salmonella enteritidis</i> / 25g.piele de la gât de pe carcasele refrigerate și cu pH modificat .....	189
Tabelul 4: Valorile logaritmice indicatorului <i>Campylobacter</i> /25g.piele de la gât de pe carcasele refrigerate și cu pH modificat .....	189



# THE CONTRIBUTION OF THE ADMISSION DECISIONS OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF ROMANIA TO THE DEVELOPMENT OF ROMANIAN LEGISLATION

## CONTRIBUȚIA DECIZIILOR DE ADMITERE ALE CURȚII CONSTITUȚIONALE A ROMÂNIEI LA DEZVOLTAREA LEGISLAȚIEI ROMÂNEȘTI

Dr. Cristina Teodora POP<sup>1</sup>

### Abstract

*The Constitutional Court of Romania, as it is regulated in art. 142-147 of the Constitution, pronounces, both in the framework of the a posteriori constitutionality control, provided for in art. 146 letter d) of the Constitution, and in the framework of the constitutionality control of priori, carried out according to art. 146 letter a) of the Constitution, solutions to admit notifications by which it is vested, the effects of these solutions giving rise, according to art. 147 para. (1) and (4) of the Basic Law, to some constitutional obligations in charge of the legislator, obligations aimed at amending and supplementing the legal provisions or normative acts subject to control, in accordance with the decisions thus pronounced. This legal mechanism gives the Constitutional Court of Romania the quality of a negative legislator, a quality through which it indirectly contributes to the development of correct legislation, in accordance with the constitutional provisions. As a result, the phenomenon of constitutionalization of legal norms subject to constitutionality control takes place, with the consequence of creating a clear and coherent national legal system, which respects the hierarchy of normative acts.*

**Keywords:** *the development of Romanian legislation, the constitutionality control, the admission solutions pronounced by the Constitutional Court of Romania, negative legislator, the constitutionalization of legal norms*

*Curtea Constituțională a României, așa cum este reglementat în art. 142-147 din Constituție, se pronunță, atât în cadrul controlului de constituționalitate a posteriori, prevăzut la art. 146 lit. d) din Constituție, cât și în cadrul controlului de constituționalitate a priori, efectuat potrivit art. 146 alin. 146 lit. a) din Constituție, soluții de admitere a notificărilor prin care este investit, efectele acestor soluții dând naștere, potrivit art. 146 alin. 147 alin. (1) și (4) din Legea fundamentală, unor obligații constituționale în sarcina legiuitorului, obligații care vizează modificarea și completarea dispozițiilor legale sau a actelor normative supuse controlului, în conformitate cu deciziile astfel pronunțate. acest mecanism juridic conferă Curții Constituționale a României calitatea de legiuitor negativ, calitate prin care contribuie indirect la*

<sup>1</sup>Magistrat-asistent la Curtea Constituțională a României, Cadru didactic asociat la Universitatea „Titu Maiorescu” din București, teodorapop@yahoo.com

*elaborarea unei legislații corecte, în acord cu prevederile constituționale. Ca urmare, are loc fenomenul de constituționalizare a normelor juridice supuse controlului de constituționalitate, cu consecința creării unui sistem juridic național clar și coerent, care respectă ierarhia actelor normative.*

**Cuvinte cheie:** *evoluția legislației românești, controlul de constituționalitate, soluții de admitere pronunțate de Curtea Constituțională a României, legiuitorul negativ, constituționalizarea normelor juridice*

## Introducere

Astfel cum rezultă atât din prevederile art.146 din Constituție, cât și din dispozițiile Legii nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, actele ce pot constitui obiectul controlului de constituționalitate sunt legile, ordonanțele Guvernului, ordonanțele de urgență ale Guvernului, tratatele sau alte acorduri internaționale și regulamentele Parlamentului. În ceea ce privește legile și ordonanțele Guvernului (*lato senso*), acestea pot fi supuse controlului de constituționalitate, în ansamblul lor sau doar din perspectiva anumitor dispoziții legale pe care le cuprind, aspect ce rezultă din interpretarea gramaticală a prevederilor art.147 alin.(1) din Constituție și a dispozițiilor art.29 alin.(1) din Legea nr.47/1992.

Totodată, conform acelorși dispoziții constituționale și legale anterior menționate, dar și potrivit doctrinei<sup>2</sup>, controlul de constituționalitate realizat de către instanța de contencios constituțional poate fi efectuat fie anterior intrării în vigoare a actelor normative controlate, fie ulterior datei intrării acestora în vigoare, criteriu potrivit căruia controlul de constituționalitate poate fi clasificat în control *a priori* și control *a posteriori*.

Ne vom referi în prezenta lucrare la controlul de constituționalitate realizat asupra legilor și a ordonanțelor Guvernului, atât anterior, cât și ulterior intrării lor în vigoare și, respectiv, aprobării lor prin lege de către Parlament.

În ceea ce privește controlul constituționalității legilor înainte de promulgarea lor, acesta poate fi inițiat, conform art.15 alin.(1) din Legea nr.47/1992, de către Președintele României, de către dintre președinții celor două Camere, a Guvernului, de către Înalta Curte de Casație și Justiție, de către Avocatul Poporului sau de către cel puțin 50 de deputați sau cel puțin 25 de senatori. Sesizarea astfel formulată este soluționată de

<sup>2</sup>Deleanu, I..Instituții și proceduri constituționale în dreptul roman și în dreptul comparat, Editura C.H.Beck, București, 2006, pp.832-887.

către Curtea Constituțională, conform art.15-18 din Legea nr.47/1992. Potrivit art.18 alin.(2) din Legea nr.47/1992, această procedură care se încheie prin pronunțarea de către Curtea Constituțională a unei decizii, decizie care produce efectele juridice prevăzute la art.147 alin.(2) și (4) din Constituție și la art.18 din Legea nr.47/1992<sup>3</sup>.

În cazul în care soluția pronunțată de către Curtea Constituțională este o soluție de respingere a sesizării de neconstituționalitate, procedura legislativă de adoptare a legii supuse controlului Curții Constituționale continuă, fără a exista obligații de natură constituțională sau legală în sarcina legiuitorului. Când, însă, ca urmare a exercitării controlului *a priori* de constituționalitate, Curtea Constituțională admite obiecția de neconstituționalitate cu care a fost sesizată, decizia de admitere astfel pronunțată are ca efect juridic nașterea în sarcina Parlamentului a unei obligații de a face, respectiv de a pune dispozițiile legale constatate a fi neconstituționale în acord cu prevederile Constituției. Această obligație are o natură constituțională, fiind reglementată la art.147 alin.(2) din Legea fundamentală și există de la data publicării deciziei Curții Constituționale în Monitorul Oficial al României, Partea I, conform art.147 alin.(4) din Constituție. Potrivit dispozițiilor constituționale anterior menționate, Parlamentul este obligat să realizeze punerea în acord a prevederilor neconstituționale cu dispozițiile Legii fundamentale, având în vedere nu doar soluția, ci și considerentele deciziei de admitere care stau la baza acestei soluții.

Referitor la controlul constituționalității legilor, a ordonanțelor Guvernului (*lato senso*) sau a unor dispoziții legale cuprinse în legi sau în ordonanțe, ulterior intrării lor în vigoare, acesta este realizat de către Curtea Constituțională ca urmare a învestirii sale prin sesizarea cu excepții de neconstituționalitate. Excepția de neconstituționalitate este, de principiu, un mijloc procesual de apărare, putând fi invocată în fața unei instanțe judecătorești sau a unei instanțe de arbitraj comercial, de către părțile litigiului, de către procuror sau de către instanță, din oficiu, aspect reglementat, în mod expres, la art.29 alin.(1) și (2) din Legea nr.47/1992. De asemenea, excepțiile de neconstituționalitate pot fi invocate, în mod direct de către Avocatul Poporului, conform art.32 din Legea nr.47/1992.

În ipoteza respingerii de către Curtea Constituțională a unei excepții de neconstituționalitate, soluția de respingere pronunțată nu produce efecte juridice asupra dispozițiilor legale supuse controlului. Mai

<sup>3</sup>A se vedea Benke K., Costinescu M. S., Controlul de constituționalitate în România. Excepția de neconstituționalitate. Editura Hamangiu, 2020, pp.20-52.

mult, soluția astfel pronunțată consolidează prezumția de constituționalitate a acestora, prezumție care rămâne însă una relativă, întrucât constituționalitatea prevederilor legale controlate de către instanța de contencios constituțional nu este una absolută, fiind constatată prin raportare la criticile de neconstituționalitate formulate în fiecare cauză în parte. În acest caz, dacă Curtea Constituțională este sesizată în condițiile prevăzute la art.29 din Legea nr.47/1992, litigiul în cadrul căruia a fost invocată excepția de neconstituționalitate poate fi soluționat pe baza dispozițiilor legale constatate a fi constituționale<sup>4</sup>. În situația contră, în care instanța de contencios constituțional admite excepția de neconstituționalitate cu care a fost sesizată, decizia de admitere pronunțată produce efectele juridice prevăzute la art.147 alin.(1) din Constituție, respectiv acelea că, pentru o perioadă de 45 de zile de la publicarea deciziei în Monitorul Oficial al României, Partea I, dispozițiile legale constatate a fi neconstituționale sau actele normative (legi sau ordonanțe) declarate neconstituționale, în ansamblul lor, nu mai pot fi aplicate, aplicarea acestora fiind suspendată, de drept. Mai mult, dacă până la finalul termenului anterior menționat legiuitorul (Parlamentul sau Guvernul) nu pune dispozițiile legale constatate a fi neconstituționale în acord cu prevederile Constituției, efectele juridice ale actelor normative (legi sau ordonanțe) sau ale dispozițiilor legale controlate încetează<sup>5</sup>. În acest fel, actele normative controlate sunt scoase din fondul activ al legislației, efect juridic ce nu trebuie confundat cu operațiunea legislativă de abrogare, care, potrivit art.58 alin.(2) din Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, este un eveniment legislativ de competența autorității care a emis actul normativ în cauză. Aceasta cu atât mai mult cu cât nimic nu împiedică Parlamentul și, respectiv Guvernul ca, potrivit atribuțiilor în domeniul legiferării ce le-au fost reglementate la art.61 alin.(1) și, respectiv, la art.115 din Constituție, să modifice și să completeze actele normative (legi și, respectiv ordonanțe) sau dispozițiile legale din cuprinsul acestora trecute în fondul inactiv al legislației, chiar ulterior curgerii termenului constituțional de 45 de zile anterior referit.

În aceste condiții, în cazul admiterii unei excepții de neconstituționalitate formulate conform art.29 alin.(1) din Legea nr.47/1992, în ipoteza în care cauza în cadrul căreia a fost invocată excepția de neconstituționalitate nu a fost definitiv soluționată în fața

<sup>4</sup>*Idem*, pp.220-266.

<sup>5</sup>*Idem*.

judecătorului *a quo*, de principiu, dispozițiile legale sau actul normativ constatat a fi contrar prevederilor Constituției nu pot constitui temeiul pronunțării unei soluții. De la această regulă există o singură excepție, cea a constatării neconstituționalității unor dispoziții legale de drept penal substanțial, ipoteză în care este aplicabil principiul legii penale mai favorabile, prevăzut la art.15 alin.(2) din Constituție. În acest din urmă caz, sunt incidente dispozițiile art.4 din Codul penal, astfel cum au fost amendate prin Decizia Curții Constituționale nr.651 din 25 octombrie 2018<sup>6</sup>, prin care instanța de contencios constituțional a constatat că „soluția legislativă cuprinsă în art. 4 din Codul penal, care nu asimilează efectele unei decizii a Curții Constituționale prin care se constată neconstituționalitatea unei norme de incriminare cu cele ale unei legi penale de dezincriminare, este neconstituțională”, coroborate cu prevederile art.5 alin.(2) din Codul penal, potrivit cărora prevederile alin.(1) ale aceluiași articol – conform cărora „în cazul în care de la săvârșirea infracțiunii până la judecarea definitivă a cauzei au intervenit una sau mai multe legi penale, se aplică legea mai favorabilă” – „se aplică și actelor normative ori prevederilor din acestea declarate neconstituționale, precum și ordonanțelor de urgență aprobate de Parlament cu modificări sau completări ori respinse, dacă în timpul când acestea s-au aflat în vigoare au cuprins dispoziții penale mai favorabile”. În ipoteza în care cauza în cadrul căreia a fost invocată excepția de neconstituționalitate este definitiv soluționată anterior pronunțării de către Curtea Constituțională a deciziei de admitere, publicarea acestei decizii în Monitorul Oficial al României are ca efect incidența prevederilor legale ce reglementează calea extraordinară de atac a revizuirii, respectiv prevederile art.453 alin.(1) lit.e) din Codul de procedură penală sau dispozițiile art.509 alin.(1) pct.11 din Codul de procedură civilă, după cum este vorba despre o cauză penală sau una civilă<sup>7</sup>.

### **Materiale și metode**

Prin prisma subiectului abordat s-a avut în vedere la realizarea prezentului articol deciziile Curții Constituționale a României, care au determinat ca Parlamentul României să corecteze deficiențele legislației interne care încălcau normele constituționale garante a drepturilor și libertăților cetățenești.

<sup>6</sup>Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1083 din 20 decembrie 2018.

<sup>7</sup>Benke K., Costinescu M. S., pp.220-266.

## Rezultate și discuții

### **Efectul dezvoltator al deciziilor de admitere a excepțiilor de neconstituționalitate pronunțate de către Curtea Constituțională a României asupra legislației românești**

Având în vedere aspectele juridice anterior analizate, conchidem că deciziile de admitere ale Curții Constituționale produc efecte, pe de o parte, în cauzele în care au fost invocate excepțiile de neconstituționalitate admise, iar, pe de altă parte, *erga omnes*, față de toate celelalte subiecte de drept chemate să aplice legea.

Referitor la efectele *erga omnes*, acestea vizează, astfel cum am arătat mai sus, activitatea legiuitorului, născând în sarcina acestuia obligația constituțională de a face, respectiv de a legifera în acord cu dispozițiile Constituției. Mecanismul prin care dispozițiile legale în vigoare sunt supuse controlului de constituționalitate, în urma căruia sunt constatate a fi neconstituționale iar apoi sunt puse de legiuitor primar sau de cel secundar în acord cu prevederile Legii fundamentale a fost denumit în doctrina juridică „constituționalizare”/„constituționalizarea normelor juridice”<sup>8</sup>. Analizată prin prisma fenomenului de constituționalizare a dreptului, Curtea Constituțională apare ca un legiuitor auxiliar, cu un aport decisiv la dezvoltarea unei legislații coerente, conformă cu prevederile Constituției.

Din perspectiva contribuției instanței de contencios constituțional la dezvoltarea legislației românești, mai exact a modalităților tehnice concrete prin care deciziile de admitere ale Curții Constituționale contribuie la acest fenomen dezvoltator, putem clasifica deciziile de admitere ale Curții în decizii de admitere cu efecte directe și decizii de admitere cu efecte indirecte asupra dezvoltării legislației.

În cea dintâi categorie pot fi incluse acele decizii de admitere care contribuie la dezvoltarea legislației românești în mod nemijlocit, contribuție care este independentă de intervenția legiuitorului asupra dispozițiilor legale declarate neconstituționale în interiorul termenului de 45 de zile prevăzut la art. 147 alin.(1) din Legea fundamentală. Aceasta este o categorie de decizii prin care Curtea Constituțională, în încercarea de a

<sup>8</sup>Cochinescu, N., Constituționalizarea normelor care reglementează sistemul judiciar în România, <https://www.ccr.ro/wp-content/uploads/2021/01/cochinescu.pdf>, 26.11.2022., Varga, A., Constituționalizarea dreptului, [https://www.researchgate.net/publication/264856850\\_Constitutionalizarea\\_dreptului](https://www.researchgate.net/publication/264856850_Constitutionalizarea_dreptului), 26.11.2022.



evita crearea unor situații de vid legislativ, admite excepții de neconstituționalitate, fără a scoate din fondul activ al legislației prevederile legale controlate. Fac parte din această categorie deciziile interpretative și cele prin care instanța de contencios constituțional constată neconstituționalitatea unor expresii/sintagme din cuprinsul prevederilor legale supuse controlului.

Prin soluțiile interpretative, Curtea Constituțională arată care este interpretarea constituțională/ neconstituțională a dispoziției legale ce formează obiectul excepției de neconstituționalitate, efectul juridic al unei astfel de soluții, astfel cum rezultă din prevederile art.147 alin.(4) din Constituție, fiind acela că orice altă interpretare care ar putea fi dată respectivei norme juridice de către destinatarii legii este neconstituțională/constituțională.

Sunt relevante din această perspectivă, Decizia nr. 265 din 6 mai 2014<sup>9</sup>, prin care Curtea a constatat că dispozițiile art. 5 din Codul penal sunt constituționale în măsura în care nu permit combinarea prevederilor din legi succesive în stabilirea și aplicarea legii penale mai favorabile, excluzând astfel crearea unor *lex tertia* cu prilejul soluționării cauzelor penale; Decizia nr. 22 din 18 ianuarie 2018<sup>10</sup>, prin care Curtea a constatat că dispozițiile art. 102 alin. (3) din Codul de procedură penală sunt constituționale în măsura în care prin sintagma "excluderea probei", din cuprinsul lor, se înțelege și eliminarea mijloacelor de probă din dosarul cauzei, determinând astfel eliminarea fizică din dosarul cauzei a probelor constatate ca fiind nule; Decizia nr.55 din 4 februarie 2020<sup>11</sup>, prin care Curtea a constatat că dispozițiile art. 139 alin. (3) teza finală din Codul de procedură penală sunt constituționale în măsura în care nu privesc înregistrările rezultate ca urmare a efectuării activităților specifice culegerii de informații care presupun restrângerea exercițiului unor drepturi sau libertăți fundamentale ale omului desfășurate cu respectarea prevederilor legale, autorizate potrivit Legii nr. 51/1991, excluzând, astfel, din rândul mijloacelor de probă înregistrările efectuate de Serviciul Român de Informații; Decizia nr.651 din 25 octombrie 2018<sup>12</sup>, prin care Curtea a decis că soluția legislativă cuprinsă în art. 4 din Codul penal, care nu asimilează efectele unei decizii a Curții Constituționale prin care se constată neconstituționalitatea unei norme de incriminare cu cele ale unei

<sup>9</sup>Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 372 din 20 mai 2014.

<sup>10</sup>Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 177 din 26 februarie 2018.

<sup>11</sup>Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.517 din 17 iunie 2020.

<sup>12</sup>Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1083 din 20 decembrie 2018.

legi penale de dezincriminare, este neconstituțională, conferind, astfel, unei categorii determinate de decizii atributul de lege penală mai favorabilă; Decizia nr. 236 din 2 iunie 2020<sup>13</sup> prin care Curtea a constatat că soluția legislativă cuprinsă în art. 118 din Codul de procedură penală, care nu reglementează dreptul martorului la tăcere și la neautoincriminare, este neconstituțională; Decizia nr. 302 din 4 mai 2017<sup>14</sup>, prin care Curtea a decis că soluția legislativă cuprinsă în dispozițiile art. 281 alin. (1) lit. b) din Codul de procedură penală, care nu reglementează în categoria nulităților absolute încălcarea dispozițiilor referitoare la competența materială și după calitatea persoanei a organului de urmărire penală, este neconstituțională, creând, astfel, un nou caz de nulitate absolută în cuprinsul Codului de procedură penală.

Soluțiile de admitere ale Curții Constituționale prin care este constatată neconstituționalitatea unor expresii/sintagme din cuprinsul normelor juridice criticate de autorii sesizărilor sunt de natură a evita crearea vidului legislativ doar în măsura în care lipsa respectivelor expresii/sintagme din structura normelor juridice controlate nu determină imposibilitatea aplicării acestora.

Spre exemplu, prin Decizia nr. 51 din 16 februarie 2016<sup>15</sup>, Curtea Constituțională a constatat că sintagma "ori de alte organe specializate ale statului" din cuprinsul dispozițiilor art. 142 alin. (1) din Codul de procedură penală, ce reglementează punerea în executarea a mandatului de supraveghere tehnică este neconstituțională, excluzând, astfel intervenția organelor de specialitate din cadrul Serviciului Român de Informații din rândul organelor de urmărire penală. Prin Decizia nr. 591 din 1 octombrie 2015<sup>16</sup>, Curtea a constatat că sintagma "instanța solicită" cu raportare la sintagma "permiterea accesului la cele clasificate de către apărătorul inculpatului" din cuprinsul dispozițiilor art. 352 alin. (11) din Codul de procedură penală este neconstituțională, făcând, astfel, un prim pas în asigurarea accesului apărătorului inculpatului la probele ce constituie informații clasificate. Prin Decizie nr. 368 din 30 mai 2017<sup>17</sup>, Curtea a constatat că sintagma "și împotriva aceluiași subiect pasiv" din cuprinsul dispozițiilor art. 35 alin. (1) din Codul penal ce reglementează infracțiunea continuată este neconstituțională, schimbând astfel definiția inițială a

<sup>13</sup>Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 597 din 8 iulie 2020.

<sup>14</sup>Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 566 din 17 iulie 2017.

<sup>15</sup>Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 190 din 14 martie 2016.

<sup>16</sup>Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 861 din 19 noiembrie 2015.

<sup>17</sup>Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 566 din 17 iulie 2017.

infrațiunii continuate. Nu în ultimul rând, prin Decizia nr. 732 din 16 decembrie 2014<sup>18</sup>, Curtea a constatat că sintagma "la momentul prelevării mostrelor biologice" din cuprinsul dispozițiilor art. 336 alin. (1) din Codul penal ce reglementează conducerea unui vehicul sub influența alcoolului sau a altor substanțe este neconstituțională, redefinind, practic, infrațiunea în cauză.

Din categoria deciziilor de admitere care contribuie indirect la dezvoltarea legislației românești fac parte deciziile de admitere pure, ale căror efecte juridice sunt cele prevăzute la art.147 alin.(1) din Constituție, respectiv cele potrivit cărora operează de drept, gradual, suspendarea aplicării dispozițiilor legale constatate a fi neconstituționale, pentru o perioadă de 45 de zile, urmată de inaplicabilitatea acestora în ipoteza lipsei intervenției legiuitorului în termenul anterior menționat.

Cu titlu exemplificativ, prin Decizia nr. 641 din 11 noiembrie 2014<sup>19</sup>, Curtea a constatat că dispozițiile art. 344 alin. (4) din Codul de procedură penală sunt neconstituționale, precum și faptul că dispozițiile art. 347 alin. (3) din Codul de procedură penală raportate la cele ale art. 344 alin. (4), art. 345 alin. (1) și art. 346 alin. (1) din același cod sunt neconstituționale, prin Decizia nr. 88 din 13 februarie 2019<sup>20</sup>, Curtea a constatat că dispozițiile art. 281 alin. (4) lit. a) din Codul de procedură penală raportat la art. 281 alin. (1) lit. f) din același act normativ sunt neconstituționale, iar prin Decizia nr. 233 din 7 aprilie 2021<sup>21</sup>, Curtea a constatat că dispozițiile art. 400 alin. (1), ale art. 405 alin. (3) și ale art. 406 alin. (1) și (2) din Codul de procedură penală sunt neconstituționale.

## Concluzii

Așadar, rolul de garant al supremației Constituției, atribuit Curții Constituționale prin dispozițiile art.142 alin.(1) din Legea fundamentală, reglementarea la nivel infraconstituțional, în temeiul normei constituționale anterior menționate, a pârghiilor de intervenție a Curții Constituționale asupra legislației în vigoare, în vederea constatării neconstituționalității unor dispoziții legale aflate în fondul activ al legislației și aplicarea concretă a acestor mecanisme în cazuri concrete a determinat, în decursul anilor, un aport major al instanței de contencios

<sup>18</sup>Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 69 din 27 ianuarie 2015.

<sup>19</sup>Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 887 din 5 decembrie 2014.

<sup>20</sup>Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 499 din 20 iunie 2019.

<sup>21</sup>Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 508 din 17 mai 2021.

constituțional la dezvoltarea legislației românești. Această contribuție reiese din numărul mare al deciziilor de admitere pronunțate de Curtea Constituțională, atât în cadrul controlului de constituționalitate *a priori*, cât și în cadrul controlului *a posteriori*, decizii prin care legiuitorul a fost obligat la îmbunătățirea activității sale de legiferare, în sensul punerii în acord a dispozițiilor legale constatate a fi neconstituționale cu prevederile Constituției. Această operă de legiferare și, totodată, de constituționalizare a normelor juridice a avut ca efect crearea unei legislații bogate în garanții ale drepturilor fundamentale, astfel cum acestea sunt reglementate nu doar în cuprinsul Constituției, dar și în cel al Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale. Pe baza acestora s-a creat, atât pe tărâmul dreptului substanțial, cât și în domeniul dreptului procesual, posibilitatea destinatarilor legii de a-și apăra drepturile și interesele legitime, cu respectarea principiilor de drept incidente în cauzele aduse spre soluționare în fața instanțelor judecătorești și de arbitraj comercial.

### Referințe bibliografice

1. Cochinescu, N., Constituționalizarea normelor care reglementează sistemul judiciar în România, <https://www.ccr.ro/wp-content/uploads/2021/01/cochinescu.pdf>, 26.11.2022
2. Benke K., Costinescu M. S., Controlul de constituționalitate în România. Excepția de neconstituționalitate. Editura Hamangiu, 2020, pp.20-52.
3. Varga, A. Constituționalizarea dreptului, <https://www.researchgate.net/publication/264856850>
4. Constitutionalizarea\_dreptului,26.11.2022.

# THE EVOLUTION OF LEGAL REGULATIONS REGARDING THE RESTITUTION OF REAL ESTATE TAKEN OVER ABUSIVELY BY THE ROMANIAN STATE DURING THE COMMUNIST REGIME, WITH SPECIAL REGARD TO THE ISSUE OF THE PROPERTY RIGHTS OF FOREIGN CITIZENS

## EVOLUȚIA REGLEMENTĂRILOR LEGALE REFERITOARE LA RESTITUIREA IMOBILELOR PRELuate ÎN MOD ABUZIV DE STATUL ROMÂN ÎN TIMPUL REGIMULUI COMUNIST, CU PRIVIRE SPECIALĂ ASUPRA PROBLEMATICII DREPTULUI DE PROPRIETATE AL CETĂȚENILOR STRĂINI.

Valentina BĂRBĂȚEANU<sup>1</sup>

### Abstract

*This article aims to present the evolution of the legal regulations on the restitution of real estate taken over by the Romanian state in close correlation with the issue of property rights for foreign citizens. As text arguments, the whole issue was analyzed in the light of Article 44 of the Romanian Constitution, the practice of the Constitutional Court of Romania, the legislative succession of amendments made to Law No. 18 of 1991 on the land fund until the promulgation of Law No. 165 of 2013 and the pilot judgment given by the European Court of Human Rights on 12 October 2010 in the case of Maria Atanasiu et al. v. Romania.*

**Keywords:** *property rights, foreign citizen, regulatory paradigm*

*Prezentul articol își propune să prezinte evoluția reglementărilor legale privind restituirea imobilelor preluate de statul român în strânsă corelație cu problematica dreptului de proprietate pentru cetățenii străini. Ca și argumente de text întreaga problemă a fost analizată prin prisma art.44 din Constituția României, a practicii Curții Constituționale a României, succesiunea legislativă a modificărilor suferite de Legea nr. 18 din 1991 privind fondul funciar până la promulgarea Legii nr. 165 din 2013 cât și a Hotărârii pilot dată de Curtea europeană a Drepturilor Omului din 12 octombrie 2010 în Cauza Maria Atanasiu și alții împotriva României.*

**Cuvinte cheie:** *dreptul de proprietate, cetățean străin, paradigma reglementării*

<sup>1</sup> Magistrat-asistent la Curtea Constituțională a României,  
[valentina\\_barbateanu@yahoo.com](mailto:valentina_barbateanu@yahoo.com)

## Introducere

### 1. Contextul istoric

Noul sistem valoric pe care statului român și-a propus să îl promoveze și a început să îl configureze după căderea regimului comunist în decembrie 1989, axat pe recunoașterea, garantarea și apărarea drepturilor fundamentale ale omului, în spiritul standardelor democratice europene, a impus luarea în considerare a restructurării masive a modului de abordare din punct de vedere legislativ a problematicii dreptului de proprietate privată. Ca urmare a importanței sale deosebite, acest drept a căpătat caracter fundamental, fiind consacrat chiar prin legea supremă a statului, găsimu-și reglementare în art.41 din noua Constituție adoptată la 8 decembrie 1991 și fiind, astfel, garantat la cel mai înalt nivel de protecție legislativă. Mai mult decât atât, prin ratificarea, în anul 1993, a Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, dreptul de proprietate privată a primit un nou instrument de ocrotire, sub egida Consiliului Europei și, implicit, a Curții Europene a Drepturilor Omului.

În aceste condiții, una dintre preocupările cele mai stringente ale legiuitorului român a fost aceea de a îndrepta nedreptățile grave săvârșite în timpul regimului comunist care, prin măsuri de trecere abuzivă a nenumărate bunuri imobile din proprietatea privată a particularilor în proprietatea statului, generaseră o situație cu totul inacceptabilă în noua ordine democratică, care trebuia corijată prin restituirea în natură a acelor imobile către adevărații proprietari sau prin acordarea de despăgubiri, dacă restituirea efectivă nu mai era posibilă din diverse motive obiective, precum demolarea clădirilor, conferirea unei alte destinații care să nu poate fi nici în prezent schimbată sau edificarea pe terenurile revendicate a unor alte construcții.

## Rezultate și discuții

### 2. Cadrul normativ și evoluția acestuia în materia restituirii imobilelor preluate în mod abuziv de statul român în timpul regimului comunist

Cea mai timpurie reglementare, edictată la foarte scurt timp după instaurarea regimului democratic în România, a fost Legea fondului funciar nr.18/1991, adoptată chiar înainte de intrarea în vigoare a noii

Constituții<sup>2</sup>, semn al stringenței necesității normării problematicei dreptului de proprietate asupra terenurilor, în vederea reconstituirii sau, după caz, a constituirii dreptului de proprietate privată asupra terenurilor care se găseau în patrimoniul cooperativelor agricole de producție, fie pe vechile amplasamente, fie pe altele. A urmat apoi Legea nr. 1/2000 pentru reconstituirea dreptului de proprietate asupra terenurilor agricole și celor forestiere solicitate potrivit prevederilor Legii fondului funciar nr. 18/1991 și ale Legii nr. 169/1997<sup>3</sup>, dar și Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 83/1999 privind restituirea unor bunuri imobile care au aparținut comunităților cetățenilor aparținând minorităților naționale din România<sup>4</sup> sau Ordonanța de urgență a Guvernului nr.94/2000 privind retrocedarea unor bunuri imobile care au aparținut cultelor religioase din România<sup>5</sup>.

Actul normativ care a avut probabil cel mai puternic impact în acest domeniu este Legea nr. 10/2001 privind regimul juridic al unor imobile preluate în mod abuziv în perioada 6 martie 1945 – 22 decembrie 1989<sup>6</sup>, care viza terenurile și clădirile situate în intravilanul localităților. Aceasta a instituit un termen de 6 luni, prelungit succesiv cu câte trei luni, în care foștii proprietari și moștenitorii acestora puteau să formuleze notificări entităților deținătoare ale bunurilor în vederea restituirii acestora. În temeiul acestei legi, s-a reglementat restituirea în natură a imobilelor preluate în mod abuziv de stat, de organizațiile cooperatiste sau de orice alte persoane juridice în perioada 6 martie 1945 - 22 decembrie 1989, precum și a celor preluate de stat în baza Legii nr. 139/1940 asupra rechizițiilor și nerestituite. În cazurile în care restituirea în natură nu este posibilă, legea a prevăzut că se vor stabili măsuri reparatorii prin echivalent, constând în compensare cu alte bunuri sau servicii oferite de către entitatea investită cu soluționarea notificării, cu acordul persoanei îndreptățite, sau despăgubiri acordate în condițiile prevederilor speciale privind regimul stabilirii și plății despăgubirilor aferente imobilelor preluate în mod abuziv<sup>7</sup>.

Legea specială adoptată în acest scop a fost Legea nr.247/2005 privind reforma în domeniile proprietății și justiției, precum și unele

<sup>2</sup>Legea nr.18/1991 a fost publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 37 din 20 februarie 1991 și republicată ulterior în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1 din 5 ianuarie 1998.

<sup>3</sup>Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 8 din 12 ianuarie 2000.

<sup>4</sup>Republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 797 din 1 septembrie 2005.

<sup>5</sup>Republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 797 din 1 septembrie 2005.

<sup>6</sup>Republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 798 din 2 septembrie 2005.

<sup>7</sup>Art.1 din Legea nr.10/2001.

măsurile adiacente<sup>8</sup>, care și-a propus să reglementeze sursele de finanțare, cuantumul și procedura de acordare a despăgubirilor aferente imobilelor care nu pot fi restituite în natură, rezultate din aplicarea Legii nr. 10/2001, a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 83/1999 și a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 94/2000, mai sus amintite.

Conform procedurii administrative pentru acordarea despăgubirilor, prevăzută în capitolul V<sup>1</sup> secțiunea 1 din titlul VII al Legii nr. 247/2005, stabilirea și plata despăgubirilor aferentei mobilelor preluate în mod abuziv presupunea parcurgerea unei succesiuni de etape care debuta cu emiterea de către Comisia Centrală pentru Stabilirea Despăgubirilor - organism înființat special în acest scop - a deciziei reprezentând titlul de despăgubire, în baza unui raport de evaluare.

După emiterea titlurilor de despăgubire aferente, Autoritatea Națională pentru Restituirea Proprietăților permitea, pe baza acestora și a opțiunilor persoanelor îndreptățite, un titlu de conversie în acțiuni la Fondul „Proprietatea” și/sau un titlu de plată.

Fondul "Proprietatea" a fost înființat în anul 2005, ca entitate destinată realizării plății prin echivalent a despăgubirilor aferente imobilelor preluate în mod abuziv de statul român.

Întrucât, înt imp, s-a constatat insuficiența fondurilor necesare pentru plata în numerar a despăgubirilor stabilite în baza titlurilor de despăgubire și ținând seama de impactul semnificativ asupra bugetului de stat, care a generat implicații financiare suplimentarea supra cheltuielilor bugetului de stat, a fost reglementată o nouă modalitate de valorificare a despăgubirilor, prin convertirea titlului de despăgubire în acțiuni emise de Fondul „Proprietatea”<sup>9</sup>.

Dacă titlul de despăgubire era emis pentru o sumă de maxim 500.000 lei, titularii titlului de despăgubire puteau opta pentru acordarea de despăgubiri exclusiv în numerar sau exclusiv în acțiuni la Fondul „Proprietatea”. Dacă titlul de despăgubire era emis pentru o sumă care depășea 500.000 lei, titularii titlului de despăgubire puteau opta fie exclusiv pentru primirea de acțiuni emise de Fondul „Proprietatea”, fie pentru primirea de titluri de plată, în limita sumei de 500.000 lei și, până la concurența despăgubirii totale acordate prin titlul de despăgubire, pentru acțiuni emise de Fondul „Proprietatea”.

<sup>8</sup>Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 653 din 22 iulie 2005.

<sup>9</sup>Decizia Curții Constituționale nr.475 din 25 iunie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1158 din 1 decembrie 2020, paragraful 16.



Acest mecanism s-a dovedit însă în timp că nu a fost deloc satisfăcător, nereușind să rezolve problema sistemică a retrocedărilor. Această tristă realitate a fost confirmată de Curtea Europeană a Drepturilor Omului prin Hotărârea-pilot din 12 octombrie 2010 pronunțată în Cauza *Maria Atanasiu și alții împotriva României*, în care a reținut că „este imperativ ca statul să ia de urgență măsuri cu caracter general, care să poată conduce la realizarea efectivă a dreptului la restituire sau la despăgubire, păstrând un just echilibru între diferitele interese în cauză”, de exemplu „prin modificarea mecanismului de restituire actual (...) și prin implementarea urgentă a unor măsuri simplificate și eficiente, întemeiate pe măsuri legislative și pe o practică judiciară și administrativă coerentă, care să poată menține un just echilibru între diferitele interese în cauză”.

În consecință, începând cu data de 15 martie 2012, a fost suspendată atât emiterea titlurilor de plată, cât și a celor de conversie<sup>10</sup>, în vederea pregătirii cadrului legal necesar pentru implementarea hotărârii-pilot menționate, destinat concretizării dreptului privind acordarea de despăgubiri certe, previzibile și concrete. Eforturile legiuitorului român în acest sens s-au materializat prin Legea nr.165/2013 privind măsurile pentru finalizarea procesului de restituire, în natură sau prin echivalent, a imobilelor preluate în mod abuziv în perioada regimului comunist în România<sup>11</sup>. Și Curtea Constituțională<sup>12</sup> a observat că legea menționată a fost adoptată ca urmare a pronunțării de către Curtea Europeană a Drepturilor Omului a Hotărârii-pilot din 12 octombrie 2010 în Cauza *Maria Atanasiu și alții împotriva României*, prin care a fost reținută în sarcina statului român obligația implementării unor proceduri simplificate și eficiente, întemeiate pe măsuri legislative și pe o practică judiciară și administrativă coerentă, precum și obligația adoptării unor reguli de

<sup>10</sup>Prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 62/2010, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 4/2012 și Legea nr. 117/2012.

<sup>11</sup>Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 278 din 17 mai 2013.

<sup>12</sup> Pentru o imagine cuprinzătoare asupra acestei problematici, în special prin prisma jurisprudenței în materie a Curții Constituționale, a se vedea Irina Gulie, „Legea nr. 165/2013 privind măsurile pentru finalizarea procesului de restituire, în natură sau prin echivalent, a imobilelor preluate în mod abuziv în perioada regimului comunist în România – repere ale jurisprudenței Curții Constituționale”, în *Buletinul Curții Constituționale* nr.1/2015 și Valentina Bărbățeanu, „Legea nr.165/2013 privind măsurile pentru finalizarea procesului de restituire, în natură sau prin echivalent, a imobilelor preluate în mod abuziv în perioada regimului comunist în România, din nou sub lupa controlului de constituționalitate. Dezvoltări jurisprudențiale”, în *Buletinul Curții Constituționale* nr.2/2017.

procedură clare și simplificate, care să acorde sistemului de despăgubiri o previzibilitate sporită<sup>13</sup>.

Legea nr.165/2013 a schimbat modalitatea de acordare a măsurilor reparatorii în echivalent ce pot fi oferite în situația în care restituirea în natură a imobilelor nu mai este posibilă. Astfel, alături de compensarea cu bunuri oferite în echivalent de entitatea investită cu soluționarea cererii formulate în baza Legii nr. 10/2001 și de măsurile prevăzute de Legea fondului funciar nr. 18/1991 și Legea nr. 1/2000, s-a instituit măsura compensării prin puncte, un punct având valoarea de un leu. Potrivit art.24 din Legea nr.165/2013, punctele stabilite prin decizia de compensare emisă pe numele titularului dreptului de proprietate, fost proprietar sau moștenitorii legali ori testamentari ai acestuia, nu pot fi afectate prin măsuri de plafonare.

În schimb, în dosarele în care se acordă măsuri compensatorii altor persoane decât titularul dreptului de proprietate, fost proprietar sau moștenitorii legali ori testamentari ai acestuia (cesionarilor), se acordă un număr de puncte egal cu suma dintre prețul plătit fostului proprietar sau moștenitorilor legali ori testamentari ai acestuia pentru tranzacționarea dreptului de proprietate și un procent de 15% din diferența până la valoarea imobilului stabilită conform grilei notariale valabile la data intrării în vigoare a Legii nr.165/2013.

De asemenea, Legea menționată a acordat entităților investite de lege cu atribuții în procesul de restituire a imobilelor preluate abuziv și de stabilire a măsurilor reparatorii noi termene pentru îndeplinirea obligațiilor rezultate din lege, pentru a decongestiona activitatea acestora prin soluționarea cererilor pe care le aveau în lucru la momentul intrării în vigoare a legii, stabilind imperativ durata acestora, intenția legiuitorului fiind aceea de a crea un mecanism care să confere eficiență procesului reparatoriu al măsurilor abuzive de preluare a unor imobile în timpul regimului comunist.

Totodată, prin Legea nr. 165/2013 s-a atribuit secțiilor civile ale tribunalului București competența de soluționare a contestațiilor atât împotriva deciziilor entităților deținătoare sau investite de lege cu soluționarea notificărilor, cât și ale Comisiei Naționale pentru Compensarea Imobilelor, acesta urmând să se pronunțe asupra existenței și întinderii dreptului de proprietate, putând dispune restituirea în natură sau, după caz, acordarea de măsuri reparatorii prin compensare în puncte. Faptul că

<sup>13</sup>Decizia Curții Constituționale nr.714 din 9 decembrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 96 din data de 5 februarie 2015, paragraful 19.

legiuitorul a optat să atribuie unei instanțe civile competența de soluționare a contestațiilor, iar nu uneia de contencios administrativ, conduce la diminuarea duratei procedurii.

Aceasta, deoarece instanța civilă are posibilitatea de a se pronunța, în virtutea plenitudinii sale de jurisdicție, asupra calității de persoană îndreptățită și de a stabili tipul de despăgubire cuvenite, în natură sau prin echivalent.

### **3. Situația juridică a cetățenilor străini, a apatrizilor și a persoanelor juridice străine, din perspectiva dreptului de proprietate private**

Având în vedere faptul că populația oricărui stat include, pe lângă proprii cetățeni, și străinii și apatrizii care viețuiesc pe teritoriul său, intrând în raporturi juridice reglementate de legislația acestuia, Constituția României, la fel ca toate legile fundamentale ale statelor europene, a prevăzut norme specifice pentru aceste categorii de persoane. În spiritul conceptul de demnitate umană, care este consacrat chiar în primul său articol, și în considerarea ideii de drepturi naturale inerente tuturor ființelor umane, Constituția României recunoaște străinilor și apatrizilor drepturi fundamentale inalienabile și intangibile, precum dreptul la viață, la integritate fizică și psihică sau dreptul la libertate și securitate individuală. Dar nu doar drepturile izvorâte din dreptul natural trebuie să fie garantate la nivel constituțional, ci și celelalte drepturi, în măsura în care nu sunt strâns legate de calitatea de cetățean al statului<sup>14</sup>. Așadar, toate drepturile care nu sunt acordate exclusiv propriilor cetățeni au trebuit să găsească o formă constituțională<sup>15</sup>.

Noua Constituție democratică a statului român, adoptată în anul 1991, după decenii de totalitarism, a statuat că străinii și apatrizii care locuiesc în România se bucură de protecția generală a persoanelor și a averilor (art.18 alin.(3) din Constituție). La acel moment, reglementarea

<sup>14</sup>Sunt rezervate exclusiv cetățenilor români dreptul de vot și dreptul de a fi ales în autorități reprezentative la nivel național (Parlamentul și Președintele României), consacrate de art.36 și art.37 din Legea fundamentală. Această exclusivitate nu presupune cetățenia română ca unică cetățenie. Sub auspiciile prevederilor Constituției revizuite în anul 2003, poate exercita aceste drepturi și persoana care, alături de cetățenia română deține și cetățenia unui alt stat. De asemenea, în acest context, merită menționat faptul că, potrivit art.16 alin.(4) din Constituție, în condițiile aderării României la Uniunea Europeană, cetățenii Uniunii care îndeplinesc cerințele legii organice au dreptul de a alege și de a fi aleși în autoritățile administrației publice locale.

<sup>15</sup>Ioan Muraru, *Constituția României – comentarii și explicații*, Editura All Beck, București, 2004, p. 25

modului de dobândire a dreptului de proprietate privată, era diferențiată, în funcție de natura bunului asupra căruia acesta purta. Astfel, străinii puteau obține în mod liber dreptul de proprietate privată asupra bunurilor mobile. În ceea ce privește bunurile imobile, în concepția Constituției astfel cum aceasta a fost elaborată în anul 1991, soluția legislativă consacrată era foarte fermă, în sensul că cetățenii străini și apatrizii nu puteau dobândi dreptul de proprietate asupra terenurilor. Aceștia nu puteau dobândi decât dreptul de proprietate asupra clădirilor, asupra terenurilor pe care acestea erau amplasate având doar un drept de suprafață. În situația în care cetățeanul străin ar fi obținut prin moștenire legală un teren în proprietate, avea obligația de a-l înstrăina într-un interval de maximum un an, prin orice mijloace, cum ar fi vânzarea sau donația.

În același spirit, art. 48 din Legea fondului funciar nr. 18/1991 stabilea posibilitatea de a solicita reconstituirea și pentru cetățenii români cu domiciliul în străinătate, precum și pentru foștii cetățeni români care și-au redobândit cetățenia română, indiferent dacă și-au stabilit sau nu domiciliul în țară. În jurisprudența sa<sup>16</sup>, Curtea Constituțională a reținut că prevederile Legii nr. 18/1991 au ca scop reconstituirea dreptului de proprietate sau constituirea acestuia în favoarea foștilor cooperatori, a moștenitorilor acestora și a altor persoane care, la data intrării în vigoare a legii, nu aveau calitatea de proprietari asupra terenurilor care constituie fondul funciar al României. Așadar, legea prevede categoriile de persoane îndreptățite a formula cererile de reconstituire a dreptului de proprietate, iar având în vedere obiectul de reglementare al legii - proprietatea funciară - și scopul declarat al acesteia - retrocedarea către foștii proprietari sau moștenitorii acestora a dreptului de proprietate asupra terenurilor preluate de cooperativele agricole de producție sau de către stat - reglementarea condițiilor în care operează această retrocedare, inclusiv sub aspectul persoanelor îndreptățite, constituie opțiunea legiuitorului. În consecință, condiționarea exercitării dreptului de a formula cerere de reconstituire a dreptului de proprietate asupra terenurilor de calitatea de cetățean român reprezintă o astfel de opțiune, care este pe deplin constituțională.

Odată cu revizuirea Constituției în anul 2003, optica legiuitorului constituant s-a modificat, în considerarea perspectivei de aderare a României la Uniunea Europeană și în contextul deschiderii generalizate la nivel mondial. Ca atare, art.44 alin.(2) precizează că cetățenii străini și apatrizii pot dobândi dreptul de proprietate privată asupra terenurilor, dar

<sup>16</sup>Decizia nr. 879/2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 582 din 17 august 2010

numai în condițiile rezultate din aderarea României la Uniunea Europeană și din alte tratate internaționale la care România este parte, pe bază de reciprocitate, în condițiile prevăzute prin lege organică, precum și prin moștenire legală.

Exercitându-și competența de a se pronunța din oficiu asupra inițiativelor de revizuire a Constituției<sup>17</sup>, Curtea Constituțională a observat, printre altele, că „Integrarea României în Uniunea Europeană presupune respectarea dispozițiilor acquis-ului comunitar privitoare la libera circulație a capitalurilor, la drepturile cetățenilor europeni de a investi și de a dobândi bunuri în condiții de egalitate cu cetățenii români. Curtea Constituțională observă că posibilitatea realizării acestor obiective este îngădită de dispozițiile art. 41 alin. (2) teza finală din Constituția României, prin care se interzice cetățenilor străini și apatrizilor să dobândească dreptul de proprietate asupra terenurilor”.

Față de noua concepție legislativă introdusă prin revizuirea din 2003, prevederile din Legea nr.54/1998 privind circulația legală a terenurilor care stabileau că „Străinii și apatrizii nu pot dobândi proprietate privată asupra pământului” au fost supuse controlului exercitat de Curtea Constituțională<sup>18</sup> care a decis că acestea nu mai sunt în vigoare, în măsura în care contrav în art. 44 alin. (2) teza a doua din Constituția republicată.

În motivarea excepției de neconstituționalitate, autorul acesteia a arătat că efectele prohibitive generate de textul de lege criticat nu-și mai pot găsi aplicarea în actualul regim constituțional. Astfel, art. 3 alin. (1) din Legea nr. 54/1998 își produce efectele și sub imperiul noii reglementări constituționale, care permite dobândirea terenurilor de către cetățenii străini prin moștenire legală, ceea ce este de natură a contraveni art. 154 alin. (1) din Constituție, republicată, care prevede că „Legile și toate celelalte acte normative rămân în vigoare, în măsura în care ele nu contravin prezentei Constituții”.<sup>19</sup>

Curtea a reținut că momentul în care această decizie a fost pronunțată de Curtea Constituțională - înainte de aderarea României la

<sup>17</sup>Decizia nr.148 din 16 aprilie 2003 privind problema constituționalității propunerii legislative de revizuire a Constituției României, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 317 din 12 mai 2003

<sup>18</sup>Decizia nr.408 din 7 octombrie 2004 privind excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art.3 alin.(1) din Legea nr.54/1998 privind circulația legală a terenurilor, publicată în Monitorul Oficial al României nr.1054 din 15 noiembrie 2004

<sup>19</sup>See also Valentina Bărbățeanu, ”Constitutional Foreigner’s Regime in Romania”, lucrare disponibilă la adresa <http://www.jus.unittn.it/cocoa/papers/PAPERS%203RD%20PDF/Foreigners%20Romania%20edit%20ok.pdf>

Uniunea Europeană și înainte de elaborarea legii speciale care reglementează și detaliază condițiile dobândirii terenului de către străini, astfel că înlăturarea restricției era condiționată de aderarea la Uniunea Europeană sau de încheierea unui acord internațional, pe bază de reciprocitate.

Ulterior, a fost adoptată Legea nr.312/2005 privind dobândirea drepturilor de proprietate privată asupra terenurilor de către cetățenii străini, apatrizii și străinii persoane juridice, care a intrat în vigoare la data aderării României la Uniunea Europeană (1 ianuarie 2007). Potrivit acestui act normativ, dreptul cetățenilor străini de a deține terenuri în România variază în funcție de faptul că acești străini sunt sau nu cetățeni ai UE, precum și în funcție de scopul urmărit.

Astfel, cetățenii UE, apatrizii domiciliați în UE și persoanele juridice formate într-un stat membru UE pot achiziționa terenuri (pentru a-și înființa a doua reședință, sucursale sau reprezentanțe în România) în aceleași condiții ca cetățenii români, dar numai la cinci ani de la aderarea României la UE (deci începând din 2012)<sup>20</sup>. Dacă persoanele mai sus menționate doresc să dobândească terenuri agricole, păduri și terenuri forestiere, vor putea face acest lucru doar după 7 ani de la momentul aderării (ceea ce înseamnă începând cu anul 2014). Cetățenii UE și apatrizii care își au domiciliul într-un stat membru al UE, dar decid să își stabilească reședința în România, precum și apatrizii cu domiciliul în România pot dobândi dreptul de proprietate asupra terenurilor agricole, pădurilor și terenurilor forestiere chiar din momentul aderării României la UE, dar numai dacă pot fi calificați ca fermieri în conformitate cu liniile directoare ale UE<sup>21</sup>.

În ceea ce privește cetățenii statelor terțe, care nu sunt membre ale Uniunii Europene, aceștia pot deține terenuri în România dacă țara de cetățenie are un tratat adecvat de recunoaștere reciprocă cu România. Totuși, conform Legii nr. 312/2005, termenii și condițiile pentru aceștia nu pot fi mai favorabile decât cele aplicate cetățenilor statelor membre UE.<sup>22</sup> În consecință, nici cetățenii statelor aflate în afara UE nu ar fi putut dobândi terenuri în România până la expirarea termenelor respective, de șapte și cinci ani de la aderarea României la UE.

<sup>20</sup>Art.4 din Legea nr.312/2005.

<sup>21</sup>Art.5 din Legea nr.312/2005.

<sup>22</sup>Art.6 din Legea nr.312/2005.

## Concluzii

Succinta prezentare a succesiunii actelor normative referitoare la restituirea imobilelor preluate abuziv în timpul regimului comunist reflectă, fără îndoială, preocuparea statului român de a corectea nedreptățile săvârșite în acea perioadă nefastă. Din păcate însă, mijloacele legale pe care le-a instituit în acest scop nu s-au dovedit a fi cele mai eficiente pentru rezolvarea acestei probleme spinoase. Nu poate fi negată și nici minimalizată complexitatea acestei situații și nici dificultatea găsirii celor mai adecvate soluții, care să reușească să păstreze, în acest context, un just echilibru între interesele particularilor și cele ale statului. Instanțele judecătorești au încercat să facă o aplicare cât mai judicioasă și echitabilă a prevederilor de lege incidente. Curtea Europeană a Drepturilor Omului<sup>23</sup> și Curtea Constituțională, la rândul lor, au semnalat și au sancționat existența unor disfuncționalități ale mecanismului de restituire, respectiv de compensare a pierderilor.

Consecutiv, legiuitorul a încercat să corijeze aceste neajunsuri normative. Realitatea concretă a demonstrat că problematica în discuție este deosebit de delicată, necesitând ingeniozitate juridică și claritate a gândirii, care să surprindă diversitatea de situații practice și să ofere soluții adecvate pentru numeroasele ipoteze existente în viața reală.

## Referințe bibliografice

1. V. Bărbățeanu, Legea nr.165/2013 privind măsurile pentru finalizarea procesului de restituire, în natură sau prin echivalent, a imobilelor preluate în mod abuziv în perioada regimului comunist în România, din nou sub lupa controlului de constituționalitate. Dezvoltări jurisprudențiale, Buletinul Curții Constituționale nr.2/2017;
2. V. Bărbățeanu, Constitutional Foreigners „Regime în Romania”, lucrare disponibilă la adresa <http://www.jus.unitn.it/cocoa/papers/PAPERS%203RD%20PDF/Foreigners%20Romania%20edit%20ok.pdf>;
3. I. Gulie, Legea nr. 165/2013 privind măsurile pentru finalizarea procesului de restituire, în natură sau prin echivalent, a

<sup>23</sup>Precizăm că cea mai recentă hotărâre a Curții Europene a Drepturilor Omului a fost pronunțată ulterior desfășurării prezentei conferințe, și anume pe data de 8 noiembrie 2022, în cauza *Văleanu și alții împotriva României*, prin care instanța europeană a afirmat în mod explicit că mecanismul de restituire elaborat de legiuitorul român nu este eficient.

imobilelor preluate în mod abuziv în perioada regimului comunist în România – repere ale jurisprudenței Curții Constituționale, Buletinul Curții Constituționale nr.1/2015;

4. I. Muraru, Constituția României – comentarii și explicații, Editura All Beck, București, 2004.



# CONSTITUTIONAL REQUIREMENTS OF THE PRINCIPLE OF LEGALITY

## EXIGENȚELE CONSTITUȚIONALE ALE PRINCIPIULUI LEGALITĂȚII

Claudia M. Krupenschi<sup>1</sup>

### Abstract

*The principle of legality is constitutionally enshrined in the very first article of the Fundamental Law - Article 1(5) - which reflects its primordial place in the normative system of the Romanian state as a state governed by the rule of law. The Constitutional Court has developed this principle, establishing a series of structural elements which, without being expressly enshrined in the Constitution, become, through the generally binding legal force of its decisions, imperative constitutional requirements in the drafting of primary legislation. The finding of some normative acts or texts thereof as unconstitutional on the basis of the constitutional principle of legality has the role of filtering the active normative background (through a posteriori control) or that envisaged by the legislator (a priori control), the Constitutional Court thus contributing to ensuring the quality of the law.*

**Keywords:** rule of law, principle of legality, Constitutional Court decisions, principle of quality of law, principle of legal certainty, legislative technique, unconstitutionality.

*Principiul legalității cunoaște consacrare constituțională chiar în primul articol al Legii fundamentale – art.1 alin.(5) - ceea ce îi reflectă locul primordial în sistemul normativ al statului român ca stat de drept. Curtea Constituțională a dezvoltat acest principiu, stabilindu-i o serie de elemente structurale componente care, fără a fi deci consacrate expres în Constituție, devin, prin prisma forței juridice general obligatorii a deciziilor sale, exigențe constituționale imperative la elaborarea legislației primare. Constatarea unor acte normative sau texte din acestea ca neconstituționale în baza principiului constituțional al legalității are rolul de filtrare a fondului normativ activ (prin control a posteriori) sau al celui preconizat de legiuitor (control a priori), Curtea Constituțională contribuind astfel la asigurarea calității legii.*

**Cuvinte-cheie:** stat de drept, principiul legalității, deciziile Curții Constituționale, principiul calității legii, principiul securității juridice, tehnica legislativă, neconstituționalitate.

### Introducere

#### **I. Principiul legalității – fundament al statului de drept și nucleu dur al identității constituționale naționale**

<sup>1</sup> Magistrat-asistent sef, Curtea Constituțională a României, claudia79ro@yahoo.com

La prima vedere, dispozițiile art.1 alin.(5) din Constituție nu ar face decât să înscrie principiul legalității alături de celelalte valori supreme ale statului român, care se regăsesc enumerate în cuprinsul art.1 alin.(1)-(4). Într-o redactare clară și fermă, alin.(5) prevede că „În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie”, consacrand astfel o regulă sau o obligație simplă dar esențială pentru orice ordine juridică: cea de respectare a Constituției și a legii. Cerința imperativă și, în același timp, caracteristica primordială a unui text constituțional reușit este să exprime chintesența în cuvinte ce denotă concepte și noțiuni complexe, fără să creeze însă dificultăți de interpretare sau să încapsuleze imuabil voința astfel verbalizată a legiuitorului constituant, să o exprime limpede, cu precizie dar și într-o notă suficient de generală pentru a asigura flexibilitatea și capacitatea de adaptabilitate necesară unei norme juridice înscrise în vârful ierarhiei actelor normative interne ale unui stat - Constituția. Montesquieu arăta că „legile nu trebuie să fie subtile, ele sunt făcute pentru oameni cu o putere de înțelegere mijlocie: ele nu sunt deloc o artă logică, ci rațiunea simplă a unui părinte de familie.”<sup>2</sup>

Principiul legalității, în ciuda termenilor simpli dar concisi utilizați în redactarea art.1 alin.(5) din Constituție, exprimă, pe lângă ceea ce cu ușurință se înțelege la o primă lectură, chiar și superficială, o multitudine de alte reguli ale statului de drept și ale democrației constituționale, unele mai evidente, vizibile, altele elaborate și consacrate pe cale de interpretare juridică, mai exact prin jurisprudența Curții Constituționale. Curtea Constituțională este unica instituție îndrituită chiar de Adunarea constituantă să „judece” legile, ceea ce înseamnă verificarea conformității legilor (legislației primare) cu normele și principiile Constituției. Deși atribuțiile Curții Constituționale sunt expres enumerate în art.146 din Legea fundamentală, iar art.142 alin.(1) din aceasta îi rezervă Curții Constituționale rolul de garant al supremației Constituției, însuși art.1 alin.(5), impunând supremația Constituției și subordonarea legilor acesteia, prevestește și impune, la rândul său, crearea unui mecanism de garantare a supremației Constituției și de control al constituționalității legilor – iar acesta poate fi, iată, una dintre valențele mai puțin vizibile pe care acest text constituțional le încorporează.

Primul articol din Constituție fixează valorile supreme ale statului român și, totodată, unele dintre elementele identitare ale identității

<sup>2</sup>Victor Dan Zlătescu, *Introducere în logistica formală*, Ed. Rompit, București, 1995, pag.65, cu trimitere la lucrarea *Spiritul legilor*.

constituționale naționale, așa cum sunt caracterul național, suveran și independent, unitar și indivizibil al statului român, înscris în primul text ce deschide Legea fundamentală. La baza tuturor celorlalte principii ce guvernează funcționarea statului astfel definit și care se regăsesc în continuare, la alineatele 3 și 4 ale primului articol din Constituție, stă principiul legalității, deoarece dacă însăși Legea fundamentală, care le proclamă, nu ar fi recunoscută și respectată ca lege supremă a statului, iar legile infraconstituționale nu ar fi concordante cu aceasta și nu ar fi, la rândul lor, respectate, întreaga construcție etatică, în toate dimensiunile sale socio-politico-juridice, ar deveni doar o noțiune goală de conținut, iluzorie.

Un alt concept identitar se regăsește în cuprinsul alin.(5) al art.1 din Constituție și se referă la *supremația Constituției* - formulă de redactare fără echivoc, prin care constituentul a plasat Legea fundamentală pe o poziție distinctă și supraordonată în sistemul normativ din România. De la adoptarea Constituției României în ședința Adunării Constituante din 21 noiembrie 1991 și intrarea ei în vigoare în urma aprobării prin referendumul național din 8 decembrie 1991, vreme de trei decenii, acest concept nu a ridicat mari probleme practice, ci a suscitât doar abordări teoretice, doctrinare, fără a naște însă dezbateri contradictorii sau analize profunde, sensul său fiind văzut, în general, ca unul firesc, de lege supremă a statului, chiar și în noul context creat urmare a aderării României, la 1 ianuarie 2007, la Uniunea Europeană. Recent, situația s-a schimbat în mod radical, odată cu pronunțarea celor două hotărâri din 18 mai 2021<sup>3</sup> și din 21 decembrie 2021<sup>4</sup> ale Curții de Justiție a Uniunii Europene (Marea

<sup>3</sup>Pronunțată în cauza C-355/19, conexată cu cauzele C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 și C-397/19; la pct.7 al dispozitivului Hotărârii CJUE se declară: „Principiul supremației dreptului Uniunii trebuie interpretat în sensul că se opune unei reglementări de rang constituțional a unui stat membru, astfel cum este interpretată de instanța constituțională a acestuia, potrivit căreia o instanță inferioară nu este autorizată să lase neaplicată din oficiu o dispoziție națională care intră în domeniul de aplicare al Deciziei 2006/928 și pe care o consideră, în lumina unei hotărâri a Curții, ca fiind contrară acestei decizii sau articolului 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE.”

<sup>4</sup>Pronunțată în cauzele conexe C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 și C-840/19; la pct.4 al dispozitivului Hotărârii CJUE se declară: ”Principiul supremației dreptului Uniunii trebuie interpretat în sensul că se opune unei reglementări sau unei practici naționale potrivit căreia instanțele naționale de drept comun sunt ținute de deciziile curții constituționale naționale și nu pot, din acest motiv și cu riscul săvârșirii unei abateri disciplinare, să lase neaplicată din oficiu jurisprudența rezultată din deciziile menționate, chiar dacă ele consideră, în lumina unei hotărâri a Curții, că această

Cameră), care au generat ample dezbateri organizate în cadrul unor conferințe naționale și internaționale, elaborarea de lucrări de specialitate<sup>5</sup> și numeroase declarații, opinii și luări publice de poziții nu doar din partea juriștilor, ci și a factorilor politici sau a liderilor de opinie, în general. Tema discuțiilor, deși nu era una nouă din perspectiva experienței altor state membre UE, era și este în continuare una deosebit de sensibilă pentru noi, deoarece implică necesitatea unei relații de înglobare a Constituției naționale în ordinea juridică europeană și a stabilirii locului Constituției României în raport de dreptul Uniunii Europene și de jurisprudența CJUE, pe de o parte, și, pe de altă parte, de deciziile Curții Constituționale și de propriile reglementări cuprinse în art.1 alin.(5), art.11, art.20 și art.148 alin.(2) și (4) din chiar Legea noastră fundamentală. O anumită tensiune, cel puțin aparentă, este generată și de simpla observație că prin hotărârile CJUE se proclamă așa numita *supremație* a dreptului Uniunii Europene [cel puțin în versiunea tradusă oficial în limba română, în vreme ce versiunea originală în limba engleză utilizează termenul de *primacy*(primat, prioritate, întâietate)], iar la nivel național Constituția se bucură de *supremație* [art.1 alin.(5)] și recunoaște, totodată, *prioritatea* prevederilor tratatelor constitutive ale UE și a celorlalte reglementări europene cu caracter obligatoriu față de dispozițiile contrare din *legile interne* [art.148 alin.(4)]. Care sunt modalitățile de prevenire sau conciliere a unui eventual conflict între cele două jurisdicții supreme – cea națională – Curtea Constituțională și cea supranațională – CJUE, precum și care este semnificația atribuită în diverse interpretări noțiunilor de „*Constituție*” și „*lege/lege internă*”, în contextul relației mai sus arătate și al al eșecului adoptării, până în prezent, al unei Constituții a Uniunii Europene, reprezintă teme de reflecție și de discuție extrem de interesante, asupra cărora nu este însă locul să insistăm aici. Principiul legalității, înscris în art.1 alin.(5) al Legii fundamentale, înglobează, așa cum arătam mai sus, un concept identitar, cel al *supremației* Constituției României, care nu poate fi ignorat în abordările teoretice și practice asupra relației dintre dreptul național și cel al Uniunii Europene.

*jurisprudență este contrară articolului 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE, articolului 325 alineatul (1) TFUE sau Deciziei 2006/928.”*

<sup>5</sup>Exemplificativ, amintim: Conferința „Mecanismul Statului de Drept – 2020 al UE Raportul dintre dreptul UE și dreptul național al Statelor membre, cu referire specială la România”. SUPREMAȚIE VS. SUVERANITATE, Universitatea „Ovidius” din Constanța, 14-15 octombrie 2021, Conferința „Evoluția dreptului Uniunii Europene – Dialogul între Curtea de Justiție a Uniunii Europene și Curțile Constituționale”, organizată de Institutul Național al Magistraturii, București, 30 septembrie 2022.

## II. Principiul legalității și principiul statului de drept în jurisprudența Curții Constituționale

Curtea Constituțională a stabilit în jurisprudența sa că „trăsătura esențială a statului de drept o constituie supremația Constituției și obligativitatea respectării legii<sup>6</sup>” și că „statul de drept asigură supremația Constituției, corelarea tuturor legilor și tuturor actelor normative cu aceasta<sup>7</sup>”, ceea ce înseamnă că acesta "implică, prioritar, respectarea legii, iar statul democratic este prin excelență un stat în care se manifestă domnia legii<sup>8</sup>".

În cazurile în care a constatat încălcarea legii, Curtea Constituțională, în virtutea faptului că principiul legalității este unul de rang constituțional<sup>9</sup>, a reținut drept consecință imediată nesocotirea art. 1 alin. (5) din Constituție, dar și a art.1 alin.(3) din aceasta, deoarece încălcarea primei obligații constituționale atrage implicit afectarea principiului statului de drept, consacrat prin art. 1 alin. (3) din Constituție<sup>10</sup>.

Totodată, Curtea a stabilit, tot pe cale jurisprudențială, că principiul securității raporturilor juridice civile constituie o dimensiune fundamentală a statului de drept, astfel cum acesta este consacrat în mod expres prin dispozițiile art. 1 alin. (3) din Legea fundamentală<sup>11</sup>.Același principiu al securității juridice este indisolubil legat de principiul legalității din perspectiva componentei pe care acesta din urmă o înserează, și anume *exigențele de calitate a legii*sau *principiul calității legii*.La rândul său, calitatea legii se raportează la elementeletrasate de jurisprudența Curții

<sup>6</sup>Decizia nr. 232 din 5 iulie 2001, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 727 din 15 noiembrie 2001, Decizia nr. 234 din 5 iulie 2001, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 558 din 7 septembrie 2001, sau Decizia nr. 53 din 25 ianuarie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 90 din 3 februarie 2011;

<sup>7</sup>Decizia nr. 22 din 27 ianuarie 2004, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 233 din 17 martie 2004

<sup>8</sup>Decizia nr. 13 din 9 februarie 1999, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 178 din 26 aprilie 1999

<sup>9</sup>Decizia nr. 901 din 17 iunie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 503 din 21 iulie 2009

<sup>10</sup>Decizia nr. 783 din 26 septembrie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 684 din 3 octombrie 2012

<sup>11</sup> Decizia nr. 570 din 29 mai 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 404 din 18 iunie 2012, nr. 615 din 12 iunie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 454 din 6 iulie 2012, nr. 980 și nr. 981 din 22 noiembrie 2012, publicate în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 57 și, respectiv, nr. 58 din 25 ianuarie 2013 sau nr. 19 din 22 ianuarie 2013

Europene a Drepturilor Omului și a Curții de Justiție a Uniunii Europene cu privire la noțiunile de *claritate* a legii și *securitate a raporturilor juridice*. Curtea de la Strasbourg a subliniat că sintagmele „*prevăzute de lege*” din cuprinsul Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale înseamnă nu doar o anume bază legală în dreptul intern, dar și *calitatea legii* în cauză, în sensul că legea trebuie să fie *accesibilă, previzibilă și clară*<sup>12</sup>. La rândul său, Curtea de Justiție a Uniunii Europene a recunoscut în mod implicit necesitatea respectării așteptărilor legitime ale cetățenilor cărora li se adresează o reglementare legală<sup>13</sup>.

Cu alte cuvinte, pentru a-și produce efectele juridice previzionate de legiuitor, cetățeanul trebuie să dispună de informații suficiente asupra normelor juridice aplicabile într-un caz dat, aceste norme să fie redactate într-o formulare destul de precisă încât destinatarul lor să le înțeleagă și să fie capabil să prevadă, într-o măsură rezonabilă sau apelând, la nevoie, de consiliere de specialitate, consecințele care pot apărea dintr-un act determinat. O lege neclară, ambiguă sau incoerentă favorizează interpretări judiciare variate sau chiar contradictorii și poate facilita abuzuri ale autorităților competente să o pună în aplicare, ceea ce va conduce inevitabil la afectarea concretă a unui drept fundamental individual. Prin urmare, dezideratul de legalitate și securitate juridică nu poate fi conceput în lipsa respectării *ab initio* a standardelor de calitate a legii.

## Materiale și metode

Raportat la specificul prezentului studiu s-au uzitat practica Curții Constituționale a României, respectiv cea a Curții Europene a Drepturilor Omului, cât și cea a Curții Europene de Justiție:

- Decizia nr. 901 din 17 iunie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 503 din 21 iulie 2009

<sup>12</sup>Hotărârea din 4 mai 2000, pronunțată în Cauza Rotaru împotriva României, paragraful 55, Hotărârea din 16 februarie 2000, pronunțată în Cauza Amann împotriva Elveției, paragraful 50 sau Hotărârea din 8 iunie 2006, pronunțată în Cauza Lușșă împotriva României, paragraful 32.

<sup>13</sup>spre exemplu, în Hotărârea din 15 iulie 2004, pronunțată în Cauza C-459/02 - Willy Gerekens și Asociația agricolă Procol pentru promovarea comercializării produselor lactate împotriva Marelui Ducat al Luxemburgului, paragrafele 23 și 24, sau Hotărârea din 29 iunie 2010, pronunțată în Cauza C-550/09 - Proces penal împotriva lui E. și F., paragraful 59.

- Decizia nr. 783 din 26 septembrie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 684 din 3 octombrie 2012
- Decizia nr. 570 din 29 mai 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 404 din 18 iunie 2012, nr. 615 din 12 iunie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 454 din 6 iulie 2012, nr. 980 și nr. 981 din 22 noiembrie 2012, publicate în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 57 și, respectiv, nr. 58 din 25 ianuarie 2013 sau nr. 19 din 22 ianuarie 2013
- Hotărârea din 4 mai 2000, pronunțată în Cauza Rotaru împotriva României, paragraful 55, Hotărârea din 16 februarie 2000, pronunțată în Cauza Amann împotriva Elveției, paragraful 50 sau Hotărârea din 8 iunie 2006, pronunțată în Cauza Lupșa împotriva României, paragraful 32.
- Hotărârea din 15 iulie 2004, pronunțată în Cauza C-459/02 - Willy Gerekens și Asociația agricolă Procol pentru promovarea comercializării produselor lactate împotriva Marelui Ducat al Luxemburgului, paragrafele 23 și 24, sau Hotărârea din 29 iunie 2010, pronunțată în Cauza C-550/09 - Proces penal împotriva lui E. și F., paragraful 59.
- Hotărârea din 18 mai 2021 pronunțată în cauza C-355/19, conexată cu cauzele C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 și C-397/19; Hotărârea din 21 decembrie 2021 pronunțată în cauzele conexate C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 și C-840/19

### **Rezultate și discuții**

Pentru a răspunde exigențelor astfel stabilite referitoare la calitatea legii, art.1 alin.(5) din Constituție obligă legiuitorul să respecte, în primul rând, normele de tehnică legislativă reglementate prin Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative<sup>14</sup>. Aceste norme sunt des invocate în argumentarea pretensei neconstituționalități a legilor, ordonanțelor Guvernului (simple sau de urgență) sau a unui text din acestea, deferite controlului de constituționalitate extrinsecă sau intrinsecă. Cu privire la incidența normelor de tehnică legislativă în cadrul controlului de constituționalitate, Curtea Constituțională a arătat în mod constant că, desi ele „nu au valoare constituțională, [...], prin reglementarea acestora legiuitorul a impus o serie

<sup>14</sup>Republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.260 din 21 aprilie 2010.

de criterii obligatorii pentru adoptarea oricărui act normativ, a căror respectare este necesară pentru a asigura sistematizarea, unificarea și coordonarea legislației, precum și conținutul și forma juridică adecvate pentru fiecare act normativ. Astfel, respectarea acestor norme concurează la asigurarea unei legislații care respectă principiul securității raporturilor juridice, având claritatea și previzibilitatea necesară<sup>15</sup>. De aceea, „nerespectarea normelor de tehnică legislativă determină apariția unor situații de incoerență și instabilitate, contrare principiului securității raporturilor juridice în componenta sa referitoare la claritatea și previzibilitatea legii”<sup>16</sup>.

În consecință, atunci când a constatat încălcarea art. 1 alin. (5) din Constituție sub aspectul cerinței de calitate a legii, instanța constituțională a statuat că astfel este afectat, în mod implicit, și principiul securității raporturilor juridice, dimensiune inherentă a statului de drept, motiv pentru care s-a reținut și contrarietatea față de prevederile alin. (3) al art.1 din Constituție.

Constatarea neconstituționalității unei norme juridice în temeiul art.1 alin.(5) din Constituție, în sensul încălcării principiului legalității în componenta privind standardele de calitate a legii sau a principiului securității juridice reprezintă, în realitate, o modalitate consacrată prin mecanismul controlului de constituționalitate de sancționare a legiuitorului (primar sau delegat). De cele mai multe ori, o astfel de constatare în cadrul controlului de *constituționalitate a priori* atrage declararea ca neconstituțională a întregii legi, în ansamblul său (când viciul de neconstituționalitate are caracter extrinsec). Dacă va decide continuarea procesului legislativ, Parlamentul va trebui ca, în procedura reexaminării legii, să corecteze toate carențele și deficiențele de tehnică legislativă constatate de Curtea Constituțională<sup>17</sup>. În cazul unei excepții de neconstituționalitate, ce vizează, punctual, unul sau mai multe texte normative, Curtea poate constata neconstituționalitatea textului criticat

<sup>15</sup>Decizia nr. 26 din 18 ianuarie 2012, Decizia nr. 681 din 27 iunie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 477 din 12 iulie 2012, Decizia nr. 447 din 29 noiembrie 2013, citată mai sus, Decizia nr. 448 din 29 octombrie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 5 din 7 ianuarie 2014

<sup>16</sup>Decizia nr. 26 din 18 ianuarie 2012 și Decizia nr. 448 din 29 octombrie 2013, supra

<sup>17</sup>Decizia nr. 619 din 11 octombrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 6 din 4 ianuarie 2017, Decizia nr. 139 din 13 martie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 336 din 3 mai 2019, paragrafele 88 și 89, sau Decizia nr.421 din 28 septembrie 2022, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1048 din 28 octombrie 2022, paragraful 51.



printr-o decizie simplă sau printr-o decizie interpretativă<sup>18</sup>. Diferența esențială dintre cele două tipuri de soluții este aceea că în cazul unei decizii simple, textul declarat neconstituțional își va înceta efectele juridice dacă în termen de 45 de zile de la publicarea deciziei de admitere în Monitorul Oficial al României, Partea I, nu se intervine pe cale legislativă în sensul punerii lui de acord cu respectiva decizie, în timp ce în cazul deciziilor interpretative, textul legal examinat rămâne în vigoare, dar numai în interpretarea stabilită de Curtea Constituțională ca fiind singura conformă cu normele și principiile fundamentale. În considerarea art.147 alin.(1) din Constituție, referitor la efectele deciziilor Curții Constituționale, aceasta a statuat constant că „indiferent de interpretările ce se pot aduce unui text, atunci când Curtea Constituțională a hotărât că numai o anumită interpretare este conformă cu Constituția, menținându-se astfel prezumția de constituționalitate a textului în această interpretare, atât instanțele judecătorești, cât și organele administrative trebuie să se conformeze deciziei Curții și să o aplice ca atare.”<sup>19</sup>

## Concluzii

Schimbarea regimului politic după decembrie 1989 a atras inevitabil instituirea, prin Constituția din 1991, a unui nou regim constituțional în care statul de drept și democrația sunt piatră de temelie a noii construcții sociale, juridice, politice și economice a țării. A urmat un intens și profund proces de normativizare în acest sens, fiind modificate sau gândite *ab initio* acte normative care să transpună regulile noului stat de drept în fiecare domeniu de activitate. Cantitatea de acte normative astfel adoptate a devenit una impresionantă, la acestea adăugându-se toate acele reglementări menite să transpună *aquis-ul* comunitar *pre* și *post* aderare la Uniunea Europeană (2007) sau la structurile nord-atlantice (2004), în acord cu noile prevederi cuprinse în Constituția revizuită în 2003. Toată această uriașă opera de legiferare nu poate fi perfectă în integralitatea ei, desi intenția legiuitorului este de a oferi soluții juridice corecte, juste și necesare în mecanismul funcționării statului și al

<sup>18</sup> Exemplu de decizie interpretativă - Decizia nr. 364 din 8 iunie 2022, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 831 din 24 august 2022;

<sup>19</sup> De exemplu, prin Decizia nr. 536 din 28 aprilie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 482 din 7 iulie 2011; Decizia nr. 405 din 15 iunie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.517 din 8 iulie 2016, paragraful 55; Decizia nr.381 din 31 mai 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.634 din 20 iulie 2018, paragraful 29

promovării și garantării drepturilor fundamentale individuale. În acest efort, principiul supremației Constituției, al respectării și a legilor joacă un rol capital, fiind cel care are capacitatea să garanteze valorile specifice unui stat de drept.

În cursul procesului legislativ se acordă o atenție deosebită acestui aspect, prima instituție abilitată să vegheze la calitatea viitorului act normativ fiind Consiliul Legislativ care, conform art.79 alin.(1) din Constituție, este organul de specialitate al Parlamentului<sup>20</sup>. Din păcate, avizul său, deși solicitat în mod obligatoriu, are doar caracter consultativ, recomandările sale putând fi ignorate. În plus, Consiliul Legislativ avizează doar forma inițială a propunerii legislative, nu și forma sa finală, trimisă la promulgare, astfel că modificările aduse în cursul procesului legislativ scapă avizării. Aceste aspecte au fost observate deseori și de Curtea Constituțională atunci când, sesizată fiind asupra neconstituționalității unei legi în cadrul controlului de constituționalitate *a priori*, a constatat diferite curențe de tehnică legislativă<sup>21</sup>. Un act normativ este examinat de Curtea Constituțională înaintea promulgării și intrării sale în vigoare doar prin efectul sesizării formulate de subiecții de drept expres enumerate în art.146 lit.a) din Constituție, nu și din oficiu. În lipsa formulării unei asemenea sesizări, actul normativ nu trece prin filtrul de control *abstract* de constituționalitate, cu rol preventiv și intră direct în fondul activ normativ, purtând asupra lui doar o prezumție relativă de constituționalitate, ce poate fi răsturnată de Curtea Constituțională în cazul admiterii unei excepții de neconstituționalitate, deci în cadrul controlului *concret* de constituționalitate, *a posteriori*. Justiția constituțională dispune de modalități *ex-ante* și *ex-post* de evaluare a constituționalității actelor normative primare tocmai pentru a se garanta un cadru normativ conform, adecvat și eficient, iar principiul legalității, astfel cum a fost dezvoltat prin deciziile obligatorii ale instanței de contencios constituțional, este un pilon central în cadrul acestui mecanism de control și asanare a fondului legislativ național.

<sup>20</sup>A se vedea Legea nr.73/1993 pentru înființarea, organizarea și funcționarea Consiliului Legislativ, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1122 din 29 noiembrie 2004;

<sup>21</sup> Un exemplu recent în acest sens este Decizia nr.421 din 28 septembrie 2022, precitată, paragraful 49

## Referințe bibliografice

1. Victor Dan Zlătescu, Introducere în logistica formală, Ed. Rompit, București, 1995, pag. 65, cu trimitere la lucrarea „Spiritul legilor”

### Jurisprudență CJUE

1. Hotărârea din 18 mai 2021 pronunțată în cauza C-355/19, conexată cu cauzele C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 și C-397/19; Hotărârea din 21 decembrie 2021 pronunțată în cauzele conexate C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 și C-840/19

### Jurisprudență CEDO

1. Hotărârea din 4 mai 2000, pronunțată în Cauza Rotaru împotriva României, paragraful 55; Hotărârea din 16 februarie 2000, pronunțată în Cauza Amann împotriva Elveției, paragraful 50; Hotărârea din 8 iunie 2006, pronunțată în Cauza Lușșa împotriva României, paragraful 32; Hotărârea din 15 iulie 2004, pronunțată în Cauza *C-459/02 - Willy Gerekenș și Asociația agricolă Procol pentru promovarea comercializării produselor lactate împotriva Marelui Ducat al Luxemburgului*, paragrafele 23 și 24; Hotărârea din 29 iunie 2010, pronunțată în Cauza C-550/09 - Proces penal împotriva lui E. și F., paragraful 59.

### Jurisprudență CCR

1. Decizia nr. 232 din 5 iulie 2001, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 727 din 15 noiembrie 2001; Decizia nr. 234 din 5 iulie 2001, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 558 din 7 septembrie 2001; Decizia nr. 53 din 25 ianuarie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 90 din 3 februarie 2011; Decizia nr. 22 din 27 ianuarie 2004, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 233 din 17 martie 2004; Decizia nr. 13 din 9 februarie 1999, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 178 din 26 aprilie 1999; Decizia nr. 901 din 17 iunie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 503 din 21 iulie 2009; Decizia nr. 783 din 26 septembrie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 684 din 3 octombrie 2012; Decizia nr. 570 din 29 mai 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 404 din 18 iunie 2012; Decizia nr. 615 din 12 iunie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 454 din 6 iulie 2012; Decizia nr. 980 și nr. 981 din 22 noiembrie 2012, publicate în Monitorul Oficial al României,

Partea I, nr. 57 și, respectiv, nr. 58 din 25 ianuarie 2013; Decizia nr. 19 din 22 ianuarie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.84 din 7 februarie 2013; Decizia nr. 26 din 18 ianuarie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.116 din 15 februarie 2012; Decizia nr. 681 din 27 iunie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 477 din 12 iulie 2012; Decizia nr. 448 din 29 octombrie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 5 din 7 ianuarie 2014; Decizia nr. 619 din 11 octombrie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 6 din 4 ianuarie 2017; Decizia nr. 139 din 13 martie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 336 din 3 mai 2019, paragrafele 88 și 89; Decizia nr.421 din 28 septembrie 2022, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1048 din 28 octombrie 2022, paragraful 51; Decizia nr. 364 din 8 iunie 2022, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 831 din 24 august 2022; Decizia nr. 536 din 28 aprilie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 482 din 7 iulie 2011; Decizia nr. 405 din 15 iunie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.517 din 8 iulie 2016, paragraful 55; Decizia nr.381 din 31 mai 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.634 din 20 iulie 2018, paragraful 29

### **Legislație**

1. Constituția României, Legea nr.24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, rep. în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.260 din 21 aprilie 2010; Legea nr.73/1993 pentru înființarea, organizarea și funcționarea Consiliului Legislativ, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1122 din 29 noiembrie 2004.

# THE ROLE OF THE EUROPEAN OMBUDSMAN IN IMPROVING THE TRANSPARENCY OF THE LEGISLATIVE PROCESS OF THE EUROPEAN UNION

## ROLUL OMBUDSMANULUI EUROPEAN ÎN ÎMBUNĂȚIREA TRANSPARENȚEI PROCESULUI LEGISLATIV AL UNIUNII EUROPENE

Av. drd. Raluca ONUFREICIUC<sup>1</sup>

### Abstract

Transparency of the legislative process is of particular importance in the European Union's system of democratic governance, as it enables civil society to hold both Parliament and the Council to account, and also allows for greater and more effective participation of civil society in the legislative process. In this article, we aim to examine the role of the European Ombudsman in improving the transparency of the European Union's legislative process in his mission to contribute to a more efficient, accountable, ethical and transparent European administration.

**Keywords:** transparency principle, legislative process, European administration, Ombudsman.

Transparența procesului legislativ are o importanță deosebită în sistemul de guvernare democratică a Uniunii Europene, deoarece permite societății civile să ceară socoteală atât Parlamentului și Consiliului, și de asemenea permite o participare mai mare și mai eficientă a societății civile la procesul legislativ. În cadrul acestui articol, ne propunem să analizăm rolul pe care Ombudsmanul european îl are în îmbunătățirea transparenței procesului legislativ al Uniunii Europene în misiunea sa de a contribui la o administrație europeană mai eficientă, mai responsabilă, mai etică și mai transparentă.

**Cuvinte-cheie:** principiul transparenței, proces legislativ, administrație europeană, Ombudsman.

### Introducere

Transparența ar trebui să fie o valoare fundamentală a oricărui sistem de guvernare democratică<sup>2</sup>. Este o condiție prealabilă atât pentru a

<sup>1</sup> Avocat doctorand al Facultății de Drept din cadrul Universității Paris-Panthéon-Assas și Universității A Coruna (Spania), asis. univ. al Facultății de Drept și Științe Administrative din cadrul Universității ”Ștefan cel Mare” din Suceava, email: raluca.onu@gmail.com

<sup>2</sup> În ultimele două decenii, Uniunea Europeană a făcut progrese semnificative pentru a pune în aplicare acest principiu al transparenței, până la un punct în care se poate afirma cu încredere că transparența face acum parte din fundamentul constituțional al Uniunii

hrăni simțul de răspundere, cât și pentru a permite societății civile să participe, în cea mai mare măsură posibilă, la viața publică. Principiul transparenței este încorporat în tratatele Uniunii Europene și reflectă acest dublu obiectiv, deoarece stipulează că *"orice cetățean are dreptul de a participa la viața democratică a Uniunii"*<sup>3</sup> și că *"deciziile se iau în mod deschis și cât mai aproape posibil de cetățean"*.

Transparența procesului legislativ are o importanță deosebită în sistemul de guvernare democratică a Uniunii Europene, deoarece permite societății civile să ceară socoteală atât Parlamentului și Consiliului, și de asemenea permite o participare mai mare și mai eficientă a societății civile la procesul legislativ. Tratatul impune co-legislatorilor Uniunii Europene să fie transparenți, stipulând că Parlamentul și Consiliul se reunesc în ședință publică atunci când examinează și votează un proiect de act legislativ<sup>4</sup>. Această cerință de transparență urmărește să le permită cetățenilor Uniunii Europene să cunoască cum avansează dosarele legislative în Parlament și în Consiliu, care sunt opiniile divergente, ce poziții sunt promovate sau combătute de reprezentanții lor și de guvernele naționale și la ce compromisuri se ajunge. Acest accent pus pe transparență se reflectă, de asemenea, în legislația Uniunii Europene privind accesul la documente, care specifică faptul că instituțiile UE ar trebui să asigure un acces *"cât mai larg posibil"* la documentele lor. Aceste norme impun acordarea unui acces și mai larg la documentele legislative, astfel încât aceste documente ar trebui, pe cât posibil, să fie accesibile direct de către instituțiile Uniunii Europene<sup>5</sup>. Cu toate acestea, multe voci critice susțin că Consiliul rămâne, în raport cu Parlamentul, un fel de *"cutie neagră"* în ceea ce privește procesul decizional în cadrul procesului legislativ al Uniunii Europene. Totodată, s-a afirmat că, de dragul eficienței, Consiliul sacrifică transparența în procesul decizional<sup>6</sup> și că reticența sa relativă de acțiune în mod transparent reflectă modul în care reprezentanții statelor

Europene. În acest sens, a se vedea **D. Curtin, M. Hillebrandt**, "Transparency in the EU: Constitutional Overtones, Institutional Dynamics and the Escape Hatch of Secrecy", în **A. Lazowski, S. Blockmans**, *Research Handbook on EU Institutional Law*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2016, p. 196.

<sup>3</sup> Articolul 10 alineatul (3) din TUE.

<sup>4</sup> Articolul 15 din TUE.

<sup>5</sup> A se vedea preambulul 6, articolul 1 litera (a) și articolul 12 alineatul (2) din Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 privind accesul public la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei.

<sup>6</sup> S. Novak, M. Hillebrandt, *Analysing the Trade-off between Transparency and Efficiency in the Council of the European Union*, *Journal of European Public Policy*, vol. 27, nr. 1, 2020, p. 143.

membre în Consiliu își înțeleg rolul. Reprezentanții permanenți ai statelor membre sunt, în general, diplomați de carieră, care sunt obișnuiți de mult timp să negocieze în mod confidențial, în spatele ușilor închise, în conformitate cu instrucțiunile pe care le primesc de la guvernele lor naționale. Spre deosebire de deputații din Parlamentul European, aceștia tind să nu se perceapă pe ei înșiși ca "reprezentanți publici" și este posibil să nu aibă reflexul de a înțelege că ar trebui să fie transparenți, să răspundă în fața publicului și să fie deschiși la dialog cu acesta. Atunci când Consiliul se reunește la nivel de miniștri, miniștrii pot, chiar dacă sunt politicieni, să împărtășească acest reflex: ei pot înțelege că acționează într-un context de "negocieri diplomatice internaționale". În concluzie, participanții la Consiliu ar putea avea dificultăți mai mari în a se adapta la rolul lor de colegiutor într-o democrație reprezentativă. Deși tratatele impun acum în mod oficial Consiliului obligația de a fi transparent atunci când își exercită rolul de colegiutor, această cerință formală contravine acestei culturi înrădăcinate, a cărei schimbare va necesita timp. Aceste contradicții au dus la sesizarea instanțelor Uniunii Europene și a Ombudsmanului<sup>7</sup> generând cel puțin începutul unei schimbări de paradigmă către o mai mare transparență legislativă.

În vederea analizării rolului Ombudsmanului European în îmbunătățirea transparenței procesului legislativ al Uniunii Europene, este indicat să realizăm în prealabil o scurtă prezentare generală a procesului legislativ al Uniunii Europene, inclusiv a rolului trilogurilor. Este important de subliniat faptul că normele Uniunii Europene privind accesul public la documente, de altfel un instrument-cheie al Uniunii Europene pentru asigurarea transparenței, prevăd două căi de atac, prin intermediul unei contestații în fața instanțelor UE și prin intermediul unei plângeri la Ombudsmanul European. În acest sens, analiza va fi completată și va detalia apoi jurisprudența recentă pronunțată de instanțele Uniunii Europene privind transparența legislativă și, în special, negocierile trilaterale ca element constitutiv al procesului legislativ.

Mai mult, ne propunem să orientăm discuția cu privire la nivelul de transparență care ar trebui să se aplice procesului legislativ pentru ca democrația să fie cu adevărat participativă. În acest sens, nu avem cum să nu ne ridicăm câteva întrebări fundamentale, care ar putea fi cu ușurință abordate în cadrul unei discuții deschise, și anume: putem vorbi de o

<sup>7</sup> Ombudsmanul European, *Ombudsmanul salută inițiativa olandeză privind transparența UE*, 19 iunie 2019, disponibil la următoarea adresă: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/press-release/en/115390> (accesat în data de 3 februarie 2021)

democrație participativă a Uniunii Europene atunci când pozițiile colegislatorilor sunt făcute publice înainte de adoptarea legislației? Sau, mai degrabă, este suficientă dezvăluirea punctelor de vedere doar după adoptarea legislației? Totodată care sunt beneficiile și piedicile, în ceea ce privește transparența participativă, ale accesului la aceste documente intermediare și cum poate contribui Ombudsmanul la creșterea transparenței legislative, în special în ceea ce privește trilogurile accentuând în ce măsură opiniile sale se aliniază și completează jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene.

### **Materiale și metode**

Având în vedere complexitatea subiectului abordat s-au uzita doctrina juridică în materie și implicit cazuistica specifică:

1. Decizia Ombudsmanului European de stabilire a propunerilor în urma anchetei sale strategice 0I/8/2015/JAS.

2. Decizia Ombudsmanului European de stabilire a propunerilor în urma anchetei sale strategice 0I/8/2015/JAS privind transparența trilogurilor:

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/69206>

3. Directiva 2014/17/UE privind contractele de credit pentru consumatori referitoare la bunuri imobile rezidențiale; Regulamentul 536/2014 al privind studiile clinice pentru medicamente de uz uman.

4. Hotărârea Tribunalului (Camera a șaptea extinsă) din 22 martie 2018, *De Capitani v. Parlamentul European*, cauza T-540/15, par. 70-71.

5. Hotărârea CJUE (Marea Cameră) din 4 septembrie 2018, *ClientEarth v. Comisia*, cauza C-57/16, punctul 85.

### **Rezultate și discuții**

#### **Procesul legislativ al Uniunii Europene**

Ca un prim pas înainte de a aborda aceste întrebări, este necesar să oferim un scurt rezumat general al procesului legislativ al Uniunii Europene și al rolului reuniunilor trilaterale în cadrul acestui proces. De asemenea, este util să reamintim modul în care principiul transparenței se aplică propunerii legislative inițiale și modul în care acesta a fost confirmat și extins de către instanțele Uniunii Europene.

Comisia, Parlamentul și Consiliul Uniunii Europene sunt cele trei instituții implicate în procesul legislativ al Uniunii Europene. În general,



Comisia Europeană este cea care are dreptul de inițiativă legislativă. Aceasta înseamnă că, în principiu, este responsabilă pentru planificarea, pregătirea și propunerea de noi acte legislative ale Uniunii Europene. De asemenea, Comisia poate răspunde invitațiilor de a propune noi acte legislative din partea Parlamentului, a Consiliului sau a Consiliului European. În plus, cetățenii Uniunii Europene pot invita Comisia să propună noi acte legislative dacă o propunere întrunește un milion de semnături pe teritoriul unional, prin intermediul a ceea ce se numește ”inițiativa cetățenilor europeni”<sup>8</sup>. În urma unei propuneri legislative, pot fi utilizate mai multe tipuri de proceduri legislative pentru a discuta și adopta un document european, în funcție de tipul și temeiul juridic al propunerii. În prezent, majoritatea actelor legislative ale Uniunii Europene sunt adoptate în comun de către Parlament și Consiliu prin intermediul unui proces numit procedură legislativă ordinară (în trecut ”codecizie”), care a apărut ca urmare a Tratatului de la Maastricht din anul 1992. Înainte de Maastricht, legislația era adoptată de Consiliu după consultarea Parlamentului. În această nouă procedură legislativă, atât Parlamentul, cât și Consiliul adoptă propunerea legislativă după o serie de ”lecturi”<sup>9</sup>.

Propunerea legislativă este adoptată la prima lectură dacă Parlamentul și Consiliul sunt de acord cu amendamentele. În cazul în care nu pot ajunge la un acord, are loc o a doua lectură. Dacă din nou nu ajung la un acord, propunerea este prezentată unui comitet de conciliere, care este alcătuit dintr-un număr egal de reprezentanți ai Parlamentului și ai Consiliului, precum și de reprezentanți ai Comisiei. Numai dacă comitetul de conciliere ajunge la un acord și trimite textul înapoi la Parlament și la Consiliu, are loc o a treia lectură. În cazul în care nu se ajunge la un acord la a treia lectură, propunerea legislativă nu este adoptată și procedura se încheie.

### **1. Rolul trilogurilor**

În jurul anilor 1994 și 1995, Consiliul, Parlamentul și Comisia au început să creeze un nou sistem de reuniuni regulate, dar informale, care să le permită să discute proiectele de texte legislative supuse codeciziei, să negocieze amendamente la acestea și să găsească compromisuri<sup>10</sup>. Aceste

<sup>8</sup> Mai multe informații despre inițiativa cetățenilor europeni pot fi găsite la următorul link: <https://europa.eu/citizens-initiative/en> (accesat în data de 3 februarie 2021).

<sup>9</sup> A se vedea articolele 289 și 294 din Tratatul de Funcționare al Uniunii Europene.

<sup>10</sup> **M. Shackleton**, The politics of Codecision, *Journal of Common Market Studies*. vol. 38, nr. 2/2000, pp. 326.

reuniuni au devenit cunoscute sub denumirea de "triloguri" (sau "trialoguri"). Trilogurile inițiale au avut loc după a doua lectură, dar înainte de reuniunea oficială a Comitetului de conciliere. Aceasta a însemnat că negocierile politice dure au avut loc în spatele ușilor închise, iar Comitetul de conciliere public a servit doar pentru a aproba ceea ce fusese deja convenit<sup>11</sup>.

Succesul acestui proces informal a făcut ca el să fie utilizat chiar mai devreme în procesul legislativ, înainte de prima lectură. În acest context, scopul a fost acela de a ajunge la un acord provizoriu asupra unui text acceptabil atât pentru Consiliu, cât și pentru Parlament. Odată ajuns la un astfel de acord, Parlamentul și Consiliul puteau da aprobarea formală finală la prima lectură<sup>12</sup>. De asemenea, trebuie remarcat faptul că, în timpul procesului de trilog, Consiliul are un avantaj față de partenerul său colegiativ, Parlamentul, în sensul că, acesta cunoaște pozițiile grupurilor parlamentare, iar Parlamentul nu cunoaște pozițiile statelor membre. De altfel, utilizarea trilogurilor s-a dovedit a fi eficientă și flexibilă de-a lungul anilor. Aceasta a sporit posibilitatea de a ajunge la un acord instituțional în timpul procesului legislativ și, în ciuda originii sale informale, a fost recunoscută de instanțele Uniunii Europene ca fiind practica consacrată prin care se adoptă cea mai mare parte a legislației Uniunii Europene<sup>13</sup>. Pentru a documenta sau a cartografia progresele înregistrate în cadrul acestor discuții instituționale, instituțiile utilizează ceea ce se numește "documente cu patru coloane". Acestea conțin pozițiile inițiale ale celor trei instituții - prezentate în primele trei coloane - cu o a patra coloană - textul final de compromis. Pe măsură ce negocierile avansează, cea de-a patra coloană este completată treptat, iar când întregul text este în cele din urmă convenit de către colegiuitorii, acesta devine public. Ulterior, dacă textul de compromis convenit este adoptat în mod oficial de fiecare colegiuitor, acesta va deveni obligatoriu.

Cu toate acestea, opacitatea acestui element important al procesului legislativ, prin refuzul de a oferi acces direct publicului la aceste

<sup>11</sup> U. Karpen, H. Xanthaki (ed.) *Legislation in Europe*, în lucrarea "A Comprehensive Guide For Scholars and Practitioners", Bloomsbury, Oxford și Portland, Oregon 2017, p. 34.

<sup>12</sup> Parlamentul European, "Interinstitutional negotiations", disponibilă la următoarea adresă: <https://www.europarl.europa.eu/olp/en/interinstitutional-negotiations> (accesată în data de 3 februarie 2021)

<sup>13</sup> Hotărârea Tribunalului (Camera a șaptea extinsă) din 22 martie 2018, *De Capitani v. Parlamentul European*, cauza T-540/15, par. 70-71.

documente justificative, a dat naștere unor preocupări legate de transparență decizională și a făcut obiectul unor hotărâri ale instanțelor Uniunii Europene și al unor decizii ale Ombudsmanului european.

## **2. Transparența propunerii legislative în sine**

După cum am explicat, Comisia este cea care se bucură de obicei de dreptul de inițiativă legislativă în Uniunea Europeană, iar transparența este un element-cheie chiar și în această etapă inițială. Atunci când pregătește o propunere legislativă, Comisia se ghidează după programul de lucru anual al Comisiei, care este dat publicității. Aceasta efectuează evaluări de impact și își consultă Comitetul de control al reglementării, care la rândul său emite avize. Analiza inițială a Comisiei privind problema supusă reglementării, obiectivele de politică și diferitele soluții, precum și impactul probabil al acestora, este prezentată în evaluările de impact inițiale, în legătură cu care părțile interesate externe pot oferi feedback. Odată ce propunerea legislativă este finalizată, Comisia o face publică, însoțită de raportul de evaluare a impactului aferent. Părțile interesate au apoi o nouă șansă de a-și prezenta feedback-ul cu privire la propunere, atunci când aceasta ajunge la legislatorii Uniunii Europene. Ținând cont de faptul că cetățenii pot face același lucru și ca urmare considerentelor expuse anterior, putem afirma fără doar și poate că acest proces este relativ transparent și participativ.

Cu toate acestea, într-o hotărâre din septembrie 2018, introdusă de organizația de mediu *ClientEarth*<sup>14</sup>, Curtea de Justiție a Uniunii Europene a îndrumat Comisia în direcția unei mai mari transparențe a documentelor legislative. Cauza se referea la refuzul Comisiei de a acorda acces public la documentele privind rapoartele de evaluare a impactului asupra mediului întocmite în sprijinul unei propuneri legislative. Curtea a hotărât că astfel de evaluări de impact constituie documente legislative și trebuie să fie accesibile (direct) în timpul procesului decizional în curs, pentru a permite cetățenilor să își exprime punctul de vedere cu privire la opțiunile disponibile înainte ca acestea să fie adoptate definitiv<sup>15</sup>. Curtea de Justiție a Uniunii Europene a subliniat importanța participării active a cetățenilor încă de la începutul procesului legislativ al Uniunii Europene. Aceasta a recunoscut, de asemenea, rolul-cheie pe care îl joacă Comisia în procesul legislativ și, prin urmare, faptul că accesul la informațiile legate de etapele

<sup>14</sup> Hotărârea CJUE (Marea Cameră) din 4 septembrie 2018, *ClientEarth v. Comisia*, cauza C-57/16, punctul 85.

<sup>15</sup> *Idem*, alin. 92, 94

timpurii ale procesului legislativ sunt esențiale în democrația Uniunii Europene. De altfel, în ultimele două decenii<sup>16</sup>, Uniunea Europeană a înregistrat progrese semnificative în încercarea de a avea un proces legislativ cât mai deschis și transparent. Acest lucru este demonstrat, printre altele, de adoptarea normelor unionale privind accesul liber al cetățenilor la documentele și informațiile publice, de creșterea volumului de publicare proactivă a informațiilor puse la dispoziție pe internet și de gama largă de angajamente de transparență asumate de Parlament<sup>17</sup> și de Consiliu<sup>18</sup> în ultimii ani.

Cu toate acestea, persistă diverse probleme legate de transparență, care contribuie la un deficit de responsabilitate publică. În raport cu rolul clar al Consiliului, există o lipsă de transparență în ceea ce privește pozițiile adoptate de guvernele naționale în timpul procesului legislativ al acestuia și în cadrul Consiliului însuși. Acest fapt contribuie la ideea că, în fond, Consiliul nu poate depăși imaginea publică de ”cutie neagră<sup>19</sup>” având în vedere și percepția parlamentele naționale<sup>20</sup>. Prin urmare, transparența reuniunilor trilaterale este vitală pentru a atenua aceste preocupări și, întrucât aceste reuniuni nu sunt publice, singura modalitate prin care publicul poate urmări negocierile tripartite este accesarea documentației relevante.

## **Ombudsmanul European**

Pentru a înțelege mai bine contextul în care au fost adoptate deciziile Ombudsmanului European ("Ombudsmanul") referitoare la transparența legislativă, este necesar să se ofere o scurtă prezentare generală a mandatului și rolului Ombudsmanului.

### **1. Mandat și rol**

Ombudsmanul a fost înființat prin Tratatul de la Maastricht în anul 1992 ca organism independent și imparțial care promovează buna

<sup>16</sup> D. Curtin, M. Hillebrandt, *op. cit.*, p. 198.

<sup>17</sup> Mai multe informații pot fi găsite la următoarea adresă: <https://www.euoparl.europa.eu/at-your-service/en/transparency>

<sup>18</sup> Mai multe informații pot fi găsite la următoarea adresă: <https://www.consilium.europa.eu/en/general-secretariat/corporate-policies/transparency/>

<sup>19</sup> Ombudsmanul European, *op.cit.*, <https://www.ombudsman.europa.eu/en/press-release/en/115390>

<sup>20</sup> <https://www.permanentrepresentations.nl/documents/publications/2019/06/18/non-paper—transparency-și-responsabilitate>

administrare și cere socoteală instituțiilor Uniunii Europene. Misiunea sa este de a servi democrația, acționând pentru a crea o administrație a UE mai eficientă, mai responsabilă, mai transparentă și mai etică<sup>21</sup>.

Pentru a-și îndeplini această misiune, Ombudsmanul poate investiga plângeri depuse de cetățeni, întreprinderi și organizații care se referă la acte de administrare defectuoasă din partea instituțiilor uniunii. De asemenea, poate examina în mod proactiv probleme sistemice mai largi, desfășurând anchete din proprie inițiativă și poate face propuneri și lansa inițiative pentru a promova cele mai bune practici administrative<sup>22</sup>. Ombudsmanul efectuează anchete în cadrul administrației UE, pe o varietate de subiecte legate de transparență, accesul public la informații și documente, responsabilitate, participarea publicului la procesul decizional al UE, licitații și subvenții ale UE și nu în cele din urmă respectarea drepturilor fundamentale și procedurale. Este important de reamintit faptul că mandatul Ombudsmanului este limitat la investigarea activităților administrative ale instituțiilor UE și, prin urmare, aspectele referitoare la activitatea politică a acestor instituții nu intră în sfera mandatului său.

Ombudsmanul dispune de mai multe mijloace pentru a soluționa cazurile de administrare defectuoasă identificate în urma anchetelor bazate pe plângeri sau care decurg din autosesizări. Ombudsmanul poate face o propunere de soluție unei instituții UE dacă consideră că situația de administrare defectuoasă identificată poate fi rezolvată<sup>23</sup>. În plus, în cazul în care constată asemenea cazuri, Ombudsmanul poate face o recomandare către instituția în cauză<sup>24</sup>. De asemenea, acesta poate face sugestii de îmbunătățire pentru a optimiza o anumită practică a unei instituții UE în viitor<sup>25</sup>. În ciuda faptului că deciziile și constatările Ombudsmanului nu sunt obligatorii din punct de vedere juridic, puterea acestuia de a trage la răspundere public instituțiile UE are ca rezultat o rată ridicată de acceptare din partea instituțiilor UE<sup>26</sup>. În 2019, de exemplu, instituțiile UE au

<sup>21</sup> Ombudsmanul European, "Codul european de bună conduită administrativă", 2015, disponibil la următoarea adresă: <https://data.europa.eu/doi/10.2869/64594>.

<sup>22</sup> Art.3 alin(3) din Statutul Ombudsmanului European, disponibil la următoarea adresă: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/legal-basis/statute/en>.

<sup>23</sup> Art.1 din Dispozițiile de punere în aplicare ale Ombudsmanului European, disponibil la următoarea adresă: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/legal-basis/implementing-provisions/en>.

<sup>24</sup> Art. 6 alin (3) din Dispozițiile de punere în aplicare a Ombudsmanului European

<sup>25</sup> Art. 6 alin(1) din dispozițiile de punere în aplicare a Ombudsmanului European.

<sup>26</sup> **P. Bartlett Quintanilla, H. Darbshire și A. Pavlou**, Guide on Access to EU documents - Accessing Information from the European Union, *Access Info Europe*, 2013, p. 42.

răspuns pozitiv la propunerile (soluții, recomandări și sugestii) formulate de Ombudsman în 79% din cazuri<sup>27</sup>. De la înființarea Biroului Ombudsmanului European, au fost aleși în funcție trei ombudsmani<sup>28</sup>. Toți trei au atras atenția asupra lipsei de transparență ca fiind o problemă în cadrul administrației Uniunii Europene<sup>29</sup>.

Președintele în exercițiu, Emily O'Reilly<sup>30</sup>, a preluat mandatul în octombrie 2013 și a fost reales în 2014 și 2019. Pentru Emily O'Reilly, transparența în administrația UE reprezintă o prioritate esențială<sup>31</sup>. Ea consideră că "cetățenii doresc de la UE ceea ce doresc de la propriul lor stat membru, o administrație deschisă, etică și accesibilă, care să sprijine o bună calitate a vieții și la care să poată participa activ<sup>32</sup>". Prin urmare, ea consideră că este extrem de important ca cetățenii să fie ținuti la curent cu politica și procesul legislativ al UE pentru a putea participa la procesul democratic al uniunii într-un mod semnificativ.

Emily O'Reilly a criticat în mai multe rânduri ceea ce ea numește cultura "Blame Brussels", prin care miniștrii naționali ai statelor membre ale UE încearcă să minimalizeze propriul rol în adoptarea legislației care îi afectează direct pe cetățenii lor și, ca urmare, se aruncă vina pe instituțiile unionale pentru orice consecințe negative care sunt percepute ca fiind derivate din alegerile legislative făcute. Ea consideră că publicul are dreptul să știe cum guvernele lor modelează legislația UE și să le ceară socoteală pentru alegerile pe care le fac. Acest lucru poate fi realizat numai prin transparență și deschidere, care sunt ingrediente esențiale pentru a

<sup>27</sup> Raportul anual 2020 al Ombudsmanului European.

<sup>28</sup> În conformitate cu articolul 228 din TFUE, Ombudsmanul este ales de Parlament pentru un mandat de 5 ani, care poate fi reînnoit.

<sup>29</sup> A se vedea, de exemplu, **J. Söderman**, "The Early Years of the European Ombudsman" în *The European Ombudsman: Origins, Establishment, Evolution*, Volum comemorativ publicat cu ocazia celei de-a 10th aniversări a instituției, Luxemburg, Oficiul pentru Publicații Oficiale al Comunităților Europene, 2005, p. 98, consultat la 5 februarie 2022, <https://www.ombudsman.europa.eu/en/historical/en/10122>; Ombudsmanul European, "What Progress has been made during the last ten years?", 27 septembrie 2013, consultat la 5 februarie 2022, <https://www.ombudsman.europa.eu/en/speech/en/51952>

<sup>30</sup> Ombudsmanul European, "Emily O'Reilly", 2022, document disponibil la următoarea adresă: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/emily-oreilly>

<sup>31</sup> Ombudsmanul European, "Ombudsmanul European "Fast-Track" - Ajutor pentru accesarea mai rapidă a documentelor UE", document disponibil la următoarea adresă: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/access-to-documents/fast-track>

<sup>32</sup> Ombudsmanul European, "Seminar public privind "Procesul decizional în UE și în Finlanda - transparența are limite?", 3 iunie 2019, document disponibil la următoarea adresă: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/speech/en/114787>

promova legitimitatea procesului decizional în cadrul unei Europe democratice<sup>33</sup>.

## **2. Anchete ale Ombudsmanului European privind transparența în procesul legislativ al Uniunii Europene**

Ombudsmanul a încercat să sporească transparența în procesul legislativ al uniunii prin activitatea sa, fie că aceasta a apărut în urma unor anchete specifice bazate pe plângeri, fie prin anchete ce au debutat din proprie inițiativă. Această secțiune va prezenta două dintre cele mai importante anchete ale Ombudsmanului privind transparența în legătură cu negocierile trilaterale, care fac amândouă referire la jurisprudența menționată mai sus.

### **2.1. Anchetă strategică pe trilogii**

Prima anchetă pe care o vom discuta a fost o anchetă din proprie inițiativă lansată de Ombudsman în mai 2015 privind transparența negocierilor trilaterale<sup>34</sup>. Problemele privind transparența în cadrul trilogurilor fuseseră aduse în atenția Ombudsmanului de mai mulți deputați în Parlamentul European, de membri ai parlamentelor naționale, precum și de grupuri de afaceri și ale societății civile. Ancheta nu s-a referit la o cerere specifică de acces public la documentele trilogului la care accesul a fost refuzat, ci s-a bazat mai degrabă pe preocupări generale legate de transparență.

Ca parte a anchetei, Ombudsmanul a inspectat dosarele trilogului a două legi UE adoptate recent<sup>35</sup> și a primit avize motivate pe această temă de la cele trei instituții în cauză. De asemenea, a desfășurat o consultare publică și a primit contribuții de la diverse parlamente naționale, deputați europeni, ONG-uri, cadre universitare, cetățeni și asociații de afaceri. Aceste contribuții ”s-au pronunțat în mod covârșitor în favoarea unei mai mari transparențe în cadrul procesului, în timp ce unele dintre ele au

<sup>33</sup> Ombudsmanul European, "Transparența în procesul legislativ al UE", 12 octombrie 2020, document disponibil la următoarea adresă: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/speech/en/133629>.

<sup>34</sup> Decizia Ombudsmanului European de stabilire a propunerilor în urma anchetei sale strategice 01/8/2015/JAS privind transparența trilogurilor: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/69206>

<sup>35</sup> Directiva 2014/17/UE privind contractele de credit pentru consumatori referitoare la bunuri imobile rezidențiale; Regulamentul 536/2014 al privind studiile clinice pentru medicamente de uz uman.

subliniat, de asemenea, interesul public de a lăsa un anumit spațiu pentru deliberare și negociere în particular <sup>36</sup>”.

Ombudsmanul a fost conștient de faptul că trilogurile au crescut probabilitatea de a ajunge la un acord între legislatorii UE. Cu toate acestea, a remarcat, de asemenea, că transparența trilogului este vitală pentru legitimitatea procesului legislativ al UE și pentru ca cetățenii să aibă posibilitatea de a participa în mod eficient la procesul legislativ și de a controla performanța reprezentanților lor. Prin urmare, a fost important să se găsească un echilibru corect între interesul public, adesea concurent, în ceea ce privește transparența, pe de o parte, și interesul public pentru un proces legislativ eficient și eficient, pe de altă parte. Totodată, acesta a criticat faptul că a fost dificil de identificat cine negociază pe ce subiecte și când au loc trilogurile. Prin urmare, a făcut o serie de propuneri către Parlament, Consiliu și Comisie cu privire la publicarea proactivă sau directă a documentelor cheie ale trilogului. În opinia sa<sup>37</sup>, aceste documente ar trebui să includă data la care are loc trilogul, pozițiile inițiale ale celor trei instituții, agendele trilogului, ”documentele cu patru coloane”, textele finale de compromis, notele trilogului, listele factorilor de decizie politică implicați și, pe cât posibil, o listă a altor documente prezentate în timpul negocierilor. Ombudsmanul a afirmat că acestea ar trebui să fie disponibile într-o bază de date interinstituțională comună, ușor de utilizat și de înțeles. Acesta a recunoscut că instituțiile ar putea considera că este necesar, în interesul public, să ofere acces public proactiv sau direct la anumite tipuri de documente doar după încheierea negocierilor<sup>38</sup>. A concluzionat că această abordare ar putea asigura un echilibru adecvat între UE ca democrație reprezentativă și permiterea participării cetățenilor la procesul legislativ.

Este important de remarcat că, la momentul anchetei din proprie inițiativă privind transparența legislativă, hotărârea istorică *De Capitani* nu fusese încă pronunțată. Constatările Ombudsmanului, în orice caz, se refereau la divulgarea proactivă sau directă a tuturor documentelor

<sup>36</sup> Ombudsmanul European, "Ombudsmanul solicită mai multă transparență în ceea ce privește trilogurile", comunicat de presă nr. 9/2016, 14 iulie 2016, disponibil la următoarea adresă: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/press-release/en/69214>.

<sup>37</sup> Decizia Ombudsmanului European de stabilire a propunerilor în urma anchetei sale strategice 01/8/2015/JAS.

<sup>38</sup> Ombudsmanul European, "Ombudsmanul solicită mai multă transparență în ceea ce privește trilogurile", comunicat de presă nr. 9/2016, 14 iulie 2016, document disponibil la următoarea adresă: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/press-release/en/69214>.



trilogului după încheierea trilogului, în timp ce *De Capitani* se referea la cererile de acces public la documentul pe patru coloane în timpul negocierilor trilogului<sup>39</sup>. Constatările Ombudsmanului au avut ca scop abordarea unor preocupări sistematice mai largi în ceea ce privește accesul la dosarul legislativ. Pe această bază, Ombudsmanul a considerat, în general, că numai după ce documentul pe patru coloane a fost aprobat, informațiile conținute în acesta ar trebui să fie dezvăluite. Cu toate acestea, a adăugat că, în cazul în care o persoană dorește să obțină acces mai departe, se poate face o cerere specifică de acces public. Nimic nu împiedică o instituție să acorde, în contextul unei cereri de acces public la documente, un acces mai larg la (părți ale) "documentului cu patru coloane" în timp ce trilogul este în desfășurare. Hotărârea Curții în cauza *De Capitani* a continuat prin a oferi îndrumări clare și utile cu privire la standardul de transparență la care trebuie să se aștepte atunci când instituțiile sunt chemate să răspundă la astfel de cereri de acces public.

În momentul în care Ombudsmanul și-a adoptat constatările, cea de-a patra coloană, care arată evoluția amendamentelor în timpul negocierilor, nu fusese încă publicată. Cu toate acestea, Consiliul și-a modificat ulterior regulamentul pentru a publica proactiv documentul cu patru coloane care conținea pozițiile inițiale ale instituțiilor, odată ce negocierile au fost încheiate. Site-ul Ombudsmanul a salutat aceste îmbunătățiri aduse de Consiliu<sup>40</sup>. Punerea în aplicare a bazei de date legislative interinstituționale comune propuse este, de asemenea, în curs de desfășurare, odată cu dezvoltarea Portalului legislativ comun de către Oficiul European pentru Publicații<sup>41</sup>.

## Concluzii

După cum au putut remarca, transparența, atât în ceea ce privește responsabilitatea publică, cât și democrația participativă, este un principiu fundamental consacrat chiar în tratatele constitutive ale uniunii. În contextul procesului legislativ al UE, acest principiu este pus în aplicare în mai multe moduri, inclusiv prin implicarea părților interesate, publicarea proactivă, inițiativa cetățenilor și dreptul de acces public la documente. Dreptul fundamental de acces public la documentele deținute de instituțiile

<sup>39</sup> *Idem*, pct. 42, pct. 87 și 106.

<sup>40</sup> Ombudsmanul European, "Transparența în procesul legislativ al UE", 12 octombrie 2020.

<sup>41</sup> [https://ec.europa.eu/info/svstem/files/management-plan-op-2021\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/svstem/files/management-plan-op-2021_en.pdf)

UE este unul dintre principalele instrumente de realizare a acestui fel de transparență și impune ca documentele legislative să fie, pe cât posibil, accesibile direct de către instituțiile UE. Atât Curtea de Justiție a Uniunii Europene, cât și Ombudsmanul European au subliniat acest principiu în mai multe rânduri.

Nivelul de transparență în cadrul procesului legislativ al UE a evoluat de-a lungul timpului și trebuie să recunoaștem că această evoluție a fost, în mare parte, una pozitivă. Această evoluție a fost accelerată de Curte, care a acordat o mare importanță accesului timpuriu la informațiile legislative. Documentul notează că, deși un grad necesar de informalitate între legislatori ajută la ajungerea la un acord, transparența în procesul legislativ este esențială, deoarece permite cetățenilor să participe mai îndeaproape la procesul decizional și garantează că administrația se bucură de o mai mare legitimitate și este mai eficientă și mai responsabilă într-un sistem democratic. Acesta a fost principiul central în hotărârile *Turco* și *De Capitani*, care au subliniat că transparența documentelor legislative stă la baza dreptului democratic al cetățenilor UE de a participa cu adevărat la procesul decizional. În rolul său de mecanism cheie de responsabilizare în UE, Ombudsmanul a încercat să abordeze problema secretului în procesul legislativ al UE și, în special, în cadrul negocierilor trilaterale. Hotărârea *De Capitani* și rezultatul anchetei din proprie inițiativă a Ombudsmanului indică aceeași direcție: o mai mare transparență în cadrul negocierilor trilaterale sprijină legitimitatea activităților colegislatorilor.

Este important de reamintit faptul că constatările Ombudsmanului nu sunt obligatorii pentru instituțiile de la nivelul Uniunii Europene. Cu toate acestea, ele au, în general, o rată de acceptare ridicată. Acest lucru este demonstrat de anchetele prezentate în expunerea noastră, ambele având un impact pozitiv asupra transparenței. Ombudsmanul va continua să monitorizeze transparența în UE, pentru a se asigura că publicul poate participa în mod eficient la elaborarea legilor care le guvernează viața și la tragerea la răspundere a celor aleși să decidă aceste legi.

### Referințe bibliografice

1. Curtin, D., Hillebrandt, M., *"Transparency in the EU: Constitutional Overtones, Institutional Dynamics and the Escape Hatch of Secrecy"*, în **A. Lazowski, S. Blockmans**, *Research Handbook on EU Institutional Law*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2016
2. Decizia Ombudsmanului European de stabilire a propunerilor în urma anchetei sale strategice 01/8/2015/JAS.

3. Decizia Ombudsmanului European de stabilire a propunerilor în urma anchetei sale strategice 0I/8/2015/JAS privind transparența trilgurilor:

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/69206>

4. Directiva 2014/17/UE privind contractele de credit pentru consumatori referitoare la bunuri imobile rezidențiale; Regulamentul 536/2014 al privind studiile clinice pentru medicamente de uz uman.

5. Hotărârea Tribunalului (Camera a șaptea extinsă) din 22 martie 2018, *De Capitani v. Parlamentul European*, cauza T-540/15, par. 70-71.

6. Hotărârea CJUE (Marea Cameră) din 4 septembrie 2018, *ClientEarth v. Comisia*, cauza C-57/16, punctul 85.

7. Karpen, X., Xanthaki, H. (ed.) *Legislation in Europe*, în lucrarea "A Comprehensive Guide For Scholars and Practitioners", Bloomsbury, Oxford si Portland, Oregon 2017

8. Novak, S., Hillebrandt, M., Analysing the Trade-off between Transparency and Efficiency in the Council of the European Union, *Journal of European Public Policy*, vol. 27, nr. 1, 2020, pp..

9. Ombudsmanul European, *What Progress has been made during the last ten years?*, 27 septembrie 2013, consultat la 5 februarie 2022, <https://www.ombudsman.europa.eu/en/speech/en/51952>

10. Ombudsmanul European, *Emily O'Reilly*, 2022, document disponibil la următoarea adresă: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/emily-oreilly>

11. Ombudsmanul European, *Ombudsmanul European "Fast-Track" - Ajutor pentru accesarea mai rapidă a documentelor UE*, document disponibil la următoarea adresă: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/access-to-documents/fast-track>

12. Ombudsmanul European, *Seminar public privind "Procesul decizional în UE și în Finlanda - transparența are limite?*, 3 iunie 2019, document disponibil la următoarea adresă: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/speech/en/114787>

13. Ombudsmanul European, *Transparența în procesul legislativ al UE*, 12 octombrie 2020, document disponibil la următoarea adresă: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/speech/en/133629>.

14. Ombudsmanul European, *Ombudsmanul salută inițiativa olandeză privind transparența UE*, 19 iunie 2019, disponibil la următoarea adresă: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/press-release/en/115390> (accesat în data de 3 februarie 2021)

15. Ombudsmanul European, *Ombudsmanul solicită mai multă transparență în ceea ce privește trilogurile*, comunicat de presă nr. 9/2016, 14 iulie 2016, disponibil la următoarea adresă: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/press-release/en/69214>.

16. Ombudsmanul European, *Codul european de bună conduită administrativă*, 2015, disponibil la următoarea adresă: <https://data.europa.eu/doi/10.2869/64594>.

17. Parlamentul European, "*Interinstitutional negotiations*", disponibilă la următoarea adresă: <https://www.europarl.europa.eu/olp/en/interinstitutional-negotiations> (accesată în data de 3 februarie 2021)

18. Raportul anual 2020 al Ombudsmanului European, disponibilă la următoarea adresă: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/publication/ro/141317> (accesată în data de 3 februarie 2022)

19. Shackleton, M., The politics of Codecision, *Journal of Common Market Studies*, vol. 38, nr. 2/2000, pp. 326.

20. Söderman, J., "The Early Years of the European Ombudsman" în *The European Ombudsman: Origins, Establishment, Evolution*, Volum comemorativ publicat cu ocazia celei de-a 10th aniversări a instituției, Luxemburg, Oficiul pentru Publicații Oficiale al Comunităților Europene, 2005 consultat la 5 februarie 2022, <https://www.ombudsman.europa.eu/en/historical/en/10122>

21. Quintanilla, P. Bartlett, Darbishire H., Pavlou, A., *Guide on Access to EU documents - Accessing Information from the European Union*, Access Info Europe, 2013, p. 42.

22. <https://www.ombudsman.europa.eu/en/legal-basis/implementing-provisions/en>.

23. <https://www.ombudsman.europa.eu/en/legal-basis/statute/en>.

24. <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/en/transparency>

25. <https://www.consilium.europa.eu/en/general-secretariat/corporate-policies/transparency/>

# ONLINE DIGITAL PLATFORMS - SHORT OVERVIEW OF THEIR OBLIGATIONS TOWARDS WORKERS AND CONSUMERS

## PLATFORMELE DIGITALE ONLINE - SCURTĂ PREZENTARE GENERALĂ A OBLIGAȚIILOR ACESTORA FAȚĂ DE SALARIAȚI ȘI CONSUMATORI

Ana-Maria DRĂGĂNUȚĂ BRIARD<sup>1</sup>  
Cristina FILIMON<sup>2</sup>

### Abstract

*Covid-19 pandemic changed our lives dramatically. Before the virus outburst, there had already existed a tendency for digitalization in every aspect of our day-to-day activity – we turned to the internet and our smartphones for communication, for shopping, for entertainment, news and information – but Covid-19 speeded things up and, before we could see the bigger picture, people and companies adapted or were looking to adapt. Companies shut down their activities or, if they could and had the necessary infrastructure, moved every aspect of their business online, including their workers. Then we noticed and saw the work-from-home (WFH) benefits, and made room to start research in this area. The #Stayathome movement and regulations forced people indoors and they were left with no choice but to use online services for everything, including hanging out with friends, as well as basic needs, like food, drinks and other items they were accustomed to buy on their way home after work. This rapid shift in how we had to ensure our basic needs resulted in a rapidly developing gig economy or platform economy.*

*Online platforms consumers used for ordering food, medicine or for commuting developed quickly and were improving their services. However, some of the legislative aspects of these platforms were left unchecked and permitted some abuses to be made by these online platforms against their workers, and their consumer-clients. In this article we tackle the legislative changes from an employment and labour law perspective, with emphasis on the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on improving working conditions in platform work (2021/0414), as well as recent legislative development from the consumer protection law.*

**Keywords:** digital platform, consumers, Stayathome, legislative changes

*Pandemia Covid-19 ne-a schimbat dramatic viața. Înainte de izbucnirea virusului, exista deja o tendință de digitalizare în fiecare aspect al activității noastre de zi cu zi - ne adresăm internetului și smartphone-urilor noastre pentru comunicare, pentru cumpărături, pentru divertisment, știri și informații - dar Covid-19 a accelerat lucrurile*

<sup>1</sup>Attorney, LL.M at University of Fribourg, [anamariadraganuta@gmail.com](mailto:anamariadraganuta@gmail.com)

<sup>2</sup>Attorney, LL.M in “Labour and employment relations and law” at the Faculty of Law, University of Bucharest, [contact@lawyerup.ro](mailto:contact@lawyerup.ro)

și, înainte de a putea vedea imaginea de ansamblu, oamenii și companiile s-au adaptat sau căutau să se adapteze. Companiile și-au închis activitățile sau, dacă au putut și au avut infrastructura necesară, au mutat fiecare aspect al activității lor online, inclusiv pe lucrătorii lor. Apoi am observat și am văzut beneficiile muncii de acasă (WFH) și ne-am făcut loc pentru a începe cercetarea în acest domeniu. Mișcarea #Stayathome și reglementările au forțat oamenii să stea în casă și nu le-a mai rămas decât să folosească serviciile online pentru orice, inclusiv pentru a ieși cu prietenii, precum și pentru nevoile de bază, cum ar fi mâncarea, băuturile și alte articole pe care obișnuiau să le cumpere în drum spre casă după serviciu. Această schimbare rapidă a modului în care trebuia să ne asigurăm nevoile de bază a dus la dezvoltarea rapidă a economiei de tip gig economy sau a economiei de platformă.

Platformele online pe care consumatorii le foloseau pentru a comanda mâncare, medicamente sau pentru a face naveta s-au dezvoltat rapid și își îmbunătățeau serviciile. Cu toate acestea, unele dintre aspectele legislative ale acestor platforme au fost lăsate necontrolate și au permis ca aceste platforme online să comită unele abuzuri împotriva lucrătorilor și a consumatorilor-clienți. În acest articol abordăm modificările legislative din perspectiva dreptului muncii și al ocupării forței de muncă, punând accentul pe Propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind îmbunătățirea condițiilor de muncă pe platforme (2021/0414), precum și pe recente evoluții legislative din dreptul protecției consumatorilor.

**Cuvinte-cheie:** platformă digitală, consumatori, telemuncă, schimbări legislative

## Introduction

### I. DIGITAL LABOUR PLATFORMS – beginnings and statistics on platform workers

The International Labour Organisation (“ILO”) has been on the watch and surveyed the digital labour platforms since 2015, trying to understand the implications these platforms have on the workplace, work culture, workers and employment in general.

In one study from 2018<sup>3</sup>, the ILO distinguishes between **crowdwork**, which refers to “web-based platforms, where work is outsourced through an open call to a geographically dispersed crowd”<sup>4</sup>, and “location-based applications (apps) which allocate work to individuals in a specific geographical area, typically to perform local, service-oriented

<sup>3</sup> Digital labour platforms and the future of work: Towards decent work in the online world, International Labour Office – Geneva, ILO, 2018, source: <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/dcomm/ubl/documents/publication/wcms645337.pdf>.

<sup>4</sup> Idem, p. 17

tasks such as driving, running errands or cleaning houses”<sup>5</sup> otherwise known as “**on-demand work via apps**”<sup>6</sup>.

According to the same study, the prevalent reasons for which individuals prefer crowdworking were to earn some extra money and complement their earnings and because it allows them to work from home<sup>7</sup>, so individuals started relying on the work gathered on these digital platforms<sup>8</sup>. Moreover, 88% of the respondents wanted to do more crowdwork, but the problem was the unavailability of tasks (and those that existed were not well-paying); this encouraged individuals to be present at the same time on more than just one digital platform. Not only were they on more than one platform, but they spent a lot of days per week working since 36% reported working regularly seven days per week, 43% during the night and 68% in the evening.

One issue was that these individuals were not regulated by national or European laws and in the eyes of digital platforms, they were just part-time or temporary **service providers**, and not workers. In fact, this was *the main idea* behind the gig economy and online platforms, not to create a new type of work and workers, but rather to intermediate some small, basic needs of some consumers and the willingness of an individual to execute them – for example, delivery of a small package, a meal, driving on small distances etc.

When looking at the above statistics and thinking about the hours and rhythm of labour, one is curious about these individual’s health, work-life balance, social security etc.; other problems are: the lack of protection benefits, lack of career advancement, work rejected or payment refused, compensations often lower than minimum wages etc. Even if the gig economy and digital platforms did not intend for things to escalate like this, the fact of the matter remains that they did, and these “part-time service providers” became dependent on the payments received from these platforms.

Without hesitation we could categorise these individuals, who - it is safe to say - were *de facto* workers, as **vulnerable**. The UK Government

<sup>5</sup> Idem.

<sup>6</sup> Vincenzo Pietrogiovanni, “Vulnerabilities and the Avatar of Employment Protection: Platform work and in-work poverty in the EU”, EU Law Live, ISSN: 2695-9593 (Weekend Edition), no. 111, 10 Sept. 2022, p. 10, source: [https://eulawlive.com/app/uploads/weekend\\_edition\\_111.pdf](https://eulawlive.com/app/uploads/weekend_edition_111.pdf).

<sup>7</sup> Idem, p. 18.

<sup>8</sup> „For about 32 % of the workers, crowdwork was their primary source of income”, idem, p. 19.

defines vulnerable workers as „someone working in an environment where the risk of being denied employment rights is high and who does not have the capacity or means to protect themselves from that abuse”<sup>9</sup>. However, vulnerability is more than just that; it also refers to the lack of certainty with regard to the type, length, place, duration and norms of both work and income, as well as a work schedule which negatively impacts their general well-being and personal life.<sup>10</sup>

These sad realities were also happening in the European Union. According to statistics, in 2022 there have been reported over 28 million people in the EU working on or through digital labour platforms, and the number is expected to double by 2025<sup>11</sup>. But although the revenues of these digital platforms grew almost fivefold, many of the workers were living in poverty (in-work poverty<sup>12</sup>). According to EUROFOUND, in 2018 there were more than 20 million workers in the EU living in households at risk of poverty - an increase of in-work poverty from 8 to 10 % since 2006.<sup>13</sup>

Because there are no legal regulations on the matter of platform work (not yet), the majority of workers who enrol on these platforms have a **self-employed status**. But, in truth, studies find that the majority of platform workers in the EU are actually in a subordinated position and dependent on the digital platform; their activity is, in fact, controlled on different levels by the digital platforms – for example with regard to payment or working conditions<sup>14</sup>. **And this is the opposite of what actually freelancing, self-employment or service provider is.**

In addition, since there is this legislative void, the courts of law of each EU member state decided differently (sometimes even different courts of the same member state) when deferred with issues related to this

<sup>9</sup> Vincenzo Pietrogiovanni, op.cit., p. 7.

<sup>10</sup> Idem.

<sup>11</sup> European Council, Council of the European Union on „EU rules on platform work”, source: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/platform-work-eu/>.

<sup>12</sup> Without going into too much detail, „in-work poverty” is basically a term used to define the state of poverty people experience despite the fact they are employed. For more details see: study of Peter Kelly, Amana Ferro and Sian Jones, „In-work poverty in Europe: a growing problem” for the European Anti-Poverty Network (EAPN), source: <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7969&langId=en>.

<sup>13</sup> Luca Ratti, „In-work poverty in times of pandemic”, 27th April 2020, source: <https://socialeurope.eu/in-work-poverty-in-times-of-pandemic>.

<sup>14</sup> Explanatory memorandum of the European Commission on the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on improving working conditions in platform work, pp. 1-2.



topic – *i.e.*, whether or not the platform workers are entitled to protection under the labour and employment law.

The European Commission found that “as a result of the **misclassification**, they (*i.e.*, the platform workers) cannot enjoy the rights and protections to which they are entitled as workers. These rights include the right to a minimum wage, working time regulations, occupational safety and health protection, equal pay between men and women and the right to paid leave, as well as improved access to social protection against work accidents, unemployment, sickness and old age.”<sup>15</sup>

It is because of these findings, statistics and lack of regulation the European Commission decided to step in and, on 9 December 2021, published a Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on improving working conditions in platform work<sup>16</sup>.

### **Materials and methods**

The present study has taken into account an extensive body of legislation and implicit legal doctrine on the subject such as:

1. Directive (EU) 2019/2161 of the European Parliament and of the Council of 27 November 2019 amending Council Directive 93/13/EEC and Directives 98/6/EC, 2005/29/EC and 2011/83/EU of the European Parliament and of the Council as regards the better enforcement and modernisation of Union consumer protection rules.

2. Regulation (EU) 2022/2065 of the European Parliament and of the Council of 19 October 2022 on a Single Market For Digital Services and amending Directive 2000/31/EC (Digital Services Act).

3. <sup>1</sup> Regulation (EU) 2022/1925 of the European Parliament and of the Council of 14 September 2022 on contestable and fair markets in the digital sector and amending Directives (EU) 2019/1937 and (EU) 2020/1828 (Digital Markets Act).

4. Directive (EU) 2019/2161 of the European Parliament and of the Council of 27 November 2019 amending Council Directive 93/13/EEC and Directives 98/6/EC, 2005/29/EC and 2011/83/EU of the European Parliament and of the Council as regards the better enforcement and modernisation of Union consumer protection rules.

<sup>15</sup>Idem, p. 2.

<sup>16</sup> The announcement and the Proposal can be found here: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_21\\_6605](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_6605).

5. Law no. 193/2000 on abusive clauses in contracts concluded between professionals and consumers, republished in the Official Gazette of Romania, Part I, no. 543 of August 3, 2012.

6. Law no. 363/2007 on combating the unfair practices of traders in the relationship with consumers and harmonizing the regulations with the European legislation on consumer protection, published in the Official Gazette of Romania, Part I, no. 899 of December 28, 2007, with subsequent amendments and additions.

7. Government Emergency Ordinance no. 34/2014 regarding the rights of consumers in contracts concluded with professionals, as well as for the modification and completion of some normative acts, published in the Official Gazette of Romania, Part I, no. 427 of June 11, 2014, approved with amendments by Law no. 157/2015, with subsequent amendments and additions.

8. Law no. 363/2007 on combating unfair practices of traders in the relationship with consumers, the product is defined as any good or service, including real estate, digital services and digital content, as well as rights and obligations.

## **Results and discussion**

### **II. THE PROPOSED DIRECTIVE ON PLATFORM WORK – THE PROTECTION OF WORKERS**

#### **1. Preliminary information – short introduction of the proposed Directive**

The general objective of the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on improving working conditions in platform work (“**the proposed Directive**”) consists of three key aspects, as shown in the Explanatory Memorandum of the Directive:

- a) to ensure that people working through platforms have – or can obtain – the correct employment status in light of their actual relationship with the digital labour platform and gain access to the applicable labour and social protection rights;
- b) to ensure fairness, transparency and accountability in algorithmic management in the platform work context;
- c) to enhance transparency, traceability and awareness of developments in platform work and improve enforcement of the applicable rules for all people working through platforms, including those operating across borders.

For the purpose of this paper, we shall address only the first one; the proposed Directive limits its applicability to digital labour platforms and offers the first proposed legal definition of such platforms, meaning any natural or legal person providing commercial services which meet all of the following requirements:

- a) it is provided, at least in part, at a distance through electronic means, such as a website or a mobile application;
- b) it is provided at the request of a recipient of the service;
- c) it involves, as a necessary and essential component, the organisation of work performed by individuals, *irrespective of whether that work is performed online or in a certain location.*

It is relevant to say that the proposed Directive precludes from this definition “providers of a service whose primary purpose is to exploit or share assets” (art. 1 paragraph 2). Such is the case for short-term rental or accommodation (offered by platforms such as Airbnb). The European Commission stated in recital 18 of the Preamble that the scope of the Directive should be limited to providers of services “for which the organisation of work performed by the individual, such as transport of persons or goods or cleaning, constitutes a necessary and essential and not merely a minor and purely ancillary component.”

**Platform work** is the work or labour organised through the digital labour platform, performed in the Union by an individual on the basis of a contractual relation between the digital labour platform and the individual, irrespective of whether a contractual relationship exists between the individual and the recipient of the service.

It must be noted that, in practice, already many of these platforms already mentions in their Terms and conditions, available on their websites, that they conclude contracts only with registered legal entities (for example, limited liability companies or authorised freelancers). On their Romanian website, Uber states that you can become an Uber driver only if you enrol under someone else’s fleet or you can join with your own fleet of cars. However, in the second case, the person looking to become an Uber driver actually becomes an Uber partner and has to register a company, while joining a fleet actually implies the driver signs a contract – employment or another type - with another company, but not with Uber.<sup>17</sup>

<sup>17</sup>More here: <https://www.uber.com/ro/ro/drive/requirements/>. Similar information can be found on the Glovo website: <https://delivery.glovoapp.com/ro/faq-invoices/>.

The **platform worker** is any person performing platform work who has an *employment contract or employment relationship* [as defined by the law, collective agreements or practice in force in the Member States with consideration to the case-law of the Court of Justice]. We observe that this definition does not limit the employment contract to be concluded with the digital labour platform or one of their partners (like in the case of Uber and Glovo, exemplified above).

Third, the **person performing platform work** means any individual performing platform work, irrespective of the contractual designation of the relationship between that individual and the digital labour platform by the parties involved.

Further we will see how and if these definitions impact the protection of the platform worker. European social rights and labour and employment law have been established over time and proved to be a necessity for reaching the European Union's goals. The European Union aims to promote social progress and improve the living and working conditions of European. As regards labour law, "the EU complements policy initiatives taken by individual EU countries by setting **minimum standards**. In accordance with the Treaty on the Functioning of the European Union - particularly Article 153 - it adopts laws (directives) that set minimum requirements for working and employment conditions, as well as for informing and consulting workers".<sup>18</sup>

Thus, the simple fact that these platform workers are to be correctly classified as **workers**, "as defined by the law, collective agreements or practice in force in the Member States with consideration to the case-law of the Court of Justice", is a crucial factor so to ensure for these individuals the **minimum standards** as indicated above, respectively: social security, work-life balance, protection benefits, career advancement, payment, minimum wages etc.

Because of problems of misclassification of these workers the proposed Directive insists on regulations with this regard, i.e., regulations for correct determination of the employment status.

## 2. Correct determination of the employment status

<sup>18</sup> More on this topic is available here: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=157&langId=en#:~:text=Labour%20law%20defines%20your%20rights,%2C%20transfers%20of%20companies%2C%20etc.>

As provided by the Preamble, one of the main objectives of this directive would be that to **stop the misclassification of persons performing platform work**. For this, the proposed Directive institutes a legal obligation for the Member states to establish clear procedures to verify and ensure the correct classification of employment status (art. 3) and one legal that a contract concluded between the digital labour platform and person performing platform work is an employment relationship (art. 4-5).

*i. Legal presumption that a contract concluded between the digital labour platform and person performing platform work is an employment relationship (art. 4-5)*

Art. 4 of the proposed Directive states that the contractual relationship between a digital labour platform that controls the performance of work and a person performing platform work through that platform shall be legally presumed to be an employment relationship. So, the proposed Directive states as a key factor for properly determining the employment relation the control exerted on the performance of work by the digital platform.

**Furthermore, the proposed Directive provides a series of criteria out of which, if two are met, then it shall be deemed that the digital labour platform controls the performance of work and, consequently, is the “real employer” of the platform worker, regardless of the entity who actually employed them.** These criteria are:

(a) effectively determining, or setting upper limits for the level of remuneration;

(b) requiring the person performing platform work to respect specific binding rules with regard to appearance, conduct towards the recipient of the service or performance of the work;

(c) supervising the performance of work or verifying the quality of the results of the work including by electronic means;

(d) effectively restricting the freedom, including through sanctions, to organise one’s work, in particular the discretion to choose one’s working hours or periods of absence, to accept or to refuse tasks or to use subcontractors or substitutes;

(e) effectively restricting the possibility to build a client base or to perform work for any third party.

Each Member State is responsible for establishing a framework of measures for ensuring a means and procedure for checking the control of labour performance and the legal presumption shall apply in all relevant administrative and legal proceedings, and authorities verifying compliance with or enforcing relevant legislation shall be able to rely on that presumption.

Art. 5 of the proposed Directive is referring to the **possibility to rebut the legal presumption** in administrative or legal procedures, or both.

If the person arguing that the contractual relationship in question is not an employment contract is the digital labour platform, the burden of proof in such proceedings shall be on the respective digital platform and any such proceedings will not have a suspensive effect on the application of legal presumption.

On the other hand, if the person arguing against the employment contract is the one performing platform work, then the digital labour platform shall be required to assist the proper resolution of the proceedings, notably by providing all relevant information held by it.

*ii. **Obligation of the Member States to establish clear procedures to verify and ensure the correct classification of employment status (art. 3)***

According to art. 3 of the proposed Directive, it is incumbent on the Member States to lay down the rules to be applied for the procedure to verify and ensure the correct determination of the employment status, with a view to ascertaining the existence of an employment relationship and **making sure that the platform workers enjoy the rights deriving from Union law applicable to workers**. This will combat false self-employment and provide protection to the natural persons, as well as access to the rights provided by Union law and national law to employees in general.

The criteria under which the Member States shall determine the existence of such relationship are *(i)* the principle of primacy of facts and *(ii)* the use of algorithms in the organisation of platform work.

**The principle of primacy of facts** is defined as the *facts relating to the actual performance of work, also taking into account the algorithms in the organisation of platform work and not by how the relationship is defined in the contract*. A key aspect is that, according to the proposed Directive, where the existence of an employment relationship is established based on facts, the party assuming the obligations of the

employer shall be clearly identified in accordance with national legal systems. This could raise a lot of practical questions and each Member State should be clear in their transposition laws who can be qualified as the “real employer”.

As stated above, already these digital platforms have a general policy that they only conclude contracts directly with registered companies, not with natural persons. It is clear that this is a means through which these digital platforms ensure that they are not liable for any obligations pertaining to the labour and employment legislation. Usually, these third parties (other LLCs<sup>19</sup>) are the ones concluding employment contracts or other types of agreements with the individuals or persons performing platform work per se.

Hence, it will fall on each Member State to establish if these third parties are the real employers, or if they are actually acting as temporary labour agencies and the digital platforms are the beneficiaries of the labour.

As for the criteria of **the use of algorithms in the organisation or algorithmic management**, the EU legislator had in view to determine if these algorithms are used by the digital platforms to assign tasks, to monitor, evaluate and take decisions for the people working through them, access to future task opportunities or bonuses, the imposition of sanctions or the possible suspension or restriction of accounts (practices referred to as **algorithmic management**), and not just in the matching of supply and demand. In short, it must be determined whether these algorithms are also used to exert control over the platform workers or over the persons performing platform work.<sup>19</sup>

### **III. RECENT LEGISLATIVE DEVELOPMENTS FROM THE CONSUMER PROTECTION LAW PERSPECTIVE ON ONLINE DIGITAL PLATFORMS**

Until recently, the E-commerce Directive<sup>20</sup> and the Consumer Protection Directives generally directed the digital consumer space. However, much has been changing since then, and digital transformation has become a reality. Emerging technologies occurred in the market space, threatening the rights of consumers in connection to online providers.

<sup>19</sup> Explanatory Memorandum of the Directive, p. 2.

<sup>20</sup> Directive 2000/31/EC of the European Parliament and of the Council of 8 June 2000 on certain legal aspects of information society services, in particular electronic commerce, in the Internal Market ('Directive on electronic commerce').

In recent years, the digital consumer protection legal framework experienced significant transformations, with new European legislation coming into force. The highest threat came from prominent online actors, which created the framework to control the consumers' actions and obligations through their market size and power. With the legislation becoming obsolete in the face of new technologies, European Commission presented possible changes in 2020 through the digital services package - Digital Services Act<sup>21</sup> and Digital Marketing Act<sup>22</sup>. Together with the Omnibus Directive<sup>23</sup>, in 2022, they were agreed upon, approved, and entered into force.

### **1. Short Overview of Obligations and Liability under the Digital Service Act**

The Digital Service Act expressly states in recital 3 that responsible and diligent behaviour by providers of intermediary services is essential for a safe, predictable and trustworthy online environment, underlying once again the importance of transparency in operations for online service providers. The Regulation generally applies to providers of intermediary services and, in particular, intermediary services consisting of services known as 'mere conduit', 'caching' and 'hosting' services. However, as indicated in article 15 of the Regulation, transparency reporting obligations shall not apply to companies considered micro and small enterprises unless included in the concept of 'large online platforms', according to article 33.<sup>24</sup>

Based on the definition given by the Digital Service Act, online platforms, such as social networks or online marketplaces, are defined as providers of hosting services that not only store information provided by the recipients of the service at their request but also disseminate that

<sup>21</sup> Regulation (EU) 2022/2065 of the European Parliament and of the Council of 19 October 2022 on a Single Market For Digital Services and amending Directive 2000/31/EC (Digital Services Act).

<sup>22</sup> Regulation (EU) 2022/1925 of the European Parliament and of the Council of 14 September 2022 on contestable and fair markets in the digital sector and amending Directives (EU) 2019/1937 and (EU) 2020/1828 (Digital Markets Act).

<sup>23</sup> Directive (EU) 2019/2161 of the European Parliament and of the Council of 27 November 2019 amending Council Directive 93/13/EEC and Directives 98/6/EC, 2005/29/EC and 2011/83/EU of the European Parliament and of the Council as regards the better enforcement and modernisation of Union consumer protection rules.

<sup>24</sup> Very large platforms are those platform to reach a number of average monthly active recipients of the service in the Union equal to or higher than 45 million.



information to the public, again at their request<sup>25</sup>. We can see that the legislation separates the intermediary service providers from the online platforms, which is seen as a subcategory of the former.

Looking at the definitions of hosting service<sup>26</sup>, it can be concluded that the online platforms shall not be liable for the information stored by the ones using the platforms ('recipient of service') on condition that the (a) online platform does not have actual knowledge of illegal activity or illegal content and is not aware of any facts or circumstances that could give rise to claims for damages and (b) upon obtaining such knowledge or awareness, acts without delay to remove or to disable access to the illegal content. However, liability could be sought against the online platform if the service recipient acts under the authority or control of the online platform. Thus, even if the DSA protects online platforms when no fault is implied, it distinguishes the situation when the person that uploaded illegal or harmful information acted under their control.

The article makes another distinction that we believe will lead to interpretations and, most possibly, to cases before the courts for clarification. Under the DSA, service providers are liable where the information is presented on the platform in such a way that convinces an average consumer that the service is provided by the platform itself or by someone acting under its control or authority. The same mechanism also goes for situations where online platforms present the possible transaction in any other way but with the same outcome - wrongly leading an average consumer to believe they provide the services.

Moreover, the newly adopted form of the Regulation (compared to previous proposals) presents a change in the perception level of the consumer, namely it was changed from '*an average and responsibly well-informed consumer*' to just an '*average consumer*', a concept introduced by the practice of Court of Justice of the European Union. The Court of Justice defines an "average consumer" as an informed, observant and reasonably circumspect person together providing the flexibility necessary for the application of this concept.<sup>27</sup> We will see whether the nomination given until now by the Court of Justice will be followed or there will be a conceptual change for the application of digital legislation.

<sup>25</sup> Recital 13 and article 3 letter i) from the Digital Service Act.

<sup>26</sup> Article 6 from the Digital Service Act.

<sup>27</sup> Ieva Navickaitė-Sakalauskienė, "Average Consumer" Standard: Assistance or Additional Encumbrance in Protecting Consumer Rights, Vol. 3 No. 4 (2011): Societal studies.

However, even if the legislator imposed on the online platforms the obligation to act without delay if they find out about any illegal information or activity on their websites, the DSA does not impose the obligation to seek this information actively. Thus, it will be the choice of the service provider to act or not to eliminate harmful content from the platform, being hence challenging to prove that the service provider knew about that specific content.

Different obligations for transparency have been imposed on the service providers in the following legal provisions of the DSA. As it is not the purpose of this article to undertake an exhaustive analysis of the liability of online platforms, we shall mention just a few of them. For example, besides the general obligation of information on any restrictions that they impose concerning the use of their service, the providers of very large online platforms and very large online search engines shall provide recipients of services with a concise summary of the terms and conditions, including the available remedies and redress mechanisms, in clear and unambiguous language. Also, they shall be obliged to publish their terms and conditions in all official languages of the member states where they provide the services.<sup>28</sup> Moreover, under article 15, service providers shall be obliged to report yearly on any content moderation they engage in.

An issue we see with the Digital Service Act is that it proposes a complicated procedure for sanctioning the service providers, which, for an average consumer, would be extremely difficult to decipher. Moreover, the Regulation mainly describes mechanisms at a state or Union level and not a way for consumers to act if their rights are breached. It remains, thus, the option of general and specific consumer rights protection for a consumer to be able to fight for the protection of their rights.

## **2. Short Overview of Modifications Brought by Omnibus Directive in the Romanian legislation in Relation to the Digital Space**

While the Digital Service Act is a safeguard against the big players on the market, for individual breaches, consumers must continue to appeal primarily to legislation on consumer rights protection.

On 27 November 2019, the Omnibus Directive, also known as the [Directive on better enforcement and modernization of EU consumer](#)

<sup>28</sup> Article 14, paragraphs 5 and 6, from the Digital Service Act.

[protection](#),<sup>29</sup> was adopted, giving the member states the obligation to transpose the new rules in their national laws by 28 November 2021 and apply these new rules from 28 May 2022.<sup>30</sup>

In Romania, this was translated by adopting Government Ordinance no. 58/2022 for the modification and completion of some legislative acts in the consumer protection domain. As recital 17 from the Directive mentioned, the Fitness Check for consumer and marketing law also identified areas where consumer protection law should be modernized, especially given the continuous development of digital tools on the market.

The named Ordinance modified three main laws that form the framework of consumer rights protection in Romania: Law no. 193/2000 on abusive clauses in contracts concluded between professionals and consumers<sup>31</sup>, Law no. 363/2007 on combating unfair practices of traders in the relationship with consumers and harmonizing regulations with European legislation on consumer protection<sup>32</sup> and Government emergency ordinance no. 34/2014 regarding the rights of consumers in contracts concluded with professionals<sup>33</sup>.

For this article, we shall tackle only the two latter, with more impact on consumer's rights in the digital space. Two main modifications can be observed: transparency of operations and method of redress.

Under Law no. 363/2007 on combating unfair practices of traders in the relationship with consumers, the digital service providers or sellers (including online platforms) shall be kept liable for faking the reviews on

<sup>29</sup>Directive (EU) 2019/2161 of the European Parliament and of the Council of 27 November 2019 amending Council Directive 93/13/EEC and Directives 98/6/EC, 2005/29/EC and 2011/83/EU of the European Parliament and of the Council as regards the better enforcement and modernisation of Union consumer protection rules.

<sup>30</sup>[https://ec.europa.eu/info/law/law-topic/consumer-protection-law/review-eu-consumer-law\\_en#new-deal-for-consumers](https://ec.europa.eu/info/law/law-topic/consumer-protection-law/review-eu-consumer-law_en#new-deal-for-consumers)

<sup>31</sup> Law no. 193/2000 on abusive clauses in contracts concluded between professionals and consumers, republished in the Official Gazette of Romania, Part I, no. 543 of August 3, 2012.

<sup>32</sup> Law no. 363/2007 on combating the unfair practices of traders in the relationship with consumers and harmonizing the regulations with the European legislation on consumer protection, published in the Official Gazette of Romania, Part I, no. 899 of December 28, 2007, with subsequent amendments and additions.

<sup>33</sup> Government emergency ordinance no. 34/2014 regarding the rights of consumers in contracts concluded with professionals, as well as for the modification and completion of some normative acts, published in the Official Gazette of Romania, Part I, no. 427 of June 11, 2014, approved with amendments by Law no. 157/2015, with subsequent amendments and additions.

all websites or profiles appertaining to them. According to article 7, paragraph 6, mentioning the provenience of the reviews, namely if the reviews come from consumers that effectively used or bought the product, is considered essential information<sup>34</sup>. However, in practice, the behaviour of some local Authorities on Consumer Protection is to analyse the proportion of untrue reviews compared to the real ones, considering, probably, that the consumer's opinion has not been built on only the false reviews but in their entirety.

However, on the other hand, applying the principle '*Where the law does not distinguish, neither should we distinguish*', and corroborating it with dispositions in Annex no. 1, under the heading "Deceptive commercial practices", where point 27 mentions that it is considered deceptive commercial practices the misleading presentation of reviews or recommendations *of some consumers* on social communication platforms to promote certain products, it could be considered that if the law does not distinguish a special treatment between all reviews being false or just some being false, the breach has already occurred.

Circumstantially, the fact that not all reviews were misleading could be considered for the individualisation of reparation when the consumer requires so. On top of that, recital 49 gives some guidance on applications related to this behaviour. Hence, traders should not submit fake consumer reviews and endorsements, such as 'likes' on social media, or commission others to do so to promote their products, as well as publish only positive reviews and delete negative ones.

Moving forward to articles 6 and 6<sup>1</sup> of the named Law, we see that it also implements a guarantee for the sale of services and goods across the European Union. Hence, it is considered a misleading practice, any activity of marketing a good as being identical to a good marketed in other Member States of the European Union, although the respective good has a significantly different composition or characteristics unless this is justified by legitimate and objective factors proven by conclusive documents. In this latter case, traders must provide consumers with these details in a way that allows them to identify the differentiation and decide accordingly. Marketing across Member States goods as identical when, in reality, they have significantly different compositions or characteristics may mislead

<sup>34</sup> According to article 2, letter c) from Law no. 363/2007 on combating unfair practices of traders in the relationship with consumers, the product is defined as any good or service, including real estate, digital services and digital content, as well as rights and obligations.

consumers and cause them to take a transactional decision they would not have taken otherwise. We observe a discordance by using the word “good” instead of *product* so as to include also services in this forbidden practice, a dissonance that comes from the Directive text.

Moving forward to the Government emergency ordinance no. 34/2014 regarding the rights of consumers in contracts concluded with professionals, following the transposition of the [Directive](#), it extended its scope of application also to those situations where the professional traders undertake to provide the consumer with digital content that is not delivered on a physical medium or a digital service, and the consumer provides or undertakes to provide the professional with personal data (see article 1<sup>1</sup>). Here, the typical examples are the search engine motors - such as Google -, social media platforms - such as Facebook, cloud service providers for their free versions - for example, Google Drive -, or design software - such as Canva. This means that all the providers which until now were relying on the possible interpretation of consumer protection legislation for not being fully compliant, from now on, they need to follow the instructions provided in the upper-named law relative to methods and types of information to consumers, formal requirements of contracts, withdrawal rights, sanctions, claims.

There are indeed two exceptions. One is when the personal data supplied by the consumer are processed exclusively by the professional to provide digital content. At the same time, the second one refers to the personal data that the consumer provides to allow the professional to comply with the legal requirements to which they are subject. The professional provider does not process their data for any other purpose.

Moreover, related to online marketplaces, Government emergency ordinance transposes in article 6<sup>1</sup>, the article 6a from the [Directive on better enforcement and modernisation of EU consumer protection](#). Hence, it provides obligations for online marketplaces (thus, online platforms to a certain extent), making them liable for breaching consumers' rights in case of non-conformity. It requires them to explain to consumers the parameters of any hierarchy used on their website, whether the third party offering the goods, services, or digital content is a trader or not, based on the declaration of that third party to the provider of the online marketplace, where the third party offering the goods, services or digital content is not a trader, that the consumer rights stemming from Union consumer protection law do not apply to the contract and where applicable, how the obligations related to the agreement are shared between the third party

offering the goods, services or digital content and the provider of the online marketplace.

Recital 27 from the Directive provides some guidelines on how providers should implement such information in practice. It is explained that information should not be placed simply under some terms and conditions on the website but clearly and comprehensibly. Moreover, the information requirements for providers of online marketplaces need to strike a balance between a high level of consumer protection and the competitiveness of providers of online marketplaces. It goes on by stating that providers should not just list what obligations do not apply to them but also mention the third-party traders' obligations, for example, that they are solely responsible for ensuring consumer rights or with delivery or the exercise of the right of withdrawal.

Related to the content created by the consumer, the legislation expressly states that the provider cannot use any content created by the consumer on its software, with some exceptions.<sup>35</sup> However, at the same time, in case of the consumer's withdrawal from the contract, the provider could limit access to the consumer to its content still resting on the software by blocking access to the digital service or product or deactivating their consumer account.

Related to the liability in case of non-conformity with the consumer's rights protection, digital service providers, including online platforms, are susceptible to different kinds of sanctions. The Directive has changed some level of penalties, imposing sanctions for large-scale violations and large-scale violations with a dimension specific to the European Union, namely a fine between 0.1% up to and including 4% of the provider's annual turnover achieved in the financial year prior to the sanction. If the turnover is unknown, the provider could be sanctioned with a fine between 200.000 euros and 2 million euros.

<sup>35</sup> Article 14, paragraph 6: It is prohibited for the professional to use any content, other than personal data, that was provided or created by the consumer when using the digital content or digital service provided by the professional, unless this content: a) has no use outside the context of the digital content or digital service provided by the professional; b) is only related to the consumer's activity when using the digital content or digital service provided by the professional; c) was aggregated with other data by the professional and cannot be disaggregated or can only be disaggregated with disproportionate efforts; d) was jointly generated by the consumer and other persons, and other consumers may continue to use the content.

## Conclusions

The European Commission seeks balance between protection of platform workers (and all that this entails - priority of combating false self-employment and ensuring protection and access to the employee rights) with freedom of commerce and entrepreneurship. The measures and procedure for checking the control of labour and application of the legal presumption of a labour agreement must take into account the impact on start-ups and must avoid capturing the *genuine self-employed and support the sustainable growth of digital labour platforms*.

The authorities responsible in each Member State for enforcing the future platform work directive will not have discretionary action or decision with regard to the presumption of employment contract and should refrain from restraining entrepreneurship, but also protect worker's rights.

As for the new legislation in consumer protection in the digital environment, the legislation gives the consumers direct measures of redress against the digital providers, such as replacement, price reduction or termination of the contract and refund of the value of the product or service, compensation for the damage suffered by the consumer.

Furthermore, the Digital Service Act and the bundle of consumer rights legislation do not exclude each other but complement each other. This is also why consumer protection rights remain a demanding domain, with vast laws and obligations intertwining. Favourable as this can be from the perspective of protection framework, the issue remains of how to communicate so much information to an 'average consumer', so they can understand what trade they enter into before even doing so. This could be one next topic to tackle and, hopefully, to be researched at a European level by the competent authorities.

## Bibliographical references

1. Directive (EU) 2019/2161 of the European Parliament and of the Council of 27 November 2019 amending Council Directive 93/13/EEC and Directives 98/6/EC, 2005/29/EC and 2011/83/EU of the European Parliament and of the Council as regards the better enforcement and modernisation of Union consumer protection rules.

2. [https://ec.europa.eu/info/law/law-topic/consumer-protection-law/review-eu-consumer-law\\_en#new-deal-for-consumers](https://ec.europa.eu/info/law/law-topic/consumer-protection-law/review-eu-consumer-law_en#new-deal-for-consumers)

3. Regulation (EU) 2022/2065 of the European Parliament and of the Council of 19 October 2022 on a Single Market For Digital Services and amending Directive 2000/31/EC (Digital Services Act).

4. <sup>1</sup> Regulation (EU) 2022/1925 of the European Parliament and of the Council of 14 September 2022 on contestable and fair markets in the digital sector and amending Directives (EU) 2019/1937 and (EU) 2020/1828 (Digital Markets Act).

5. Directive (EU) 2019/2161 of the European Parliament and of the Council of 27 November 2019 amending Council Directive 93/13/EEC and Directives 98/6/EC, 2005/29/EC and 2011/83/EU of the European Parliament and of the Council as regards the better enforcement and modernisation of Union consumer protection rules.

6. <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=157&langId=en#:~:text=Labour%20law%20defines%20your%20rights,%2C%20transfer%20of%20companies%2C%20etc.>

7. Law no. 193/2000 on abusive clauses in contracts concluded between professionals and consumers, republished in the Official Gazette of Romania, Part I, no. 543 of August 3, 2012.

8. Law no. 363/2007 on combating the unfair practices of traders in the relationship with consumers and harmonizing the regulations with the European legislation on consumer protection, published in the Official Gazette of Romania, Part I, no. 899 of December 28, 2007, with subsequent amendments and additions.

9. <sup>1</sup> Government Emergency Ordinance no. 34/2014 regarding the rights of consumers in contracts concluded with professionals, as well as for the modification and completion of some normative acts, published in the Official Gazette of Romania, Part I, no. 427 of June 11, 2014, approved with amendments by Law no. 157/2015, with subsequent amendments and additions.

10. Law no. 363/2007 on combating unfair practices of traders in the relationship with consumers, the product is defined as any good or service, including real estate, digital services and digital content, as well as rights and obligations.

11. Ieva Navickaitė-Sakalauskienė, „Average Consumer” Standard: Assistance or Additional Encumbrance in Protecting Consumer Rights, Vol. 3 No. 4 (2011): Societal studies.



# GRAPHOLOGY - SCIENCE OR PSEUDOSCIENCE?

## GRAFOLOGIA – ȘTIINȚĂ SAU PSEUDOȘTIINȚĂ?

Mădălina ROTARI <sup>1</sup>

### Abstract

*Graphology is considered by some to be an occult science, like fortune-telling or divination, based on hunches and speculation. However, graphology, by interpreting the dictionary meaning, has been given the following definition: 'the science which, on the basis of handwriting, brings out the character and psyche of man'. The term was first used by the Abbé Michon who is considered the father of graphology. He said that "If the world ever learns that the child's psyche is like a psychoscope that shows even the smallest vibrations of the soul, every teacher, teacher, parent would rush to become a graphologist". Is it possible that our way of writing betrays our intentions, thoughts or personality traits? Does graphology enjoy the foundations of a science or does it remain a pseudo-science? I will answer these questions in this paper, trying to find out which weighs more, science or pseudoscience.*

**Keywords:** graphology, graphological analysis, graphical expertise, experimental graphology, diversity of writing.

*Grafologia este considerată de unii o știință ocultă precum ghicitul sau prezicerea, care se bazează pe presimțire și speculație. Cu toate acestea, grafologia, prin interpretarea înțelesului din dicționare, a primit următoarea definiție: „știința care, pe baza scrisului de mână scoate în relief caracterul și psihicul omului”. Termenul a fost utilizat pentru prima dată de către abatele Michon care este considerat părintele grafologiei. Acesta spunea că „Dacă ar afla vreodată lumea că psihicul copilului este ca un psihoscop care arată până și cele mai mici vibrații ale sufletului, s-ar grăbi fiecare învățător, pedagog, părinte să devină grafolog”. Este posibil ca felul nostru de a scrie să ne trădeze intențiile, gândurile sau trăsăturile de personalitate? Se bucură grafologia de fundamentele unei științe sau rămâne în sfera pseudoștiințelor? La aceste întrebări voi răspunde prin prezenta lucrare, încercând să aflu care teler cântărește mai mult, știința sau pseudoștiința.*

**Cuvinte-cheie:** grafologie, analiză grafologică, expertiza grafică, grafologia experimentală, diversitatea scrisului.

### Introducere

Scrisul reprezintă obiectul de studiu a mai multor științe precum caligrafia, arhivistica, arheologia, desenul liniar dar și criminalistica.

<sup>1</sup>Masterandă în cadrul Facultății de Drept, Universitatea „Alexandru Ioan Cuza” din Iași, specializarea Criminalistică, madalinarotari@yahoo.com

„*Scrisul este și el o urmă*”<sup>2</sup>, dar una cu totul aparte. Dacă ne referim la urmele de mâini, de dinți, de picioare, acestea provin de la un obiect și sunt realizate prin contactul cu suprafața primitoare sau prin depunere de substanță. Spre deosebire de acestea, scrisul rezultă din activitatea nervoasă și musculară a persoanei, „*tradusă printr-un set de mișcări sau deprinderi tehnice*”<sup>3</sup>.

Grafologia este o știință practică. De-a lungul timpului, aceasta a fost considerată „*o prezicere a viitorului*”<sup>4</sup> sau „*o știință mistică*”<sup>5</sup>. Termenul „grafologie” este compus din două cuvinte grecești (*grafein*=a scrie și *logos*=știință)<sup>6</sup>.

Termenul a fost utilizat pentru prima dată în 1872 de către abatele Michon care este considerat părintele grafologiei. Lucrarea sa este intitulată „*Systeme de graphologie*”<sup>7</sup>, iar aceasta marchează începuturile utilizării termenului pentru desemnarea studiului scrisului ca expresie a caracterului și a personalității scriitorului. Jean Hippolyte Michon a publicat în 1872 lucrarea „*Les Mysteres de l'écriture*”, care cuprinde primele reguli ale grafologiei.

Michon a creat o întregă terminologie, care în mare parte s-a păstrat și astăzi, referitor la clase și ordine compuse din genuri și grupe. El a creat și așa-zisul semn fix astfel încât fiecărei trăsături grafice îi corespunde o însușire determinantă a caracterului și mai ales semnul negativ, prin care se înțelege că orice absență a semnelor indicând o anumită calitate dovedește existența calității opuse, teorie care s-a dovedit complet greșită.

Încă din anii 1600 autorii au realizat studii și cercetări referitoare la scris, printre care îi putem aminti pe Francois Demelle (1609), Camillo Baldo (1622), Jacques Raveneau (1666). Etienne de Blegny (1669) s-a apropiat cel mai mult de domeniul grafologiei prin lucrarea „*Primele studii privind scrisul - descoperirea legăturii dintre caracteristicile grafice și personalitatea omului*”.

Printre specialiștii români care au avut un aport important la dezvoltarea grafologiei se numără: Ștefan Minovici (1900), Gheorghe Marinescu (1905), I. T. Ulic, C. I. Parhon, dar mai ales Henri Stahl (1926).

<sup>2</sup>Ionescu L., *Expertiza criminalistică a scrisului*, Ed. C. H. Beck, București, 2010, p. 9.

<sup>3</sup>Idem, p.10.

<sup>4</sup>E. Goldiș, *Tratat de grafologie*, Ed. Criterion Publishing, 2006, pg. 5.

<sup>5</sup>Idem.

<sup>6</sup>A. Athanasiu, *Tratat de grafologie – Cunoașterea personalității prin scris*, Ed.Humanitas, 1996, pag.7.

<sup>7</sup>Ibidem.

Acesta este autorul lucrării „*Grafologia și expertizele în scrieri. Anonimul – Falsul*” în care a integrat și 204 autografe celebre și documente grafologice.

Etimologic, grafologia este știința scrisului, dar privită ca disciplină independentă, are scopul de a determina caracterul și personalitatea individului prin intermediul scrisului. Grafologia se bazează pe faptul că o persoană poate fi identificată ușor prin gesturile sale, gesturi care nu provin dintr-o intenție sau voință de moment, ci dintr-o conjugare a forțelor conștiente și inconștiente ce ar anima fiecare persoană. Astfel, atitudinile ființei umane sunt gesturi care poartă semnificații psihologice. Acestea se oglindesc și în scris, mai exact în caracteristicile generale ale acestuia, în tipurile de mișcări ca reflexe spontane, privite independent de formele literale pe care le îmbracă.

Grafologia, cel puțin ca termen, este extrem de frecvent confundată cu grafoscopia (expertiza criminalistică a scrisului).

Grafologia are foarte mulți susținători dar și numeroși critici. Sub aspectul relației acesteia cu expertiza grafică, cu toate că ambele discipline se ocupă de studierea scrisului, fiecare dintre ele are un obiect și o modalitate proprie de investigație, ce nu pot fi confundate, astfel:

- Grafologia urmărește descoperirea personalității după un scris cert, al cărui autor este cunoscut, în timp ce expertiza grafică urmărește identificarea autorului unui scris a cărui paternitate este necunoscută;

- În grafologie se examinează un singur scris (o probă sau mai multe provenind de la aceeași persoană), stabilindu-se „*caracteristicile generale și interpretându-se acestea din punct de vedere psihologic*”, în timp ce în expertiza grafică se compară două scrisuri sau grupe de scris, evaluându-se asemănările și deosebirile;

- În grafologie se cercetează „*scrisuri sincere, nedisimulate*”, iar prin expertiza grafică se examinează, de cele mai multe ori, scrisuri modificate intenționat (deghizate) sau contrafăcute (copiate ori imitate).

Într-o formulare sintetică am putea spune că dacă grafologia ne spune cum este autorul scrierii sub aspectul personalității, temperamentului, abilităților, grafoscopia răspunde întrebării *cine este executantul scrierii?*

În ciuda faptului că grafologia și grafoscopia se bazează pe analiza textelor scrise și a caracteristicilor acestora, cele două discipline au obiective și tehnici diferite. În timp ce expertiza grafică se bazează pe

studiul unui text pentru a determina dacă este un fals sau nu, grafologia este „*studiul psihologic al documentelor*”<sup>8</sup>.

Grafologia este utilizată frecvent în psihologie sau terapie, deoarece este o metodă de cunoaștere a trăsăturilor de personalitate ale unui individ. Această tehnică poate fi utilizată atât cu textele actuale, cât și cu cele mai vechi (de exemplu: pentru a cunoaște caracteristicile unei persoane istorice importante).

În anumite domenii, grafologia este considerată o tehnică nesigură și dovezile pe care le furnizează trebuie să fie susținute de concluziile rezultate de la alte discipline. Grafoscopia poate fi utilizată ca probă concludentă în procedurile judiciare, având fundamente solide pe care se bazează.

Conform unei definiții date de părintele grafologiei italiene moderne padre Girolamo Moretti grafologia este „*Știința experimentală care prin simplul gest grafic al unui scris, relevă tendințele naturii*”<sup>9</sup>.

### **Materiale și metode**

Metoda de studiu a grafologiei se fundamentează pe teoria expresivității potrivit căreia orice mișcare exprimă caracterul personal al executantului, în funcție de modalitățile și amplitudinea sentimentului exprimat. Aceasta este consecința naturală a legăturii neuronice existente între diferitele zone ale creierului – zona motorie, cortexul și centrul emoțional ai subcortexului, care prin intermediul căii piramidale comune ajung la ramurile anterioare ale măduvei spinării generând astfel gestica de tip personal – inclusiv mimica, scrisul, dansul, etc. Grafologia apare astfel ca o disciplină complexă care tinde să descrie personalitatea autorului scrierii prin evaluarea condițiilor subiective ale scriitorului și scrierii și care se bazează pe teza că personalitatea unei persoane este ușor de recunoscut în gesturile sale conștiente și inconștiente.

### **Rezultate și discuții**

Pe temeiul numeroaselor cercetări științifice de la finele secolului XIX, al III-lea Congres Internațional al Psihologilor de la München din 1896 a recunoscut grafologiei rangul de știință. Au fost întreprinse studii valoroase de către cercetătorii din alte discipline precum fiziologii Binet și

<sup>8</sup>A. Athanasiu., *op. cit.*, p. 10.

<sup>9</sup>Crepieux- Jamin J., *Scrisul și caracterul*, Ed. Prietenii Cărții, București, 2001, p.12.

Richet, psihologii Wolgle, Keller, Eysenck, Gemelli, Zavaloni, care au efectuat cercetări experimentale despre posibilitatea de diagnosticare prin scris. Scrisul paralticilor, epilepticilor, paranoicilor și schizofrenicilor a fost analizat de medici psihiatri precum: De Angelis, Kaufman, Erlemeyer, Kreapelin, Springer Breuler. Și contribuția lui Francis Galton a avut un rol important. Acesta, încă din anul 1883, pe baza studiilor sale asupra gemenilor monoziagoți, a concluzionat că în scris, cu predilecție față de orice alt domeniu, aceștia sunt diferiți.

S-au conturat numeroase curente sau școli grafologice, una dintre cele mai importante fiind cea italiană bazată pe sistemul grafologiei morettiene. Aceasta s-a întemeiat pe opera călugărului franciscan Girolamo Moretti care, în urma studiilor și observațiilor sale, a alcătuit un sistem de evaluare sintetică și diferențiată a diferitelor caracteristici ale scrisului.

În Franța, Hocquart publică în anul 1812 lucrarea „*L'art de juger de l'esprit et du caractere des hommes sur leur ecriture*”, care conține norme de natură a permite formarea unei baze experimentale în grafologie. În 1830 ia naștere Societatea Grafologică constituită mai ales din membrii clerului. Alături de abatele Michon (1806-1881), se numără Baudinet, episcop de Amiens, Abatele Flandrin și alții. Așa cum el însuși remarca meritul operei sale este acela de „*a fi dat grafologiei un caracter rațional, științific, stabilind principii și legi*”<sup>10</sup>.

Discipol al lui Michon, J. Crepieux-Jamin pune bazele unei valorificări sistematice a realizărilor intuitive ale maestrului și atribuie calități psihice nu doar semnelor izolate, ci ansamblului de gesturi grafice care alcătuiesc scrisul unei persoane.

În școala germană se remarcă Ludwig Klages (1872-1956), care prin cercetările sale orientate va surprinde personalitatea umană exprimată prin scris ca un semn al dinamismului emotiv. El apreciază că scrisul lasă o amprentă caracteristică în toate activitățile subiecților, criticând schematizările semnelor propuse de Michon și Crepieux-Jamin și atrăgând atenția psihologilor asupra valențelor complexului grafic.

În România sunt considerate fundamentale lucrările lui H. Stahl și Aurel Boia, care au acționat concomitent ca experți grafici dar și grafologi. De asemenea, în ultimii ani ai secolului XX se observă o reluare a preocupărilor de grafologie sub influența regretatului Prof. dr. docent Andrei Athanasiu. Se publică și cărți cu semnificative referiri la grafologie de către experți grafici de prestigiu ca Adrian Frățilă, iar Radu Constantin,

<sup>10</sup> Idem.

expert criminalist autorizat în expertiza grafică și tehnică a documentelor este autor al unor lucrări și articole în domeniul Grafologiei.

Cert este faptul că până la adoptarea altor prevederi procesuale, grafologia nu constituie o probă în Dreptul nostru, iar introducerea ei ca domeniu de expertiză ar putea constitui, cel puțin în prezent, mai mult terenul unor discuții partizane.

Grafologia are anumite limite peste care nu se poate trece. Astfel, nu pot fi obținute date despre memorie printr-o combinație de semne. Grafologia încearcă să deducă diferitele trăsături și caracteristici ale personalității unei persoane, și chiar ale caracterului acesteia doar din scrisul său de mână. Grafologia ar fi foarte utilă pentru a verifica autenticitatea sau paternitatea unui scris de mână contestat, dacă ar putea realiza cu adevărat ceea ce pretinde că face.

Nicio analiză grafologică, după posibilitățile de actuale de investigare, nu poate cuprinde întreaga personalitate a celui care a scris. Nu toți oamenii își exteriorizează sentimentele; prin urmare, cât se manifestă în scris poate fi descifrat, dar mai mult ar însemna depășirea granițelor științifice, o alunecare de la demonstrabil la presupuneri hazardate, care ar putea atrage o desconsiderație din partea publicului, adică tocmai situația de care se feresc grafologii.

Grafologia „*nu este un panaceu*”<sup>11</sup>, indicațiile sale sunt valabile, dar trebuie să ținem cont de faptul că grafologul analizează un singur element și anume trăsătura de condei, „*spre deosebire de medic, care, în examinarea bolnavului, poate recurge la o serie de examene complementare*”<sup>12</sup>.

Scrisul de mână poate dezvălui, de asemenea, profesia, naționalitatea și, în unele cazuri, chiar sexul unui om. Cel puțin în America, „*scrisul de mână poate furniza anul aproximativ de naștere al unui scriitor*”.<sup>13</sup> Majoritatea acestor deducții rezultă din examinarea diligentă a unei persoane, a creșterii tipice a scrisului de mână și din înțelegerea istoriei scrisului de mână în general. O înțelegere aprofundată a evoluției formelor de scris de mână și a sistemelor unice și distincte de scriere este necesară pentru a face unele deducții precise.

Progresul științelor exacte s-a repercutat doar în domeniul cercetării actelor sub aspect tehnic (analiză de hârtie, cerneală, pastă, tușuri

<sup>11</sup> J. J. Crepieux, *Scrisul și caracterul*, Ed. Prietenii Cărții, București, 2001, p. 54.

<sup>12</sup> Idem.

<sup>13</sup> A. Sherman, *Questioned Documents.*, Ed. Osborn, Chicago 17th , Albany, N.Y., Boyd printing company, p. 437.

etc.), dar „nu prea au cum să ajute la identificarea autorului prin studierea caracterelor scrisului”<sup>14</sup>. În această arie expertul grafic rămâne încă singur, dar putem spune că aparatura și metodele de lucru tot mai moderne îi pot facilita procesele de examinare și concluziile.

Cercetarea criminalistică a scrisului rămâne deci salutară din moment ce există, a priori, o asemănare între scrisuri (facilitată de tipul liniar, de scrierea cuneiformă sau cu majuscule latine etc.), asemănare care survine, volens-nolens, și din desenele grafice prin care sunt reprezentate literele astfel preconstituite, în mod special și pentru învățarea reproducerii lor grafice.

Arta (chiar numai tentativa, reușită sau nu) de a imita scrisul unei persoane, posibilitățile de modificare voită a propriului scris (deghizare- la scrisuri contestate, disimulare- a unora însușite), ori modificările survenite în cursul evoluției acestuia, sau stabilitatea relativă a acestui gen de comunicare, neomîtând modificările cauzate de starea psihosomatică și fiziologică, precum și de resorturicare acționează împotriva propriei voințe, „toate acestea subliniază importanța decisivă a elucidării judiciare prin analiza comparativă a scrisurilor”<sup>15</sup>.

Scrisul este o deprindere a cărui nivel de concretizare rămâne direct proporțional cu consecvența exercitării gesturilor inscriptorii, în special în perioada învățării lui. Stabilitatea este crescută, deși nivelul de evoluție al scrisului nu va putea fi caracterizat de anumite sincope, cauzate de variabilitatea intensității prin care se recurge la acest exercițiu.

Există trei proprietăți fundamentale care caracterizează procesele nervoase: forța, echilibrul și mobilitatea.

Forța reprezintă cantitatea de substanță excitabilă cu care sunt înzestrate celulele nervoase, de unde rezultă și o clasificare în celule puternice și celule slabe. Echilibrul se referă la raportul de forță dintre excitație și inhibație și determină precizia legăturilor nervoase, deja formate, capacitatea de a controla și adecva reacțiile. Disgrafiile relevă tulburări, efect al dezechilibrului tradus printr-o lipsă de control. Alterarea capacității de scriere depinde și de modificări de natură organică ale anumitor analizatori, sau rezidă în lipsa de dezvoltare a funcționabilității scoarței cerebrale. Mobilitatea este responsabilă de modificările legăturilor

<sup>14</sup>B. Mladin, *Automatisme grafice –amprentă a scrisului. Stabilirea vinovăției prin grafologie*, Ed. Paralela 45, 2008, pag. 11.

<sup>15</sup>Idem.

nervoase, asigurând „*adaptarea organismului la schimbările din mediul exterior*”<sup>16</sup>.

Prin intermediul scrisului putem trage anumite concluzii și despre „*starea temporară a tuturor sistemelor, organelor, părților corpului uman*”<sup>17</sup>, care sunt implicate în procesul scrierii. Ne referim aici la analizatorii vizual, auditiv și cutanat, sistemul circulator și respirator, unele grupe de mușchi, oase, ligamente etc.

Reprezentările literale ale unui scris sunt întotdeauna configurate prin construcții tipografice sau caligrafice care păstrează, în esență, modelul preconstituit prin alfabetul tipografic ori cel caligrafic, învățate. Importantă este tendința în reflexele de simplificare a acestor construcții, prin conducte grafice întâlnite pe parcursul continuității de execuție a gramelor și, de fapt, a oricăror trasee, inclusiv în cadrul unor semnături indescifrabile, o diferență clară evidențiindu-se și la acele construcții scripturale atipice, care nu respectă modelul celor convenționale.

Aria de exemplificare a modului de configurare a unor astfel de ticuri dinamice, concretizate grafic, este mult mai largă: de la elemente grafice miniaturale sau de la depuneri scripturale suplimentare (de exemplu: „*repetarea barării unei deplasante specifice*”<sup>18</sup>), la cele reliefate prin depuneri scripturale mai mult sau mai puțin „*în punctuație sau în parafrare*”<sup>19</sup>, apreciind și felul în care unele grafisme se leagă de semnul lor diacritic sau de sedila aferentă, asigurarea continuității între grama terminală a unei litere specifice și bararea acesteia, punctul de atac al unor grame, sau cel la care se închid bucele prin care se configurează anumite deplasante, utilizarea unei minuscule în loc de majuscule și invers etc.

Există și deprinderi gramaticale eronate, cum ar fi elidarea cratimei necesară la pronunțarea, ca într-un singur cuvânt, a două părți de vorbire distincte, sau și plasarea ei greșită, nerespectarea majusculei inițiale a unui substantiv propriu, sau o astfel de utilizare în cazul unuia comun, substituirea unei reprezentări literale prin sunete corespondente etc., dar și acestea ar putea însemna, mai degrabă, „*un gen de automatisme cultural – gramaticale*”<sup>20</sup>, neexistând o relație direct cauzală între ele și evoluția continuității grafice prin repetarea exercițiului de scriere. Acestea pot fi doar cutumele de asimilare ale ortografiei și ortoepiei limbii materne.

<sup>16</sup>Frățilă A., *Scrisul, oglinda personalității*, Ed. Colosseum, București, 2005, p. 13.

<sup>17</sup>Idem, p. 14.

<sup>18</sup>B. Mladin, *op. cit.*, p. 16.

<sup>19</sup>Idem., p. 17.

<sup>20</sup>Idem.



Andrei Athanasiu susținea faptul că „unele litere sau părți ale literelor au anumite semnificații psihofiziologice” și se pretează la „*simbolismul unor stări sufletești determinate*”<sup>21</sup>, iar altele ar indica direcția în care se îndreaptă „*tendințele compensatorii ale individului sau în cesferă își desfășoară preferințele scriptorului*”<sup>22</sup>.

De exemplu, litera *t* este una dintre literele „martor”, cu o mare importanță deoarece desenul său evocă cele patru puncte cardinale *sus-jos* și *stâng-dreapta*. Trăsătura de sus în jos (bastonul) reflectă tensiunea afirmativă a eului, gradul de energie cu care subiectul își afirmă personalitatea în exterior. Mișcarea de la stânga la dreapta (bara lui *t*) sugerează energia de a realiza sau de a impune în exterior gândurile, actele, propria persoană, modul în care voința se impune obstacolelor. Simbolistica și interpretarea expresiei deplasantei (bastonul lui *t*) „*se realizează după formă și gradul tensiunii*”<sup>23</sup>.

## Concluzii

În concluzie, grafologia poate fi privită ca o metodă cu ajutorul căreia se pot descoperi trăsăturile de personalitate, temperamentul, pasiunile și alte informații despre o persoană pe baza scrisului său de mână. Nu o putem plasa în aceeași grupă cu chiromanția dar nici nu o putem considera o știință. Rezultatele obținute prin grafologie pot fi orientative dar trebuie neapărat să fie susținute de alte informații valide, cu un grad ridicat de certitudine.

## Referințe bibliografice

1. *J. J. Crepieux, Scrisul și caracterul*, Ed. Prietenii Cărții, București, 2001
2. *A.Sherman, Questioned Documents.*, Ed. Osborn, Chicago 17th , Albany, N.Y., Boyd printing company
3. *B.Mladin, Automatisme grafice –amprentă a scrisului. Stabilirea vinovăției prin grafologie* , Ed. Paralela 45, 2008

<sup>21</sup>V. I. Popescu, *Expresia plastică a înscrisului și personalitatea*, Ed. Detectiv, București, 2005, p. 146.

<sup>22</sup>Idem.

<sup>23</sup>Idem

4. V. I. Popescu, *Expresia plastică a înscrisului și personalitatea*, Ed. Detectiv, București, 2005
5. A. Frățilă, *Scrisul, oglinda personalității*, Ed. Colosseum, București, 2005

# THE IMPORTANCE OF NEGOTIATION FROM A LEGAL PERSPECTIVE

## IMPORTANȚA NEGOCIERII DIN PERSPECTIVĂ JURIDICĂ

Avocat Daniela STRUNGARIU, Baroul Iași<sup>1</sup>

### Abstract

*Not exclusively contemporary, but, on the contrary, with historical origins in ancient Rome, the negotiation has become increasingly crystallized given the background of the phenomenon of globalization of the world economy, which has brought important changes in the sphere of both politics and international trade, thus requiring the finding of easy means to meet the interests of all parties involved.*

*It is noted that there is a special association between diplomacy and negotiation, both ensuring the optimal climate for cooperative relations between states, legal entities, such as companies, or between individuals.*

*Today, the tendency is for the effects of discrepancies of a social, economic, political, cultural nature to be adjusted by means of this instrument for achieving cooperation, respectively, by resorting to the negotiation technique.*

*Negotiation has the rank of an alternative method of dispute resolution and benefits from increased autonomy also through the fact that it has legal support in various fields of interest, such as such as in the matter of contracts, respectively, in the prior stage of their formation, as well as during the conduct of business relations.*

*Fără a ține exclusiv de epoca contemporană, ci, din contră, cu origini istorice în Roma antică, negocierea s-a cristalizat tot mai mult pe fondul fenomenului globalizării economiei mondiale, care a adus importante mutații în sfera politicului, cât și a comerțului internațional, impunând astfel necesitatea găsirii unor mijloace facile care să împlinească interesele tuturor părților implicate.*

*Se observă că există o asociere deosebită între diplomație și negociere, ambele asigurând climatul optim pentru raporturile de cooperare dintre state, entități juridice, precum societăți, ori dintre persoane fizice.*

*Astăzi, tendința este ca efectele discrepanțelor de natură socială, economică, politică, culturală, să fie ajustate prin intermediul acestui instrument de realizare a cooperării, respectiv, prin apelare la tehnica negocierii.*

*Negocierea deține rangul unei metode alternative de soluționare a diferendelor și beneficiază de o autonomie crescută și prin prisma faptului că are suport legal în varii domenii de interes, precum în materia contractelor, respectiv, în etapa prealabilă a formării acestora, cât și pe parcursul derulării relațiilor de afaceri.*

<sup>1</sup>Avocat, Baroul Iași, Uniunea Națională a Barourilor din România, strungariu\_daniela@yahoo.com

## Introducere

Negocierea, ca teorie, se identifică în mod primar cu domeniile sociologiei și al psihologiei sociale, din prisma segmentului care se ocupă cu studiul comportamentului uman în diferite circumstanțe sociale.

*Ca generalitate*, negocierea este un procedeu la care apelăm aproape zilnic, în viața cotidiană, conștient sau mai puțin conștient.

Din punct de vedere **etimologic**, termenul de „negociere” provine din limba latină „*negotium*”, care înseamnă „negoț sau afacere”, având în vedere că își are originea în Roma antică și datează încă din secolul VI î.e.n. Acesta desemna o activitate practică de către cetățenii liberi ai imperiului, oameni bogați, dar nu și nobili, prin intermediul căreia acestora le era asigurată dobândirea de bunuri, prin apelarea la o activitate ce nu presupunea un efort fizic deosebit, ci doar comunicarea verbală și uneori scriptică cu semenii.

Dicționarul Explicativ al Limbii Române (DEX) înglobează o serie de definiții relative la „negociere”, majoritatea acestora conturând, însă, o imagine de ansamblu similară. Astfel, „negocierea” este definită ca fiind: „acțiunea de a negocia tratative purtate în vederea încheierii unui acord sau a unei convenții, a efectua diverse operațiuni comerciale, vânzare-cumpărare, a mijloci, a intermedia.” Tot în aceeași ordine de idei, activitatea de negociere desemnează și „o acțiune prin care se tratează cu cineva încheierea unei convenții economice, politice, culturale” sau „o acțiune de intermediere, de mijlocire a unei afaceri.”

În acest sens, William Ury, Roger Fisher și W. Patton în lucrarea „Succesul în negocieri” defineau negocierea ca fiind „o cale fundamentală de a obține ceea ce dorim de la alții.” Herb Cohen în „Arta de a Negocia”, definește negocierea ca „o folosire a informației și a puterii astfel încât să modifice comportamentul oamenilor”.<sup>2</sup>

*Dicționarul diplomatic* consideră că negocierea „constituie un proces de abordare a unei probleme, a unui diferend, a unei situații conflictuale prin mijloace pașnice, de înțelegere directă, în scopul promovării sau înfăptuirii unui acord între părți, al îmbunătățirii raporturilor dintre ele, al reducerii tensiunii și fricțiunilor dintre acestea și soluționării unui interes comun.”<sup>3</sup>

<sup>2</sup>A se vedea, Drd. Zeno Șuștac, Drd. Claudiu Ignat, *Ghid de negociere*, Editura Universitară, București, p.17-18.

<sup>3</sup>A se vedea, Constanța-Aurelia Chițiba, *Negocierea comercială internațională*, Ediția a III-a revăzută și adăugită, Editura Pro Universitaria, 2008, p.7-8.

Negocierea este o metoda **ARD** (acronimul pentru *Alternative Dispute Resolution*), respectiv o modalitate alternativă de soluționare a conflictelor bazată pe comunicare bidirecțională în care părțile implicate își modifică pe parcurs pretențiile și conlucrează pentru a genera o soluție mutual acceptată, urmând o anumită strategie și folosind anumite tehnici și tactici.

Ca metoda ADR, negocierea este cel mai des uzitată în următoarele domenii – **economic, juridic și diplomatic**.

În acest proces al negocierii, premisa presupune existența unor interese comune și divergente, dorința părților de conlucrare sau abordare pașnică a divergenței, acceptarea voluntară a modalității de rezolvare a dezacordului, obiectivul negocierii fiind un rezultat reciproc avantajos.

### **Materiale și metode**

Având în vedere complexitatea subiectului abordat s-au uzita doctrina juridică în materie și implicit cazuistica specifică precum: Hotărârea Tacconi (C-334/00, EU:C:2002:499) pronunțată de Curtea de Justiție a Uniunii Europene, Hotărârea Curții din data de 17 septembrie 2002, Fonderie Officine Meccaniche Tacconi SpA împotriva Heinrich Wagner Sinto Maschinenfabrik GmbH (HWS). Cerere având ca obiect pronunțarea unei hotărâri preliminare: Corte suprema di cassazione – Italia. Convenția de la Bruxelles. Cauza C-334/00).

### **Rezultate și discuții**

Tehnica negocierii este consolidată de o serie de **principii**, care joacă rolul unor reguli nescrise în baza cărora se poate iniția, susține și încheia procesul de *negotium*. Printre cele cu rezonanță puternică, se numără principiile următoare:

a) **Principiul schimbului**- acesta presupune că fiecare participant la proces își înțelege exact propriile obiective, și, în aceeași măsură, și pe cele ale părții opuse, recurgând la o ierarhizare a intereselor pe care le manifestă, în funcție de importanța lor. Părțile ascultă în mod activ expunerea argumentelor, fără idei preconcepute, căutând soluții viabile pentru punctele aflate în divergență. *Flexibilitatea* reprezintă caracteristica esențială a acestui principiu.

b) **Principiul reciprocității**—condiția care stă la baza unei negocieri este însăși existența dezacordului, nefiind relevante amploarea sau natura acestuia. Dezacordul trebuie să implice *legitimitatea exprimării*

*intereselor*. Aceasta înseamnă că interesele polarizate de către un subiect al negocierii pot fi asumate în egală măsură de oricare dintre subiectele implicate în acest proces. Astfel, fiecare parte are o angajare legitimă. Principiul reciprocității impune o continuă confirmare a legitimității intereselor părților, deoarece orice drept câștigat la un moment dat de către o parte, va repune în discuție, în mod inevitabil, drepturile celeilalte părți.

c) **Principiul preemțiunii**—este asociat cu ideea de *oportunitate* a negocierii, în sensul că părților li se pretinde să se angajeze în acest procedeu atunci când mediul de negociere le avantajează cel mai mult, când manifestarea intereselor reprezintă o șansă reală, iar atât câștigurile cât și pierderile sunt previzibile deopotrivă și reciproc.

d) **Principiul listei de criterii**—în baza acestui principiu, situațiile aflate în dezacord se analizează și se inventariază în așa manieră încât să se poată modela acțiunea de împlinire a intereselor părților. Părțile pornesc procesul de negociere în baza acestor liste de criterii, care, însă, pot suferi pe parcurs, diverse revizuri. Acest principiu pune bazele unei negocieri eficiente, organizate, cât mai transparente și obiective.

e) **Principiul acordului**—deziderat al negocierii, *acordul de principiu* la care ajung părțile, se concretizează într-un contract, convenție, protocol sau orice alt înscris, de regulă, cu valențe juridice.

f) **Principiul abilitării**—activitatea de negociere poate fi mijlocită de persoane special abilitate de către subiectele negocierii. Astfel, negociatorii sunt acele persoane mandatate de către părți pentru a le reprezenta interesele. Negociatorii trebuie să aibă următoarele calități: să înțeleagă pozițiile și argumentele celeilalte părți, să aibă simțul momentului și timpului, să aibă spirit de cooperare și flexibilitate, să cunoască problema și să aibă capacitatea de a defini soluția în termeni hotărâți, expliți și articulați. Cea mai importantă aptitudine a negociatorilor este aceea de a transforma obiectivele trasate în realități asumate de ambele părți.

Din perspectivă juridică, negocierea beneficiază de o reglementare aparte în Codul Civil român. Astfel, teoria generală a obligațiilor consacră negocierea la nivel de principiu în *procesul de formare al unui contract*.

Cadrul legal este reprezentat de dispozițiile articolelor 1182 și următoarele din Codul Civil.

Legiutorul a prevăzut o obligativitate în sarcina părților contractante în a purta negocieri pentru ca proiectul de contract să se formeze și să se transforme într-un veritabil și valid contract civil.

**În sens punitiv** există reglementată și răspunderea juridică pentru întreruperea negocierilor purtate în prealabil perfectării unui contract.

Articolul 1183, alineatul(4) din Codul Civil stipulează că,„Partea care inițiază, continuă sau rupe negocierile contrar bunei-credințe răspunde pentru prejudiciul cauzat celeilalte părți. Pentru stabilirea acestui prejudiciu se va ține seama de cheltuielile angajate în vederea negocierilor, de renunțarea de către cealaltă parte la alte oferte și de orice împrejurări asemănătoare.”

În cadrul procesului de negociere părțile sunt ținute să respecte două principii:

a) **principiul libertății în negociere**, reglementat prin articolul 1183, alineatul (1) din Codul Civil, potrivit căruia „Părțile au libertatea inițierii, desfășurării și ruperii negocierilor și nu pot fi ținute răspunzătoare pentru eșecul acestora.”

b) **principiul negocierii cu bună-credință**, stipulat în articolul 1183, alineatul(2) și (3) din Codul Civil, potrivit căruia (2) „Partea care se angajează într-o negociere este ținută să respecte exigențele bunei-credințe. Părțile nu pot conveni limitarea sau excluderea acestei obligații. (3)Este contrară exigențelor bunei-credințe, între altele, conduita părții care inițiază sau continuă negocieri fără intenția de a încheia contractul.”

Buna-credință se fondează pe câteva valori morale devenite valori juridice în momentul în care această noțiune intră în domeniul dreptului. Valorile morale ale bunei-credințe constituie

substanța voinței juridice, astfel că odată ce voința este exprimată prin consimțământ,*bona fides* devine o parte componentă a raportului juridic însuși.<sup>4</sup>

Totodată, în sarcina părților angrenate în negocieri, există și o *obligație deconfidențialitate*. Aceasta este prevăzută în articolul 1184 din Codul Civil cu denumirea marginală,„Obligația de confidențialitate în negocierile precontractuale”.:„Când o informație confidențială este comunicată de către o parte în cursul negocierilor, cealaltă parte este ținută să nu o divulge și să nu o folosească în interes propriu, indiferent dacă se încheie sau nu contractul. Încălcarea acestei obligații atrage răspunderea părții în culpă.”

În continuare, articolul 1185 din Codul Civil reglementează „Elementele de care depinde încheierea contractului”, astfel: „Atunci când, în timpul negocierilor, o parte insistă să se ajungă la un acord asupra

<sup>4</sup>A se vedea, Drd. Mircea Noșlăcan, *Obligația negocierii cu bună-credință a contractelor*, Facultatea de Drept și Științe Administrative Universitatea de Vest Timișoara, p. 123, lucrare disponibilă online la următoarea pagina web: <http://185.232.66.50/administrare/files/1481040260-mircea-nos--la--can-1.pdf>

unui anumit element sau asupra unei anumite forme, contractul nu se încheie până nu se ajunge la un acord cu privire la acestea.”

Prin **Hotărârea Tacconi (C-334/00, EU:C:2002:499)** pronunțată de Curtea de Justiție a Uniunii Europene, s-a stabilit că ruperea culpabilă a negocierilor contractuale intră în sfera materiei delictuale. Astfel, s-a statuat că răspunderea precontractuală nu poate fi însă imputată decât unei persoane care are o relație specială cu persoana care a suferit un prejudiciu, și anume cea rezultată în urma negocierii unui contract. În consecință, spre deosebire de principiile aplicabile în materie delictuală sau cvasidelictuală, răspunderea precontractuală nu poate fi apreciată decât prin raportare la conținutul negocierilor.

În context internațional, ca cerință esențială a progresului economic al fiecărui stat în parte, negocierea asigură climatul propice pentru dialogul și cooperarea dintre țările și organizațiile la nivel mondial.

În termeni generali, prin **negociere comercială internațională** se înțelege un proces organizat de comunicare între doi sau mai mulți parteneri din țări diferite, care își propun adaptarea progresivă a pozițiilor în scopul realizării unei înțelegeri reciproc acceptabile, materializată în contractul extern.<sup>5</sup>

Mediul de afaceri internațional este elementul definitoriu care realizează demarcația între negocierile comerciale interne și negocierile comerciale internaționale, cele din urmă prezentând un grad sporit de dificultate din prisma concurenței puternice, calificate, diferențelor între sistemele legislative naționale, fluctuații monetare, deosebiri culturale, și altele asemenea.

Negocierea comercială internațională este strâns legată de **diplomația comercială**, care se ridică la nivel de artă în tehnica *negotium*, îmbinând tactici elegante, persuasive, și creând un cadru solemn în care respectul mutual este nelipsit.

La rândul său, negocierea comercială internațională este cărmuită de un set de principii:

a) **Inseparabilitatea negocierilor de activitatea comercială generală** – aceasta implică o activitate permanentă de apelare la negociere și după semnarea unei convenții, deci, în perioada contractuală.

b) **Cunoașterea uzanțelor și normelor specifice comerțului internațional** –clauzele ori prevederile contractuale, obiect al negocierilor, impun necesitatea de cunoaștere a legislației în vigoare aplicabilă. Pentru evitarea diferendelor de orice fel, au fost create o serie

<sup>5</sup>A se vedea, Constanța Aurelia Chițiba, *op.cit.*, p.18.



de norme legale de către organizații internaționale specializate, la care părțile pot apela pentru a elimina disputele eventuale. Se remarcă în acest context regulile INCOTERMS cu privire la condițiile de livrare a mărfurilor, contractele tip de vânzare-cumpărare, regulile privind arbitrajul comercial internațional.

c) **Respectarea avantajului reciproc**—întrevede asigurarea câștigului fiecărei părți, pe bază de bună-credință, în sens contrar, pierderea partenerului de afaceri ar fi una dintre consecințele dobândirii forțate.

Prin principiile negocierii comerciale internaționale se mai numără și cooperarea în negociere, respectul și încrederea reciprocă, operativitatea decizională, compensarea obligațiilor reciproce, cel din urmă pornind de la premisa că orice negociere inițiată fără temei urmărește doar un avantaj unilateral, ceea ce reprezintă o manieră greșită de abordare a actului de *negotium*.

În spectrul negocierilor se plasează, printre altele, și **contractul de vânzare internațională de mărfuri**, fiind una dintre cele mai importante înțelegeri juridice utilizate în comerțul internațional.

Contractul de vânzare internațională de mărfuri reprezintă acordul de voință dintre două părți, având sediile în țări diferite, prin care *exportatorul* se obligă să transfere asupra *importatorului* proprietatea unui bun al său, care formează obiectul convenției, în schimbul plății unui preț. Având în vedere specificul acestui contract, elementul de extraneitate figurează ca particularitate, motiv pentru care raporturile juridice depășesc sfera dreptului civil intern, intrând sub incidența principiilor de drept internațional privat.

Din perspectiva actului de *negotium*, conținutul contractului de vânzare internațională de mărfuri este alcătuit din două categorii de clauze: cele esențiale, care nu pot suferi imixțiuni, în lipsa cărora nu se încheie în mod valabil acordul părților (numele cocontractanților, obiectul, prețul, condițiile de livrare) și clauze neesențiale, ce pot fi negociate tocmai pentru a eficientiza derularea raporturilor juridice (durata contractului, modalitatea de soluționare a diferendelor, cauze exoneratoare de răspundere, și altele asemenea).

Negocierea contractului de vânzare internațională de mărfuri este o etapă importantă și necesară, astfel încât să elimine orice potențiale interpretări în detrimentul unuia dintre parteneri care să conducă la ruperea relațiilor de afaceri. În acest sens, o clauză semnificativă este reprezentată de *respingerea mărfii*. Aceasta înseamnă refuzul importatorului de a considera marfa livrată, pe motivul că aceasta nu este, în mod flagrant, în

conformitate cu prevederile negociate în contract.<sup>6</sup> Respingerea mărfii este o măsură cu efecte complexe și se recurge la aceasta numai în momentul în care importatorul este convins că au avut loc grave încălcări ale contractului de vânzare internațională de către exportator. Situațiile în care se poate recurge la această măsură, cu impact puternic în sens peiorativ, trebuie să fie stipulate în contract. În genere, aceste cazuri se referă la lipsuri cantitative de proporții, care nu pot fi remediate ușor de către exportator, la deteriorări calitative serioase ale mărfurilor livrate, decalaje mari în ceea ce privește termenul de livrare.

Tot în plan internațional se regăsește și negocierea **contractului de transfer de know-how**. Contractul de know-how poate fi definit ca fiind înțelegerea prin care una dintre părți, denumită *furnizor*, transmite celeilalte părți, denumite *beneficiar*, cunoștințe tehnice secrete, nebrevetabile sau nebrevetate, privind fabricarea unui produs ori aplicarea unei tehnologii industriale, contra plății unei sume de bani sau furnizării unei alte prestații. Utilitatea acestui tip de contract s-a făcut remarcată tocmai prin posibilitatea de folosire corectă a unor utilaje și instalații importante, necesitatea de valorificare la maximum a investițiilor brevetate care fac obiectul unor contracte de licență, figurând la modul generic drept o componentă reală și de bază în diversele acțiuni de cooperare economică internațională.

Negocierile purtate în scopul perfectării contractului de know-how se particularizează printr-o serie de trăsături, însă, primează riscurile la care sunt expuși cocontractanții.

## Concluzii

Pentru titularul de know-how negocierea comportă riscuri ce derivă din caracterul ireversibil al mărfii odată însușită, fapt care necesită ca furnizorul să ofere numai un minim de informații asupra conținutului respectivei asistențe tehnice.<sup>7</sup> Prin urmare, apare necesitatea uzitării unui instrument juridic care să asigure confidențialitatea schimbului de date oferite în etapa premergătoare a negocierilor. În practica comercială internațională s-au conturat două asemenea instrumente juridice: *angajamentul unilateral*, însușit de către destinatarul ofertei anterior momentului debutului negocierilor, prin care acesta se obligă să asigure

<sup>6</sup>A se vedea, Constanța Aurelia Chițiba, *op.cit.*, p.143.

<sup>7</sup>A se vedea, dr. Alexandru Puiu, *Tehnici de negociere, contractare și derulare în afacerile economice internaționale*, Editura Tribuna Economică, București, 1997, p.296.

confidențialitatea datelor care vor fi astfel furnizate în scopul perfectării contractului, și *convenția prealabilă* sau contractul de opțiune, care reprezintă angajamentul mutual al părților, prin care titularul de know-how este ținut să ofere precizări cu privire la acesta, iar, în schimb, beneficiarul potențial, se obligă să nu îl divulge. Ambele instrumente juridice pot fi întărite din prisma securității confidențialității datelor prin utilizarea unor garanții în favoarea titularului, precum cauțiuni, scrisori de garanție bancară.

La pol opus, negocierea contractării know-how-ului comportă riscuri și pentru importator. Riscul major la care poate fi expus importatorului vizează categoria informațiilor expuse anterior spre folosința publicului larg, dar, pe care acesta nu le cunoaște. Astfel, informarea cât mai amplă este o condiție imperios necesară pentru evitarea acestor riscuri. Se apreciază că întreprinderile românești sunt cu atât mai expuse acestor riscuri din cauza slabei informări relative la piața mondială a importurilor de know-how, cât și a unei precare evaluări a propriului know-how din perspectiva necunoașterii conținutului acestui obiectiv.

Tehnica negocierii tranferului internațional de know-how se prezintă ca fiind una destul de complexă, elementele-cheie asupra cărora negociatorii, parteneri de afaceri sau terțe persoane mandatate trebuie să se aplece cu deplină conștiinciozitate vizând valoarea tehnică și economică pe care o are know-how-ul, partenerul comercial, legea aplicabilă angajamentului ce se va perfecta.

Consacrarea legislativă în Codul civil român a actului de *negotium* în formarea unui contract creează premisele unui cadru securizant pentru partenerii de afaceri. La nivel mondial, negocierea este inseparabilă de diplomație, aspect ce asigură progresul economic, social, cultural.

Mircea Malița în lucrarea sa “Teoria și practica negocierilor”, oferă o definiție originală a negocierilor, ca fiind „procese competitive desfășurate în cadrul unor convorbiri pașnice de către două sau mai multe părți ce acceptă să urmărească împreună realizarea în mod optim și sigur a unor obiective, fixate în cuprinsul unei soluții explicite agreată în comun”.

Astfel, se remarcă însemnătatea negocierii în varii sfere fundamentale naționale și internaționale ceea ce denotă tendința în ascensiune la nivel macro, de evitare a raporturilor conflictuale în favoarea celor de cooperare.

## Referințe bibliografice

### Manuscrise, cursuri universitare, cărți

1. Chițiba C.-A., 2008, *Negocierea comercială internațională*, Ediția a III-a revăzută și adăugită, Editura Pro Universitaria;
2. Hodoș R.F., Săcălean L., Malcoci C., Boloș M. D., 2011, *Afaceri publice și private. Metode alternative de soluționare a conflictelor*, ediția a IV-a, editura Universul Juridic, Constanța;
3. Nicolae E., 2014, *Tehnici și tactici de negociere*, Ediția a doua, Editura Sitech, Craiova.
4. Noșlăcan M., *Obligația negocierii cu bună-credință a contractelor*, Facultatea de Drept și Științe Administrative Universitatea de Vest Timișoara, lucrare disponibilă online la următoarea pagina web: <http://185.232.66.50/administrare/files/1481040260-mircea-nos--la--can-1.pdf>;
5. Moraru D., 2004, *Managementul afacerilor. Tehnici de negociere*, curs universitar, Timișoara;
6. Puiu A., 1997, *Tehnici de negociere, contractare și derulare în afacerile economice internaționale*, Editura Tribuna Economică, București;
7. Roșu-Hamzescu I., Zăvăleanu M., 2002, *Diplomație, negociere, protocol în relațiile internaționale*, Editura Universitaria, Craiova;
8. Șuștac Z., Ignat C., 2012, *Ghid de negociere*, Editura Universitară, București.
9. Ștefănescu P., *Tehnică negocierilor comerciale*, note de curs, Centrul internațional pentru învățământ superior „Tehnoeconomia europeană”.

### Jurisprudență

Hotărârea Tacconi (C-334/00, EU:C:2002:499) - Hotărârea Curții din data de 17 septembrie 2002. Fonderie Officine Meccaniche Tacconi SpA împotriva Heinrich Wagner Sinto Maschinenfabrik GmbH (HWS). Cerere având ca obiect pronunțarea unei hotărâri preliminare: Corte suprema di cassazione – Italia. Convenția de la Bruxelles. Cauza C-334/00. Disponibilă la următoarea pagină web: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX%3A62000CJ0334>.

# THEORETICAL AND PRACTICAL ASPECTS REGARDING THE REAL ESTATE EXECUTION PROCEDURE ON THE TERRITORY OF ROMANIA

## ASPECTE TEORETICE ȘI PRACTICE PRIVIND PROCEDURA EXECUTĂRII IMOBILIARE PE TERITORIUL ROMÂNIEI

Andreea BALINT<sup>1</sup>

### Abstract

*The present study aims to present in a synthetic way theoretical and practical aspects of the procedure of real estate enforcement on the Romanian territory, a procedure that is initiated on the basis of an enforceable title, such as a contract that has the character of a fourth degree pact or on the basis of a final court decision for certain creations, liquid and payable debts for which the debtor has failed to meet the due payment dates, claims secured either by the establishment of a mortgage or by an unsecured claim secured by the debtor's entire assets existing at the time of its enforcement, the legislator not determining the order or method of enforcement, i.e. the debtor's income, movable or immovable property.*

**Keywords:** *real estate enforcement, enforceable titles,*

*Prezentul studiu își propune să prezinte într-un mod sintetic aspecte teoretice și practice privind procedura de executare imobiliară pe teritoriul României, procedura care se demarează pe baza unui titlu executoriu, cum ar fi un contract care are caracterul unui pact comisoriu de gradul patru sau fie în baza unei hotărâri judecătorești definitive pentru creanțele certe, lichide și exigibile pentru care debitorul nu a reușit să respecte termenele de plată scadente, creanțe garantate fie prin instituirea unei ipoteci fie prin prisma creanței chirografare garantată cu universalitatea patrimoniului existent al debitorului la data executării silită a acesteia, legiuitorul nestabilind o ordinea o modalității de executare respectiv veniturile debitorului, bunurile mobile sau imobile ale acestuia.*

**Cuvinte cheie:** *executare silită imobiliară, titluri executoriu,*

### Introducere

Procedura de executare silită este reglementată în cartea a V-a din codul de procedură civilă actual, respectiv Legea nr.134/2010 privind codul de procedură civilă pus în aplicare prin Legea nr.76 din 2012, respectiv Legea nr.2/2013 privind unele măsuri pentru degrevarea instanțelor judecătorești, precum și pregătirii punerii în aplicare a Legii

<sup>1</sup> Consilier Juridic-Uniunea Națională a Juriștilor din România, an\_deea\_b@yahoo.com

nr.134/2010 privind codul de procedură civilă. Scopul enunțat al procedurii de executare silită este de aducere la îndeplinire a obligațiilor rezultate din titlurile executorii existente în sarcina debitorului pe care acesta nu le aduce de bună voie la îndeplinire. Procedura de executare silită poate avea loc în oricare din formele permise de textul de lege, simultan sau succesiv, până la realizarea dreptului recunoscut de titlul executoriu, achitarea dobânzilor, penalităților sau a altor sume, precum și a cheltuielilor de executare generate în sarcina creditorului pentru demararea procedurii.

În baza dispozițiilor cuprinse de art. 623 c.pr. civ. singurul organ legal abilitat să instrumenteze procedura de executare silită este executorul judecătoresc, care are un rol activ putând beneficia de sprijinul ajutorului statal prin intermediul Jandarmeriei Române și putând solicita debitorului orice lămuriri scrise cu privire la bunurile și veniturile sale, sustragerea acestuia din urmă putând să fie sancționată prin prisma normelor art.188 alin.2 c.pr. civ cu amendă judiciară de la 100 la 1000 de lei aplicată de instanța de judecată la cererea organului de executare.

Obligațiile pecuniare rezultate dintr-un titlul executoriu pot fi actualizate la cererea creditorului pe baza criteriilor titlului executoriu iar în lipsa acestora în funcție de rata inflației, calculată de la data la care hotărârea judecătorească a devenit executorie iar în cazul celorlalte titluri executorii, cum ar fi un contract de credit, de la data la care creanța a devenit exigibilă și până la data plății efective a obligației rezultată din titlul executoriu însăși.

Urmărirea imobiliară este legiferată în capitolul al II-lea al actualului cod de procedură civilă fiind structurat în șase secțiuni, respectiv Secțiunea I denumită *Bunuri imobile care pot fi urmărite*, Secțiunea a II-a *Încuviințarea urmăririi imobiliare*, Secțiunea a III-a *Efectele urmăririi*, Secțiunea a IV-a *Vânzarea la licitație publică*, Secțiunea a V-a *Efectele adjudecării*, Secțiunea a VI-a *Dispoziții speciale*.

## **Materiale și metodă**

În prezenta lucrare s-a analizat în egală măsură legislația incidentă, respectiv Legea 134/2010, doctrina juridică în materie și practica judiciară.

## Rezultate și discuții

O discuție aplicată cu privire la procedura de executare silită imobiliară este legată de pragul valoric al creanței care generează scoaterea directă spre vânzarea publică la licitație, ca urmare a demarării unei proceduri de executare silită legală, pentru care există încunvințarea prin încheiere dată de Judecatorie pentru titlul executoriu pe care se fundamentează cererea creditorului pentru demararea procedurii de executare silită, adresată unui organ de executare indiferent de forma sa profesională de organizare, birou individual sau birouri asociate etc.

Astfel prin prisma dispozițiilor art. 813 alin. 5 c.pr. civ. vânzarea la licitație publică a unui bun imobil al debitorului poate fi făcută doar pentru creanțele care depășesc 10.000 de lei iar pentru cele mai mici de 10.000 lei doar pentru situația în care debitorul nu are venituri urmăribile sau alte bunuri mobile.

Dacă facem o analiză comparativă a situației debitorului indiferent ca este persoana fizică sau juridică din procedura de executare silită cu cea a debitorului aflat în procedura falimentului, pentru care pragul valoric pentru declanșarea procedurii falimentului este de 50.000 lei ca urmare a promulgării Legii nr. 113/2020 privind aprobarea Ordonanței de Urgență a Guvernului nr. 88/2018 pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul insolvenței și a altor acte normative ar trebuie de lege ferenda de modificat acest prag valoric.

În practica judiciară au fost pe acest prag redus valoric de declanșare a procedurii de executare silită imobiliară situații dramatice pentru debitorii-persoane fizice aflați în procedura de executare silită prin declararea anticipată a scadenței pentru contractele de credit ipotecare acordate de societățile bancare acestora. Discuția în sine comportă un ansamblu legislativ creat de Codul Consumului, respectiv Legea nr. 296 din 2004 care instituia un regim protecționist pentru consumatorul contractelor de credit în coroborare cu Legea nr. 193 din 2000 privind clauzele contractuale abuzive în discrepanță cu procedura de executare silită care prin prisma dispozițiilor 712 c.pr. civ. permite contestația la titlu executoriu, care pe ipoteza alineatului al doilea permitea lamurirea întinderii titlului executoriu dar prin prisma procedurii de suspendare a executării silite reglementată de art.719 c.pr. civ. alineatul 2 subzistă obligația plății unei cațiuni corelată valoric pe praguri și procente cu suma contestată.

Daca Legea nr. 296/2004 prin prisma regimului juridic protecționist instituit în favoarea consumatorului permitea pentru acțiunea

pe dreptul comun fundamentată nu doar pe pura constatare în instanță a faptului dacă clauza contractuală a titlului este abuzivă sau nu în corelație cu trimiterea la art.27 din codul consumului permitea scutirea de plată a taxei de timbru conform O.U.G nr. 80 din 2013 privind taxele judiciare de timbru atât contestația la executare cât și cauțiunea suscită costuri. În ipoteza juridică a lipsei fondurilor necesare debitorul chiar dacă pe dreptul comun câștigă în sensul obținerii unei hotărâri definitive, prin care se constată nulitatea parțială a titlului executoriu generator de o actualizare a creanței care a determinat vânzarea la licitație publică a imobilului de regula locuință scutit de orice fel de sarcini pentru noul proprietar, debitorul rămânea expus în ciuda primei pârgii protecționiste.

### **Concluzii**

Prin urmare se recomandă de lege ferenda modificarea pragului valoric avut în vedere de articolul 813 alin.5 c.pr.civ de la 10.000 lei la 50.000 lei, iar pentru ipoteza în care contestațiile la executare vizează titluri executorii reprezentate de contracte tip pact comisoriu de gradul al IV-lea, pentru care sunt promovate și înregistrate pe rolul instanțelor de judecată acțiuni de constatare a caracterului abuziv al clauzelor contractuale, cererile de suspendare a executării să fie scutite de la plata cauțiunii, impunându-se în acest fel modificarea art.719 alin.2 c.pr. civ.

### **Referințe bibliografice**

1. V. M. Ciobanu, Tratat teoretic și practic de procedură civilă, Ed. Național, București, 1997;
2. I. Leșu, Tratat de drept procesual civil vol.1: Principii și institutii generale, Ed. Hamangiu, București, 2001;
3. M. Tăbărcă, Drept procesual civil vol.3: Căile de atac, Ed. Hamangiu, București, 2014;
4. Legea nr.134/2010 privind codul de procedură civilă pus în aplicare prin Legea nr.76 din 2012;
5. Legea nr.2/2013 privind unele măsuri pentru degrevarea instanțelor judecătorești;
6. Legea nr.134/2010 privind codul de procedură civilă;
7. Legea 85/2004 privind procedura falimentului.



# THEORETICAL AND PRACTICAL ASPECTS REGARDING THE LEGAL FRAMEWORK OF THE CIVIL DIALOGUE IN THE EUROPEAN AGRICULTURE POLICY

## ASPECTE TEORETICE ȘI PRACTICE PRIVIND CADRUL LEGAL AL DIALOGULUI CIVIL ÎN POLITICA AGRICOLĂ EUROPEANĂ

Carmen-Mariana DIACONU <sup>1</sup>

### Abstract

*This article aims to present a summary of how civil dialogue groups representing de facto civil society are consulted in decisions concerning strategies, the directions that European agricultural policy should follow from the scheme of crops that should be subsidised, how organic farming should be regulated, the impact of agricultural and livestock technologies on the environment, the prevention of the food crisis, the consumer's right to health by creating a transparent system of traceability from producer to third party and implicitly the consumer's plate. The text arguments analysed are covered by the European Commission Decision of 16 December 2013 establishing a framework for civil dialogue on matters covered by the common agricultural policy and repealing Decision 2004/391/EC.*

**Key words:** european agriculture policy, civil dialog, civil society

*Prezentul articol își dorește să prezinte o sinteză a modului în care grupurile de dialog civil care reprezintă de facto societatea civilă sunt consultate în deciziile care vizează strategiile, direcțiile care ar trebui să urmeze politica agricolă europeană de la schema culturilor care ar trebuie să fie subvenționate, modul de reglementare a agriculturii ecologice, impactul tehnologiilor agricole și implicit de creștere a animalelor asupra mediului, prevenirea crizei alimentare, dreptul la sanătate al consumatorului prin crearea unui sistem transparent de urmarire a trasabilității de la producător la terțiar și implicit farfuria consumatorului. Argumentele de text analizate sunt reglementate de Decizia Comisiei Europene din 16 decembrie 2013 de stabilirea unui cadru pentru dialogul civil în problemele reglementate de politica agricolă comună și de abrogare a Deciziei 2004/391/CE*

**Cuvinte cheie:** politica agricolă europeană, dialog civil, societate civilă, societate civilă

<sup>1</sup> Phd. Professor Associate, University of Life Sciences, Faculty of Agriculture, mariadiaconu@uaiasi.ro

## **Introducere**

Decizia Comisiei Europene din 16 decembrie 2013 de stabilirea unui cadru pentru dialogul civil în problemele reglementate de politica agricolă comună își propune în consonanță cu dispozițiile articolului 11 alin.2 din Tratatul privind Uniunea Europeană, să impună ca o obligație în sarcina instituțiilor de a menține un dialog deschis, transparent și periodic cu asociațiile reprezentative și cu societatea civilă, politica care a fost statuată din anul 1962.

Astfel s-a creat un cadru legal în spiritul preocupării ca societatea civilă prin grupurile de dialog civil să fie consultate cu privire la politicile din domeniul agriculturii și a dezvoltării durabile nu doar la nivel european ci și internațional. Prin urmare s-a considerat necesar a fi reglementate atribuțiile și structura acestor grupuri de dialog civil care ar trebui să aibă rolul de organ consultativ pentru Comisie în sensul de a oferi asistență acesteia în scopul menținerii unui dialog efectiv cu societate civilă, fiind văzute totodată ca și un suport pentru realizarea de schimburi de experiență cât și a unor ghiduri de bune practici. Ca și competențe se are în vedere posibilitatea ca acestea să emită un aviz cu privire la probleme specifice din contextul agriculturii fie la cererea Direcției Generale Agricultură și Dezvoltare Rurală sau din proprie inițiativă și totodată să monitorizeze evoluțiile politicii întocmind rapoarte informative pentru Comisie. Ca și componentă a acestora se dorește să fie formate cel puțin din organizații neguvernamentale de la nivel european, inclusiv asociațiile reprezentative, grupurile de interese socio-economice, organizațiile societății civile și sindicatele care sunt înregistrate în Registrul European Comun al Transparenței.

## **Materiale și metode**

Studiul are în vedere prin analiza textelor legale incidente în speță Decizia Comisiei Europene din 16 decembrie 2013 de stabilire a unui cadru pentru dialogul civil în problemele reglementate de politica agricolă, Decizia 2004/391/CE a Comisiei din 23 aprilie 2004 privind funcționarea grupurilor consultative în domeniul politicii agricole comune (JO L 120, 24.4.2004), Regulamentul (CE) nr. 45/2001 al Parlamentului European și al Consiliului din 18 decembrie 2000 privind protecția persoanelor fizice cu privire la prelucrarea datelor cu caracter personal de către instituțiile și organele comunitare și privind libera circulație a acestor date (JO L 8, 12.1.2001) analiza rolul grupurilor de dialog civil în

activitatea de influențare prin prisma competențelor legale atribuite de monitorizare și avizare, chiar dacă avizul acestora este unul consultativ a politicilor europene în domeniul agricol și al dezvoltării durabile.

## Rezultate și discuții

### **I. Proceduri de desemnare a membrilor grupurilor de dialog civil**

Procedura de desemnare a membrilor grupului este reglementată de articolul 4 din Decizia Comisiei Europene din 16 decembrie 2013 de stabilire a unui cadru pentru dialogul civil în problemele reglementate de politica agricolă. Astfel directorul general al Direcției Generale de Agricultură și Dezvoltare Rurală decide componența grupului pe baza unei invitații de depunere a candidaturilor. Dacă avem în vedere organizațiile non guvernamentale invitația este deschisă organizației care reprezintă orice tip de interese relevante. Ca și fundament al deciziei de alegere este echitatea între interesele economice și noneconomice, urmărindu-se prin desemnarea membrilor instituirea unui echilibru reflectat atât de numărul acestora cât și de dimensiunea lor. În situația vacanței unui loc directorul general are dreptul de a desemna o organizație nonguvernamentală ca și membră a grupului. Durata mandatului este de șapte ani.

Lista grupurilor se publică în Registrul Grupurilor de Experți și al altor Entități similare al Comisiei și pe un site de internet creat în acest scop. Ca și componență grupurile de dialog civil sunt formate cel puțin din organizații neguvernamentale de la nivel european, inclusiv asociațiile reprezentative, grupurile de interese socio-oeconomice, organizațiile societății civile și sindicatele care sunt înregistrate în Registrul European Comun al Transparenței, acesta fiind o bază de date în care figurează organizațiile care desfășoară activitatea de lobby cu privire la procesul de legiferare European. Registrul în baza politicii de transparență este o oglindă și un mod de monitorizare a răspunsului la o serie de întrebări precum ce interese sunt urmărite, de către cine și cu ce buget. În acest fel, registrul permite controlul public, oferindu-le cetățenilor și altor grupuri de interese posibilitatea de a le urmări activitățile de lobby.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> DECIZIA COMISIEI din 25 noiembrie 2014 privind publicarea informațiilor referitoare la reuniunile dintre membrii Comisiei și organizații sau persoane care desfășoară activități independente (2014/839/UE, Euratom)

## **II. Modul de funcționare a grupurilor de dialog civil**

Dispozițiile articolului 5 din cadrul Deciziei Comisiei din 16 decembrie 2013 statuează faptul că în cadrul primei ședințe se alege președintele și cei doi vicepreședinți ai grupului de dialog civil. Dacă sunt aleși din primul tur de vot este necesară a fi îndeplinită condiția majorității de două treimi a experților prezenți; dacă sunt necesare scrutinuri ulterioare este suficienta majoritatea simplă a experților prezenți. Vicepreședinții vor fi întodeauna aleși din rândul reprezentanților altor organizații decât cea reprezentată de președinte., ei trebuind să provină din două organizații diferite. Alegerile se desfășoară sub autoritatea unui reprezentant al Comisiei, prin vot secret, cu excepția cazului în care toți experții prezenți decid în mod expres contrariul. Mandatul președintelui și a celor doi vicepreședinți are un an ca și durată, președintele putând candida și implicit fiind ales pentru două mandate. Succesorul Președintelui la terminarea mandatului acestuia trebuie să provină dintr-o altă organizație decât cea a președintelui.

## **III. Ședințele grupurilor de dialog civil**

Ordinea de zi a ședințelor se stabilește cu 25 de zile lucratoare înainte de data ședinței efective, fiind stabilită de Președinte de comun acord cu Direcția Generală în consultare cu cei doi vicepreședinți și implicit organizațiile reprezentate în cadrul grupului, comunicarea acestuia către toți cei vizați fiind realizată cu 20 de zile înainte de data ședinței prin mijloace electronice de către Direcție.

Ca și mod de lucru membri grupului de dialog civil în ce privește emiterea unui aviz , fie ca este la cererea Direcției Generale fie ca este din proprie inițiativă modalitatea este consensul , concluziile comune fiind exprimate într-un raport de sinteză, care la cererea expresă a grupului poate fi comunicat și altor instituții europene

Responsabilitatea realizării proiectului raportului de sinteză și de transmitere a acestuia către Direcția Generală în 20 de zile revine Președintelui Grupului de Dialog Civil., Proiectul de raport al Președintelui putând suferi modificări aduse de Direcția Generală înainte ca acesta să fie transmis și aprobat de către grup. Grupul de dialog civil, cu acordul Direcției Generale poate institui grupuri de lucru cu mandate specifice, care încetează odată cu îndeplinirea lor, ședințele acestora fiind prezidate de reprezentanți ai Comisiei. Pe fondul acestor ședințe de lucru Direcția Generală poate invita experți din afara grupului, experți care au

o specializare pentru subiectul de discuție înscris pe ordinea de zi. Totdata Comisia poate alocă rolul de observator unei persoane sau organizații cu condiția ca prin desemnarea acestuia să nu fie afectat echilibrul grupului.

Acești observatori la invitația Presedintelui sau al reprezentantului Comisiei poate să își exprime punctul de vedere vis a vis de subiectul sesiunii de lucru. Aceți observatori în baza rolului neutru pe care trebuie să îl joacă nu pot participa la alegerile din cadrul grupului de dialog civil.

Pentru toți participanții la sesiunile de lucru le revine obligația secretului profesional cu privire la protecția informațiilor clasificate ale Uniunii, prevăzute în anexa la Decizia 2001/844/CE, CECO, Euratom a Comisiei obligație rezultată din tratate și normele de punere în aplicare ale acestora, Comisia în caz contrar putând șua măsurile care se impun.

Supportul tehnic și material al sesiunilor grupurilor de dialog civil este asigurat de Comisie care publică toate documentele relevante: cum ar fi: ordinile de zi, procesele-verbale, concluziile, concluziile parțiale sau documentele de lucru referitoare la activitățile desfășurate de grupuri prin intermediul unui link al Registrului grupurilor de experți și al altor entități similare al Comisiei către un site internet creat în acest scop.

Sunt exceptate de la publicare documentele care prin publicarea lor ar submina protecția unui interes public sau privat, astfel cum este prevăzut la articolul 4 din Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 al Parlamentului European și al Consiliului

## **Concluzii**

Remarcăm la nivelul Uniunii Europene o reglementare clară și precisă a rolului grupurilor de dialog civil care cooperează în egală măsură organizații non-profit cât și alte organizații profesionale, cărora li se conferă astfel un rol real în influențarea mecanismelor legislative din domeniul agricol și dezvoltării durabile.

## **Referințe bibliografice**

1. Decizia 2004/391/CE a Comisiei din 23 aprilie 2004 privind funcționarea grupurilor consultative în domeniul politicii agricole comune (JO L 120, 24.4.2004),
2. Regulamentul (CE) nr. 45/2001 al Parlamentului European și al Consiliului din 18 decembrie 2000 privind protecția persoanelor fizice cu privire la prelucrarea datelor cu caracter personal de către instituțiile și

organele comunitare și privind libera circulație a acestor date (JO L 8, 12.1.2001)

3. Decizia Comisiei Europene din 16 decembrie 2013 de stabilire a unui cadru pentru dialogul civil în problemele reglementate de politica agricolă

# LEGAL REMEDIES IN CASE OF DISAGREEMENTS BETWEEN PARTNERS/SHAREHOLDERS ACCORDING TO THE COMPANIES ACT NO 31/1990

## REMEDII JUDICIARE ÎN CAZUL NEÎNȚELEGERILOR DINTRE ASOCIAȚI/AȚIONARI POTRIVIT LEGII NR. 31/1990 A SOCIETĂȚILOR

Sebastian-Mihai DRUMARU<sup>1</sup>

### Abstract

*Often in companies function there are misunderstandings between the shareholders regarding different aspects of the company – business logic, decision making etc.*

*In such cases, the dispute between the shareholders cannot be resolved with a mutual agreement so, it is the courts that need to resolve these matters.*

*The solution for such cases can be different according to the source of the problem. But, in any case, Law no 31/1990 of the companies issue three solutions to such cases, respectively: i) shareholders withdrawal, ii) shareholders exclusion and iii) company dissolution.*

*All three matters have their specific legal terms but, as a general application, the judges must always seek to save the existence of the company.*

**Keywords:** *shareholders, withdrawal, exclusion, company dissolution*

*Adesea, în cadrul companiilor funcționează neînțelegeri între acționari cu privire la diferite aspecte ale companiei - logica de afaceri, procesul decizional etc.*

*În astfel de cazuri, litigiul dintre acționari nu poate fi soluționat de comun acord, astfel încât instanțele sunt cele care trebuie să rezolve aceste probleme.*

*Soluția pentru astfel de cazuri poate fi diferită în funcție de sursa problemei. Dar, în orice caz, Legea nr. 31/1990 a societăților comerciale emite trei soluții pentru astfel de cazuri, respectiv: i) retragerea acționarilor, ii) excluderea acționarilor și iii) dizolvarea societății.*

*Toate cele trei chestiuni au termeni juridici specifici, dar, ca aplicație generală, judecătorii trebuie să caute întotdeauna să salveze existența societății.*

**Cuvinte cheie:** *acționari, retragere, excludere, dizolvarea societății*

### Introducere

Viața economică și socială contemporană, bazată preponderent pe consum și, astfel, pe principiile de comerț ale economiei libere, concurențiale, întreprindează într-o proporție majoritară realizarea

<sup>1</sup> Avocat în Baroul București, [sebastian.drumaru@drumaru.ro](mailto:sebastian.drumaru@drumaru.ro)

activităților comerciale prin intermediul unor societăți, în sensul dispozițiilor Legii nr. 31/1990 (a) societăților, adică a unor entități de tip asociativ, cu personalitate juridice, prin intermediul cărora se realizează un ansamblu de activități comerciale (*noțiune de interes în continuare, în opinia noastră, în ciuda opțiunii legiuitorului care, simultan cu adoptarea noului Cod civil din anul 2009 – intrat în vigoare în anul 2011 -, a renunțat la aceasta, păstrând doar conceptul de "societatea"*).

Raporturile de comerț angrenează însă diferiți participanți, atât din rândurile persoanelor de drept privat, cât și din zona publică, fiecare dintre aceștia putând a se angaja în raporturi comerciale prin intermediul unor entități de tip societar<sup>2</sup>.

Fără a intra în detaliile referitoare la modul de formare și funcționare a societăților în reglementarea dispozițiilor Legii nr. 31/1990, ne vom concentra în prezentul studiu asupra unei părți mai puțin pozitive asupra activității comerciale, însă deloc de neglijat sub aspectul importanței sale, respectiv asupra modalității de soluționare a disputelor dintre asociații/acționarii care formează aceste entități.

Funcționând, în cea mai mare măsură<sup>3</sup>, ca o formă asociativă de persoane, societățile se bazează în mod semnificativ pe înțelegerea dintre asociați/acționari, respectiv pe elementul de *affectio societatis* - dorința de colaborare dintre aceștia în scopul desfășurării de activități aducătoare de profit.

Însă, nu întotdeauna înțelegea avută între asociați/acționari la momentul începutului "*relației societare*" se păstrează pe întreg parcursul existenței societății, existând, pe măsura trecerii timpului, schimbări de opinie sau viziune asupra mersului societar și care, într-un fel sau altul, trebuia să primească o reglementare privind încetarea acestei relații. În egală măsură, divergențele pot fi generate și de "*infidelități societare*", care presupun aceeași necesitate de reglementare a modului de rezolvare a acestora.

Neînțelegerile dintre asociați pot fi generate de cele mai diverse motive și, cel mai adesea, intervin în situațiile în care majoritatea

<sup>2</sup> Pentru o scurtă privire asupra tipurilor de societăți – din sfera de publică și privată – a se vedea: Stanciu Cârpenaru, *Tratat de drept comercial român, Conform noului Cod civil*, Ed. Universul Juridic, București, 2012, pag. 41

<sup>3</sup> Sub imperiul formei actuale a Legii nr. 31/1990, structura asociativă a societăților nu mai este de esența acestei forme de organizare comercială, având în vedere eliminarea interdicției de a deține calitatea de asociat unic în mai mult societăți, prin intermediul Legii nr. 102/2020.



decizională nu se poate întruni în mod facil, astfel încât neînțelegeri conduc la disfuncționalitatea societății însăși.

Așa cum vom prezenta în cele ce urmează, înțelegerile pot fi rezolvate amiabil, prin mecanisme juridice convenționale (*contractuale*) ce se încheie între cei implicați (*retrageri. Dizolvări aprobate prin hotărârea asociaților/acționarilor, cesiune/vânzări de titluri de participație, divizarea societății ș.a.*), sau într-o manieră contencioasă, prin apelarea la instanțele judecătorești.

Aceste din urmă demersuri sunt în număr de trei și sunt reglementate în mod expres de către legislația incidentă:

- Excluderea - potrivit art. 222 – 225 din Legea nr. 31/1990;
- Retragerea – potrivit art. 226 din Legea nr. 31/1990;
- Dizolvarea societății – potrivit art. 227 alin. (1) lit. e) din

Legea nr. 31/1990.

### **Materiale și metode**

Prezentul studiu a avut în vedere la realizarea sa legislația specifică, respectiv Legea nr. 31/1990, privind societățile comerciale cu toate modificările ei, impactul apariției Noului Cod Civil cu privire la sintagma „Noțiunea de interes”, respectiv practica judiciară în materie.

### **Rezultate și discuții**

#### **Reglementarea și sfera de aplicare. Scurtă analiză asupra unei posibile ierarhizări a modalităților de soluționare a neînțelegerilor dintre asociați/administratori.**

Legea 31/1990 are, încă de la data adoptării sale, o reglementare rigidă a modalităților de soluționare a disputelor din asociați/acționari, prevăzând acestea în Titlul V al legii, conținutul normelor fiind unul sărac în a detalia scopul și, mai ales, finalitatea acestora. A fost și este în continuare sarcina și misiunea doctrinei și a jurisprudenței în a cristaliza aceste modalități de soluționare a diferendelor, iar aceasta nu a fost deloc lipsită de generozitate.

Bineînțeles, prezentul studiu nu se dorește a fi unul exhaustiv cu privire la modalitățile de soluționare a neînțelegerilor dintre asociați, însă o viziunea primară se impune asupra acestora.

*În ceea ce privește situația excluderii* unui asociat/acționar dintr-o societate, aceasta primit o reglementare întemeiată pe patru premise

distincte, limitativ prevăzute de art. 222 din Legea nr. 31/1990 și care vizează exclusiv următoarele tipuri de societăți:

- societățile în nume colectiv,
- societățile în comandită simplă,
- societățile cu răspundere limitată,
- societăților în comandită pe acțiuni.

*În ceea ce privește situația retragerii* unui asociat/acționar, de asemenea legiuitorul a limitat cazurile de excludere, de aceasta dată la un număr de trei, reglementate de art. 226 alin. (1) din Legea nr. 31/1990, precum și limitarea aplicării textului doar la trei tipuri de societăți:

- societățile în nume colectiv,
- societățile în comandită simplă,
- societățile cu răspundere limitată.

*În privința dizolvării*, de interes pentru prezentul material, ne vom referi exclusiv la cazul prevăzut de art. 227 alin. (1) lit. e) din Legea nr. 31/1990, care prevede faptul că o societate poate fi dizolvată prin *”hotărârea tribunalului, la cererea oricărui asociat, pentru motive temeinice, precum neînțelegerile grave dintre asociați, care împiedică funcționarea societății”*.

Deși în privința acestui caz de dizolvare legiuitorul nu a prevăzut vreo limitare expresă doar la una/unele dintre tipurile de societăți reglementate de Legea nr. 31/1990, totuși, mențiunea din cuprinsul textului mai sus menționat la ”asociat”, ne duce cu gândul la restrângerea acestui caz de dizolvare tot la sfera societăților de persoane (societăți în nume colectiv, în comandită simplă și cu răspundere limitată), întrucât, în mod particular, în privința acestora se poate reține faptul că lipsa înțelegerii dintre asociați afectează funcționarea acesteia.

Față de expunerea mai sus, se impun a fi realizate două precizări de interes, respectiv:

- sfera de aplicare a normelor, raportat la tipurile de societăți reglementate de Legea 31/1990;
- dacă există o *”ierarhizare” / ”ordine”* de aplicare a celor trei cazuri mai sus menționate de soluționare a disputelor și cum ar putea fi ea stabilită.

Cât privește chestiunea sferei de aplicare, se poate observa că toate cele trei modalități de soluționare a acestor dispute societare se referă, de

principiu, doar la societăți de persoane, adică acele societăți în care elementul *affectio societatis* este unul cu aplicare pronunțată<sup>4</sup>.

Totuși, nimic nu exclude posibilitatea ca și în cazul societăților pe acțiuni, acționarii să convină prin actul constitutiv reglementarea unor cazuri de excludere/retragere a unui acționar în cazul în care ar fi îndeplinite anumite premise, precum și a unui caz/unor cazuri de dizolvare a societății. Dificultatea în acest caz ar fi aceea a stabilirii admisibilității unei acțiuni judiciare în scopul punerii în valoare a acestor cazuri reglementate convențional. În opinia noastră, aceste cazuri de excludere/retragere pot reprezenta o particularizare a unor mecanisme de rezoluțiune / denunțare contractuală, căci actul constitutiv nu reprezintă altceva decât o convenție între părți, astfel că intervenția instanței va putea fi adaptată în scopul obținerii acestor măsuri. O atenție sporită trebuie adusă modalității de formulare a cererii de chemare în judecată, spre a fi evitate eventuale sancțiuni procedurale privind admisibilitatea cererii.

În privința unei eventuale ierarhizări a celor trei cazuri de soluționare a disputelor dintre asociați/acționari, facem precizarea că ideea unei asemenea analiza provine din practica instanțelor judecătorești care, fiind confruntate cu o cereri care înglobau, alternativ, o cerere de dizolvare dar și una de excludere/retragere, au realizat un examen sumar al preferinței uneia dintre cele două soluții.

Bineînțeles, subiectul acestei ierarhizări nu poate fi abstractizat până la punctul reglementării unei norme aferente, însă o analiză sumară asupra subiectului considerăm că este oportună a fi realizată.

Așadar, fiind confruntate cu cereri concomitente de a se dispune dizolvarea societății și, alternativ, excluderea sau retragerea unui asociat/acționar, instanțele au analizat problematica din perspectiva interesului păstrării în ființă a societății, respectiv de a evita, pe cât posibil, anihilarea acesteia prin divizare, având în vedere că entitățile societare reprezintă, în realitate, ființe economico-sociale "vii", angrenate într-o serie de raporturi juridice și economice care le dă viață și care le transformă în veritabile ființe sociale pentru care dizolvarea reprezintă, în realitate, uciderea lor. Bineînțeles, această abordare poate fi utilă doar în situația în care societatea este una viabilă sau care, în lipsa asociatului a cărui excludere se solicită, ar avea premisele de a fi viabilă, întrucât, în măsura în care disfuncționalitatea societară este datorată dezinteresului tuturor asociaților acesteia, atunci nu există un interes al societar.

<sup>4</sup> În același sens s-a pronunțat și doctrina societară – S. Bodu, *Legea societăților comentată și adnotată*, Ed. Rosetti, București, 2017, pag. 1112

În acest sens, s-a reținut în doctrină, referitor la inexistența unui echivalent între neînțelegerile dintre asociați și lipsa lui *affectio societatis*:

*”Neînțelegerile dintre asociați, oricât ar fi de grave, nu înseamnă neapărat dispariția lui affectio societatis ..., și, chiar dacă ar fi așa, nu aceasta este ipoteza reglementată de art. 227 alin. (1) lit. e) din Legea societăților, deoarece societatea este, totuși, o asociere de afaceri, nu o căsătorie.”* - S. Bodu, *Legea societăților comentată și adnotată*, ed. Rosetti, București, 2017, pag. 1156;

*”Dizolvarea societății se poate dispune, în cazuri de excepție, când divergențele dintre asociați sunt atât de grave încât fac imposibilă continuarea activității societății. Nu există un asemenea caz atunci când intimatul-pârât și-a manifestat voința de a continua activitatea societății în calitate de asociat unic și s-a ocupat de administrarea acesteia.”* – Secția comercială, decizia nr.2758 din 21 septembrie 2007, ICCJ;

*”Susținerea recurentului reclamant că ar fi trebuit să se dispună dizolvarea societății este nefondată, având în vedere că recurenta intimată R.F., care a fost asociat fondator, dorește continuarea activității societății și a luat măsuri pentru buna realizare a obiectului de activitate prin achitarea din surse proprii, a unor datorii ale societății. Conduita recurentului reclamant a fost cea care a împiedicat societatea să-și desfășoare activitatea în bune condiții, prin folosirea în interes propriu a autoturismului achiziționat de firmă, dar și prin împiedicarea întrunirii asociaților în adunare generală, conform declarațiilor martorilor.”* – Decizia nr. 768 din data de 27.02.2008 ICCJ Secția Comercială

Așadar, ori de câte ori un judecător va fi sesizat cu o cerere în care va avea de ales între a păstra sau nu societatea în ființă, în funcție de circumstanțele cauzei, considerăm a fi preferabilă măsura menținerii societății întrucât, în realitate, toate cele trei cazuri privesc remedii societare, iar remediile presupun o reparare unui organism juridic disfuncțional.

### **Analiza cazurilor de rezolvare a neînțelegerilor dintre asociați/acționari**

Întrucât prezentul articol vizează doar o analiză a cazurilor des soluționare a diferendelor dintre asociați pe cale judiciară, ne vom referi mai jos, în prezentarea punctuală a celor trei cazuri de soluționare, doar la premisele unei asemenea modalități, întrucât la articolele citate mai sus, legiuitorul a inclus și premise ale excluderii/retragerii/dizolvării pe cale convențională, adică prin hotărârea asociaților/acționarilor.

Acele cazuri însă presupun un acord al celor implicați, ceea ce transformă automat problema într-una căreia îi lipsește elementul de *neînțelegere*.

#### **a. Retragerea**

Potrivit art. 226 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 31/1990:

*Asociatul în societatea în nume colectiv, în comandită simplă sau în societatea cu răspundere limitată se poate retrage din societate:*

*c) în lipsa unor prevederi în actul constitutiv sau când nu se realizează acordul unanim asociatul se poate retrage pentru motive temeinice, în baza unei hotărâri a tribunalului, supusă numai apelului.*

Așa cum rezultă din conținutul normei, intenția retragerii trebuie să aparțină unuia dintre asociați, aceasta fiind, în opinia noastră, singurul care ar avea calitate procesuală activă în formularea unei astfel de cereri în fața instanței.

În mod evident însă, motivele retragerii trebuie să fie unele serioase ("temeinice" așa cum le califică legea), adică să reprezinte juridic un impediment în continuarea relației de asociere în cadrul societății.

Dintre aceste motive pot fi: dorința de a activa în cadrul unei alte societăți cu specific de activitate similar, neîntrunirea voințelor asociațiilor cu privire la anumite măsuri societare sau comerciale etc.

Credem însă că interpretarea trebuie să fie una suficient de largă încât să poată fi înglobate o serie largă de motive juridice sau faptice ale asociatului care își dorește ieșirea din societate întrucât, în realitate, o interpretare restrictivă ar reprezenta o încălcare a libertății contractuale, căci, așa cum s-a format voința de asociere în societate, așa trebuie să fie și cea de ieșire din aceasta.

Din punct de vedere procedural, acțiunea este de competența tribunalului din circumscripția sediului societății, hotărârea fiind dată doar cu apel.

Cât privește drepturile asociatului retras, art. 226 alin. (3) din Legea nr. 31/1990 nu prevede un indiciu cu privire la obiectul valorii drepturilor, însă aceasta ar trebui să se raporteze la valoarea de piață a părților sociale, adică este vorba de o evaluare a afacerii, iar nu strict a activului net societar.

#### **b. Excluderea**

În ceea ce privește cazurile de excludere, legiuitorul a prevăzut că în cazul tuturor celor patru cazuri prevăzute la art. 222 alin. (1) din Legea nr. 31/1990, soluționarea excluderii se va realiza de către instanța de

judecată, printr-o hotărâre supusă doar apelului. Cu alte cuvinte, măsura excluderii nu poate fi luată prin intermediul unei hotărâri a asociațiilor/acționarilor, nici măcar dacă aceasta ar fi majoritară, indiferent de procentul acestei majorități.

Soluția pare a fi logică întrucât, în realitate, măsura excluderii reprezintă, cel mai adesea, o măsură sancționatorie cu privire la comportamentul asociatului/acționarului vizat de aceasta, iar importanța acestor măsuri trebuie trecută prin filtrul unui judecător.

Nu putem însă să nu facem precizarea faptului că, în anumite cazuri, excluderea reprezintă o măsură – *remediu* cu privire la funcționarea societară, însă și în acest caz considerăm oportună soluția de a fi dispusă de către instanța de judecată.

Cât privește cazurile de excludere, acestea ar putea fi disociate în două categorii, respectiv:

- *Excludere – remediu*, pentru cazurile prevăzute la art. 222 alin. (1) lit. a) și b) din Legea nr. 31/1990 și

- *Excludere – sancțiune*, pentru cazurile prevăzute la art. 222 alin. (1) lit. c) și d) din Legea nr. 31/1990.

De precizat însă cu privire la cazurile de excludere este faptul că, în principiu, legiuitorul le-a prevăzut în mod expres și limitativ. Din această perspectivă, dispozițiile art. ... Cod civil nu vor fi aplicabile în cazul societăților reglementate de Legea nr. 31/1990, așa cum rezultă și din Decizia ICCJ nr. 28/2021, general obligatorie, care punctează expres această interdicție.

În egală măsură însă, aceeași Decizie ICCJ nr. 28/2021 prevede posibilitatea ca părțile însă, prin actul constitutiv, să prevadă cazuri de excludere suplimentare față de cele reglementate la art. 222 alin. (1) din Legea nr. 31/1990, însă acestea vor fi suspuse tot deciziei instanței.

Similar situației procedurale de la retragere, acțiunea este de competența tribunalului din circumscripția sediului societății, hotărârea fiind dată doar cu apel.

Distinct însă și de interes în demersul de excludere al unui asociat este cadrul procesual sub aspectul obiectul cererii, principiului disponibilității și soluțiilor pe care instanța le poate pronunța din această perspectivă.

Astfel, potrivit dispozițiilor art. 223 alin. (3) din Legea nr. 31/1990, instanța se va pronunța, prin aceeași hotărâre (de admitere a excluderii) și cu privire la structura participării la capitalul social a celorlalți asociați. Precizarea nu este fără de interes căci, în realitate, măsura va fi dispusă de

instanța de judecată chiar și în lipsa investiției cu un astfel de capăt de cerere, fiind o măsură pronunțată *ex officio*.

Spre deosebire de pronunțarea din oficiu asupra structurii participării la capitalul social, instanța nu se va putea pronunța din oficiu cu privire la drepturile asociatului exclus, fiind necesar ca acesta să formuleze fie o cerere reconvențională, fie o cerere separată, ulterior soluționării definitive a procesului.

Un aspect procedural de interes în acest sens este că, cererea de acordare a drepturilor aferente asociatului exclus reprezintă o cerere de drept comun, supusă competenței instanțelor în baza dispozițiilor procedurale generale, fiind timbrabilă la valoare, ea judecându-se în contradictoriu cu societatea, căci aceasta din urmă este cea care va fi ținută să suporte aceste drepturi.

Sub aspectul întinderii drepturilor, legiuitorul a prevăzut faptul că asociatului i se cuvine o parte proporțională din *patrimoniul social*, adică din valoarea activului net societar. Valoarea convenită asociatului exclus nu se va raporta la valoarea afacerii, căci aceasta poate fi dată de activitatea prestată de ceilalți asociați/acționari în societate, ci doar cu privire la elementele patrimoniale pe care asociatul exclus le-ar fi putut pretinde în cazul în care, în locul excluderii sale s-ar fi dispus dizolvarea societății. Or, în urma dizolvării societății ar fi primit exclusiv partea din activul net societar rămas.

Se mai impun două precizări particulare cu privire la excluderea unui asociat, ca modalitate de soluționare a diferendelor dintre aceștia.

În situația prevăzută la art. 222 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 31/1990, legiuitorul se referă doar neîndeplinirea obligației de plată/vărsare a capital social, iar nu la investiții societare din partea asociaților. Cu alte cuvinte, lipsa acordării unui împrumut societății nu reprezintă o încălcare a prevederilor citate.

Totodată, în cazul prevăzut la art. 222 alin. (1) lit. d) din Legea nr. 31/1990, în opinia noastră, calitatea de administrator trebuia să existe la data săvârșirii faptei imputabile asociatului, iar nu neapărat și la momentul sesizării instanței sau a pronunțării hotărârii de excludere.

### **c. Dizolvarea societății**

Cât privește cazul ultim de soluționare a diferendelor dintre asociați, respectiv măsura dizolvării societății, aceasta reprezintă un remediu de ultim resort, ce trebuie aplicată doar în acele situații limită în care nu există o altă opțiune de continuare a societății. Măsura dizolvării trebuie să reprezintă o soluție la care instanțele trebuie să recurgă doar

atunci când alte soluții nu pot fi aplicabile – respectiv retragerea sau excluderea.

Cu alte cuvinte, soluția de dizolvare trebuie dispusă atunci când se constată o încetare a existenței lui *affectio societatis*. S-a reținut în doctrină sau jurisprudență, referitor la inexistența unui echivalent între neînțelegerile dintre asociați și lipsa lui *affectio societatis*:

*”Neînțelegerile dintre asociați, oricât ar fi de grave, nu înseamnă neapărat dispariția lui affectio societatis ..., și, chiar dacă ar fi așa, nu aceasta este ipoteza reglementată de art. 227 alin. (1) lit. e) din Legea societăților, deoarece societatea este, totuși, o asociere de afaceri, nu o căsătorie.”* - S. Bodu, *Legea societăților comentată și adnotată*, ed. Rosetti, București, 2017, pag. 1156;

*”Dizolvarea societății se poate dispune, în cazuri de excepție, când divergențele dintre asociați sunt atât de grave încât fac imposibilă continuarea activității societății. Nu există un asemenea caz atunci când intimatul-pârât și-a manifestat voința de a continua activitatea societății în calitate de asociat unic și s-a ocupat de administrarea acesteia.”* – Secția comercială, decizia nr.2758 din 21 septembrie 2007, ICCJ;

*”Susținerea recurentului reclamant că ar fi trebuit să se dispună dizolvarea societății este nefondată, având în vedere că recurenta intimată R.F., care a fost asociat fondator, dorește continuarea activității societății și a luat măsuri pentru buna realizare a obiectului de activitate prin achitarea din surse proprii, a unor datorii ale societății. Conduita recurentului reclamant a fost cea care a împiedicat societatea să-și desfășoare activitatea în bune condiții, prin folosirea în interes propriu a autoturismului achiziționat de firmă, dar și prin împiedicarea întrunirii asociaților în adunare generală, conform declarațiilor martorilor.”* – Decizia nr. 768 din data de 27.02.2008 ICCJ Secția Comercială

Dizolvarea societății conduce la încetarea existenței acesteia, iar urmarea firească este aceea a intrării în lichidare și, finalmente, a radierii societății.

Câteva particularități ale soluției de dizolvare a societății sunt următoarele.

Pentru analiza măsurii dizolvării judiciare, întreaga doctrină și jurisprudență de specialitate în materie societară reține faptul că aceasta are un *character extrem, de ultim resort*, în materie de măsuri cu privire la soarta unei societăți, plecând de la premisa că, în realitate, societatea este un organism economico – social viu.

Comparația unei societăți cu un organism viu nu este una excesivă, având în vedere că societățile reglementate de Legea nr. 31/1990, odată



intrate în circuitul civil, alimentează o serie de raporturi juridice complexe, din diferite sfere – *drept comercial, drept fiscal, dreptul muncii etc.*

Cu alte cuvinte, odată intrat în circuitul civil, societățile asimilează și hrănesc o serie de raporturi juridice cu alte persoane fizice (*angajați sau parteneri comerciali*) și juridice (*parteneri comerciali sau instituții publice*), a căror întrerupere, prin dizolvare, trebuie evitată pe cât posibil, în condițiile în care societatea este una viabilă, funcțională. Acest deziderat reprezintă, în materie societară, o manifestare a principiului securității raporturilor juridice, preluat din dreptul civil substanțial și recunoscut și la nivelul Curții Europene a Drepturilor Omului, în mod constant.

Dizolvarea este văzută ca o ultimă măsură ce trebuie luată de către instanțele de judecată, în situația în care identifică discrepanțe între asociații săi, căci aceste divergențe au la îndemână, așa cum arătam mai sus, alternative mult mai puțin dăunătoare pentru circuitul juridic și economic societar, decât aceasta și preferabile dizolvării.

Din aceste motive și în al doilea rând în expunerea noastră, pentru a se dispune măsura dizolvării se impune ca instanța să analizeze două condiții cumulative pentru a se pronunța o astfel de soluție, respectiv:

- *existența unor neînțegeri grave între asociații societății;*
- *aceste neînțelegeri sunt de natură a afecta funcționarea societății.*

În scopul determinării dacă funcționarea societății este sau nu afectată de aceste neînțelegeri trebuie analizate o serie de criterii stabilite jurisprudențial/doctrinar, precum: *a) cifra de afaceri a societății pe parcursul timpului dintre declanșarea divergențelor și momentul pronunțării soluției; b) fluctuații ale numărului de angajați din aceeași perioadă; c) continuitatea raporturilor comerciale pentru aceeași perioadă; d) implicarea asociaților în funcționarea societății, pentru aceeași perioadă etc.*

## Concluzii

Existente în viața societară, neînțelegerile dintre asociați au o reglementare sumară în cuprinsul Legii nr. 31/1990, însă, eficace în cvasi-totalitatea cazurilor apărute în practică.

Anumite particularitățile sunt prezente în cazul fiecărui caz, însă o concluzie s-ar impune în mod generic: chiar și în lipsa unei ierarhizări legale, revine instanțelor atributul de a cântări de la caz la caz care este

soluția optimă pentru existența societății și modalitatea de soluționare a diferendului dintre asociați.

În orice caz, nu trebuie omis faptul că în condițiile economico – sociale actuale, societățile au devenit actorii principali în raporturile economice și juridice, iar ”sacrificarea” mult prea ușoară a acestora poate să contravină scopului pentru care au fost prevăzute normele referitoare la neînțelegerile dintre asociați.

### **Referințe bibliografice**

1. St. Cărpenaru, Tratat de drept comercial român, Conform noului Cod civil, Ed. Universul Juridic, București, 2012
2. S. Bodu, Legea societăților comentată și adnotată, Ed. Rosetti, București, 2017, pag. 1112
3. S. Anghiene, M. Voluciu, C. Stoica, Drept comercial, Ed. a IV –a, Ed. CH. Beck, București, 2008
4. V. Nemeș, Drept comercial, Ed. Hamangiu, București, 2012
5. Legii nr. 31/1990 privind societățile comerciale

# SOME LEGISLATIVE CONSIDERATIONS REGARDING THE ORGANIZATION OF GAMBLING

## CÂTEVA CONSIDERAȚII LEGISLATIVE CU PRIVIRE LA ORGANIZAREA JOCURILOR DE NOROC

Daniela HUDELCU<sup>1</sup>

### Abstract

*Gambling is an important segment in the national economic and social reality, characterized by the diversity of activities that take place within it. The organisation of gambling, although regulated by law, does not specifically provide for those functions which contribute in the best conditions to the organisation of production, distribution, service, import, export, intra-Community acquisition, intra-Community supply of gambling equipment and other related activities specific to gambling.*

*The analysis of a study on the organization of gambling in Romania brings to attention the multiple possibilities of orientation/reorientation of the conceptual and decision-making factors for the improvement of the relevant normative acts, in the orientation of which, the accelerated changes and transformations of this sector on the external level, should represent an undeniable priority prerogative.*

*The continuous improvement of legal regulations leads to an alignment with an active gambling market, a fact that has been demonstrated by the activity of remote gambling organisers in recent times, which, when all the requirements are taken together, constitutes the basis for undeniable progress.*

*Objectives of the study: this study seeks to highlight the need for the main state actors to be aware of the need to pay greater attention to the practical application of the principle of protecting minors and vulnerable groups from gambling.*

*Methods: from the set of legislative provisions concerning the approach to the phenomena of addiction and in order to obtain the most valid knowledge, we used the epistemological method at a general level, by which we explain the possibility of including in the legislative framework, the need to manifest the protections granted to minors and vulnerable categories of persons regarding access to gambling by economic operators who hold a license to organize and authorize the exploitation of gambling.*

*Results: thanks to the will of the legislature, the proposal resulting from this study can be regulated in the relevant regulatory acts, which is a reference point for the protection of minors and vulnerable categories. Moreover, once these aspects are regulated, economic operators in the field of gambling will have support and a strong force for the implementation of the provisions, through the mechanisms presented in the legislation.*

*Keywords: gambling, economic operator, minors, vulnerable persons, National Gambling Office.*

<sup>1</sup>Doctorandă, Școala Doctorală a Facultății de Drept, Universitatea București, danahudelcu@gmail.com

*Jocurile de noroc reprezintă un segment important în cadrul realităților economico-sociale naționale, caracterizat prin diversitatea activităților care se desfășoară în cadrul acesteia. Organizarea jocurilor de noroc deși reglementată prin act normativ, nu dispune în concret asupra acelor funcții care contribuie în cele mai bune condiții la executarea organizării activităților de producție, distribuție, service, import, export, achiziție intracomunitară, livrare intracomunitară pentru echipamente de jocuri de noroc și alte activități conexe, specifice jocurilor de noroc.*

*Analiza unui studiu privind organizarea jocurilor de noroc în România aduce în atenție posibilitățile multiple de orientare/reorientare a factorilor conceptuali și de decizie pentru îmbunătățirea actelor normative incidente, în orientarea căroră, schimbările și transformările accelerate ale acestui sector pe plan extern, ar trebui să reprezinte o prerogativă prioritară de netăgăduit.*

*Perfecționarea continuă a reglementărilor legale determină alinierea la o piață activă a jocurilor de noroc, fapt demonstrat și rezultat din activitatea organizatorilor de jocuri de noroc la distanță din ultima perioadă, ceea ce în ansamblul cerințelor reclamate, constituie fundamentul unui progres incontestabil.*

**Obiectivele studiului:***prezentul studiu încearcă să aducă în atenție necesitatea conștientizării de către actorii principali ai statului pentru acordarea unei atenții sporite în vederea aplicării în mod practică a principiului de protecție a minorilor și categoriilor vulnerabile împotriva jocurilor de noroc.*

**Metode:***din ansamblul de prevederi legislative referitoare la modul de abordare a fenomenelor de adicție și în vederea obținerii unor cunoștințe cât mai valide, am utilizat metoda epistemologică la nivel general, prin care explic posibilitatea includerii în ansamblul cadrului legislativ, necesitatea manifestării protecțiilor acordate minorilor și categoriilor de persoane vulnerabile privind accesul la jocurile de noroc de către operatorii economici care dețin licență de organizare și autorizație de exploatare a jocurilor de noroc.*

**Rezultate:***prin voința puterii legiuitoare, propunerea rezultată din cuprinsul acestui studiu poate fi reglementată în actele normative incidente domeniului, ceea ce constituie un aspect de referință pentru protecția minorilor și categoriilor vulnerabile. Mai mult, odată reglementate aceste aspecte, operatorii economici în domeniul jocurilor de noroc vor avea un sprijin și o puternică forță pentru implementarea dispozițiilor, prin mecanismele prezentate legislativ.*

**Cuvinte cheie:***jocuri de noroc, operator economic, minori, persoane vulnerabile, Oficiul Național pentru Jocuri Noroc.*

## **Introducere**

Sectorul de jocuri de noroc reprezintă o ramură a economiei și cuprinde acele segmente ale activității economice care contribuie la desfășurarea de jocuri de noroc, activități care sunt supuse actelor normative cu caracter general, cât și cu caracter special.

Specialitatea domeniului îl reprezintă însăși diversitatea exploatării tipurilor de jocuri de noroc, dar care, în ansamblu, constituie o participare

activă și conștientă la realizarea unui impact psiho-socio-moral asupra participanților.

În prezent se poate constata un grad mai diversificat și complex a tipurilor de jocuri de noroc în raport de deceniile trecute. Din studiul efectuat, așa cum vom prezenta în continuare, organizarea jocurilor de noroc necesită modificări legislative periodice, modificări de reglementări legale, astfel ca dintr-o percepție neutră a activității de jocuri de noroc, să rezulte un just echilibru între interesul public al statului și interesul individual al operatorului economic.

### **Materiale și metode**

Prin prisma tematicii abordată în prezentul articol, s-au utilizat în egală măsură analiza doctrinei juridice și implicit a legislației incidente precum:

1. Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 77 din 24 iunie 2009 privind organizarea și exploatarea jocurilor de noroc, cu modificările și completările ulterioare, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I nr. 439 din 26 iunie 2009;

2. Art. 3 alin. (1) din OUG nr. 77/2009: „Prin joc de noroc se înțelege acea activitate care îndeplinește cumulativ următoarele condiții: se atribuie câștiguri materiale, de regulă bănești, ca urmare a oferirii publice de către organizator a unui potențial câștig și a acceptării ofertei de către participant, cu perceperea unei taxe de participare directe sau disimulate, câștigurile fiind atribuite în baza regulamentului de joc aprobat de Oficiul Național pentru Jocuri de noroc, denumit în continuare O.N.J.N., prin selecția aleatorie a rezultatelor evenimentelor care fac obiectul jocului, indiferent de modul de producere a acestora.”

3. Ordonanța de Guvern nr. 6/2020 pentru modificarea și completarea Legii nr. 227/2015 privind Codul fiscal, precum și pentru reglementarea unor măsuri fiscal-bugetare, publicată în Monitorul Oficial Partea I, nr. 72 din 31 ianuarie 2020, aprobată prin Legea nr. 35/2022;

4. Directiva 2016/1.164/UE a Consiliului din 12 iulie 2016 de stabilire a normelor împotriva practicilor de evitare a obligațiilor fiscale care au incidență directă asupra funcționării pieței interne, publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene nr. L 193/1 din 19 iulie 2016;

5. Ordinul ministrului finanțelor nr. 2148/2020 privind modificarea și completarea Instrucțiunilor de aplicare a scutirii de taxă pe valoarea adăugată pentru operațiunile prevăzute la art. 294 alin. (1) lit. a) - i), art. 294 alin. (2) și art. 296 din Legea nr. 227/2015 privind Codul

fiscal, aprobate prin Ordinul ministrului finanțelor publice nr. 103/2016, publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I nr. 628 din 17 iulie 2020.

## Rezultate și discuții

### Reglementări conceptuale

Potrivit actului normativ care reglementează activitatea de jocuri de noroc[1], organizarea și exploatarea acestora constituie monopol de stat, monopol administrat de Oficiul Național pentru Jocuri de Noroc, statul având prerogativa de a acorda dreptul de organizare și exploatare, pe bază de licență de organizare a jocurilor de noroc pe fiecare tip de activitate și autorizație de exploatare a jocurilor de noroc, constituind astfel, documente nominale și limitate în timp.

Totodată, cadrul organizațional al desfășurării activității de jocuri de noroc este extins, în sensul cuprinderii acestuia într-o reglementare de excepție: deținătorul licenței de organizare are posibilitatea de exploatare a jocurilor de noroc prin desfășurare în comun cu unul sau mai mulți operatori economici sau chiar și persoane fizice, pe baza unui contract încheiat în condițiile legii. Ceea ce se remarcă cu evidență este faptul că, răspunderea cu privire la exploatarea jocurilor de noroc revine părților contractante ale contractului încheiat în condițiile precizate anterior.

Analizând condițiile generale pentru desfășurarea jocurilor de noroc pe teritoriul României, ne vom limita studiul numai la două aspecte:

- a) Organizarea jocurilor de noroc tradiționale și la distanță;
- b) Organizarea activităților de producție, distribuție, service, import, export, achiziție intracomunitară, livrare intracomunitară pentru echipamente de jocuri de noroc și alte activități conexe, specifice jocurilor de noroc.

Pornind de la definiția „*jocului de noroc*” cuprinsă la art. 3 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 77/2009, cu modificările și completările ulterioare (OUG nr. 77/2009) [2], constatăm patru condiții elementare pentru organizarea jocului de noroc, indiferent de tipul de desfășurare a activității de jocuri de noroc:

- i. Atribuirea de câștiguri, de regulă câștiguri bănești;
- ii. Acceptarea unei oferte de joc de către participant;
- iii. Perceperea de taxe de participare directe sau disimulate;
- iv. Selecția aleatorie a rezultatelor evenimentului care face obiectul jocului.

Cu privire la organizarea jocurilor de noroc tradiționale și la distanță nu vom detalia tipurile de jocuri de noroc, aceste tipuri sunt prezentate la art. 10 din actul normativ mai sus menționat.

În ceea ce privește organizarea jocurilor de noroc, actele normative incidente ar trebui să cuprindă *de lege ferenda*, cu mai mare rigurozitate norme, mecanisme și proceduri de protecție a participanților, dar cu predilecție a minorilor și a altor grupuri vulnerabile pentru evitarea dependenței acestora de jocuri de noroc.

Chiar și în ipoteza cuprinderii detaliate a aspectelor menționate sau sub forma emiterii unor alte acte normative sau acte administrative cu caracter normativ, considerăm că, acestea nu sunt îndestulătoare din punct de vedere al aplicabilității reglementărilor legale. Putem afirma aceasta, întrucât operatorii de jocuri de noroc în funcție de specificul tipului de activitate de jocuri de noroc, ar trebui să transpună tot prin norme, mecanisme și proceduri specifice tipului de jocuri de noroc reglementări concrete în sensul arătat.

Din perspectiva organizării activităților de producție, distribuție, service, import, export, achiziție intracomunitară, livrare intracomunitară pentru echipamente de jocuri de noroc și alte activități conexe, specifice jocurilor de noroc, constatăm din ansamblul legislației specifice jocurilor de noroc inexistența unor prevederi caracteristice și particulare a acestei sfere de activitate. Astfel, determinante pentru întregul sistem al jocurilor de noroc, nu vom neglija activitățile mai sus enumerate, în condițiile în care, acestea contribuie în mod semnificativ la organizarea jocurilor de noroc pe teritoriul României.

### **Compatibilizarea ansamblului normelor juridice din domeniul jocurilor de noroc**

Aminteam mai sus un principiu esențial al desfășurării jocurilor de noroc, respectiv, necesitatea existenței unor prevederi legale pentru accentuarea asigurării unor protecții mai eficiente a minorilor și grupurilor vulnerabile în vederea evitării dependenței acestora de jocuri de noroc. Independent de jocurile de noroc tradiționale și la distanță, nu este suficient ca acestea să fie doar reglementate la nivel de principiu, care, în activitatea instituției publice să fie urmărite în desfășurarea activității sale. Deopotrivă, putem susține că, nici la nivelul normelor metodologice, a regulamentelor de joc și a regulamentelor de organizare și funcționare al fiecărui operator economic, simpla inserare a principiului este nesatisfăcător. În acest sens, considerăm oportună modificarea și completarea legislației specifice cu:

- Identificarea persoanelor vulnerabile, prin mecanisme proprii și în funcție de tipul de jocuri de noroc;
- Alocarea unui procent din totalul veniturilor obținute pentru realizarea de activități concrete în scopul evitării dependenței de jocuri de noroc;
- Încurajarea și susținerea participanților la jocurile de noroc pentru înlăturarea adicției.

În ceea ce privește organizarea activităților de producție, distribuție, service, import, export, achiziție intracomunitară, livrare intracomunitară pentru echipamente de jocuri de noroc și alte activități conexe, specifice jocurilor de noroc, apreciem în mod obiectiv faptul că, deși se face aplicabilă legislația comună, domeniul fiind de o specificitate mai aparte, se simte nevoia stipulării unor reglementări concrete.

Cu titlu de exemplu, putem menționa achizițiile intracomunitare a bunurilor care servesc desfășurării activității de jocuri de noroc. Actul normativ de referință în acest sens îl reprezintă Codul fiscal, modificat și completat prin Ordonanța de Guvern nr. 6/2020[3] și cuprinde modificări privind achizițiile și livrările intracomunitare, fiind respectată alinierea legislației românești la reglementările Uniunii Europene cu privire la simplificarea sistemului de taxă pe valoarea adăugată pentru impozitarea schimburilor comerciale dintre statele membre[4].

Din punct de vedere al legislației secundare, ministrul finanțelor a emis Ordinulnr. 2148/2020privind modificarea și completarea Instrucțiunilor de aplicare a scutirii de taxă pe valoarea adăugată pentru operațiunile prevăzute la art. 294 alin. (1) lit. a) - i), art. 294 alin. (2) și art. 296 din Legea nr. 227/2015 privind Codul fiscal, aprobate prin Ordinul ministrului finanțelornr. 103/2016[5], fiind aduse mai multe precizări și mai exacte cu privire la scutirea taxei pe valoare adăugată (TVA). Menționăm în acest sens, crearea cadrului legal pentru prelungirea termenului de prezentare a documentelor justificative pentru aplicarea scutirilor de TVA de maximum 150 de zile calendaristice de la data la care a intervenit faptul generator de taxă pentru operațiunea în cauză. Marja largă a perioadei de depunere a documentelor a creat și în domeniul jocurilor de noroc o facilitate oportună operatorilor economici pentru acele mijloace de jocuri de noroc care fac obiectul achizițiilor intracomunitare, în condițiile astfel reglementate legal.

Ceea ce necesită atenție sporită, îl reprezintă faptul că, „în stabilirea valorii taxei, se aplică scutiri în tranzacțiile referitoare la: transferuri de bunuri și servicii către Uniunea Europeană, transportul internațional de pasageri, achiziții intracomunitare de bunuri...”[6]ceea



ce creează o piață în continuă expansiune. Rezultă astfel că, principiul protejării minorilor și a persoanelor vulnerabile necesită a fi avut în vedere cu mai mare atenție, modalitate care se poate realiza prin norme, mecanisme și proceduri de protecție a participanților de către fiecare operator economic din domeniul jocurilor de noroc.

Recomandarea Comisiei din 14 iulie 2014 privind principiile pentru protecția consumatorilor și a jucătorilor de servicii de jocuri online și pentru prevenirea minorilor pentru jocurile de noroc online[7] este un document rezultat al consecinței consultării publice cu privire la Cartea Verde a jocurilor de noroc online în piața internă a Uniunii Europene, și a avut ca scop, identificarea obiectivelor și priorităților comune ale statelor membre, puncte de interes al reglementatorilor statali în acest sector de activitate.

Documentul european menționat, deși reprezintă o recomandare, a stat la baza mai multor analize în acest sector, relevante fiind constatările efectuate de către Asociația Europeană de Jocuri și Pariuri[8]. Se aduc în atenția publicului mai multe aspecte, printre care și protecția minorilor și a altor categorii vulnerabile, prin diversitatea metodelor de identificare după cartea de identitate pentru „*optarea de soluții alternative*”, reținându-se în consecință crearea „*unor oportunități pentru furnizorii fără scrupule de a exploata situația și subminarea protecției consumatorului*.”[9]. Tocmai de aceea, se simte necesitatea dezvoltării unor „abilități” operatorilor economici din domeniul jocurilor de noroc de a urmări înlăturarea evenimentelor care pot conduce la slăbirea protecției acestor categorii de persoane.

Recent, a intrat în vigoare Legea nr. 326/2022 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 77/2009 privind organizarea și exploatarea jocurilor de noroc [10], care dispune în sarcina operatorilor economici atunci când solicită eliberarea autorizației de exploatare a jocurilor de noroc, să dețină o evidență, în format electronic, a datelor de identificare ale persoanelor care intră în incinta locațiilor în care se organizează și se exploatează jocuri de noroc, cu obligativitatea păstrării acestor date pentru minim 5 ani. Cu toate acestea, în raport de obiectivele prezentului studiu, nu se realizează scopul a ceea ce s-a prezentat.

## Concluzii

În continuare, putem susține că, piața jocurilor de noroc reclamă cu evidență constituirea pârghiilor necesare la nivel primar, respectiv la nivelul operatorului economic pentru a da o expresie evidentă acelor prerogative instituite prin actele normative, instituției competente care administrează monopolul de stat în domeniul dezbătut, astfel că, asistăm în prezent la o insuficientă reglementare legislativă a jocurilor de noroc.

Concluzionând, consecințele riscurilor asociate privind neprotejarea minorilor și a persoanelor vulnerabile reprezintă o problemă la nivel planetar și atâta timp cât prin nelegiferarea acestui fenomen de către autoritățile competente nu se va produce, vom continua să asistăm la existența unor prevederi doar la nivel de principiu, fără un rezultat în mod practic.

## Referințe bibliografice

1. Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 77 din 24 iunie 2009 privind organizarea și exploatarea jocurilor de noroc, cu modificările și completările ulterioare, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I nr. 439 din 26 iunie 2009;

2. Art. 3 alin. (1) din OUG nr. 77/2009: „Prin joc de noroc se înțelege acea activitate care îndeplinește cumulativ următoarele condiții: se atribuie câștiguri materiale, de regulă bănești, ca urmare a oferirii publice de către organizator a unui potențial câștig și a acceptării ofertei de către participant, cu perceperea unei taxe de participare directe sau disimulate, câștigurile fiind atribuite în baza regulamentului de joc aprobat de Oficiul Național pentru Jocuri de noroc, denumit în continuare O.N.J.N., prin selecția aleatorie a rezultatelor evenimentelor care fac obiectul jocului, indiferent de modul de producere a acestora.”

3. Ordonanța de Guvern nr. 6/2020 pentru modificarea și completarea Legii nr. 227/2015 privind Codul fiscal, precum și pentru reglementarea unor măsuri fiscal-bugetare, publicată în Monitorul Oficial Partea I, nr. 72 din 31 ianuarie 2020, aprobată prin Legea nr. 35/2022;

4. Directiva 2016/1.164/UE a Consiliului din 12 iulie 2016 de stabilire a normelor împotriva practicilor de evitare a obligațiilor fiscale care au incidență directă asupra funcționării pieței interne, publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene nr. L 193/1 din 19 iulie 2016;

5. Ordinul ministrului finanțelor nr. 2148/2020 privind modificarea și completarea Instrucțiunilor de aplicare a scutirii de taxă pe

valoarea adăugată pentru operațiunile prevăzute la art. 294 alin. (1) lit. a) - i), art. 294 alin. (2) și art. 296 din Legea nr. 227/2015 privind Codul fiscal, aprobate prin Ordinul ministrului finanțelor publice nr. 103/2016, publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I nr. 628 din 17 iulie 2020;

6. Muntean, M., Solomon, D. C., Fiscal Aspects of Taxes in European Countries, *Economy Transdisciplinarity Cognition*, [www.ugb.ro](http://www.ugb.ro), Vol. 15, Issue 1/2012, pg. 86-95;

7. 2014/478/EU: Commission Recommendation of 14 July 2014 on principles for the protection of consumers and players of online gambling services and for the prevention of minors from gambling online, publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene L214/38 din 19.07.2014, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/f84fa393-0f01-11e4-a7d0-01aa75ed71a1/language-en>, accesat la data de 26.11.2022;

8. 9. Dr. Carran, M., Consumer Protection in EU Online Gambling Regulation. Review of the Implementation of Selected Provisions of European Union Commission Recommendation 2014/478/EU Across EU States, For the European Gaming and Betting Association, University of London, pg. 24, <https://www.egba.eu/uploads/2018/12/181206-Consumer-Protection-in-EU-Online-Gambling-EBGA-Report-December-2018.pdf>, accesat la data de 25.11.2022;

10. Art. I, punctul 2 din Legea nr. 326/2022 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 77/2009 privind organizarea și exploatarea jocurilor de noroc, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I nr. 1143 din 29 noiembrie 2022.



**THEORETICAL AND PRACTICAL ASPECTS  
REGARDING THE LEGAL LIABILITY OF CIVIL  
SERVANTS FROM SUBORDINATE STRUCTURES  
M.A.D.R.**

**ASPECTE TEORETICE ȘI PRACTICE PRIVIND  
RĂSPUNDEREA JURIDICĂ A FUNCȚIONARILOR PUBLICI  
DIN STRUCTURILE SUBORDONATE M.A.D.R.**

**Carmen –Mariana DIACONU<sup>1</sup>  
Ada–Iuliana POPESCU<sup>2</sup>**

*Abstract*

*This study aims to analyze as a synthesis the theoretical and practical aspects of the legal liability of civil servants in the institutions subordinated to the Ministry of Agriculture and Rural Development, addressing the most serious of these as a form, the criminal one, analyzing the theory of the civil servant in fact through the evolution of regulations on the criminal liability of civil servants as well as presenting the specifics and competence of these institutions, in order to understand their service relationship and the type of legal liability that can involve any form of error in their conduct.*

**Keywords:** legal liability, civil servant. Ministry of Agriculture and Rural Development, subordinate institutions

*Prezentul studiu își propune să analizeze ca o sinteză aspectele teoretice și practice privind răspunderea juridică a funcționarilor publici din cadrul instituțiilor subordonate Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Rurale, abordând cea mai gravă dintre acestea ca și formă, cea penală, analizând teoria funcționarului de fapt prin prisma evoluției reglementarilor în materia răspunderii penale a funcționarului public cât și prezentând specificul și competența acestor instituții, pentru a putea înțelege raportul de serviciu al acestora și tipul de răspundere juridică pe care îl poate implica orice formă de greșeală în conduita lor.*

**Cuvinte cheie:** răspunderea juridică, funcționarul public. Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale, instituții subordonate

<sup>1</sup> Associate Professor University of Life Sciences, “Ion Ionescu de la Brad”, Iasi, mariadiaconu@uaiasi.ro

<sup>2</sup> PhD, Associate Professor, University “Alexandru Ioan Cuza” Iasi, adap76@yahoo.com

## Introducere

Într-o societate juridică utopică gânditorului în materie de drept îi place să fie filosof și să se axeze pe ipoteza: ce ar fi dacă? În schimb mediul de afaceri este caracterizat de planificări, de strategii de piață pe termen de regulă mediu și lung.

Necesitatea acestei gândiri derivă din volumul de resurse umane și financiare alocate unui plan de afaceri juxtapus într-un mod imperios ideii de a obține profit. Cea mai neagra temere pentru mediul economic este ipoteza falimentului simbolizat în vechime de conceptul de banca rotta. Gânditorul juridic percepe în mod diferit fenomenul reglementării juridice și a impactului ei decât agenții economici afectați în mod direct<sup>3</sup>, care resimt într-un mod agresiv instabilitatea reglementărilor juridice sau ineficiența unor mecanisme juridice legate de răspundere juridică a funcționarilor din administrația publică locală sau centrală.

### **Probleme dezbătute. Ipoteze juridice. Soluții**

Este necesară reglementarea răspunderii funcționarului public nu numai din perspectivă disciplinară dar și penală?

Stabilitatea mediului de afaceri este strâns legată de o serie de axiome care au strânsă legătură cu administrația publică locală:

a. Transparența decizională, în sensul unei consultări reale a societății civile, a mediului de afaceri, a subiecților de drept afectați de finalitatea acestuia;

b. Deschiderea administrației publice locale spre mediul de afaceri manifestată prin reducerea birocrăției emiterii unor avize, eliberării de autorizații etc., transparența actului decizional administrativ în procedura achizițiilor publice și implicit, în opțiunile parteneriatului public-privat, stabilitatea reglementărilor juridice în materie fiscală cât și cu privire la standardele de desfășurare a diferitelor tipuri de activitate economică reflectate în autorizațiile de funcționare sau avizele acordate de o serie de activități;

c. Lipsa corupției manifestată prin neprimirea de foloase necuvenite nici pentru buna îndeplinire a actului administrativ, nici prin condiționarea îndeplinirii acestora de primirea acestora.

Din punctul de vedere al autorului studiului, reglementarea răspunderii juridice a funcționarului public este necesară, motivat de

<sup>3</sup> Lucia Irimescu, Analysis of good practices in the competitive environment in Romania, jopaf.com Journal of Public Administration, Finance, Law nr.6 din 2014, pag.290-294

faptul că menținerea ordinii de drept și implicit, stabilitatea mediului de afaceri nu poate fi asigurată în altă manieră.

Ar fi o utopie juridică instituirea unei gândiri juridice, care să statueze că în lipsa unor mecanisme judiciare statale de tragere la răspundere penală a subiecților de drept, ce încalcă ordinea de drept și valorile sociale protejate prin Constituția României ar fi posibilă menținerea acesteia.

### **Materiale și metodă**

În realizarea prezentului studiu s-au analizat aspecte teoretice și legale privind răspunderea juridică a funcționarului public din cadrul instituțiilor subordonate M.A.D.R. ului prin prisma Legii nr. 188/1999 și a 1999 și Titlului VII din Codul Penal Român de la 1967 și titlului V din Legea 286 din 2009, Ordonanței de Guvern nr. 41/2004, publicată în Monitorul Oficial nr. 92 din 31.01.2004. a practicii judiciare în materie abordată și raportat Dec. C.C. nr. 35/1994 și Dec C.C nr. 108/1994 publicate în M.O. nr. 339/1994, Dec. C.C. n r. 152/2001 publicată în M.O. 463/2001 și implicit a doctrinei juridice.

### **Rezultate și discuții**

*Definirea noțiunii de funcționar public în concepția Legii nr. 188/1999 și a 1999 și Titlului VII din Codul Penal Român de la 1967 , respectiv titlului V din Legea 286 din 2009 cât și prin prisma reglementărilor cuprinse de Partea a VI a denumită Statutul Funcționarilor Publici, Prevederi aplicabile personalului contractual din administrația publică și evidența personalului plătit din fonduri publice*

Astfel, studiem ***într-o primă etapă , definițiile interdisciplinare: Funcționar. Salariat. Funcționar public raportat la discuțiile generate în practica judiciară de vechiul cod penal de la 1967.***

Astfel, articolul 147 din vechiul C.pen. definește funcționarul public ca fiind acea persoană care exercită permanent sau temporar, cu orice titlu, indiferent cum a fost investită, o însărcinare de orice natură, retribuită sau nu, în serviciul unei unități dintre cele la care se referă art.145.Termenul “public” avut în vedere de dispozițiile art.145 C.pen. se referă la o paletă largă de autorități publice, instituții publice, instituții sau alte persoane juridice de interes public, precum și bunurile de orice fel care, potrivit legii, sunt de interes public.

Definiția dată funcționarului public de dreptul penal extrapolează teoriile strâns legate de funcția publică și funcționarul public, numit sau ales, caracteristice dreptului administrativ.

Într-un mod principal, dreptul administrativ definește generic funcționarul public ca fiind acea persoană care exercită o funcție publică.<sup>4</sup>

Funcția publică înglobează, așa cum subliniază profesorul P. Negulescu, “un complex de puteri și competențe, organizat de lege pentru satisfacerea unui interes general, în vederea de a fi ocupată, în chip temporar, de un titular (sau mai mulți), persoană fizică care, executând puterile în limitele competenței, urmărește realizarea scopului pentru care a fost creată funcțiunea”.

Privită în contextul dreptului administrativ, funcția publică și funcționarul public au ca numitor comun satisfacerea interesului general. Acesta este și motivul pentru care România, în tradiția celorlalte state europene, a legiferat un statut general al funcționarului public - Legea nr.188/1999, considerat dreptul comun al funcționarului public.

Funcționarul public nu este un salariat comun, statutul său cade sub incidența unor legi speciale, codul muncii aplicându-se în măsura în care nu contravine normelor juridice speciale cuprinse în statut. S-a dorit de către legiuitor, în dorința satisfacerii interesului general, un funcționar public apolitic, stabil, profesionist, eficient și imparțial.

Legiuitorul, din perspectiva răspunderii penale, încearcă să găsească un echilibru între situațiile care generează presiuni asupra funcționarului public, prin intermediul unor ramuri de drept, precum cel penal, limitând abuzurile de putere exercitate asupra acestora (ex. ultrajul, reglementat de art.239 C.pen.), cât și cele exercitate de ei asupra altor subiecți de drept (abuzul în serviciu contra intereselor persoanelor, reglementat de art.248 C.pen). Funcționarul public poate fi privit astfel într-o dublă ipostază - subiect pasiv, respectiv subiect activ al răspunderii penale.<sup>5</sup> Sintagma “permanent” utilizată de textul de lege penală are aceleași valențe ca și pentru dreptul administrativ, fiind vorba despre un funcționar public numit – exemplul tipic fiind reprezentantul autorității publice centrale în teritoriu (prefectul) – sau un funcționar public care a participat la concursul organizat de autoritate și a fost angajat cu contract

<sup>4</sup> M. Preda, *Drept administrativ*, București, Editura Lumina Lex, 2006, p.74.

Notă: definiția dată este în conformitate cu reglementările cuprinse în art.2 alin.2 din Legea nr. 188/1999.

<sup>5</sup> I.Alexandru, *Administrația publică: teorii, realități, perspective*, Editura Lumina Lex, București, 2001.



de muncă pe perioadă nedeterminată. Sintagma “temporar” are în vedere funcționarul public detașat sau delegat de autoritate pe un post, altul decât postul său de bază sau un funcționar public angajat cu contract de muncă pe perioadă determinată. Celelalte expresii uzitate “cu orice titlu, indiferent cum a fost investită” au în vedere atât funcționarii publici aleși, cât și cei numiți.

Ierarhizarea funcțiilor publice are relevanță și din perspectiva dreptului penal. Astfel, pornind de la un principiu specific dreptului administrativ – principiul subordonării ierarhice (care instituie obligativitatea titularilor de funcții ierarhic-inferioare de a se conforma deciziilor funcționarilor publici care dețin funcții superioare), funcționarii publici cu atribuții de control au o răspundere penală cu un regim sancționator agravant. Prin dispozițiile Legii nr. 286/2009 privind noul cod penal se renunță la această politică de instituire a unei răspunderi penale cu un regim sancționator mai dur pentru funcționarii publici cu funcții de conducere.

Acest tip de raport de subordonare nu trebuie interpretat la modul absolut, din perspectiva dreptului penal și procedural penal și nu constituie o cauză de înlăturare a caracterului penal al faptei și implicit a răspunderii penale.<sup>6</sup>

Legiuitorul penal are în vedere ca subiect al răspunderii penale, așa cum rezultă din art.147 alin.2 vechiul C.pen., și “funcționarul” care, din perspectiva dreptului penal, este asimilat fie cu funcționarul public, fie cu “salariatul care exercită o însărcinare în serviciul unei alte persoane juridice” alta decât cea avută în vedere la primul alineat.

Per acontrario, interpretăm că subiectul activ al răspunderii penale, “funcționarul”, poate fi și un salariat cu contract individual de muncă pe perioadă nedeterminată sau nu, în regim cu plată sau voluntariat, în serviciul unei persoane juridice, private sau mixte, care servește (cazul regiilor) sau nu interesului public.

„Funcționarul”, ca subiect activ, apare la trei infracțiuni din vechiul cod penal (“luare de mită - art.254 C.pen., ”primire de foloase necuvenite” – art.256 C.pen., ”trafic de influență” - art.257 C.pen.) din cele douăsprezece reglementate de Capitolul I “Infracțiuni de serviciu sau în legătură cu serviciul”<sup>7</sup>, Titlul VI – “Infracțiuni care aduc atingere unor

<sup>6</sup> N. Giurgiu, *Drept penal general: doctrină, legislație, jurisprudență*, Ediția a II-a, Editura Cantes, Iași, 2000, p.445-p.449.

<sup>7</sup> T.Toader, *Drept penal român: partea specială*, Ediția a III-a, Casa de Editură și Presă Șansa, București, 1997, p.333-p.378.

activități de interes public sau altor activități reglementate de lege” – sintagma fiind utilizată în mod expres.

Tot din perspectiva vechii reglementări, penale de la 1967, în ceea ce privește infracțiunile de neglijență în păstrarea secretului de stat – art.252 C.pen. și darea de mită – art.255 C.pen., subiect activ poate fi atât “funcționarul public”, ”funcționarul“, cât și “oricare alt salariat”.<sup>8</sup>

Raportat la vechile dispoziții din codul penal de la 1967, pentru a clarifica diferențele existente între funcționarul public, funcționar și salariat, trebuie să avem în vedere art.6 din Statutul funcționarului public. Acest articol, printr-o enumerare limitativă, stabilește care dintre persoanele din personalul unei autorități și instituții publice, din administrația publică centrală sau locală, nu pot fi considerate funcționari publici.

În lumina textului de lege menționat, avem în vedere: personalul salariat din aparatul propriu al autorităților și instituțiilor publice care desfășoară activități de secretariat, administrativ, protocol, gospodărie, întreținere-reparații și de deservire, precum și alte categorii de personal care nu exercită prerogative de putere publică.

Acest tip de personal, din perspectiva dreptului administrativ, cât și a celui penal, intră în categoria „salariat”.

Codul penal asimilează acest tip de salariat funcționarului sau funcționarului public care, prin natura fișei postului, poate săvârși paleta de fapte penale care cad sub incidența ilicitului penal și implicit reglementării în materie.

Alte categorii de personal care nu fac parte din categoria funcționarilor publici, conform art.6 din statut sunt: a) personalul salariat încadrat pe baza încrederii personale la cabinetul demnitarului. Această categorie de salariați poate compare ca subiect activ într-o paletă largă de infracțiuni legate, mai mult sau mai puțin, de funcția publică a demnitarului, prin natura informațiilor și persoanelor cu funcții publice cu care vin în contact; b) corpul magistraților; c) cadrele didactice; d) persoanele numite sau alese în funcții de demnitate publică.

În ceea ce privește magistrații și persoanele numite sau alese în funcțiile de demnitate publică, sunt asimilate din punctul de vedere al

<sup>8</sup> Legiuitorul nu folosește nici o sintagmă pentru denumirea subiectului activ al infracțiunii în ceea ce privește infracțiunea reglementată de art.252 C.pen., în timp ce pentru infracțiunea reglementată de art.255 C.pen. subiectul activ este numit “mituitor”. Sfera persoanelor care se pot regăsi în această ipostază excede pe cea a funcționarului public, funcționar, simplu salariat.

dreptului penal, așa cum rezultă din ansamblul normelor juridice ale art.147 C.pen., cu funcționari publici, ca exponenți ai unei funcții publice de interes general.

În Legea nr. 286/2009 sub forma sa de proiect supusă dezbaterii publice, definea noțiunea de „*funcționar public*” era definită în art.176 :*alin.1* – „orice persoană care exercită, permanent sau temporar, o însărcinare de orice natură în serviciul vreuneia dintre persoanele juridice la care se referă art.174”, mai precis autoritățile publice, instituțiile publice sau alte persoane juridice de drept public; *alin.2* – sintagma se referă la „o persoană fizică care exercită o profesie de interes public, pentru care este necesară o abilitare specială a autorităților publice și care este supusă controlului acestora”.

Se observă o definiție diferită de cea legiferată în prezent de Legea nr. 286/2009, forma promulgată de cele două Camere, fapt ce reflectă încercarea de a rezolva probleme cu care s-a confruntat practica judiciară raportat la mult îndelungata dispută doctrinară: funcționar public, funcționar, salariat.

Se constată astfel renunțarea la sintagma „cu orice titlu, indiferent cum a fost investită”, raportat la actualul text de lege penală.

Se simte tendința legiuitorului de a simplifica distincția existentă între funcționarul public, în înțelesul legii penale, și funcționarul public, definit de dreptul administrativ, cât și polemicele generate în practica judiciară de această necorelare.

După modelul codului penal francez, se putea utiliza, din punctul nostru de vedere, definirea funcționarului public ca fiind aceea „*persoană care exercită o profesie de interes public, permanent, în serviciul unei autorități publice, instituții publice sau alte persoane juridice de drept public*”.

Legiuitorul optează ca termenul de „*funcționar*” să fie definit distinct într-un articol separat, art.177 – Legea nr. 286/2009: „persoana prevăzută în art.176, precum și orice persoană care exercită o însărcinare, permanent sau temporar, în serviciul unei alte persoane juridice decât cele prevăzute în art.174 (autorități publice, instituții publice sau alte persoane juridice de drept public) ori în serviciul unei persoane fizice dintre cele arătate în art.176 alin.2 (se referă tot la persoane fizice care lucrează sub egida unei persoane juridice de interes public). Repetiția este inutilă și complică lucrurile, cel puțin din perspectiva practicii judiciare, ajungându-se la un text dificil de lege penală.

Modelul european care ar trebui urmat și pe care îl susținem este utilizarea distincției „funcționar public” versus „angajat contractual”, așa

cum am punctat anterior. Utilizarea sintagmelor „funcționar public” și „angajat contractual” este justificată și de faptul că Agenția Națională a Funcționarilor Publici, la propunerile autorităților publice, poate extinde umbrela funcției publice și asupra altor posturi din instituțiile publice care implică sau nu exercitarea prerogativelor puterii de stat.

Paleta de competențe interesează din perspectiva faptului dacă un funcționar public nu are operată o anumită atribuție în fișa postului și totuși, într-un anumit context, acesta se utilizează de ea în vederea săvârșirii unei fapte penale. Aspectele sunt relevante în ce privește identificarea elementelor constitutive al unor infracțiuni precum traficul de influență.

Întrucât Constituția nu definește noțiunile de funcționar public și de funcționar, rămâne în sarcina exclusivă a puterii legislative să le definească. Este ceea ce codul penal, care este o lege organică, face prin dispozițiile art. 147, în conformitate cu prevederile art.72 alin. 3 lit. f din Constituție, în sensul cărora infracțiunile, pedepsele și regimul executării acestora se reglementează prin lege organică. Tot de competența exclusivă a legiuitorului ține și stabilirea infracțiunilor săvârșite de funcționari sau funcționarii publici, așa cum este cazul infracțiunilor de serviciu.

Faptul că legiuitorul a prevăzut că, prin dispozițiile art. 258 C.p., infracțiunile de serviciu prevăzute în art. 246-250 C.p. pot fi săvârșite de către funcționari fără atribuții publice, cu precizarea pentru aceștia că maximul pedepsei se reduce cu o treime, nu înseamnă asimilarea funcționarilor cu funcționarii publici, așa cum susțin autorii excepției, ci exprimă voința legiuitorului de a sancționa și încălcarea de către funcționari a îndatoririlor de serviciu, chiar dacă faptele săvârșite de către aceștia reprezintă un pericol social generic mai redus decât cel al faptelor săvârșite de funcționarii publici.

În practica sa jurisducțională<sup>9</sup>, Curtea Constituțională a avut de soluționat numeroase excepții de neconstituționalitate având ca obiect dispozițiile art. 147 și 258 C.P., respectiv, noțiunile de funcționar public și funcționar și infracțiunile la care subiectul activ are această calitate. Deși multe excepții se refereau la textele art.147 și 258, în redactarea anterioară modificării codului penal prin Legea nr.140/1996, diferită de cea în vigoare, din deciziile Curții se desprinde soluția de principiu în soluționarea acestor excepții, bazată pe teza că noțiunile de funcționar public și funcționar sunt de nivelul legii și deci intră în competența

<sup>9</sup> Dec.C.C. nr. 35/1994 și Dec.C.C nr. 108/1994 publicate în M.O. nr. 339/1994, Dec. C.C. n r. 152/2001 publicată în M.O. 463/2001.

exclusivă a legiuitorului atât definirea acestor noțiuni, cât și stabilirea răspunderii penale pentru infracțiunile săvârșite de către persoanele cu această calitate<sup>10</sup>.

Calitatea de funcționar ca subiect pasiv sau activ, condiționează existența unor infracțiuni și agravante ale acestora precum infracțiunile de delapidare, luare de mită, primire de foloase necuvenite, falsul material în înscrisuri oficiale, falsul intelectual<sup>11</sup>.

*S-a avut în vedere dat fiind și modelul propus de legiuitorul penal francez în materia răspunderii penale și teoria funcționarului de fapt și răspunderea penală a acestuia.*

Practica a demonstrat faptul că în viața administrației există situații în care, chiar dacă unele acte administrative sunt emise de către persoane necompetente, interesul public ar fi puternic perturbat în situația anulării acestora. Prin urmare, prin excepțiile de la regulile de competență, se impune ca anumite acte administrative să fie menținute ca valabile. Vorbim astfel de teoria funcționarilor de fapt<sup>12</sup>. Prin funcționar de fapt se înțelege persoana care exercită o funcție publică, deși nu a fost investită deloc ori investirea sa a fost nelegală sau perimată. Principiul de la care s-a pornit a fost acela de a face să prevaleze continuitatea serviciilor publice. Astfel, ar fi imposibil ca fiecare particular, mai înainte de a face un demers către administrație, să verifice investiturile tuturor funcționarilor cu care intră în contact.

În consecință, prevalează funcționarea regulată, continuă și pașnică a administrației. În caz contrar, solidaritatea socială ar fi pusă în pericol și preeminența interesului public compromisă, particularul fiind constrâns să se încreadă în aparență.

*Ca principal efect juridic al aplicării acestei teorii este menținerea actului emis de funcționarul de fapt ca fiind valabil. În ipoteza în care actul nu prejudiciază pe cetățean și funcționarul de fapt nu avea cunoștință despre inexistența sau nevalabilitatea investiturii lui, nu răspunde penal.*

*Apreciem că uzurpatorul – persoana care cu intenție uzurpă funcția publică – se face vinovat de săvârșirea faptei penale de uzurpare de calități oficiale incriminată și de fostul cod penal-art.240 C.p., cât și de*

<sup>10</sup> I.Gârbuleț, *Infracțiuni de corupție*, Editura Universul Juridic, București, 2010, p.136-p.137.

<sup>11</sup> G.Antoniou, N.Volonciu, N.Zahariu, *Dicționar de procedură penală*, Editura Științifică și Enciclopedică, București, 1988, p.113.

<sup>12</sup> O. Podaru, *Drept administrativ. Actul administrativ. Repere pentru o teorie altfel* I-vol.I, Editura Hamangiu, 2010, p.120-p.128.

*actualul cod penal – Legea nr. 286/2009 în art.300, care poate fi săvârșită în concurs real cu alte infracțiuni, cu prilejul exercitării acestei funcții.*

*Astfel, actele autorităților de fapt pot produce anumite efecte juridice sub o dublă condiție a căror întrunire în fiecare situație de fapt este apreciată de instanța de contencios administrativ: dacă menținerea actului nu este în măsură să lezeze interesele particularilor și dacă nici o culpă scuzabilă nu li se poate imputa acestora.*

Prin prisma, art. 175 lit.a)-c) actualul cod penal, definiția funcționarului public este mult mai complexă, și, deși aparent corelația dintre titularul unei funcții și „complexul de puteri și competențe organizat de lege pentru satisfacerea unui interes general este mai bine reglementat, nu se poate sustrage interpretărilor”<sup>13</sup>

*În prezent Legea nr.189/1999 privind Statutul funcționarilor Publici a fost abrogată în baza O.U.G. nr.57 din 2019 privind Codul Administrativ reglementările vechiului statut fiind reluate ca și principii de drept în Partea a VI denumit Statutul Funcționarilor Publici, Prevederile aplicabile personalului contractual din administrația publică și evidența personalului plătit din fonduri publice.Astfel dispozițiile art.368 din cadrul codului administrativ statuează principiile aplicabile conduitei profesionale a funcționarilor publici și personalului contractual din administrația publică, precum îndatorirea respectării Constituției și legilor țării, prioritizarea interesului public prin maniera de exercitare a funcției publice deținute,asigurarea egalității de tratament a cetățenilor și în fața autorităților și instituțiilor publice, exercitarea raportului de serviciu în mod imparțial, independent în conexiunea integrității morale, a libertății de gândire și a exprimării, a cinsteri și corectitudinii în virtutea responsabilității asumate și implicit a atragerii răspunderii juridice în cazul nerespectării lor.Prevederile codului administrativ actual acționează ca dreptul comun în materie el coextând cu statute speciale ale funcționarilor publici precum cei din structurile de specialitate ale Parlamentului României, ale Administrației Prezidențiale, ale Consiliului Legislativ, din cadrul serviciilor diplomatice și consulare, din cadrul instituțiilor din sistemul de ordine publică și națională și implicit a structurilor vamale cât și a situației avute în vedere de art.370 alin.3 lit.h,*

respectiv funcționarii care îndeplinesc activități cu caracter special care privesc exercitarea autorității publice în domenii de competență exclusiv a statului

***Ca și definiție a funcționarului public, actualul cod administrativ prin normele juridice ale art.371 definește funcționarul public ca persoana numită într-o funcție publică.***

***Prin natura subiectului abordat, răspunderea funcționarilor publice din cadrul instituțiilor subordonate Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale vom face o scurtă prezentare a acestora.***

Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale (MADR) în ansamblul structurii guvernamentale prin prisma Hotărârii de Guvern nr. 30/2017 a fost creat și înființat ca și organ de specialitate al administrației publice centrale, având ca și rol prestabilit prin actul normativ anterior menționat elaborarea, implementarea și monitorizarea politicilor și strategiilor în domeniile agriculturii, gestiunii durabile a pădurilor și dezvoltării spațiului rural, în scopul asigurării modernizării și dezvoltării activităților sectoriale cu scopul de a garanta transparența și eficiența în utilizarea și repartizarea fondurilor alocate.

Structura organizatorică instituțională la nivel național este una piramidală, în vârful ierarhiei situându-se Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale, care are în subordine:

- ✓ Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură (APIA)
- ✓ Agenția Națională de Consultanță Agricolă (ANCA)
- ✓ Agenția Domeniilor Statului (ADS)
- ✓ Administrația Națională a Îmbunătățirilor Funciare (ANIF)
- ✓ Regia Națională a Pădurilor Romsilva (RNP)
- ✓ Institutul de Bioresurse Alimentare (IBA)
- ✓ Institutul de Stat pentru Testarea și Înregistrarea Soiurilor (ISTIS)
- ✓ Inspecția Națională pentru Calitatea Semințelor (INCS)
- ✓ Agenția Națională pentru Ameliorare și Reproducție în Zootehnie (ANARZ)
- ✓ Autoritatea Haptică Națională (AHN)
- ✓ Agenția Națională pentru Pescuit și Acvacultură (ANPA)
- ✓ Oficiul Național al Viei și Vinului (ONVV)
- ✓ Oficiul Național al Denumirilor de Origine pentru Vinuri (ONDOV)

- ✓ Rețeaua Națională de Dezvoltare Rurală (RNDR)
- ✓ Agenția pentru Finanțarea Investițiilor Rurale (AFIR)
- ✓ Institutul de Stat pentru Testarea și Înregistrarea Soiurilor

(ISTIS)

Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale ca și structură guvernamentală este reprezentată în teritoriu prin Direcțiile pentru Agricultură și Dezvoltare Rurală (D.A.D.R.) aferente fiecărui județ și 8 direcții teritoriale de regim silvic și vânătoare înființate în baza Ordonanței de Guvern nr. 41/2004, publicată în Monitorul Oficial nr. 92 din 31.01.2004.

1. Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură (APIA) este înființată ca organ de specialitate al administrației publice centrale aflat în subordinea Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Rurale, fiind o entitate cu personalitate juridică și cu surse bugetare alocate din bugetul de stat, conform Legii nr. 1/2004. Structura organizatorică, statul de funcții și implicit regulamentul de organizare și funcționare ale aparatului central al agenției se aprobă prin ordinul ministrului agriculturii și dezvoltării rurale. În anul 2005, Agenția a fost denumită Agenția pentru Plăți și Intervenție pentru Agricultură devenind astfel instituția publică responsabilă de gestionarea unor forme de sprijin destinate susținerii agriculturii, sursele bugetare provenind de la bugetul de stat. Ea a avut un rol important atât în perioada preaderării la Uniunea Europeană cât și ulterior când România a dobândit calitatea de membru. Astfel, în perioada preaderării a fost instituția responsabilă cu derularea și gestionarea fondurilor care priveau plățile directe și măsurile de pe piață pe de o parte, cât și măsurile care erau finanțate din fonduri europene destinate agriculturii, dezvoltării rurale și pescuitului și stabilite prin ordin al ministrului agriculturii și dezvoltării rurale. Ca și atribuții, așa cum au fost stabilite prin prisma dispozițiilor art. 3 din Legea nr. 1/2004, agenția asigură verificarea cererilor de plată primite de la beneficiar, de autorizarea plății efective sau de sesizarea acestora cu privire la neregulile documentației aferente cererii de plată în vederea soluționării lor, execută în mod efectiv plățile autorizate, ține contabilitatea acestora și urmărește să respecte parametrii financiari ai fondurilor alocate ocupându-se în același timp cu informarea publică privind activitățile sale, colaborând cu alte organe ale administrației publice centrale și locale, pe de o parte. Alte competențe ale agenției se referă la pregătirea și implementarea prevederilor privind mecanismele comerciale cât și la eliberarea certificatelor de import și de export pentru produse agricole, începând cu



data intrării în vigoare a Legii nr. 300/2005 privind instituirea sistemului de certificate de import și de export pentru produse agricole.

Totodată, agenția este autorizată ca și autoritate publică responsabilă cu implementarea sistemului integrat de administrare și control<sup>14</sup> odată cu publicarea în Monitorul Oficial nr. 1142/16.12.2005 a Legii nr. 359/15.12.2005. Este mandatată ca autoritate care este acreditată să elaboreze manuale de proceduri și tehnologii în scopul implementării în mod corespunzător a atribuțiilor care îi revin și care sunt reglementate așa cum am punctat anterior de art. 3 din Legea nr. 1/2004. Această acreditare a fost posibilă prin prisma modificărilor intervenite la textul actului normativ al Legii nr. 1/2004 aduse prin Legea nr. 359/12.12.2005. Pentru a încheia panelul de atribuții reamintim rolul acesteia de a furniza toate informațiile solicitate de organismul coordonator al agențiilor de plăți pentru agricultură, dezvoltare rurală și pescuit, de a implementa sistemul de garanții pentru importul și exportul produselor agricole, de a realiza și întreține sistemul de identificare a parcelelor agricole, de a pregăti și implementa reglementările privind stocurile excedentare de zahăr, produse zaharoase și alte produse agroalimentare, precum și cele referitoare la garanțiile de eliminare de pe piață a cantităților excedentare de zahăr, îndeplinind totodată și atribuții de gestionare a cotei de lapte și de aplicare directă a dispozițiilor legale privind taxele adiționale individuale, controlul vânzărilor directe și livrărilor către procesator cât și a colectării contribuției la taxa datorată și calculată pentru depășirea cotei individuale de livrări și vânzări directe a producătorilor.

Este instituția care fundamentează și emite decizii de recuperare financiară pe baza verificărilor efectuate în cadrul controlului operațiunilor care fac parte din sistemul de finanțare privind Fondul European de Garantare Agricolă, transmițând rezultatul final Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Rurale și Comisiei Europene, atribuție conferită prin Ordonanța de Guvern nr. 24/2010. Este abilitată și ca instituție publică să dispună măsuri asigurătorii asupra patrimoniului debitorilor proprii,

<sup>14</sup> Conform dispozițiilor art. 3 indice 1 din Legea nr. 1/2004 Sistemul Integrat de Administrare și Control este instrumentul tehnic de gestionare și control aplicabil unui anumit sector de scheme de plăți, reprezentând totodată un ansamblu de norme și proceduri de organizare instituțională, infrastructură IT și resurse umane, axat pe următoarele elemente componente: a) o bază de date electronică; b) un sistem de identificare a parcelelor agricole; c) un sistem de identificare și înregistrare a drepturilor la plată; d) cererile de sprijin; e) un sistem integrat de control; f) un sistem unic de identificare a fiecărui agricultor care a depus cererea de sprijin; g) un sistem de identificare și înregistrare a animalelor.

conform sistemului normativ de reglementare a regimului juridic al creanțelor administrate de agenție, coroborat cu O.G. nr. 92/2003 privind Codul de Procedură fiscal cu modificările și completările ulterioare.

Ca urmare a publicării în Monitorul Oficial nr. 182/24.03.2009 a Legii nr. 36/13.03.2009 agenția este desemnată ca și autoritate națională competentă, responsabilă pentru derularea eficientă, efectivă și transparentă a operațiunilor financiare privind fondurile nerambursabile alocate programelor de informare și promovare a produselor agricole pe piața internă și în țări terțe, cât și pentru monitorizarea și controlul punerii corecte în aplicare a programelor selectate. Ca urmare a acestei modificări a rolului agenției i s-au dat noi atribuții cu scopul asigurării, respectării normelor comunitare în vigoare privind garanțiile pentru buna executare a contractelor, pentru punerea în aplicare a programelor de promovare, precum și privind garanțiile aferente solicitărilor de plată a avansului. Totodată, în noul rol atribuit agenția asigură încheierea cu organizațiile contractante a contractelor pentru punerea în aplicare a programelor selectate de Comisia Europeană conform reglementărilor comunitare.

Între agenție și Comisia Europeană, pe acest panel de atribuții, există stabilit un canal oficial de comunicare în scopul transmiterii către aceasta din urmă a copiilor contractelor și implicit documentelor care fac dovada garanțiilor pentru fondurile primite de beneficiar pe baza programelor europene de finanțare cât și situațiile privind cheltuieli eligibile aferente acțiunilor de promovare și informare pentru aceste programe, alocate tot din fonduri europene și implicit transmite rapoartele cu controalele tehnice, contabile și administrative a beneficiarilor acestor fonduri, a căror cereri au fost aprobate conform mecanismului comunitar reglementat.

Ca și structură organizatorică agenția are în subordine 42 de centre județene cu personalitate juridică, conduse de directori executivi numiți prin decizie de directorul agenției, care au calitatea de coordonatori terțiari de credite pentru fondurile alocate de la bugetul de stat, cu excepția cheltuielilor prefinanțate și cofinanțate prin scheme de plată FEAGA și schemele de plată FEADR. Agenția rămâne însă entitatea care le stabilește acestora structura organizatorică, numărul de centre locale pentru fiecare centru județean, regulamentul de organizare și funcționare și statele de funcții ale centrelor județene.

**Agenția Națională de Consultanță Agricolă (ANCA)** este înființată ca instituție publică cu personalitate juridică, subordonată Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Durabile, finanțat integral de la bugetul de stat și înființat în baza Hotărârii de Guvern nr. 676/30.09.1998.

Are ca și obiect de activitate sprijinirea procesului de reformă în agricultură, prin activități precum: popularizarea și asistența tehnică de specialitate, consultanța managerială, perfecționarea profesională, asistența tehnică pentru aplicarea rezultatelor cercetării și implicit asigurarea fluxului informațional necesar producătorilor agricol din sectorul privat, cât și specialiștilor din agricultură în scopul organizării și funcționării unor exploatații agricole moderne, eficiente și competitive. Ca și instituție publică are în subordine oficiile județene de consultanță agricolă și centre locale. Structura ei organizatorică, atribuțiile și competențele unităților aflate în subordinea acesteia se stabilesc prin ordinul președintelui agenției.

Agenția, în genere, se ocupă de acțiunile de consultanță și formare profesională destinate agricultorilor și finanțate de la bugetul de stat, care ca și panel de lucru sunt stabilite prin dispozițiile Ordonanței de Guvern nr. 61/1998. Astfel, sunt autorizate a fi efectuate de către agenție activități de popularizare și asistență tehnică de specialitate gratuite, destinate producătorilor agricoli, specialiștilor și altor agenți economici din agricultură. Totodată, funcționarii agenției atât la nivel central cât și județean și local vor realiza un flux informațional cu privire la tehnologii agricole noi, apariția unor noi utilaje pe piață, metode de protejare a mediului ambiant, prezentarea unor măsuri de finanțare națională și europeană, prezentarea de proiecte model pentru exploatații agricole printr-un număr de reviste, cărți, broșuri, pliante, filme și alte materiale audiovizuale distribuite gratuit. Vor organiza totodată, în același scop, cursuri gratuite de instruire și perfecționare destinate producătorilor agricoli, specialiștilor și altor agenți economici din agricultură.

**Agenția Domeniilor Statului (ADS)** a fost înființată prin Legea nr. 268/28.0.2001 privind privatizarea societăților ce dețin în administrare terenuri în proprietate publică și privată cu destinație agricolă, publicată în Monitorul Oficial nr. 299/7.06.2001 și modificată prin Legea nr. 226/17.11.2016 publicată în Monitorul Oficial nr. 937/23.11.2016.

Astfel, Agenția Domeniilor Statului are caracter de instituție publică cu personalitate juridică, finanțată integral de la bugetul de stat și aflată în subordinea Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Rurale. Ca și atribuții aceasta exercită în numele statului prerogativele dreptului de proprietate asupra terenurilor cu destinație agricolă<sup>15</sup> din sfera domeniului

<sup>15</sup> Terenuri agricole productive - arabile, vii, livezi, pepiniere viticole, pomicele, plantații de hamei și duzi, pășuni, fânețe, sere, solarii, răsadnițe și altele asemenea -, cele cu vegetație forestieră, dacă nu fac parte din amenajamente silvice, pășuni împădurite, cele

privat al statului, având rolul de a le administra în mod eficient chiar și în situația în care titularii ai dreptului de administrare sunt societățile naționale, instituțiile și stațiunile de cercetare, unitățile de învățământ agricol și silvic.

În actul de administrare întreprins cu privire la terenurile cu destinație agricolă care fac parte din domeniul public sau privat al statului, agenția le poate concesiona sau arenda ori închiria, acesta fiind o componentă administrării exercitate de aceasta. Pentru tinerii în vârstă de până la 40 de ani, absolvenți ai învățământului agronomic li se pot acorda prin concesionare sau arendare teren în suprafață maximă de 50 hectare în scopul înființării de ferme, prevedere inclusă prin dispozițiile Legii nr. 226/17.11.2016 publicată în Monitorul Oficial nr. 937/22.11.2016. Totodată, agenția este abilitată să cumpere sau să schimbe terenuri cu destinație agricolă în scopul concesionării sau arendării acestora cu scopul realizării unor exploatații agricole optime sau de tip fermă familială, în cazul acestora ca și a tinerilor fermieri până în vârsta de 40 ani, se vor aplica procedurile specifice legale aprobate de Comitetul de Privatizare, Concesionare și Arendare al agenției.

Agenția este condusă de un director general secondat de un director general adjunct numiți și revocați prin ordin al ministrului Agriculturii și Dezvoltării Rurale, ei fiind obligați să-și desfășoare activitatea pe baza unor indici de performanță stabiliți de ministru și specificați în contractul lor de muncă. Directorul general în activitatea sa emite decizii și instrucțiuni având și calitatea de ordonator terțiar de credite și reprezintă agenția în raporturile juridice stabilite cu celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale și locale, cât și în fața persoanelor fizice și juridice și implicit în justiție, aceste atribuții fiind stabilite prin Legea nr. 129/31.05.2017 publicată în Monitorul Oficial nr. 422/08.06.2017. Agenția joacă un rol important în procesul de privatizare al societăților comerciale agricole care dețin în exploatare terenuri cu destinație agricolă, aceste societăți fiind înființate conform dispozițiilor Legii nr. 15/1990. Până la privatizarea lor agenția administrează în mod efectiv terenurile deținute de acestea, putând aproba concesionarea sau arendarea acestuia. Cu privire la aceste societăți agricole, entitatea decidentă rămâne

ocupate cu construcții și instalații zootehnice, amenajări piscicole și de îmbunătățiri funciare, drumuri tehnologice și de exploatare agricolă, platforme și spații de depozitare care servesc nevoilor producției agricole și terenuri neproductive care pot fi amenajate și folosite pentru producția agricolă, așa cum sunt definite de art. 2 alin. 2 din Legea nr. 268/2001

Comitetul de Privatizare, Concesionare și Arendare, organism fără personalitate juridică, constituit în cadrul agenției și format din reprezentanți ai Secretariatului General al Guvernului, ai Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Rurale, ai Agenției Domeniilor Statului, ai Agenției Naționale de Cadastru și Publicitate Imobiliară, ai Autorității Naționale Sanitar-Veterinare și pentru Siguranța Alimentelor, ai Ministerului Apelor și Pădurilor, ai Ministerului Dezvoltării Regionale, Administrației Publice și ai Fondurilor Europene, componența nominală fiind stabilită prin ordin de ministru la propunerea instituțiilor menționate anterior. Ministrul Agriculturii și Dezvoltării Rurale hotărăște prin ordin atribuțiile, modul de funcționare și remunerare ai comitetului de privatizare, aceste ultime aspecte fiind reglementate prin Legea nr. 129/31.05.2017.

În scopul predării terenurilor cu destinație agricolă către Agenția Domeniilor Statului se vor face o inventariere a acestora și implicit procese verbale de predare-primire, ținând cont și de protocolul stabilit între agenție, institutele de cercetare, societățile comerciale, universitățile de profil agricol și silvic și societățile de stat. Totodată, agenția împreună cu Oficiul Național de Cadastru, Geodezie și Cartografie va inventaria terenurile care fac obiectul reconstituirii dreptului de proprietate potrivit Legii nr. 18/1991 republicată cu modificările și completările ulterioare, coroborat cu Legea nr. 1/2000 cu modificările și completările ulterioare. Dacă agenția constată că s-au săvârșit abuzuri în modul de aplicare a legilor fondului funciar, în baza dispozițiilor art. 60-62 din Legea nr. 18/1991 i se conferă calitate procesuală activă în sesizarea instanțelor judecătorești în a căror rază teritorială este situat terenul, acest tip de cerere de judecată având ca și petit nulitatea totală sau parțială a titlurilor de proprietate emise cu fraudarea legii.

Ca și cronologie a activității agenției, la nivelul anului 2009 era deținătoarea a 530.000 de hectare de teren, iar cele mai mari suprafețe erau în județele Brăila (74.270 ha), Călărași (65.400 ha) și Ialomița (32.950 ha). Totodată, figura cu un portofoliu de participații la 33 de firme, din care la trei era singurul acționar (Sericom, Agroprodcom și [SNIF](#)), la 6 având pachetul majoritar, iar la restul de 24 de firme deținând diverse participații minoritare.

**Administrația Națională a Îmbunătățirilor Funciare (ANIF)** este înființată în temeiul Legii nr. 138/2004 prin reorganizarea Societății Naționale „Îmbunătățiri Funciare” – S.A., fiind persoană juridică română de interes public național care funcționează pe baza principiilor de gestiune economică și autonomie financiară sub bagheta Ministerului Agriculturii

și Dezvoltării Durabile. Regulamentul ei de organizare și funcționare este aprobată prin Hotărârea de Guvern nr. 1309/19.08.2004 și are ca și atribuții exploatarea, întreținerea și reparațiile amenajărilor de îmbunătățiri funciare declarate de utilitate publică, executarea de lucrări de conservare a lucrărilor de îmbunătățiri funciare cât și a părților de amenajare care nu mai au caracter recunoscut de utilitate publică, scoaterea din funcțiune a lucrărilor din amenajări de îmbunătățiri funciare care și-au pierdut statutul de utilitate publică, redarea în circuitul agricol a terenurilor rezultate în urma dezafectării lucrărilor de îmbunătățiri funciare, realizarea de investiții în scopul reabilitării amenajărilor de îmbunătățiri funciare existente, asigurarea alimentării cu apă a unor localități, amenajări piscicole, incinte agricole și industriale prin amenajări de îmbunătățiri funciare pe care le are în administrare, prestarea de servicii de îmbunătățiri funciare către organizații, federații, alte categorii de persoane juridice și fizice, cooperarea internațională în domeniul îmbunătățirilor funciare în limitele împuternicirii acordate de minister.

Lista inițială a lucrărilor de amenajări funciare a fost inclusă în regulamentul de organizare și funcționare a administrației, anual aceasta fiind completată și aprobată prin hotărâre de guvern, un exemplu în acest sens fiind și Hotărârea de Guvern nr. 1574/2008. Costurile activităților de amenajare se acoperă din tarifele percepute pentru serviciile prestate de agenție, chiar dacă aceasta beneficiază anual prin hotărâre de guvern la propunerea ministerului de fonduri publice destinate pe de o parte activităților și amenajărilor de îmbunătățiri funciare și implicit exploatarii, întreținerii și reparării acestora. Aceste lucrări de amenajări de îmbunătățiri funciare se trec obligatoriu în conservare pe o perioadă de 5 ani, fiind transmise o perioadă în proprietate sau date cu folosință gratuită organizațiilor sau federațiilor înființate în temeiul Legii nr. 138/2004, sau pot fi vândute unui cumpărător privat, concesionate, închiriate sau scoase din funcțiune. Administrația are obligația de a întocmi și pune în aplicare anual planuri de exploatare, întreținere și reparații ale amenajărilor de îmbunătățiri funciare de utilitate publică, de a-și elabora propriul buget de venituri și cheltuieli și implicit planul de activitate aferent exercițiului financiar următor, de a inventaria anual amenajările de irigații cu evidențierea separată a celor funcționale, de a elabora tarife pentru servicii de îmbunătățiri funciare, de a elabora studii, proiecte și programe de cercetare și implicit propuneri pentru investiții, fie în scopul reabilitării amenajărilor de îmbunătățiri funciare existente, fie în scopul executării de noi amenajări, fiind obligată totodată să urmărească impactul asupra mediului înconjurător al acestor tipuri de activități și să ia măsuri de

diminuare sau corectare a unor eventuale consecințe asupra mediului ambiental, asigurând în permanență paza și protecția acestora și urmărind permanent starea tehnică a lucrărilor de amenajări de îmbunătățiri funciare pe care le are în administrare.

Totodată este abilitată și să pună în aplicare planuri de acțiune în cazuri de urgență, să emită avize tehnice pentru instalațiile care se amplasează și construcțiile care se execută în zona amenajărilor de îmbunătățiri funciare din administrarea sa, coordonând și îndrumând metodologic controlul tehnic de calitate al exploatării, întreținerii și reparațiilor amenajărilor de îmbunătățiri funciare realizat de sucursalele sale teritoriale. Avizul tehnic al administrației este necesar și pentru lucrările de îmbunătățiri funciare contractate cu terți furnizori. Administrația este condusă de un consiliu de administrație format din 7 membri dintre care 3 sunt specialiști din cadrul ministerului, unul desemnat de autoritatea centrală pentru gestionarea finanțelor publice, altul de autoritatea centrală pentru gospodărirea apelor, 2 dintre ei trebuind să fie recunoscuți pe plan național în domeniul îmbunătățirilor funciare și 2 neputând fi salarizați de administrație.

Administrația în temeiul dispozițiilor art. 56 din actul normativ menționat poate la solicitarea beneficiarilor să furnizeze apă pentru irigații pe bază de contract de prestări servicii cu caracter multianual sau cu caracter sezonier.

este concesionarul lucrărilor de [îmbunătățiri funciare](#) din domeniul public al [statului român](#). A fost înființată în anul [2004](#). ANIF se ocupă cu administrarea, întreținerea, repararea și exploatarea lucrărilor de irigații, desecări-drenaje, combaterea eroziunii solului, îndiguiri, baraje și altele asemenea, inclusiv apărarea împotriva inundațiilor și ghețurilor, fenomenelor meteorologice periculoase și accidentelor la construcțiile hidrotehnice din amenajările proprii.

Patrimoniul ANIF care la nivelul anului 2011 avea în active o valoare de 1,7 miliarde de euro și 5.000 de angajați, raportat la elementele reglementate de Legea nr. 138/2004, ca și sinteză a sa este constituit din lucrări de amenajări de irigații; lucrări din amenajările pentru combaterea eroziunii solului; baraje și diguri de apărare împotriva inundațiilor; clădiri de producție și administrative.

**Regia Națională a Pădurilor Romsilva** este persoană juridică având caracter de regie autonomă de interes național, aflată sub autoritatea statului prin autoritatea publică centrală care răspunde de silvicultură. A fost reorganizată prin Hotărârea de Guvern nr. 229/04.03.2009 publicată în Monitorul Oficial nr. 162/16.03.2009, regulamentul ei de organizare și

funcționare, precum și atribuțiile și competențele consiliului de administrație și ale directorului general fiind reglementate de anexa 1 din actul normativ anterior menționat. Romsilva are în structura sa unități fără personalitate juridică și unități cu personalitate juridică, ambele aprobate de consiliul de administrație.

Ca și activitate principală este cea de silvicultură și activități forestiere încadrată în clasa CAEN 0210, având drept scop gestionarea durabilă și unitară a fondului forestier proprietate publică a statului român. Din paleta de activități efective, aceasta aplică strategia națională în domeniul silviculturii pe zona domeniului public efectuând totodată lucrări de cercetare științifică, dezvoltare tehnologică, de proiectare de investiții în propriul domeniu de activitate cât și în domenii conexe precum științele naturale, având obligația de a întocmi și documentații topocadastrale. Are, totodată, obligația de a aplica și implementa strategia programelor de ameliorare genetică a cabalinelor de rasă, crescându-le și îmbunătățindu-le parametrii, putând astfel organiza și desfășura competiții hipice.

Romsilva publică [Revista pădurilor](#), cea mai veche revistă cu apariție neîntreruptă din România și una dintre cele mai vechi reviste silvice din lume.

**Institutul de Bioresurse Alimentare (IBA)** este înființat în temeiul Hotărârii de Guvern nr. 546/09.06.2010 ca persoană juridică română aflată în coordonarea Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Rurale prin reorganizarea Institutului de Bioresurse Alimentare. Este coordonat totodată științific de Academia de Științe Agricole și Silviculturale "Gheorghe Ionescu Sisești" și are ca obiect de activitate codificate CAEN: cercetare-dezvoltare<sup>16</sup>, activități de arhitectură și inginerie, activități de

<sup>16</sup> Se referă la activități desfășurate în cadrul programelor cuprinse în Planul național pentru cercetare-dezvoltare și inovare; pentru realizarea planurilor sectoriale și a programelor-nucleu; cele care au loc în cadrul programelor internaționale de cercetare-dezvoltare și inovare; cât și la alte activități de cercetare științifică, dezvoltare tehnologică și inovare cu instituții, operatori economici și persoane fizice din țară și din străinătate; ca și activități conexe cercetării-dezvoltării enumerate în regulamentul propriu de funcționare sunt: participarea la elaborarea strategiei domeniului de cercetare științifică, dezvoltare tehnologică și inovare în agricultură și industrie alimentară; prestări de servicii, și anume: certificarea sistemelor de calitate a produselor agroalimentare; analize de laborator ale calității alimentelor, ingredientelor și aditivilor alimentari, ale materiilor prime agroalimentare convenționale, ecologice și ale celor provenite din organisme modificate genetic; analize de laborator ale calității ambalajelor de uz alimentar pentru operatorii economici din industria alimentară; activități de consultanță și asistență de specialitate; activități de editare și tipărire de publicații de specialitate; activități de formare și specializare profesională în domeniul propriu de activitate; participarea la



testări și analize tehnice, industria alimentară, comerț cu amănuntul, cu excepția autovehiculelor și motocicletelor, activități de editare, activități de servicii informatice, activități juridice și de contabilitate, activități ale direcțiilor, birourilor administrative centralizate, de management și consultanță în management, activități de secretariat, servicii suport și alte activități de servicii prestate în principal întreprinderilor, învățământ și activități asociative diverse. Toate aceste activități reglementate prin Hotărârea de Guvern anterior amintită, ca și obiect de activitate, sunt detaliate în regulamentul de organizare și funcționare a institutului.

Un element important de specificat este faptul că IBA funcționează ca laborator de referință prin care se realizează analize de laborator specifice pentru analiza calitativă a grânelor din recoltele anuale, analize de laborator determinate de aplicarea măsurii de intervenție pe piața cerealelor și orezului, analize de laborator pentru produsele provenite din organisme modificate genetic. Structura organizatorică a acestuia este aprobată prin ordinul ministrului Agriculturii și Dezvoltării Durabile, fiind finanțat atât din surse proprii, din fonduri provenite ca urmare a cooperării internaționale, donații și sponsorizări, contracte de finanțare multianuale care au ca scop realizarea de programe, proiecte de cercetare-dezvoltare și inovare și implicit acțiuni cuprinse în planul național de cercetare-dezvoltare finanțate fie în sistem competițional, fie direct de către autoritatea de stat pentru cercetare-dezvoltare. Poate, totodată, să contracteze servicii de cercetare, extensie, consultanță și expertiză cu instituții, operatori economici, organizații neguvernamentale și alte persoane fizice și juridice din țară și străinătate, având posibilitatea de a valorifica produsele rezultate din activitatea de cercetare-dezvoltare a institutului. Acesta poate beneficia și de fonduri alocate din bugetul Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Rurale pentru investiții, dotări, aparatură, echipamente și instalații, respectându-se prevederile legale în materie de buget și finanțe publice. Conform regulamentului propriu de funcționare poate participa la realizarea unor activități de cercetare-dezvoltare privind domeniile strategice și de apărare națională ori efectiv desfășura și alte activități conexe, cu avizul Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Rurale cât și cel al autorității de stat pentru cercetare-dezvoltare.

realizarea transferului tehnologic; organizarea de manifestații științifice naționale și internaționale; execuția de unicate și serii mici în cadrul activității de microproducție; colaborarea științifică internațională, activități în domeniul comerțului interior și exterior cu diferite instituții, organizații și operatori economici.

Legislația incidentă cu privire la bugetul institutului și modul de gestionare al acestuia este dată de ansamblul normativ format din Legea contabilității nr. 82/1991, Ordonanța de Guvern nr. 57/2002 privind cercetarea științifică și dezvoltarea tehnologică, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 324/2003, respectiv Hotărârea de Guvern nr. 637/2003 pentru aprobarea regulamentului cadru de organizare și funcționare a institutelor naționale de cercetare-dezvoltare.

Institutul este condus printr-un consiliu de administrație, un comitet de direcție și un director general. Consiliul de administrație este format din 7 membri, cetățeni români, numiți prin ordin al ministrului Agriculturii și Dezvoltării Rurale cu avizul autorității de stat pentru cercetare-dezvoltare, la propunerea autorităților de la care provin pentru un mandat de 4 ani, care poate fi prelungit o singură dată. Ca și componentă, în mod obligatoriu, din consiliul de administrație face parte directorul general al institutului care este și președintele acestui consiliu, un reprezentant al Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Rurale, un reprezentant al autorității de stat pentru cercetare-dezvoltare, un reprezentant al Ministerului Finanțelor Publice, un reprezentant al Ministerului Muncii, Familiei și Protecției Sociale, un reprezentant al Academiei de Științe Agricole și Silvicultură “Gheorghe Ionescu-Sisești” și președintele consiliului științific al institutului național. Pentru ca acest consiliu de administrație să ia decizii legale și valide este necesară prezența a cel puțin 2/3 din membrii săi, la ședințele sale pot participa cu statut de invitat un reprezentant al sindicatului, reprezentativ din institut, sau un reprezentant al salariaților dacă aceștia nu sunt organizați în sindicat. În contextul luării de către consiliu a unor decizii complexe acesta poate coopera în activitatea sa cu consilieri și consultanți din diverse sectoare de activitate, care vor fi remunerați conform prevederilor legale cuprinse în codul muncii și alte acte normative incidente în domeniul cercetării-dezvoltării.

**Institutul de Stat pentru Testarea și Înregistrarea Soiurilor (ISTIS)** este reglementat în temeiul Legii nr. 255/1998 privind protecția noilor soiuri de plante, ca și organ de specialitate în subordinea Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Rurale, fiind autoritatea oficială desemnată pentru acordarea protecției juridice a soiurilor pe teritoriul României prin avizarea și aprobarea brevetelor de soiuri. Ca și atribuții această entitate înregistrează, publică și examinează cererile de acordare a brevetelor pentru noile soiuri, organizează și ține registrul național al cererilor de brevete pentru soiuri și implicit registrul național al brevetelor pentru soiuri, editează periodic buletinul oficial care cuprinde informații

cu privire la cererile de brevet pentru soiuri, la denumirea de noi soiuri și la propunerea de denumiri, precum și noile soiuri pentru care s-a acordat brevetul.

Elaborează, totodată, metodologia de examinare tehnică pe baza căreia se stabilesc elementele de distinctivitate, uniformitate și stabilitate pentru soiuri cu privire la care s-a solicitat protecția juridică, în concordanță cu normele CPVO, UPOV și interne. În același timp este autoritatea care stabilește pentru speciile pentru care nu există ghiduri UPOV sau CPVO, metodologia de examinare tehnică conform normelor interne. Ca și alte atribuții efectuează examinarea tehnică în vegetație pentru stabilirea distinctivității, uniformității și stabilității în centrul de testare pentru soiurile la care s-a cerut acordarea protecției. În același timp, atestă reprezentanții care sunt autorizați pentru procedurile privind protecția noilor soiuri de plante în fața sa ca și autoritate care aprobă cererile de brevetare. Are obligația totodată de a asigura schimbul de publicații cu autoritățile naționale similare străine și cu organisme și organizații internaționale de profil, având posibilitatea de a dezvolta relații de cooperare cu statele părți contractante ale Convenția internațională pentru protecția noilor soiuri de plante din decembrie 1961, revizuită la Geneva la 10.11.1972, 23.10.1978 și 19.03.1991, la care România a aderat, avizul parlamentului fiind dat prin adoptarea Legii nr. 186/2000 publicată în Monitorul Oficial nr. 547/6.11.2000; ca și incidență normativă comunitară procedurile de acordare a brevetelor pentru soiuri aprobate de institute trebuie să respecte regulamentul nr. 2100/1994 al Consiliului din 27.07.1994 de instituire a unui sistem de protecție comunitară a soiurilor de plante.

**Inspekția Națională pentru Calitatea Semințelor (INCS) și Institutul de Stat pentru Testarea și Înregistrarea Soiurilor** sunt reglementate ca entități prin care Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale asigură cadrul organizatoric în scopul respectării parametrilor legali privind producerea, prelucrarea, controlul și certificarea calității semințelor și materialului săditor, comercializat pe teritoriul României, în temeiul Legii nr. 266/2002 privind producerea, prelucrarea, controlul și certificarea calității, comercializarea semințelor și a materialului săditor, precum și testarea și înregistrarea soiurilor de plante.

Astfel, ca și atribuții, cele două entități elaborează și aprobă metodologia de instruire, atestare, înregistrare a operatorilor economici implicați profesional care produc semințe în vederea comercializării lor. Totodată, acestea elaborează și aprobă normele naționale pentru producerea, prelucrarea și comercializarea semințelor cât și cele privind

măsurile de sprijin financiar, cu respectarea normelor comunitare din acest domeniu. Cele două entități au obligația legală de a sprijini dezvoltarea cercetărilor autohtone pentru crearea de soiuri din speciile de plante de interes economic, stabilind totodată măsuri protecționiste pentru producătorii agricoli cu privire la riscurile la care sunt expuși aceștia, la o eventuală achiziție de semințe ori de soiuri necorespunzătoare. În acest scop se colaborează cu organizațiile și asociațiile profesionale din domeniul semințelor, cu companiile de semințe, cu operatorii economici înregistrați și implicați în producerea, prelucrarea și comercializarea semințelor și a materialului săditor, urmărind în permanență în acest domeniu respectarea parametrilor legali comunitari și naționali.

De asemenea, are îndatorirea de a asigura cadrul organizatoric pentru testarea și înregistrarea soiurilor în registrul soiurilor de plante înregistrate cât și în catalogul oficial al soiurilor de plante de cultură din România, în scopul utilizării și comercializării semințelor și a materialului săditor precum și acordarea brevetului de soi.

Ca și atribuții specifice INCS-ul în baza dispozițiilor art. 21 are ca și atribuții trasate de legiutor următoarele:

- ✓ instruirea, atestarea, înregistrarea, eliberarea și retragerea autorizațiilor de funcționare pentru operatorii economici care efectuează operațiuni de producere, respectiv prelucrare și/sau comercializare a semințelor;

- ✓ elaborarea și propunerea în vederea aprobării de către Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale de proiecte de acte normative privind calitatea semințelor și soiurilor;

- ✓ organizează, coordonează și controlează activitatea I.T.C.T.S.M.S. (Inspectoratele Teritoriale pentru Calitatea Semințelor și a Materialului Săditor) și a L.C.C.S.M.S. (Laboratorul Central pentru Calitatea Semințelor și a Materialului Săditor) reorganizate prin Hotărârea de Guvern nr. 1433/2009;

- ✓ elaborează și supune spre aprobare reguli, norme și metodologii de înregistrare, producere, control, certificare, autorizare și comercializare, conform normelor comunitare și internaționale din domeniul semințelor la care România este parte;

- ✓ asigură și exercită controlul în scopul menținerii calității semințelor la toate categoriile prin proceduri precontrol, postcontrol, prin scheme și tehnici științifice adecvate și menține legătura cu structurile de specialitate în acest sens din cadrul Uniunii Europene și altor organizații internaționale specializate în acest domeniu;

✓ autorizează persoanele fizice și juridice care întrunesc condițiile stabilite prin ordinul ministrului Agriculturii și Dezvoltării Rurale pentru a efectua inspecții în câmp, a preleva eșantioane de semințe, precum și laboratoarele care testează calitatea acestora și emit documente specifice; în egală măsură, le poate retrage acestora autorizația dată;

✓ monitorizează activitățile desfășurate de operatorii economici autorizați în domeniu și rezolvă litigiile de specialitate în domeniul său de activitate.

**Agencia Națională pentru Ameliorare și Reproducție în Zootehnie** (ANARZ) a fost înființată în baza Legii nr. 139/2014 privind unele măsuri pentru reorganizarea Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Rurale, precum și a unor structuri aflate în subordinea acestora, ca și organ de specialitate al administrației publice centrale cu personalitate juridică finanțată integral de la bugetul de stat și aflată în subordinea Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Rurale.

Agencia s-a înființat prin reorganizarea Agenției Naționale pentru Ameliorare și Reproducția în Zootehnie “Prof. dr. G.K. Constantinescu”. Atribuțiile și competențele acesteia sunt stabilite prin Hotărârea de Guvern nr. 1188/28.12.2014. Ca și funcții principale conferite este ridicată la rangul de autoritate de stat care asigură urmărirea și controlul aplicării și respectării reglementărilor în domeniul zootehnic, reprezentând statul roman pe plan intern și extern raportat la competențele pe care le are în acest domeniu. Atribuțiile sale, în mod efectiv, sunt trasate prin dispozițiile art. 3 din actul normativ anterior menționat. Astfel, aceasta îndeplinește atribuțiile de autoritate competentă conform prevederilor regulamentului UE 2016/1012 al Parlamentului European și al Consiliului din 8 iunie 2016 privind condițiile zootehnice și genealogice aplicabile ameliorării animalelor de reproducție de rasă pură, a porcilor de reproducție hibridi și a materialului germinativ provenit de la acestea, comerțului cu acestea și introducerii lor în Uniune și de modificare a regulamentului UE nr. 652/2014 și a directivelor 89/608/CEE și 90/425/CEE ale consiliului, precum și de abrogare a anumitor acte în sectorul ameliorării animalelor (regulamentul privind ameliorarea animalelor).

Totodată, coordonează și îndrumă tehnic la nivel național exploatarea, ameliorarea și reproducția animalelor, conservarea și managementul durabil al resurselor genetice la animale și la alte specii de interes zooeconomic.

I s-au conferit în egală măsură atribuții de control privind implementarea a amenajamentelor efectuatând în egală măsură controale la producători și prim-cumpărătorii de lapte pe lanțul terțiar stabilit de la

producător la consumator. Are abilitatea de a propune Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Rurale proiecte de acte normative pentru transpunerea legislației comunitare în legislația națională pentru domeniul său de activitate, elaborează totodată norme tehnice și metodologice și implicit proceduri de lucru. Are un rol important în activitatea și coordonare și îndrumare tehnică, de organizare și desfășurare de activități de informatizare și computerizare a rețelei naționale de zootehnie, administrând aceste baze de date naționale în scopul identificării și înregistrării ecvideelor cărora li se acordă numărul unic UELN pe baza căruia se emite și se eliberează pașapoarte. În situația în care nu există o societate de ameliorare pentru o anumită categorie de animale de reproducție de rasă pură este îndrituită să demareze efectuarea unui program de ameliorare pentru rasa respectivă, cu respectarea parametrilor normativi din regulamentul UE 2016/2012 al Parlamentului European și al Consiliului.

Are obligația ca și autoritate publică de a asigura pe de o parte, reorganizarea, dezvoltarea și funcționarea Băncii Naționale de Gene Animale pentru menținerea biodiversității genetice, prin recoltare și depozitare de material genetic de la reproducătorii valoroși din populațiile active și aflate în conservare, fermierii trebuind să fie informați ca și potențiali beneficiari de programe despre bunele practici în zootehnie cât și despre “know-how” implementării lor. De asemenea, poate desfășura inclusiv activitățile delegate de la agențiile de plăți acreditate ale Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Rurale.

Ca și autoritate publică, prin dispozițiile Capitolului II din H.G. nr. 1188/2014 agenția are atribuții în domeniul inspecției zootehnice constând în:

1. întocmirea planului anual de inspecție, verificare și control în funcție de obiective, activități specifice, termene, reglementări legislative și proceduri de lucru aprobate prin decizia directorului general;
2. controlează întreaga activitate de reproducție și ameliorare a animalelor de interes zoeconomic, identificarea și înregistrarea ecvideelor<sup>17</sup>, identificarea stupilor și stupinelor, conservarea patrimoniului genetic în zootehnie, importul-exportul de material biologic de reproducție;

<sup>17</sup> Grup de mamifere imparicopitate erbivore, nerumegătoare (reprezentanți: calul, măgarul, zebra etc.). 2) Mamifer din acest grup. /<fr. *évidés*

3. verifică modalitatea în care este implementată și aplicată sistemul de individualizare, identificare și înregistrare la animalele incluse în programele de ameliorare și conservare;

4. are atribuții de control privind operatorii respectiv societățile de ameliorare, exploatațiile cu același profil de activitate, părțile terțe desemnate de societățile de ameliorare ori exploatațiile de ameliorare, centre de colectare ori de depozitare a materialului seminal, centre de colectare ori producerea embrionilor cât și a crescătorilor de animale pentru a verifica respectarea standardelor impuse prin legislația în vigoare;

5. elaborează procedurile aprobate prin decizia directorului general al agenției ori prin ordinul ministrului Agriculturii și Dezvoltării Rurale în scopul asigurării și verificării tuturor elementelor de activitate subordonate propriilor competențe de control pe baza cărora verifică dacă sunt îndeplinite sau nu condițiile de autorizare a tuturor entităților juridice care desfășoară activități de ameliorare și reproducție la animale; din categoria procedurilor de control fac parte și controalele tematice organizate la târguri, oboare de animale, în trafic sau la exploatații de animale;

6. în calitate de autoritate publică participă prin reprezentanți desemnați la comisia de bonitare a animalelor din fermele de elită;

7. verifică respectarea tuturor criteriilor prezumate de acordarea codurilor de identificare pentru fermele de selecție, pentru reproducție și stații de incubație, având controale dedicate inclusiv activităților de producere și comercializare a ouălor pentru incubație și a puilor de păsări de fermă;

8. este organul abilitat de stat să constate contravențiile și să le aplice în domeniul său de competență având posibilitatea ca prin procesele verbale de contravenție întocmite de inspectori să desemneze și să specifice măsurile adecvate de natură administrativă pentru prevenirea și remedierea cazurilor de neconformitate;

9. este entitatea care avizează recunoașterea societăților de ameliorare și exploatațiile de profil în scopul desfășurării de acestea a unui program de ameliorare privind animalele de reproducție de rasă pură înscrise în registrul genealogic, cu porci de reproducere hibridi înregistrați în registrul zootehnic;

10. eliberează autorizația zootehnică pentru centrele de colectare, prelucrare și depozitare a materialului seminal, centrele de depozitare și comercializare de embrioni și material seminal congelat, centrele pentru colectarea sau producerea de embrioni la animale;

11. tot din sfera autorizării este entitatea care dă avizul zootehnic pentru organizațiile și asociațiile de crescători implicate în desfășurarea activităților de reproducție prin însămânțări artificiale, montă dirijată și embriotransfer cât și a prestatorilor de servicii în domeniul biotehnologiilor de reproducție la animale;

12. aceeași competență legală de autorizare este valabilă pentru stațiunile și punctele de montă publică pe specii, hergheliile și depozitele de armăsari; în această nișă verifică existența reproducătorilor pentru montă naturală în vederea autorizării lor din punct de vedere zootehnic pentru armăsarii de reproducție;

13. totodată, raportat la prevederile art. 27 alin. 3 din regulamentul UE 2016/2012 al Parlamentului European și al Consiliului autorizează părțile terțe cu servicii externalizate către societățile de ameliorare sau exploatațiile de ameliorare pentru testarea performanțelor sau evaluarea genetică;

14. autorizează stupinele de elită și stupinele de multiplicare acordându-le coduri de identificare;

15. avizează importul-exportul de animale vii pentru reproducție, material seminal, embrioni, ovule, ouă de incubație pentru reproducție la păsări și viermi de mătase, mătci, deconturile privind aprobarea normelor de cheltuieli finanțate de la bugetul de stat pentru întreținerea cabalinelor din categoria “Herghelia Națională”<sup>18</sup>, aprobă și avizează acordarea ajutoarelor de stat pentru ameliorarea raselor de animale raportat la standardele normative în vigoare;

16. aprobă programe de ameliorare cu animale de reproducție desfășurate de societățile de ameliorare și exploatațiile de același profil recunoscute;

17. asigură menținerea biodiversității genetice pentru toate speciile de animale prin reorganizarea și dezvoltarea Băncii Naționale de Gene Animale;

18. codifică reproducătorii masculi utilizați la însămânțări artificiale;

19. înregistrează obiectivele avicole și acordă coduri de identificare pentru fermele de selecție, de reproducție și stațiile de incubație;

<sup>18</sup> Conform art. 6 lit. i din Legea nr. 389/2005 sintagma se referă la totalitatea cabalinelor aflate în proprietatea publică a statului și cabalinele din sectorul privat subvenționate de stat prin alocație zilnică de întreținere



20. emite certificatul de aprobare a transponderelor<sup>19</sup> și documentul de alocare a codurilor de identificare pentru producerea transponderelor folosite pentru identificarea ecvideelor și acordă dreptul de furnizare a acestora pentru identificarea ecvideelor și furnizorilor secundari;

21. participă în comisiile zooveterinare în scopul stabilirii valorii de înlocuire a animalelor;

22. atestă asociațiile profesionale de crescători la speciile de animale neincluse în programele de conservare și utilizare a resurselor genetice animale precum păsări, animale de blană, porumbei, câini, pisici și alte animale de companie.

**Autoritatea Haptică Națională (AHN)** este autoritatea care coordonează întreaga activitate de creștere a cabalinelor desfășurată de crescători individuali organizați în asociații și herghelii de stat sau private, înființată în temeiul Legii nr. 389/16.12.2005 publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 9/05.01.2006 și modificată prin Legea nr. 239/5.11.2009 publicată în Monitorul Oficial nr. 761/9.11.2009.

Ca și atribuții, agenția elaborează și implementează strategia de dezvoltare pe rase ca urmare a analizei, sugestiilor din teritoriu coroborat cu interesele naționale, actul normativ de aprobare fiind ordinul ministrului Agriculturii și Dezvoltării Rurale. Totodată, va stabili în egală măsură obligațiile și responsabilitățile persoanelor fizice și juridice deținătoare de cabaline de rasă, a centrelor regionale din subordine și va desemna componența Comisiei Naționale de Clasare și Evaluare a Cabalinelor de Rasă aprobată prin ordin de ministru. În vederea îndeplinirii atribuțiilor de control și evaluare a hergheliilor și asociațiilor de crescători de cai, cât și al controlului de legalitate și de avizare a oportunității înființării și funcționării asociațiilor, va înființa și implementa un sistem informațional național. Din perspectiva unor atribuții legislative este entitatea care fundamentează ordinele de ministru pentru tot ce semnifică norme de reglementare cu privire la numărul de cabaline de rasă, modul lor de finanțare de la bugetul de stat pentru efectivele care formează "Herghelia Națională", pentru norme metodologice care trebuie respectate de crescătorii de cabaline indiferent de forma de organizare.

Totodată este autoritatea de control în materia respectării normelor de creștere a cabalinelor, atestând originea și apartenența de rasă, indiferent de titularul dreptului de proprietate al cabalinelor, eliberând

<sup>19</sup> Aparat radio destinat a răspunde unei impulsii radar. (<engl. *transponder*, fr. *transpondeur*)

pentru crescător cât și pentru cumpărător documentele de proveniență care atestă originea recunoscută pe plan național și internațional. Prin urmare, ea rămâne entitatea care înregistrează, atestă și omologhează performanțelor cailor de rasă, colaborând cu asociațiile de crescători de cai, cu federațiile și alte forme de organizare în scopul dezvoltării activității hipice. Ca și autoritate promoatoare a valorile cabalinelor de rasă va desfășura activități de promovare a reproducției celor mai valoroase exemplare pe rase, indiferent de sectorul din care provin, privat ori de stat, va coordona activitatea de cercetare științifică în domeniu, va publica anual sau ori de câte ori este necesar Cartea Crescătoriei Naționale<sup>20</sup>, catalogul armăsarilor pepinieri<sup>21</sup> pentru rasele existente în țară, va centraliza datele genealogice și de reproducție, va furniza la cerere materiale informative de specialitate, va stabili și autoriza la propunerea scrisă a proprietarilor de cai forma pentru însemnele dangalelor<sup>22</sup> și denumirile de crescătorii, asigurând astfel individualizarea cabalinelor de rasă prin acest sistem, cât și prin implantarea de microcipuri, tatuare ori alte mijloace de individualizare permanentă.

Din gama de atribuții de avizare agenția emite avize pentru organizarea și sprijinirea schimburilor și implicit achiziționarea de genitori de valoare deosebită, asigurând astfel progresul genetic al populațiilor indigene de cabaline de rasă și implicit necesitatea și oportunitatea importului de material seminal de la armăsari de mare valoare, conform standardelor legislative în vigoare. Este implicată în întocmirea graficului de susținere a probelor de calificare și al lucrărilor de clasare la propunerea scrisă a hergheliilor și asociațiilor de crescători de cabaline pe rase, colaborând astfel cu organisme hipice internaționale în vederea schimbului de informații și organizări de acțiuni comune.

Este entitatea care eliberează prin inspectorii zonali carnetul de identitate pentru fiecare exemplar de cabalină până la vârsta de 6 luni, fiind obligatorie eliberarea acestuia, monitorizând totodată prin aceștia datele privind monta, gestația și exemplarele cabalinelor obținute astfel.

<sup>20</sup> Conform art. 6 lit. h din Legea nr. 389/2005 sintagma se referă la documentul oficial în care se înregistrează datele privind originea, producții și performanțele cabalinelor de rasă în vederea publicării

<sup>21</sup> Conform art. 6 lit. j din Legea nr. 389/2005 sintagma se referă la mascul de rasă, evaluat de Comisia Națională de Clasare și Evaluare a Cabalinelor ca purtător de progres genetic, autorizat pentru reproducție și la efectivul de iepe din categoria Herghelia Națională

<sup>22</sup> Însemne folosite la individualizarea cailor, conform art. 6 lit. k din Legea nr. 389/2005; **DANGĂ**, *dangale*, s. f. Semn (literă, cifră) făcut cu fierul roșu sau cu substanțe corosive pe pielea cailor sau a vitelor, pentru a le identifica. – Din tc.**danga**, cu trimitere la DEX

Prin departamentul central este entitatea publică care soluționează eventualele contestații legate de activitatea Comisiei Naționale de Clasare și Evaluare a Cabalinelor de Rasă sau privind eliberarea documentelor de origine.

Tot din gama sa de atribuții publice face parte elaborarea criteriilor de bonitare<sup>23</sup> și clasare specifice pentru fiecare rasă, asigurând desfășurarea lucrărilor de clasare cu recomandarea celor mai bune împerecheri posibile la solicitarea proprietarilor, atestă și omologhează rezultatele lucrărilor de clasare și calificare având și activități de îndrumare și acordare de asistență asociațiilor de crescători de cai de rasă în vederea afilierei acestora la asociații internaționale de profil.

Rămâne autoritatea de avizare atât a funcționării hergheliilor, a asociațiilor de crescători de cabaline pe rase, a punctelor de recoltare a spermei și de inseminare artificială, a importurilor și exporturilor vizând aspectele tehnice cu privire la cabaline de reproducție și de material seminal, acest ultim aviz fiind dat împreună cu alte entități abilitate de Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale.

Ca și structură agenția în întreaga sa organigramă este definită de o concepție unitară în sistem piramidal, pe principiul teritorial având autonomie proprie și următoarele organe de conducere:

- ✓ consiliul director format din specialiști reprezentanți ai instituțiilor statului și organizațiilor, asociațiilor implicate în activitatea de creștere, ameliorare și calificare a cabalinelor;

- ✓ departamentul central de coordonare tehnică și administrativă a celor 10 centre regionale;

- ✓ centrele regionale lipsite de personalitate juridică constituite, de regulă, pe lângă herghelii ori depozite de armăsari<sup>24</sup> și susținute financiar și implicit subordonate ierarhic departamentului central al agenției cu un personal format dintr-un inspector zonal, un medic veterinar și cadre auxiliare.

**Agenția Națională pentru Pescuit și Acvacultură (ANPA)** este înființată în temeiul Legii nr. 192/2001 privind resursele acvatice vii, pescuitul și acvacultura care are rolul de a elabora și a implementa strategiile și politicile privind administrarea și protejarea resurselor acvatice vii existente în apele maritime și continentale, va administra în

<sup>23</sup> Conform art. 6, lit. m din Legea nr. 389/2005, sintagma se referă la activitatea de apreciere a calităților fenotipice și genetice ale unui individ

<sup>24</sup> Conform art. 6, lit. g din Legea nr. 389/2005, sintagma se referă la unitate de elită specializată pentru întreținerea armăsarilor de montă publică în extrasezon

egală măsură amenajările piscicole și piața produselor pescărești, având caracterul unui organ de specialitate aflat în subordinea Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Rurale, fiind finanțată integral de la bugetul de stat.

Ca și atribuții și responsabilități aceasta elaborează strategia și politicile necesare în domeniul pescuitului și acvaculturii, coordonează totodată și monitorizează activitatea de pescuit și acvacultură, stabilind metodologia de evaluare a resurselor acvatice vii și implicit cotele anuale admisibile de pescuit, ținând în acest sens și un registru al unităților de producție din acvacultură având abilitatea legală de a aproba prețurile de pornire a licitației pentru concesionarea resurselor acvatice vii și a terenurilor pe care sunt amplasate amenajările piscicole propuse de Compania Națională de Administrare a Fondului Piscicol.

Ca și atribuții cu conotații legislative este instituția abilitată să elaboreze proiecte de reglementări în domeniul pescuitului și protecției resurselor acvatice vii, cu respectarea obligațiilor asumate de România prin acorduri de aderare la convențiile și organisme internaționale. Tot din această perspectivă va desfășura activități de control privind respectarea standardelor legislative impuse în domeniu prin inspecția piscicolă. Alături de registrul de evidență al producătorilor de acvacultură ține și o evidență a navelor și a ambarcațiunilor de pescuit într-un catalog unic denumit "fișier". În vederea îndeplinirii atribuțiilor de control și monitorizare, cât și de promovare a acvaculturii colaborează cu ministerele și organele de specialitate, cu autoritățile administrației publice locale și implicit cu organisme interne și internaționale implicate în activitatea de pescuit și acvacultură. Joacă un rol important în coordonarea și monitorizarea privatizării societăților comerciale cu profil piscicol, cât și în concesionarea terenurilor pe care sunt amplasate amenajările piscicole existente în portofoliul Companiei Naționale de Administrare al Fondului Piscicol.

Ca și structură organizatorică agenția este condusă de un președinte cu rang de director general, numit prin ordinul ministrului Agriculturii și Dezvoltării Rurale, care coordonează un personal format în egală măsură din funcționari publici și angajați contractuali. În subordinea agenției, o altă entitate publică este Compania Națională de Administrare a Fondului Piscicol, care prin prisma dispozițiilor cuprinse de art. 7 indice 8 din O.U.G. nr. 69/2004 care se substituie în drepturile și obligațiile rezultate din contractele încheiate de A.D.S. cu agenți contractanți ce dețin în exploatare sau în administrare amenajări piscicole. Totodată, această companie preia cu titlu gratuit toate acțiunile pe care A.D.S-ul le deține la

societățile comerciale cu profil piscicol, precum și terenurile deținute de aceasta aflate sub luciul de apă, transmiterea patrimoniului realizându-se pe baza unui protocol de predare-preluare aprobat prin ordinul ministrului Agriculturii și Dezvoltării Rurale. Noua companie, ca și atribuții, va aplica strategia națională privind protejarea resurselor acvatice vii și exploatarea durabilă a acestora, asumându-și răspunderea de modul de gestionare și implementare a acesteia, va fi mandată să privatizeze societățile comerciale cu profil piscicol și implicit să concesioneze terenurile cu amenajări piscicole și resursele acvatice vii din bazinele piscicole naturale cu apartenență la domeniul public sau privat al statului, propunând agenției în acest sens prețurile de pornire la licitațiile specifice.

**Oficiul Național al Viei și Vinului (ONVV)** este entitatea care alături de Inspekția de Stat pentru Control Tehnic Vitivinicol și Oficiul Național al Denumirilor de Origine pentru Vinuri și alte Produse Vitivinicole (O.N.D.O.V.), raportat la dispozițiile cuprinse în Capitolul III din Legea nr. 67/1997, are atribuții legate de orientarea activităților în domeniul viticulturii și vinificației, precum și a îndrumării și implicit controlului tehnic de specialitate în vederea realizării producției vitivinicole.

Astfel, acesta este un organism specializat cu caracter tehnico-științific aflat în subordinea directă a Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Rurale, având personalitate juridică și ca panel de activități abilitate prin actul normativ anterior menționat realizarea de norme standard în vederea desfășurării activității din domeniul viticulturii și vinificației, fundamentate pe studii și analize și pe propuneri de strategii de dezvoltare a domeniului. În acest scop, va aviza lucrările de delimitare a arealelor viticole, va zona soiurile de viță de vie, va stabili tipurile de vin și implicit a altor produse pe bază de must și vin autorizate a fi produse, inclusiv a celor cu denumire de origine cât și a altor lucrări privind dezvoltarea sectorului vitivinicol. Este entitatea publică care își dă avizul pentru normele tehnice prin care se stabilesc condițiile de cultură a viței de vie și de producere a vinurilor și altor produse vitivinicole cu denumire de origine, inițiind totodată și sprijinind în același timp acțiuni de promovare a domeniului la manifestări naționale și internaționale și implicit menținerea legăturilor României cu organisme internaționale de specialitate.<sup>25</sup>

Oficiul Național al Denumirilor de Origine pentru Vinuri și alte Produse Vitivinicole (O.N.D.O.V.) este reglementat ca și organism

<sup>25</sup> Art. 34 din Legea nr. 67/1997

specializat al Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Rurale, cu personalitate juridică, având ca și obiect de activitate eliberarea documentelor necesare atestării calității produselor vitivinicole cu denumire de origine și controlul respectării prevederilor acestora înainte de comercializare. De asemenea, are rolul de a iniția și promova acțiuni destinate protecției denumirilor de origine a produselor vitivinicole pe plan național și internațional.<sup>26</sup> Este o instituție de stat din [România](#), înființată în anul [2002](#), ca organism specializat cu caracter tehnico-științific, având personalitate juridică și funcționând în subordinea [Ministerului Agriculturii, Pădurilor și Dezvoltării Rurale](#).

ONVV are rolul de a asigura fundamentarea politicii de realizare și dezvoltare a producției vitivinicole, de a contribui la elaborarea reglementărilor vitivinicole, de a sprijini pe plan național filiera vitivinicolă și de a dezvolta relațiile internaționale din acest domeniu. Participă la elaborarea de proiecte de legi, acte normative, strategii și politici în domeniul viticulturii și vinificației. De asemenea, ONVV avizează normele tehnice privind stabilirea condițiilor de cultură a viței de vie și acordă premii pentru cele mai valoroase lucrări din domeniul viticulturii.

Inspecția de Stat pentru Controlul Tehnic Vitivinicol asigură respectarea standardelor legislative prevăzute de Legea nr. 67/1997 privind producția de vinuri, de struguri, de alte produse vitivinicole, inclusiv a celor cu denumire de origine, asigurând respectarea parametrilor legali de înființare și defrișare a plantațiilor de vii, a practicilor și a tratamentelor admise în procesul de producere a vinurilor și a altor produse vitivinicole pe baza controlului analitic prin intermediul laboratoarelor autorizate. Va exercita totodată controlul tehnic în toate etapele de producere a acestora și implicit va putea executa expertize tehnice și analize în domeniul realizării producției de struguri, vinuri și alte produse vitivinicole.<sup>27</sup>

**Agenția pentru Finanțarea Investițiilor Rurale (AFIR)** este înființată în baza prevederilor legale cuprinse de O.U.G. nr. 41/2014 prin reorganizarea Agenției de Plăți pentru Dezvoltare Rurală și Pescuit. Necesitatea acestei reorganizări a izvorât din obligațiile asumate de România în cadrul tratatului de aderare la Uniunea Europeană legate în mod direct de necesitatea implementării regulamentului UE nr. 1306/2013

<sup>26</sup> Art. 35 din Legea nr. 67/1997

<sup>27</sup> Art. 33 din Legea nr. 67/1997

al Parlamentului European și Consiliului Uniunii Europene din 17.12.2013 privind finanțarea, gestionarea și monitorizarea politicii agricole comune.

Scopul agenției l-a constituit de la data înființării ei implementarea tehnică și financiară a Fondului European pentru Agricultură și Dezvoltare Rurală. Ca și structură este condusă de un director general numit prin ordin de ministru, ca urmare a promovării concursului organizat în condițiile legii, care angajează și reprezintă agenția în relațiile cu persoanele fizice ori juridice și implicit în fața instanțelor judecătorești. În activitatea sa, directorul este secondat de 3 directori generali adjuncți numiți prin decizia acestuia pe baza promovării la rândul lor a concursului legal organizat, unul răspunzând de active fizice și plăți directe, altul de infrastructură, leader și investiții non agricole și al treilea de zona de plăți și implicit administrativă, atribuțiile lor fiind prevăzute în regulamentul de organizare și funcționare al agenției cât și în manuale de proceduri aprobate prin ordinul ministrului Agriculturii și Dezvoltării Rurale.

Ca și structură este axată pe 8 centre regionale fără personalitate juridică arondate județelor constituite în jurul regiunilor de dezvoltare organizate potrivit dispozițiilor Legii nr. 315/2004 privind dezvoltarea regională și destinate finanțării investițiilor rurale. Excepție de la această regulă este reprezentată de Centrul Regional pentru Finanțarea Investițiilor Rurale 8 București-Ilfov care are arondate ca și județe Ilfov, Călărași, Ialomița și municipiul București.

Astfel, agenția ca și paletă de atribuții primește cereri de finanțare întocmite de potențialii beneficiari ai proiectelor finanțate de FEADR, verifică dacă acestea întrunesc criteriile de eligibilitate și de selecție, întrunesc cerințele, selectează proiectele eligibile, stabilesc obligațiile contractuale pentru beneficiarii cererilor și implicit a proiectelor aprobate, verificând în teren conformitatea atât înainte cât și după aprobare, realizează acțiuni care au drept scop promovarea, comunicarea, informarea și controlul în scopul bunei derulări a proiectelor finanțate prin FEADR, raportează progresul înregistrat privind absorbția fondurilor. Ca și autoritate care aprobă aceste cereri de finanțare are competențe jurisdicționale asupra beneficiarilor proiectelor finanțate prin FEADR după efectuarea plății pentru a stabili dacă sunt respectate în continuare criteriile de eligibilitate și condițiile avute în vedere la aprobarea finanțării.

Agenția exercită un rol activ în elaborarea documentelor programatice aferente perioadei 2021-2027 pentru gestionarea fondurilor europene pentru agricultură și dezvoltare rurală participând la grupurile de lucru care au acest rol. Totodată are acces la baza de date comună pentru derularea fondurilor europene pentru agricultură și dezvoltare rurală având

dreptul de a stabili o bază de date cu prețuri de referință pentru bunuri, mașini, utilaje, echipamente specializate, servicii și cu standarde de cost pentru lucrări care se utilizează în cadrul programului național de dezvoltare rurală 2014-2020, acordând în acest sens sprijinul necesar autorității de management pentru PNDR.

### **Aspecte teoretice și practice privind răspunderea penală a funcționarilor publici din cadrul instituțiilor subordonate MADR ului.**

În prezent, actualul cod penal reglementează în Titlul V subtitulatura “Infrațiuni de corupție și de serviciu”, faptele penale cărora se circumscriu ca subiect activ funcționarul public.

Titlul este structurat în două capitole, capitolul I – Infrațiuni de corupție (art. 289-art.294 C.pen) și capitolul II – Infrațiuni de serviciu (art. 295-art. 309 C.pen.).

1. Infrațiunea de abuz în serviciu reglementată de art. 297 C.pen. (art. 246 Vechiul C.penal – Abuzul în serviciu contra intereselor persoanelor, art. 247, art. 248 Codul penal de la 1969)

Este definită în actualul cod ca fiind:

*(1) Fapta funcționarului public care, în exercitarea atribuțiilor de serviciu, nu îndeplinește un act sau îl îndeplinește în mod defectuos și prin aceasta cauzează o pagubă ori o vătămare a drepturilor sau intereselor legitime ale unei persoane fizice sau ale unei persoane juridice se pedepsește cu închisoarea de la 2 la 7 ani și interzicerea exercitării dreptului de a ocupa o funcție publică.*

*(2) Cu aceeași pedeapsă se sancționează și fapta funcționarului public care, în exercitarea atribuțiilor de serviciu, îngrădește exercitarea unui drept al unei persoane ori creează pentru aceasta o situație de inferioritate pe temei de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, orientare sexuală, apartenență politică, avere, vârstă, dizabilitate, boală cronică necontagioasă sau infecție HIV/SIDA.*

În actuala reglementare textul art. 297 alin.1 c.pen. a absorbit în egală măsură fapta de abuz în serviciu contra intereselor persoanelor incriminată de vechiul art. 246 și fapta de abuz în serviciu contra intereselor publice incriminate de vechiul art. 248 C.pen.

Din perspectiva laturii subiective a acestor fapte penale absorbite de art. 297 alin.1 c.pen. nu sesizăm o schimbare, forma de vinovăție specifică fiind cea a intenției directe. Nuanțele suplimentare ale textului de lege vizează latura obiectivă care îți menține atât conținutul omisiv cât și cel comisiv cu următoarele precizări:



- se uzitează de către legiuitor expresia de drepturi sau interese legitime în loc de interese legale; deși la o primă analiză a textului schimbarea nu este una majoră apreciem că sintagma legitimității în locul legalității conferă o mai bună protecție drepturilor și libertăților fundamentale nereferindu-se doar la cele protejate prin texte legale.

- ca egalitate de tratament, între interesul public și cel privat, abuzul în serviciu este sancționat în egală măsură atât dacă partea vătămată este o persoană juridică privată sau publică; în vechiul text art. 248 C.pen. viza în mod expres protejarea intereselor publice.

- din perspectiva regimului juridic sancționator are loc o creștere a minimumului și maximumului pedepsei cu închisoarea, este de la 2 la 7 ani cu aplicarea unei pedepse complementare constând în interzicerea exercitării dreptului de a ocupa o funcție publică.

- Abuzul în serviciu în forma reglementată de art. 297 alin. (2) absoarbe vechiul abuz în serviciu prin îngădirea unor drepturi sancționat de art. 247 C.pen., faptă penală care din perspectiva conținutului constitutiv rămâne neschimbată, cu precizarea că regimul sancționator este înăsprit.

Această formă de abuz în serviciu reflectă un mijloc de garantare procesuală în ce privește protecția efectivă a drepturilor și libertăților fundamentale pe criterii de discriminare.

Punctăm faptul că în cazuistica CEDO<sup>28</sup> se statuează că nu putem vorbi de o discriminare în exercițiul drepturilor și libertăților garantate de convenție, printr-o reglementare diferită a acestora de la stat la stat, ci doar dacă în ce privește modul de aplicabilitate a reglementărilor apar situații analoge sau comparabile cu un tratament diferențiat fără o justificare obiectivă.

Tocmai de aceea Curtea consideră rezonabil ca statele părți ale Convenției să beneficieze de o anumită marjă de apreciere și instituirea unor criterii etalon pentru a determina dacă și în ce măsură diferențele dintre situații analoge sau comparabile sunt de natură să justifice distincțiile de tratament juridic aplicabile<sup>29</sup>.

În ce privește aplicabilitatea criteriilor în practica judiciară totul depinde de circumstanțele concrete ale fiecărei cauze, de domeniul

<sup>28</sup> Cauza Carson și alții c. Regatul Unit hotărârea din 4.11.2009; Cauza McMichael c. Regatului Unit hotărârea din 24.02.1995, ambele publicate în C. Bârsan – Convenția Europeană, p. 962-963

<sup>29</sup> *Tudorel Toader*, Noul Cod penal, Noucl Cod procedură penală, Ed. Hamangiu, București, 2015, p. 157

respectiv contextul din discuție, nefiind suficientă legitimitatea scopului în lipsa unui raport rezonabil de proporționalitate între mijloacele folosite și acesta.

## 2. Infrațiunea de neglijență în serviciu prevăzută de art. 298

C.pen.

(art. 249 alin. (1) Codul penal de la 1969)

Este definită ca fiind:

*“Încălcarea din culpă de către un funcționar public a unei îndatoriri de serviciu, prin neîndeplinirea acesteia sau prin îndeplinirea ei defectuoasă, dacă prin aceasta se cauzează o pagubă ori o vătămare a drepturilor sau intereselor legitime ale unei persoane fizice sau ale unei persoane juridice, se pedepsește cu închisoare de la 3 luni la 3 ani sau cu amendă.”*

Raportat la modul în care legiuitorul definea infrațiunea de neglijență în serviciu în Vechiul cod penal se înregistrează un progres prin faptul că se pune egalitate între vătămarea drepturilor sau intereselor legitime a unei persoane juridice publice sau private, în acord cu principiul constituțional că dreptul de proprietate trebuie protejat indiferent de titularul său.

În acest context, reminiscențele protejării suplimentare a proprietății de stat din vechiul regim socialist dispar.

Din perspectiva sistemului sancționator se observă o creștere a limitelor de pedeapsă, minimumul de la o lună fiind ridicat la 3 luni, iar maximumul de la 2 ani la 3 ani. Sancțiunea alternativă a amenințării penale se menține.

Ca tehnică legislativă se renunță la circumstanța agravantă generată de consecințele deosebit de grave, reglementate până în prezent în cadrul textului de lege definitiv al faptei penale, preferându-se introducerea unui articol separat, în speță art. 309 denumit faptele care au produs consecințe deosebit de grave, ce au ca sistem sancționator majorarea limitelor de pedeapsă cu jumătate din limitele speciale ale pedepsei prevăzute de lege.

Forma de vinovăție pentru acest tip de vinovăție pentru acest tip de infrațiune este culpa, iar conținutul său obiectiv este realizabil atât în modalitate omisivă cât și comisivă.

În schimb apreciem că dacă din ansamblul probator nu rezultă legătura de cauzalitate dintre conduita funcționarului public și prejudiciul efectiv suferit de partea vătămată nu ne aflăm în ipoteza juridică a unei conduite ilicite sancționată penal de legiuitor.

Ca o opinie personală, fundamentată pe cazuistica existentă apreciem că între culpa disciplinară și cea penală demarcația juridică este foarte fragilă și prin urmare ea trebuie atent analizată prin prisma ansamblului probator specific cercetării penale.

Tindem să credem în acest context, că s-ar impune derularea în paralel a cercetării penale cu procedura răspunderii disciplinare a funcționarului public pentru a se putea stabili dacă vorbim de o faptă penală sau de o faptă disciplinară.

3. *Infrațiunea prevăzută de art. 299 sub titulatura de “folosirea abuzivă a funcției în scop sexual” este o noutate legislativă fiind definită ca:*

(1) Fapta funcționarului public care, în scopul de a îndeplini, a nu îndeplini, a urgenta ori a întârzia îndeplinirea unui act privitor la îndatoririle sale de serviciu sau în scopul de a face un act contrar acestor îndatoriri, pretinde ori obține favoruri de natură sexuală de la o persoană interesată direct sau indirect de efectele acelu act de serviciu se pedepsește cu închisoarea de la 6 luni la 3 ani și interzicerea exercitării dreptului de a ocupa o funcție publică sau de a exercita profesia ori activitatea în executarea căreia a săvârșit fapta.

(2) Pretinderea sau obținerea de favoruri de natură sexuală de către un funcționar public care se prevalează sau profită de o situație de autoritate ori de superioritate asupra victimei, ce decurge din funcția deținută, se pedepsește cu închisoare de la 3 luni la 2 ani sau cu amendă și interzicerea exercitării dreptului de a ocupa o funcție publică sau de a exercita profesia sau activitatea în executarea căreia a săvârșit fapta.”

Forma avută în vedere de art. 299 alin.(1) C.pen, sancționează o conduită omisivă sau comisivă a funcționarului public care pretinde sau obține favoruri de natură sexuală de la o persoană interesată direct sau indirect de efectele acelu act de serviciu; regimul sancționator este cel al pedepsei cu închisoarea de la 6 luni la 3 ani corelată cu pedeapsa complementară a interzicerii exercitării dreptului de a ocupa o funcție publică sau de a exercita profesia ori activitatea în executarea căreia a săvârșit fapta.

Ca o formă agravantă, este sancționată fapta funcționarului public care pretinde sau obține favoruri de natură sexuală care se prevalează sau profita de o situație de autoritate ori de superioritate asupra victimei ce decurge din funcția deținută.

Observăm că, în această situație nu mai există scopul special al faptului că acordarea consimțită de favoruri sexuale este strâns legată de un folos direct sau indirect al persoanei care consimte.

Apreciem că, textul de lege penală sancționează modul în care se obține consimțământul pentru acordarea de favoruri sexuale, și anume printr-o constrângere morală.

Ne punem problema, în ce măsură poate exista un concurs ideal de infracțiuni între fapta de folosirea abuzivă a funcției în scop sexual incriminată de art. 299 alin.2 C.pen., forma comisivă a infracțiunii de *“obținere de favoruri de natură sexuală cu fapta de agresiune sexuală”* prevăzută de art. 219 alin.1 teza *“săvârșit prin constrângere cu o persoană pusă în imposibilitatea de a-și exprima voința”*

Discuția concursului ideatic sau ipoteza absorbirii acestei forme de agresiune sexuală în infracțiunea de folosirea abuzivă a funcției în scop sexual, forma obținerii de favoruri sexuale, prin prisma subiectului activ circumstanțiat, funcționarul public care prin prisma unei ierarhii administrative are ascendent de putere și de ce nu psihologic asupra victimei, rămâne deschisă atâta timp cât în Titlul X *“Întelesul unor termeni sau expresii în legea penală”* nu apare definiția penală de regulă extinsă a persoanelor puse în imposibilitatea de a-și exprima voința.

Dacă definiția penală nu excede categoria de persoane lipsite de capacitate de exercițiu avute în vedere de art. 43 din actualul C.civ.<sup>30</sup>, atunci nu putem vorbi de un concurs ideal de infracțiuni.

#### 4. Infracțiunea prevăzută de art. 300 sub titulatura de uzurparea funcției este definită ca:

*“Fapta funcționarului public care, în timpul serviciului, îndeplinește un act ce nu intră în atribuțiile sale, dacă prin aceasta s-a produs una dintre urmările prevăzute în art. 297, se pedepsește cu închisoare de la unu la 5 ani sau cu amendă.”*

Precizăm că, legislația conexasă în materia este dată de dispozițiile art. 13<sup>2</sup> din Legea nr. 78/2000 pentru prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție<sup>31</sup>.

<sup>4</sup> Lipsa capacității de exercițiu - (1) În afara altor cazuri prevăzute de lege, nu au capacitate de exercițiu: a) minorul care nu a împlinit vârsta de 14 ani; b) interzisul judecătoresc.

<sup>31</sup> Publicată în M.of. nr. 219 din 18 mai 2000.

Apreciem că, această faptă penală se poate săvârși numai cu intenție directă ca formă de manifestare pe latura subiectivă a faptei penale, subiectul activ, funcționarul public conștientizând că îndeplinește un act ce nu intră în atribuțiile sale. Pentru a putea vorbi de conținutul obiectiv al faptei penale trebuie să producă pericolul social avut în vedere de legiuitor pentru încălcarea relațiilor de serviciu și anume producerea unei pagube ori a unei vătămări cu privire la drepturile sau interesele legitime a unei persoane fizice sau juridice.

Din perspectiva practicii judiciare, pentru a ne afla în ipoteza juridică avută în vedere de art. 300 C.pen. funcționarul public, nu trebuie să dețină o decizie sau orice formă de act administrativ de delegare de sarcini.

De asemenea apreciem că se poate vorbi de un concurs ideal de infracțiuni între fapta de uzurpare de funcții și cea de fals intelectual incriminată de art. 231 C.pen; în ipoteza juridică pe care o susținem, avem în vedere următoarea situație de fapt:

- Funcționarul public care semnează un act administrativ în lipsa unei delegări exprese și specific reglementate prin legea 215/2001 privind administrația publică locală și central sau alte reglementări special atestă în fals o calitate delegată pe care nu o are.

- În această situație actul administrativ intrând în circuitul civil și producând efecte juridice (exemplu: semnarea unei dispoziții de acordare a restituirii a unui imobil în natură în baza Legii 10/2001 de către unul dintre viceprimari în lipsa unei dispoziții de delegare a unor astfel de atribuții din partea primarului, titularul de drept; rezultă indubitabil că persoana îndreptățită la restitutie în integritate devenind proprietarul bunului în baza dispoziției semnate în fals de o persoană care a uzurpat funcția de demnitate publică deținută de primar în lipsa cunoașterii acestor aspect poate înstrăina bunul prin încheierea unui act de vânzare-cumpărare, element care marchează intrarea bunului și implicit a înscrisului falsificat în circuitul civil) putem vorbi că se săvârșește în concurs real și fapta de uz de fals incriminată de art. 323 C.pen.

Forma incriminată prin dispozițiile art. 13<sup>2</sup> din legea nr. 78/2000 are în vedere sancționarea infracțiunilor de abuz în serviciu sau de uzurpare a funcțiilor, dacă funcționarul public a obținut pentru sine sau pentru altul un folos necuvenit, limitele speciale ale pedepsei majorându-se cu o treime.

În această ipoteză legală este sancționat funcționarul public care are conduita incriminată de art. 297 C.pen., art. 298 C.pen, art. 300 C.pen, și care obține pentru sine foloase materiale indiferent de quantumul lor.

Aceste fapte penale atrag competența Direcției Naționale Anticorupție, ca structură cu personalitate juridică, în cadrul Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, prin reorganizarea Parchetului Național Anticorupție care are competențele stabilite în baza OUG 43/2002<sup>32</sup>.

Discuțăm de aplicabilitatea legii special în materia răspunderii funcționarului public, respectiv al Legii 78/2000, doar la situațiile în care titularul unei funcții publice, indiferent de modul în care a fost investit în cadrul autorităților publice sau instituțiilor publice săvârșește infracțiunile prevăzute la art. 289-art. 292 C.pen. cu scopul de a obține foloase pentru sine sau pentru altul.

5. Infracțiunea prevăzută de art.301 sub titulatura de conflictul de interese (reglementare anterioară art. 2531 CP 1969) este definite ca fiind:

*“(1) Fapta funcționarului public care, în exercitarea atribuțiilor de serviciu, a îndeplinit un act ori a participat la luarea unei decizii prin care s-a obținut, direct sau indirect, un folos patrimonial, pentru sine, pentru soțul său, pentru o rudă ori pentru un afin până la gradul II inclusiv sau pentru o altă persoană cu care s-a aflat în raporturi comerciale ori de muncă în ultimii 5 ani sau din partea căreia a beneficiat ori beneficiază de foloase de orice natură, se pedepsește cu închisoarea de la unu la 5 ani și interzicerea exercitării dreptului de a ocupa o funcție publică.*

*(2) Dispozițiile alin. (1) nu se aplică în cazul emiterii, aprobării sau adoptării actelor normative.”*

Pe marginea acestui text de lege Curtea Constituțională a României a admis excepția de neconstituționalitate și a constatat că sintagma „raporturi comerciale” din cuprinsul dispozițiilor art.301 alin.(1) din Codul penal este neconstituțională.

Se reține faptul că noțiunea de „raport comercial” nu mai este expres definită prin legislația în vigoare, împrejurare ce lipsește de claritate și previzibilitate sintagma cuprinsă în norma penală și care este de natură a împiedica determinarea exactă a conținutului constitutiv al infracțiunii de conflict de interese. Această lipsă de claritate și previzibilitate a sintagmei „raporturi comerciale” din cuprinsul dispozițiilor art.301 alin.(1) din Codul penal contravine principiului legalității incriminării, prevăzut la art.1 din Codul penal și la art.7 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, și, în consecință,

<sup>32</sup> Cu modificările publicate în M.Of. Nr. 515/14.08.2013

dispozițiilor *art.1 alin.(5) din Constituție*, precum și libertății individuale, drept fundamental prevăzut de *art.23 din Constituție*.

De asemenea, în baza aceleiași decizii luate la data de 6 octombrie 2015, cu unanimitate de voturi, Curtea a admis excepția de neconstituționalitate și a constatat că sintagma „*ori în cadrul oricărei persoane juridice*” din cuprinsul dispozițiilor *art.308 alin.(1) din Codul penal* cu raportare la *art.301 din Codul penal* este neconstituțională.

Referitor la incriminarea faptelor de conflict de interese, Curtea a reținut că aceasta are ca scop, pe de o parte, sancționarea penală a funcționarului public care, în mod conștient și deliberat, își satisface interesele personale prin îndeplinirea atribuțiilor publice, și, pe de altă parte, înlăturarea oricăror suspiciuni cu privire la conduita persoanelor care exercită o funcție publică sau care prestează un serviciu public.

În concluzie s-a conchis că incriminarea conflictului de interese în mediul privat nu poate fi justificată, întrucât valoarea socială ocrotită prin incriminarea infracțiunii de conflict de interese o constituie asigurarea corectitudinii și integrității exercitării atribuțiilor de către funcționarul public astfel cum acesta este definit la *art.175 din Codul penal*.

Prin urmare, Curtea a considerat că prin dispozițiile *art.308 alin.(1) din Codul penal*, se sancționează infracțiunea de conflict de interese în mediul privat, aceasta reprezentând o încălcare nejustificată a libertății economice și a dreptului la muncă al persoanelor care exercită, permanent ori temporar, cu sau fără o remunerație, o însărcinare de orice natură în cadrul oricărei persoane juridice, drepturi fundamentale prevăzute la *art.41 alin.(1) și art.45 din Constituție*.<sup>33</sup>

*6. Infracțiunea prevăzută de art. 302 sub titulatura de violarea secretului corespondenței definită ca fiind:*

*“(alin.1) Deschiderea, sustragerea, distrugerea sau reținerea, fără drept, a unei corespondențe adresate altuia, precum și divulgarea fără drept a conținutului unei asemenea corespondențe, chiar atunci când aceasta a fost trimisă deschisă ori a fost deschisă din greșeală, se pedepesc cu închisoare de la 3 luni la un an sau cu amendă.*

*(alin. 2) Interceptarea, fără drept, a unei convorbiri sau a unei comunicări efectuate prin telefon sau prin orice mijloc electronic de comunicații se pedepsește cu închisoare de la 6 luni la 3 ani sau cu amendă.*

<sup>33</sup> <https://www.ccr.ro/noutati/COMUNICAT-DE-PRES-176> consultat la data de 8.10.2015

*(alin. 3) Dacă faptele prevăzute în alin. (1) și alin. (2) au fost săvârșite de un funcționar public care are obligația legală de a respecta secretul profesional și confidențialitatea informațiilor la care are acces, pedeapsa este închisoarea de la unu la 5 ani și interzicerea unor drepturi.*

*(alin. 4) Divulgarea, difuzarea, prezentarea sau transmiterea, către o altă persoană sau către public, fără drept, a conținutului unei convorbiri sau comunicări interceptate, chiar în cazul în care făptuitorul a luat cunoștință de aceasta din greșeală sau din întâmplare, se pedepsește cu închisoare de la 3 luni la 2 ani sau cu amendă.*

*(alin. 6) Deținerea sau confecționarea, fără drept, de mijloace specifice de interceptare ori de înregistrare a comunicațiilor se pedepsește cu închisoare de la 3 luni la 2 ani sau cu amendă<sup>34</sup>.*

Sunt prevăzute ca fiind cauze de dezincriminare a faptei penale (art. 302 alin.5 C.pen.) de violarea secretului corespondenței următoarele ipoteze juridice:

a) dacă făptuitorul surprinde săvârșirea unei infracțiuni sau contribuie la dovedirea săvârșirii unei infracțiuni;

b) dacă surprinde fapte de interes public, care au semnificație pentru viața comunității și a căror divulgare prezintă avantaje publice mai mari decât prejudiciul produs persoanei vătămate.

Din punctul de vedere al autorului, ipotezele reglementate de art. 3012 alin.(1), (2) și (4) C.pen. pot fi săvârșite de orice persoană și nu numai de angajatul unui serviciu public sau privat de curierat, telefonie fixă, telefonie mobilă. Se are în vedere de legiuitor în aceste ipoteze acel funcționar definit de art. 175 alin.(2) C.pen.

Ca o formă agravată reflectată într-un regim sancționator mai grav (pedeapsa cu închisoare de la 1 la 5 ani însoțită de pedeapsa complementară a interzicerii unor drepturi) este prevăzută fapta de violare a secretului corespondenței săvârșită în modalitatea avută în vedere de art. 302 alin. (1) și alin. (2) C.pen. de un funcționar public care are obligația legală de a respecta secretul profesional și confidențialitatea informațiilor la care are acces.

### 7. Infracțiunea prevăzută de art. 303 sub titulatura de divulgarea informațiilor secrete de stat, fiind definită ca:

*“(1) Divulgarea, fără drept, a unor informații secrete de stat, de către cel care le cunoaște datorită atribuțiilor de serviciu, dacă prin*

<sup>34</sup> Alin. (6) al art. 302 este reprodus astfel cum a fost modificat prin art. 245 pct. 29 din Legea nr. 187/2012



*aceasta sunt afectate interesele unei persoane juridice dintre cele prevăzute în art. 176, se pedepsește cu închisoarea de la 2 la 7 ani și interzicerea exercitării unor drepturi.*

*(2) Deținerea, fără drept, în afara îndatoririlor de serviciu, a unui document ce conține informații secrete de stat, dacă poate afecta activitatea uneia dintre persoanele juridice prevăzute în art. 176, se pedepsește cu închisoare de la 3 luni la 2 ani sau cu amendă.*

Se prevede ca o cauză de nepedepsire restituirea documentului ce conține informații secrete de stat, care poate afecta activitatea uneia dintre persoanele juridice prevăzute în art. 176<sup>35</sup>, de către persoana care îl deține organului sau instituției emitente.

Apreciem că, este o infracțiune care în toate formele sale se săvârșește cu intenție direct iar valoarea socială protejată este securitatea statului atâta timp cât documentele vizate sunt documente care conțin secrete de stat<sup>36</sup>.

*8. Infracțiunea prevăzută de art.304 sub titulatura de divulgarea informațiilor secrete de serviciu sau nepublice (reglementare anterioară art. 298 CP 1969)<sup>37</sup>, fiind definită ca:*

*“(1) Divulgarea, fără drept, a unor informații secrete de serviciu sau care nu sunt destinate publicității, de către cel care le cunoaște datorită atribuțiilor de serviciu, dacă prin aceasta sunt afectate interesele sau activitatea unei persoane, se pedepsește cu închisoare de la 3 luni la 3 ani sau cu amendă.*

*(2) Divulgarea, fără drept, a unor informații secrete de serviciu sau care nu sunt destinate publicității, de către cel care ia cunoștință de acestea, se pedepsește cu închisoare de la o lună la un an sau cu amendă.*

*(3) Dacă, urmare a faptei prevăzute în alin. (1) și alin. (2), s-a săvârșit o infracțiune împotriva investigatorului sub acoperire, a martorului protejat sau a persoanei incluse în Programul de protecție a martorilor, pedeapsa este închisoarea de la 2 la 7 ani, iar dacă s-a comis*

<sup>35</sup> Se referă la autoritățile publice, instituțiile publice sau alte persoane juridice care administrează sau exploatează bunurile proprietate publică

<sup>36</sup> OMJ nr. 1953/C/2015 privind - Ghidul de clasificare a informațiilor secrete de stat și secrete de serviciu emise de ANP și unitățile subordonate, publicat în M. Of. nr. 584 din 4 august 2015

<sup>37</sup> Legislație conexă - art. 20 din Legea nr. 682/2002- privind protecția martorilor, publicată în M.Of. Partea I nr. 964 din 28/12/2002.

*cu intenție o infracțiune contra vieții, pedeapsa este închisoarea de la 5 la 12 ani.”*

Din punctual nostru de vedere, prin incriminarea faptei prin dispozițiile art. 304 C.pen. se sancționează divulgarea unor informații care nu fac parte din categoria secretelor de stat ci din cea a secretelor de serviciu sau care nu sunt destinate publicității.

Ca o formă agravată, în ipoteza art. 304 alin.3 C.pen. este sancționat mai aspru persoana care ca urmare a divulgării secretelor de serviciu a facilitat săvârșirea unor infracțiuni împotriva investigatorului sub acoperire, a martorului protejat sau a persoanei incluse în programul de protecție a martorilor.

În forma avută în vedere de art. 304 alin.1 C.pen. se pedepsește divulgarea fără drept a unor informații secrete de serviciu sau care nu sunt destinate publicității, subiect activ fiind persoana care avea acces la ele în baza atribuțiilor de serviciu, numai dacă au adus o vătămare efectivă intereselor sau activității unei persoane.

Dacă facem o comparație analogică între conduita sancționată de art. 303 alin.1 C.pen. și cea prevăzută de art. 304 alin.1 C.pen., constatăm că prima incriminare protejează interesele unei persoane juridice publice sau de stat în timp ce art. 304 alin.1 C.pen vizează protejarea intereselor sau activității oricărei persoane, formulare care are în vedere atât persoana fizică cât și cea juridică privată sau publică.

*9. Infracțiunea prevăzută de art. 305 sub titulatura de neglijența în păstrarea informațiilor (reglementare anterioară art. 252 CP 1969) fiind definită ca:*

*(1) Neglijența care are drept urmare distrugerea, alterarea, pierderea sau sustragerea unui document ce conține informații secrete de stat, precum și neglijența care a prilejuit altei persoane aflarea unei asemenea informații se pedepsesc cu închisoare de la 3 luni la un an sau cu amendă.*

*Legiuitorul a avut în vedere prin incriminarea unei astfel de fapte atât conduita sancționată prin dispozițiile prevăzute de art. 303 alin. (1) și art. 304 C.pen. cât și forma avută în vedere de art. 305 alin.(1) C.pen. săvârșită din culpa, motiv pentru care are un regim sancționator mai blând, pedeapsa închisorii de la 3 luni la un an.*

Din punctul nostru de vedere conduita ilicită sancționată de legiuitorul penal prin dispozițiile art.303 c.pen.nou-art.305 C.pen.nou pun

in discuție definirea următoarelor concepte, sau valori sociale protejate: *informații secrete de stat și informații secrete de serviciu sau nepublice.*

*Noțiunea de informație* în termeni generali poate include, în opinia autorului Marius Petroiu<sup>38</sup>, date, documente, obiecte sau activități.

Se constată o lipsă de preocupare a legiuitorului român de definirea a conceptului de informație, regăsindu-se definiții specifice stabilite într-un anumit context al legiferării. Această conduită ar fi explicabilă prin generozitatea termenului și utilizarea sa în arii foarte diferite.

O definiție care prezintă interes și din perspectiva incriminării penale este dată de H.G. nr.353/ 2002 pentru aprobarea Normelor privind protecția informațiilor clasificate ale Organizației Tratatului Atlanticului de Nord în România, respectiv în cadrul Anexei 1 lit.a). din Legea nr.423/2004 privind aderarea României la Acordul b dintre părțile la Tratatul Atlanticului de Nord pentru securitatea informațiilor, adoptat la Bruxelles la 6 martie 1997. Astfel informația este acea noțiune care poate fi comunicată în orice formă.

O definiție mai amplă este dată de art.15 lit.a din Legea nr.182/2002 privind informațiile clasificate, în care aceasta este definită ca fiind orice document, dată, obiect sau activitate, indiferent de suport, formă, mod de comunicare sau punere în circulație.

*10. Infracțiunea prevăzută de art. 306 sub titulatura de obținerea ilegală de fonduri (reglementare anterioară art. 9 alin. (1) și (3) din OUG nr. 64/2007)<sup>39</sup> fiind definită ca:*

*(1) Folosirea ori prezentarea de documente sau date false, inexacte ori incomplete, pentru primirea aprobărilor sau garanțiilor necesare acordării finanțărilor obținute sau garantate din fonduri publice, dacă are ca rezultat obținerea pe nedrept a acestor fonduri, se pedepsește cu închisoarea de la 2 la 7 ani.*

Legiuitorul sancționează și tentative în cazul acestei fapte penale. Apreciem că, forma de vinovăție specifică nu poate fi decât intenția direct, latura subiectivă fiind circumscrisă scopului obținerii pe nedrept de fonduri publice. În ipoteza în care s-ar urmări obținerea de foloase pentru

<sup>38</sup>M.Petroiu, Dreptul de acces la informațiile de interes public. De la litera Legii, la abuzul autorităților, Editura Hamangiu, București, 2014, p.6-p.29

<sup>39</sup>Legislație conexă- art. 18<sup>1</sup> din Legea nr. 78/2000 pentru prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție publicată în M.of. nr. 219 din 18 mai 2000

sine sau pentru altul ar deveni incidente dispozițiile art. 18<sup>1</sup> din Legea nr. 78/2000.

*11. Infracțiunea prevăzută de art. 307 sub titulatura de deturnarea de fonduri (art. 3021 alin(1) CP 1969)<sup>40</sup>*

*(1) Schimbarea destinației fondurilor bănești ori a resurselor materiale alocate unei autorități publice sau instituții publice, fără respectarea prevederilor legale, se pedepsește cu închisoarea de la unu la 5 ani.*

*(2) Cu aceeași pedeapsă se sancționează și schimbarea, fără respectarea prevederilor legale, a destinației fondurilor provenite din finanțările obținute sau garantate din fonduri publice.*

*Și în cazul acestei fapte penale tentative este pedepsibilă.*

Apreciem că textul are în vedere în această situație faptul că fondurile au fost obținute legal și au fost ulterior acestui moment deturnate de la destinația pentru care au fost aprobate.

Se constată că valoarea socială protejată rămâne fondurile publice și nu cele private, iar subiect activ al faptei penale poate fi orice persoană care are atribuții de manipulare a acestor fonduri. Din punctul nostru de vedere având în vedere dispozițiile legii nr.273 din 2006 privind finanțele publice locale nu poate fi decât un funcționar public sau un titular al unei funcții de demnitate publică precum primarul sau președintele Județului.

Forma de vinovăție în oricare dintre cele două modalități de săvârșire nu poate fi decât intenția : directă pentru conduita incriminată de art.307 alin.2 C.pen.. nou ; și poate fi și indirectă pentru forma sancționată de art.307 alin.1 C.pen. nou – dacă avem în vedere următoarea situație ipotetică: votarea de către consilierii locali sau județeni a schimbării destinației unor sume de bani primite din fondul de rezervă al Guvernului, primite cu o anumită destinație.

## **Concluzii**

Răspunderea juridică a funcționarului public *suis generis* este trasată de îndatoririle reglementate de art.430-450 din cadrul Codului Administrativ , respectiv Ordonanța de Urgență a Guvernului nr.57/2019 coroborat cu art.490 -511 din cadrul aceluiași cod care fundamentează

<sup>40</sup> Legislație conexă - art. 18<sup>2</sup> din Legea nr. 78/2000 pentru prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție (M.Of. nr. 219 din 18 mai 2000)

capitolul al VIII lea denumit Sancțiuni disciplinare și răspunderea funcționarilor publici. Astfel prin prisma art.490 alin.1 din actualul cod administrativ pot coexista pentru încălcarea cu vinovăție a îndatoririlor de serviciu răspunderea administrativă, civilă și penală, cea din urmă fiind cea mai gravă, aceasta fiind și motivul pentru care prezentul studiu s-a axat pe o prezentare succintă a posibilelor fapte penale în funcție de forma de vinovăție, intenție sau culpă care a avut în vedere evoluția reglementărilor în materie. Necesitatea instituirii acesteia rezultă prin prisma principiilor constituționale care creionează că statul se află în slujba cetățeanului și a interesului general. Culpă disciplinară atrage răspunderea administrativă disciplinara atrage în lumina situațiilor avute în vedere de dispozițiile art.492 alin.2 din codul administrativ: mustrarea scrisă, diminuarea drepturilor salariale cu 5-20% pe o perioadă de până la 3 luni, diminuarea drepturilor salariale cu 10-15% pe o perioadă de până la 1 an de zile, suspendarea dreptului de promovare pe o perioadă de 1 la 3 ani, retrogradarea într-o funcție publică de nivel inferior, pe o perioadă până la 1 an cu diminuarea corespunzătoare a salariului, cea mai gravă fiind destituirea din funcția publică, fapte disciplinare cu sancțiuni aferente care vor fi operate în cazierul administrativ al funcționarului public.

### Referințe bibliografice

1. M.Petroiu , *Dreptul de acces la informațiile de interes public.De la litera Legii, la abuzul autorităților*,Ed. Hamangiu,București,2014
2. T. Toader, *Noul Cod penal, Noul Cod procedură penală*, Ed. Hamangiu, București, 2015
3. T.Toader, *Drept penal român: partea specială*, Ediția a III-a, Casa de Editură și Presă Șansa, București, 1997
4. G.Antoniou, N.Volonciu, N.Zahariu, *Dicționar de procedură penală*, Ed. Științifică și Enciclopedică, București, 1988
5. I.Alexandru, *Administrația publică: teorii, realități, perspective*, Ed. Lumina Lex, București, 2001.
6. I.Gârbuleț, *Infrațiuni de corupție*, Ed. Universul Juridic , București, 2010
7. N. Giurgiu, *Drept penal general: doctrină, legislație, jurisprudență*, Ediția a II-a, Ed. Cantes, Iași, 2000
8. *Legea nr. 78/2000 pentru prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție -M.Of. nr. 219 din 18 mai 2000*

9. *Legea nr. 682/2002- privind protecția martorilor, publicată în M.Of. Partea I nr. 964 din 28/12/2002*
10. *Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției – M.Of. nr. 279 din 21 aprilie 2003*
11. *Legea nr. 192/2001 privind resursele acvatice vii, pescuitul și acvacultura*
12. *Legea nr. 389/16.12.2005 publicată în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 9/05.01.2006 și modificată prin Legea nr. 239/5.11.2009 publicată în Monitorul Oficial nr. 761/9.11.2009.*
13. *Legii nr. 139/2014 privind unele măsuri pentru reorganizarea Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Rurale*
14. *Cauza Carson și alții c. Regatul Unit hotărârea din 4.11.2009; Cauza McMichael c. Regatului Unit hotărârea din 24.02.1995, ambele publicate în C. Bârsan – Convenția Europeană*
15. *O.U.G. nr.57/2019 privind codul administrativ*
16. *O.U.G. nr. 41/2014 prin reorganizarea Agenției de Plăți pentru Dezvoltare Rurală și Pescuit.*
17. *OMJ nr. 1953/C/2015 privind - Ghidul de clasificare a informațiilor secrete de stat și secrete de serviciu emise de ANP și unitățile subordonate, publicat în M. Of. nr. 584 din 4 august 2015*

# LEGISLATIVE ASPECTS REGARDING THE TREATMENT OF POULTRY WITH ORGANIC ACIDS

## ASPECTE LEGISLATIVE PRIVIND TRATAREA CU ACIZI ORGANICI A CĂRNII DE PASĂRE

Carmen CREȚU<sup>1</sup>  
Ionel BONDOC<sup>2</sup>

### Abstract

**Introduction:** Food microbiology as a science in full development, has applications in many fields, but especially in food and the food industry. The study of microbiological aspects, of the transformations that take place during the processing of food products and the incidence of food poisoning, of microbiological origin, is of particular theoretical and practical interest and contributes to the creation of healthy products from a qualitative point of view and to maintaining the health of consumers.

**Objective of the study:** A new concept gaining more and more ground in recent years in the industry consists in the introduction of procedures that can remove and/or destroy pathogenic bacteria from the carcasses (for example, washing the carcasses or spraying them with organic acids or alkaline substances).

**Methods:** The study of the influence of acid, alkaline pH and temperature on the microflora of poultry carcasses was carried out during 2021-2022 on several ATCC strains. (American Type Culture Collection) In total, a number of 4 standardization strains were tested, in which the experiments described for the poultry carcasses were carried out, respecting both the contact time and the concentrations of some solutions used.

**Results:** To reduce the contamination we experimented with treating the wash water with sol acetic acid. 2%, and treatment with trisodium phosphate solution 10%, trying once to decrease the pH and then to increase and implicitly stop the development of microorganisms sensitive to an acid or alkaline pH. The combined effect of the low temperature (below 50C) and the acidity of the environment (pH 2.8) proved to be intensely bacteriostatic on the bacterial species monitored by us, namely *Escherichia coli*, ATCC 25922. From the studies we observed a significant reduction of of the microbiological indicator used, after treatment with acetic acid sol. 2%, but a weak logarithmic reduction in the case of trisodium phosphate sol.10%. The standardized strain ATCC 25922 was found to be much more sensitive than the strains found on refrigerated carcasses.

**Conclusions:** The effect of washing the carcasses in the slaughterhouse can be enhanced by the addition of some substances with a bactericidal effect to the water, a fact

<sup>1</sup> PhD, Associate Professor, University of Life Sciences, “Ion Ionescu de la Brad”, Iasi, cretucarmen@uaiasi.ro

<sup>2</sup> PhD, Associate Professor, University of Life Sciences, “Ion Ionescu de la Brad”, Iasi, bondoc\_mv@yahoo.com

also allowed in the European Union since the beginning of 2006. Compared to the strains isolated from the carcasses processed in the slaughterhouse, the ATCC strains used demonstrated a higher sensitivity increased at acid pH, but also at alkaline.

**Key words:** poultry carcasses, ATCC strains, pH.

**Introducere:** Microbiologia alimentară, ca știință în plină dezvoltare, are aplicații în multe domenii, dar mai ales în industria alimentară și în industria alimentară. Studiul aspectelor microbiologice, al transformărilor care au loc în timpul procesării produselor alimentare și al incidenței toxiinfecțiilor alimentare, de origine microbiologică, prezintă un interes teoretic și practic deosebit și contribuie la crearea unor produse sănătoase din punct de vedere calitativ și la menținerea sănătății consumatorilor.

**Obiectivul studiului:** Un nou concept care a câștigat tot mai mult teren în ultimii ani în industrie constă în introducerea unor proceduri care pot elimina și/sau distruge bacteriile patogene din carcase (de exemplu, spălarea carcaselor sau pulverizarea lor cu acizi organici sau substanțe alcaline).

**Metode:** Studiul influenței pH-ului acid, alcalin și a temperaturii asupra microflorei carcaselor de pasăre a fost realizat în perioada 2021-2022 pe mai multe tulpini ATCC. (American Type Culture Collection) În total, au fost testate un număr de 4 tulpini de standardizare, pe care au fost efectuate experimentele descrise pentru carcasele de pasăre, respectând atât timpul de contact, cât și concentrațiile unor soluții utilizate.

**Rezultate:** Pentru a reduce contaminarea s-a experimentat tratarea apei de spălare cu acid acetic solubil. 2%, și tratarea cu soluție de fosfat trisodic 10%, încercând o dată să scădem pH-ul și apoi să îl creștem și implicit să oprim dezvoltarea microorganismelor sensibile la un pH acid sau alcalin. Efectul combinat al temperaturii scăzute (sub 50C) și al acidității mediului (pH 2,8) s-a dovedit a fi intens bacteriostatic asupra speciei bacteriene monitorizate de noi, respectiv *Escherichia coli*, ATCC 25922. În urma studiilor efectuate am observat o reducere semnificativă a indicatorului microbiologic utilizat, după tratamentul cu solul de acid acetic. 2%, dar o reducere logaritmică slabă în cazul fosfatului trisodic sol.10%. Tulpina standardizată ATCC 25922 s-a dovedit a fi mult mai sensibilă decât tulpinile găsite pe carcasele refrigerate.

**Concluzii:** Efectul spălării carcaselor în abator poate fi sporit prin adăugarea în apă a unor substanțe cu efect bactericid, fapt permis și în Uniunea Europeană de la începutul anului 2006. Comparativ cu tulpinile izolate din carcasele prelucrate în abator, tulpinile ATCC utilizate au demonstrat o sensibilitate mai mare, crescută la pH acid, dar și la cel alcalin.

**Cuvinte-cheie:** carcase de păsări de curte, tulpini ATCC, pH.

## Introducere

La ora actuală pe plan mondial, carnea de pasăre ocupă poziție foarte importantă între alimentele de origine animală ale consumatorilor datorită atât calităților sale nutritive cât și a costurilor reduse în comparație cu alte surse de proteină de origine animală [7].

Producătorii de carne de pasăre și consumatorii acestui produs, trebuie familiarizați cu implementarea și utilizarea frecventă a conceptului



de calitate și siguranță alimentară și a mijloacelor de cuantificare a tuturor factorilor implicați în realizarea acestei noțiuni largi [3]. Riscurile microbiologice legate de carnea de pasăre reprezintă o sursă majoră a bolilor provocate de produse alimentare de origine animală la om [1].

În aplicare a procedurilor bazate pe principiile HACCP și a altor măsuri de control al igienei utilizarea criteriilor microbiene ar trebui să facă parte integrantă din acestea, produsele alimentare de origine animală nu trebuie să conțină microorganisme care prezintă un risc pentru sănătatea consumatorului [3].

Conform raportului Autorității Europene pentru Siguranța Alimentară (AESAs) privind tendințele și sursele zoonozei, a agenților zoonotici și a rezistenței antimicrobiene în cadrul Comunității în 2019, au fost raportate în 22 de state membre un total de 194695 cazuri de campylobacterioză în rândul oamenilor. Carnea de pui broiler este considerată ca fiind cea mai frecventă sursă de infecție. Au fost raportate până la 66,4 % eșantioane pozitive de pui broiler. În rândul efectivelor de pui broiler au fost declarate pozitive 0,2 până la 86 % de eșantioane.

În plus, conform raportului AESAs, în 2019, au fost semnalate un total de 168929 de cazuri de salmoneloză umană în 22 de state membre. Nivelurile obișnuite de contaminare a cărnii proaspete de pui variază între 4 și 10 %, procentaj ce corespunde nivelurilor celor mai ridicate în rândul tuturor produselor de origine animală analizate.

Metodele actuale de prelucrare utilizate au cunoscut progrese majore și considerabile, sectoarele de abatorizare a păsărilor fiind unele dintre cele mai avansate din punctul de vedere al tehnologiei utilizate [7].

Carnea de pasăre este destul de frecvent contaminată cu microorganisme patogene pentru om, chiar dacă există o imagine „sănătoasă” în rândul consumatorilor, *Campylobacter spp.* și *Salmonella spp.* fiind cele mai cunoscute pericole asociate consumului cărnii de pasăre, incidența afecțiunilor produse la consumatori de acestea fiind crescută în toate țările unde se monitorizează aceste afecțiuni [6, 8].

## **Materiale și metode**

Studiul influenței pH-ului acid, alcalin și a temperaturii asupra microflorei carcaselor de pasăre s-a efectuat în perioada 2021-2022 pe câteva tulpini ATCC (American Type Culture Collection). Probele au fost reprezentate de tulpini standardizate ATCC (American Type Culture Collection).

În total au fost testate un număr 4 de tulpini standardizare, la care s-au efectuat experimentele de la carcasele de pasăre, respectând atît timpul de contact și concentrațiile unor soluții folosite.

Modificarea pH-ului a fost experimentată cu ajutorul a două substanțe în curs de aprobare de către European Food Safety Authority (EFSA). Pentru realizarea unui pH acid s-a folosit acidul acetic soluție 2%, iar pentru pH alcalin fosfatul trisodic soluție 10%.

Acidul acetic este un agent organic folosit frecvent în industria de procesare a cărnii, acțiunea sa antimicrobiană fiind deosebit de severă la concentrația de 2%.

Pentru creșterea valorii pH-ului se recomandă folosirea fosfatului trisodic, care prin hidroliza primei trepte de bazicitate conferă caracter alcalin mediului, atingând un pH de 11,5%..

Testarea activității bactericide a acidului acetic soluție 2% și a fosfatului trisodic soluție 10% s-a efectuat și față de tulpinile standardizate tip ATCC *Escherichia coli* 25922.

Modificarea pH-ului s-a testat și pe tulpina standardizată ATCC de *Staphylococcus aureus* ATCC 29213 o tulpină ATCC folosită este *Salmonella enteritidis* ATCC 13076, iar pentru *Campylobacter jejuni* a fost aleasă tulpina ATCC 33291.

Punerea în contact a celor doi reactanți (microorganism și agentul chimic ) s-a făcut pentru a stabili dacă timpul de contact și concentrația soluțiilor folosite sunt eficiente pentru diminuarea încărcăturii microbiene a carcanelor.

Din cultura ATCC pregătită în laborator pe geloză înclinată s-a însămânțat cu o ansă 10 ml bulion nutritiv și un tub cu agar înclinat. Acestea au fost incubate la 37<sup>0</sup>C, timp de 24 ore. Din cultura astfel obținută s-a făcut o trecere cu ansa în 10 ml bulion simplu și incubată timp de 24 ore. Au fost făcute trei pasaje asemănătoare, trei zile consecutive. Cultura dezvoltată după ultimul pasaj a fost omogenizată cu ajutorul unui stomacher (Stomacher BA 6021 Seward) timp de 15 minute și apoi lăsată în repaus tot 15 minute [2].

După acest interval a fost prelevat cu ajutorul ansei inocul și trecut în 10 ml bulion simplu. În câte 2 eprubete s-au repartizat 5 ml soluție de acid acetic 2% și soluție de fosfat trisodic 10%, utilizată pe carcasele de pasăre și apoi câte 0,5 ml cultură ATCC. A fost lăsată în contact timp de 20 sec. După care cu o ansă a fost prelevat inocul și trecut într-o eprubetă cu 5 ml ser fiziologic steril. Din acest inocul cu ajutorul unei anse s-au însămânțat suprafața unui mediu selectiv adecvat și s-au introdus la temostat la 37<sup>0</sup>C timp de 24 ore, după care s-au citit rezultatele.

## Rezultate

Carcasele de pasăre după eviscerare având o încărcătură microbiană ridicată, pot contamina și alte carcase de pe fluxul tehnologic, o contaminare considerabilă existând după eviscerare, aceasta putând apărea și fără o contaminare fecală vizibilă [7].

Pentru o reducere a contaminării am experimentat tratarea apei de spălare cu acid acetic sol. 2%, și tratarea cu fosfat trisodic soluție 10% încercând o dată scăderea pH-ului și apoi creșterea și implicit oprirea dezvoltării microorganismelor sensibile la un pH acid sau alcalin [5,6,8].

Efectul combinat al temperaturii scăzute (sub 5<sup>0</sup>C) și a acidității mediului (pH 2,8), s-a dovedit a fi intens bacteriostatic asupra speciei bacteriene monitorizate de către noi, respectiv *Escherichia coli*, ATCC 25922.

Din studiile făcute am observat o reducere semnificativă a indicatorului microbiologic folosit, după tratarea cu acid acetic sol. 2%, dar o reducere logaritmică slabă în cazul fosfatului trisodic sol.10%.

Tulpina standardizată ATCC 25922 s-a dovedit a fi mult mai sensibilă decât tulpinile întâlnite pe carcasele refrigerate (tabelul 1).

**Tabelul 1: Valorile logaritmice ale indicatorului *Escherichia coli* / ml de pe carcasele refrigerate și congelate cu pH modificat**

Proba	<i>Escherichia coli</i> /ml pH 6,5	<i>Escherichia coli</i> /ml pH 2,8	<i>Escherichia coli</i> /ml pH 11,5
Carcase refrigerate	3,01± 0,92	1,03±0,25	2,02± 0,92
Carcase congelate	2,06± 0,78	<1	1,65 ± 0,23
ATCC 25922	2,64± 0,11	<1	1,04±0,34

log ufc/ml ± eroarea standard

Apreutesei A. în 2005 subliniază în urma cercetărilor efectuate că germenii Gram pozitivi din specia *Staphylococcus aureus* ATCC 25923, au prezentat o sensibilitate oarecum moderată la acțiunea acidului lactic, numărul unităților formatoare de colonii fiind redus cu 4 – 5 log<sub>10</sub> când concentrația a fost de 0,5% și cu 5 log<sub>10</sub> când concentrația a fost de 1% [2].

Sensibilitatea tulpinei standardizate de *Staphylococcus aureus* (ATCC 29213) a fost mai ridicată în mediul acid decât cel alcalin știut fiind faptul că unele tulpini se dezvoltă și la pH de 9,5.

În tabelul 2 sunt redate valorile logaritmice ale indicatorului microbiologic *Staphylococcus aureus* /ml soluție de spălare la carcase după modificarea pH-ului comparativ cu cele obținute la tulpinile standardizate.

**Tabelul 2: Valorile logaritmice *Staphylococcus aureus* / ml de pe carcasele refrigerate cu pH modificat**

Proba	<i>S.aureus</i> /ml pH 6,5	<i>S.aureus</i> /ml pH 2,8	<i>S.aureus</i> /ml pH 11,5
Carcase refrigerate	2,80± 0,09	1,03±0,25	2,02± 0,92
ATCC 25922	1,76± 0,31	<1	1,09±0,34

log ufc/ml ± eroarea standard

*Staphylococcus aureus* este mai rezistent la temperaturile de congelare decât salmonelele și *Escherichia coli*. Congelarea și decongelarea afectează puțin viabilitatea acestei bacterii, de fapt congelarea poate leza celulele, dar nu le omoară. Celulele bacteriene de *Staphylococcus aureus* ținute la 5<sup>0</sup>C sunt mai puțin viabile în mediile acide.

Salmonelele au o mare tolerabilitate de pH proliferând la valori cuprinse între 4,5 și 9,5, pH-ul optim fiind cuprins însă între 6,5 și 7,5.

Tulpina ATCC folosită este *Salmonella enteritidis* ATCC 13076, rezistența ei în mediul acid a fost scăzută, dar în mediul alcalin a fost mai crescută.

În tabelul 3 sunt redate valorile logaritmice ale indicatorului microbiologic *Salmonella*/25g piele de la gât de la carcase după modificarea pH-ului.

**Tabelul 3: Valorile logaritmice indicatorului *Salmonella enteritidis* / 25g.piele de la gât de pe carcasele refrigerate și cu pH modificat**

Proba	<i>Salmonella</i> pH 6,5 Temp.4°C	<i>Salmonella</i> pH 2,8 Temp.4°C	<i>Salmonella</i> pH 11,5 Temp.4°C
Carcase refrigerate	1,02± 0,29	<1	1,02± 0,92
ATCC 13076	2,56± 0,61	<1	1,04±0,44

log ufc/ 25 g. piele de la gât ± eroarea standard

Atât tulpinele de pe carcasele de pasăre refrigerate cât și tulpina ATCC la pH 2,8 nu s-au dezvoltat, de altfel fiind singura specie care a dovedit o sensibilitate crescută la tratarea cu acid.

**Tabelul 4: Valorile logaritmice indicatorului *Campylobacter*/25g.piele de la gât de pe carcasele refrigerate și cu pH modificat**

Proba	<i>Campylobacter</i> pH 6,5 Temp.4°C	<i>Campylobacter</i> pH 2,8 Temp.4°C	<i>Campylobacter</i> pH 11,5 Temp.4°C
Carcase refrigerate	2,43± 0,89	<1	1,56± 0,32
ATCC 33291	1,76± 0,81	<1	1,24±0,14

log ufc/ 25 g. piele de la gât ± eroarea standard

Din analiza tabelului 4 reiese că atât tulpina ATCC cât și cele izolate de pe carcase au fost pronunțat sensibile la mediul acid, și au prezentat o reducere logaritmică scăzută la pH alcalin.

### Rezultate și discuții

Încă din anul 1998, Comitetul Științific European de Măsură privind Sănătatea Publică, a evaluat beneficiile și limitele tratamentului antimicrobial al carcaselor de pasăre [5,6].

Parlamentului European prin rezoluția din 19 iunie 2008 privind salubritatea carcaselor de pasăre și având în vedere decizia Colegiului comisarilor din 28 mai 2008 aprobă un proiect de regulament ce vizează modificarea Regulamentului (CE) nr. 853/2004 în vederea autorizării

utilizării anumitor substanțe antimicrobiene pentru tratarea carcaselor de pasăre destinate consumului uman [4].

Astfel se are în vedere evaluarea de către Grupul științific pentru riscurile biologice (BIOHAZ) din cadrul Autorității Europene pentru Securitate Alimentară privind efectele posibile a patru substanțe utilizate în tratamentul antimicrobian asupra apariției rezistenței antimicrobiene.

Propunerea Comisiei de modificare a Regulamentului (CE) nr. 1234/2007 pentru organizarea comună a piețelor agricole, în ceea ce privește normele de comercializare a cărnii de pasăre (COM(2008)0336), are ca scop, modificarea definiției cărnii de pasăre, și să autorizeze comercializarea cărnii de pasăre care a fost supusă unui tratament antimicrobian pentru consumul uman [4].

Decizia Colegiului comisarilor menționată anterior urmărește autorizarea folosirii a patru substanțe antimicrobiene pentru tratarea carcaselor de pasăre destinate consumului uman în Uniunea Europeană. Această propunere a Comisiei răspunde solicitării Statelor Unite ale Americii de a autoriza importarea în Uniune a producției sale de păsări tratate cu substanțe chimice sau antimicrobiene.

La ora actuală, Statele Unite ale Americii pot deja să exporte carne de pasăre în Uniunea Europeană, în conformitate cu dispozițiile în vigoare, cu condiția ca această carne să nu fi fost supusă niciunui tratament antimicrobian.

Tratamentului antimicrobian, fie numai pentru produsele importate sau și în cadrul UE, ar duce, în ambele cazuri, la instituirea unor standarde duble, având în vedere că sectorul avicol european a fost obligat să investească masiv într-o abordare care privește întregul lanț de producție, în timp ce Statele Unite ale Americii aplică numai o soluție ieftină, care are în vedere doar sfârșitul lanțului.

Comisia recunoaște lipsa datelor științifice privind impactul sanitar și asupra mediului al utilizării celor patru substanțe antimicrobiene care fac obiectul autorizării.

## **Concluzii**

La ora actuală în abatoare această reducere a contaminării carcaselor se face prin aspersarea continuă a carcaselor cu apă intens clorinată, astfel datorită efectului combinat, chimic și mecanic distrugerea microorganismelor de la suprafața carcaselor este accentuată. Efectul spălării carcaselor în abator poate fi potențat de adăugarea în apă a unor substanțe cu efect bactericid, fapt permis și în Uniunea Europeană de la

începutul anului 2006. Acest tratament aplicat carcaselor de pasăre este adesea asimilat ca și decontaminare fiind folosit în abatoare pe parcursul procesului de abatorizare.

Acest nou concept câștigă teren în ultimii ani în industria avicolă prin introducerea unor proceduri care pot îndepărta sau distruge bacteriile patogene de pe carcase (adăugarea de acizi organici în spălarea carcaselor). Aplicarea acestor proceduri de decontaminare pot conduce la creșterea siguranței pentru consum a cărnii de pasăre proaspete, un plus față de ceea ce se poate obține doar prin aplicarea unor măsuri preventive.

### Referințe bibliografice

1. Apostu S., 2006 - *Microbiologia produselor din industria alimentară*. Vol.I., II., III., Editura Risoprint, Cluj Napoca.
2. Apreutesei Ancuța, 2005 – *Aprecierea eficienței decontaminării în unități de industrializare a cărnii printr-un sistem integrat de monitorizare a punctelor critice de control*, Teză de doctorat, U.S.A.M.V. Iași
3. Bondoc, I. (2014) – *Controlul produselor și alimentelor de origine animală*, Ediția I, Editura “Ion Ionescu de la Brad”, Iași
4. Bondoc Ionel, (2015) – *Bazele legislației sanitar – veterinar și pentru siguranța alimentelor*, Vol.I.și II., Edit. “Ion Ionescu de la Brad” Iași
5. EFSA, 2004, - *EFSA opinion of the scientific panel on biological hazards on a request from the commission related to the use of antimicrobials for the control of salmonella in poultry*, The EFSA Journal, vol. 115, p. 1-76,
6. EFSA, 2006 - *Guidance document on the submission of data for the evaluation of the safety and the efficacy of substances for the removal of microbial surface contamination of foods of animal origin from the Scientific Panels AFC/BIOHAZ*, The EFSA Journal, vol. 388, p. 1-9.
7. Floriștean V. (2014) – *Tehnologia și igiena procesării cărnii*, Editura “Ion Ionescu de la Brad”, Iași
8. [Zhao T.](#), [Doyle M.P.](#), 2006 - *Reduction of Campylobacter jejuni on chicken wings by chemical treatments*, J Food Prot., vol. 69, nr. 7, p. 1506.





# THE LEGISLATION OF MARRIAGE AT AN INTERNATIONAL AND NATIONAL LEVEL

## REGLEMENTĂRI PRIVIND INSTITUȚIA CĂSĂTORIEI ÎN DREPTUL NAȚIONAL ȘI INTERNAȚIONAL

*Rareș - Vasile VORONEANU-POPA*  
*Asist. Univ. dr. Universitatea de Medicină și Farmacie „Grigore T. Popa” Iași<sup>1</sup>*  
*Marius - Cosmin MACOVEI*  
*Consilier juridic Asociația Profesională Colegiul Consilierilor Juridici*  
*din Iași<sup>2</sup>*

### Abstract

*This paper proposes an analysis of the norms of Romanian national law and international law with reference to the institution of marriage, with particular reference to the conditions that must be met in order to be recognised.*

*The approach to the subject is all the more important as globalisation is also making its presence felt in the case of marriage, the effects of which are visible, such as marriage between persons of different nationalities or between persons of the same sex.*

**Keywords:** *marriage, national law, international law, globalization, legislative trends.*

*Rezumat: Prezenta lucrare propune analizarea normelor de drept național român și de drept internațional cu referire la instituția căsătoriei, cu predilecție în ceea ce privește condițiile ce trebuie îndeplinite pentru a fi recunoscută.*

*Abordarea temei este cu atât mai importantă cu cât globalizarea își face simțită prezența și în cazul căsătoriei, efectele acesteia fiind vizibile, precum căsătoria între persoane cu cetățenii diferite sau între persoane de același sex.*

**Cuvinte cheie:** *căsătorie, drept național, drept internațional, globalizare, tendințe legislative.*

### Introducere

Căsătoria este una din cele mai vechi instituții cunoscute de societatea umană, ce a căpătat cele mai diverse forme în funcție de religie,

<sup>1</sup> Rareș - Vasile VORONEANU-POPA, Asist. Univ. dr. Universitatea de Medicină și Farmacie „Grigore T. Popa” Iași, raresvoroneanu95@gmail.com

<sup>2</sup> Marius - Cosmin MACOVEI Consilier juridic Asociația Profesională Colegiul Consilierilor Juridici din Iași, mariuscosminmacovei@gmail.com

teritoriu sau epocă istorică<sup>3</sup>. În dreptul roman, familia reprezenta o veritabilă instituție politică, conducătorul acesteia fiind bărbatul. Femeia a fost privită ca o ființă ce trebuie să fie supusă bărbatului, însă acest lucru, pe parcursul următoarelor perioade de timp, s-a schimbat. La început, romanii considerau căsătoria drept o comuniune pe viață, iar divorțul era o chestiune ce nu era permisă. Mai mult decât atât, autoritățile romane au legiferat diverse aspecte ale căsătoriei, dar, în esență, acesta a rămas doar un simplu act domestic. De cele mai multe ori, căsătoria avea loc după logodnă, care nu presupunea decât un simplu acord scris ori verbal între capii familiei prin care aceștia se înțelegeau asupra modalității de transferare a proprietății<sup>4</sup>.

### **Materiale și metode**

Prezentul studiu prin prisma subiectului abordat a utilizat deopotrivă legislația aplicabilă într-o manieră comparativă între vechiul cod civil și actualul cod civil, intrat în vigoare în anul 2011, cât și Normele de drept internațional aplicabile cu privire la căsătorie sunt prevăzute de dispozițiile art. 2585-2588 din cuprinsul Cărții a VII-a, Titlul II, Capitolul II, intitulat „Familia”.

### **Rezultate și discuții**

În dreptul românesc, căsătoria este definită de art. 259 alin. (1) ca fiind o uniune ce este liber consimțită între un bărbat și o femeie. Natura juridică a acestei instituții face ca aceasta să fie privită din două perspective: ca situație juridică ce este dobândită ca efect al căsătoriei, precum și ca act juridic care naște diferite situații juridice, un exemplu în acest sens fiind procedura desfășurată în fața ofițerului de stare civilă. Situația juridică ce este imediat următoare căsătoriei are în vedere dobândirea unui stat legal al soților. Din perspectiva sensului de act juridic, căsătoria are la bază un acord de voințe liber exprimat al viitorilor soți, scopul acestuia fiind acela de a-și exterioriza acceptul în vederea aplicării unui regim legal nou.

<sup>3</sup>A. Gidro, Aspecte privind unele situații particulare întâlnite în legislațiile străine, referitoare la condițiile de fond necesare încheierii valabile a căsătoriei, publicat în „Revista Facultății de Drept Oradea”, nr. 1/2019, p. 22-36, p. 23;

<sup>4</sup>C. Jucan, Căsătoria în dreptul roman. Statutul juridic al femeii în cadrul acestei instituții de drept, publicat în revista „Fiat Iustitia”, nr. 2/2008, p. 60-73, p. 60;

Referitor la caracterele juridice ale instituției, acestea au fost analizate de doctrină în mod diferit. Astfel, căsătoria, în legislația de pe teritoriul României, reprezintă o uniune ce este încheiată în mod obligatoriu între persoane de sex opus, nefiind recunoscută căsătoria persoanelor de același sex. Un argument în acest este reprezentat chiar de art. 277 din Noul cod civil, acesta stipulând faptul că (1) „Este interzisă căsătoria dintre persoane de același sex”. Mai mult decât atât, alin. (2) reglementează și problematica căsătoriilor ce au fost încheiate în alte țări de către persoane ce dețin cetățenie română ori o altă cetățenie, acestea nefiind recunoscute pe teritoriul nostru.

De asemenea, căsătoria nu poate fi încheiată decât dacă a fost liber consimțită de către subiectele de drept. Dovadă în acest sens sunt dispozițiile art. 258 alin. (1) din Noul cod civil: „Familia se întemeiază pe căsătoria liber consimțită între soți, pe egalitatea acestora, precum și pe dreptul și îndatorirea părinților de a asigura creșterea și educarea copiilor lor.” Mai mult decât atât, inclusiv art. 271 impune exprimarea consimțământului în vederea încheierii căsătoriei personal și liber. Din aceste dispoziții reiese și următorul caracter juridic, respectiv faptul că este un act personal, deoarece legea nu prevede posibilitatea ca exteriorizarea consimțământului să poată fi făcută de către o altă persoană. Așadar, nu va putea fi posibilă, și nici valabilă, căsătoria ce este încheiată prin intermediul unui reprezentant, fie legal, fie convențional.

Căsătoria se încheie ca urmare a unei manifestări de voință bilaterală a viitorilor soți, și este un act juridic solemn. De altfel, putem observa faptul că ceremonia este caracterizată de anumite condițiile legale, publicitatea, spre exemplu, prezența martorilor, a unui ofițer de stare civilă, și așa mai departe.

De asemenea, căsătoria are caracter civil<sup>5</sup>, competența materială de a o încheia revenindu-i ofițerului de stare civilă, fie că este comandantul de navă, comandantul de aeronavă, primarul și așa mai departe.

Un alt caracter juridic este cel legat de faptul că subiectele de drept se căsătoresc pe viață, nefiind o uniuni ce poate fi încheiată pe durată determinată. Bineînțeles, căsătoria poate fi lovită de nulitate, ori soții pot decide dacă este cazul să divorțeze. De asemenea, căsătoria este în mod obligatoriu monogamă, iar aceasta va fi întemeiată pe egalitatea drepturilor dintre femeie și bărbat, fără discriminare.

Legiuitorul a decis să reglementeze condițiile încheierii căsătoriei în cadrul noului Cod civil în Cartea a II-a, Titlul II, Capitolul II. Astfel, în

<sup>5</sup>L. Irinescu, Curs de dreptul familiei, Editura Hamangiu, București, 2015

România, pentru încheierea valabilă a căsătoriei, persoanele sunt obligate să respecte atât condițiile de fond, cât și condițiile de formă.

Condițiile de formă sunt prevăzute pentru satisfacerea următoarelor cerințe: asigurarea îndeplinirii condițiilor de fond și lipsa impedimentelor la căsătorie; recunoașterea publică a căsătoriei; asigurarea mijlocului de probă al căsătoriei<sup>6</sup>. De asemenea, acestea sunt clasificate în trei categorii: condiții premergătoare, concomitente și ulterioare.

Condițiile premergătoare au în vedere comunicarea stării de sănătate a viitorilor soți în mod reciproc, completarea în mod adecvat a declarației de căsătorie, precum și eventualele opoziții la căsătorie.

Condițiile ce sunt concomitente au în vedere locul în care se încheie căsătoria<sup>7</sup>, solemnitatea procedurii (căsătoria va fi încheiată în fața unui ofițer de stare civilă, la sediul autorității ce este competentă, fiind necesară prezența viitorilor soți, care își exprimă personal consimțământul<sup>8</sup>), publicitatea, întrucât este necesar accesul persoanelor care au dorința de a fi prezente la ceremonie, precum și momentul încheierii căsătoriei.

Formalitățile ce sunt ulterioare încheierii căsătoriei au în vedere întocmirea actului care consemnează căsătoria, ceremonia religioasă (de altfel, art. 259 alin. (3) din Noul cod civil stabilește faptul că „celebrarea religioasă a căsătoriei poate fi făcută numai după încheierea căsătoriei civile<sup>9</sup>”), formalități ce privesc regimul matrimonial, precum și dovada căsătoriei prin intermediul certificatului de căsătorie.

Condițiile de fond ale încheierii căsătoriei pot fi grupate în două categorii: condiții pozitive și negative. Condițiile pozitive sunt: consimțământul la căsătorie, vârsta matrimonială, diferența de sex. Condițiile negative sunt: bigamia, adopția, rudenia, alienația și debilitatea mintală.

<sup>6</sup>C. Mares, Condițiile de formă ale încheierii căsătoriei în temeiul Codului civil actual, publicat în revista „Dreptul”, nr. 07/2012, p. 67-80, p. 67;

<sup>7</sup>Potrivit art. 280 din Noul cod civil, „Dacă unul dintre viitorii soți, părinții sau tutorele nu se află în localitatea unde urmează a se încheia căsătoria, ei pot face declarația la primăria în a cărei rază teritorială își au domiciliul sau reședința, care o transmite, în termen de 48 de ore, la primăria unde urmează a se încheia căsătoria.”

<sup>8</sup>N. Anitei, Ce lege guvernează condițiile de formă ale căsătoriei în dreptul internațional privat român?, publicat în „Revista Moldovenească de Drept Internațional și Relații Internaționale”, nr. 3/2017, p. 385-391, p. 390;

<sup>9</sup>De altfel, chiar și art. 48 din Constituția României, în cadrul alin. (2) stabilește faptul că „Condițiile de încheiere, de desfacere și de nulitate a căsătoriei se stabilesc prin lege. Căsătoria religioasă poate fi celebrată numai după căsătoria civilă.”

Prin consimțământ se înțelege manifestarea de voință prin care o parte își exprimă hotărârea<sup>10</sup> de a încheia căsătoria. Așadar, acesta trebuie să îndeplinească o serie de condiții: să existe, să fie exprimat de către o persoană care are discernământ, să fie serios, să nu fie afectat de vicii de consimțământ, să fie exteriorizat în mod expres<sup>11</sup>, adică atât personal cât și simultan, să fie dat în momentul în care căsătoria s-a încheiat, precum și să fie constatat de către ofițerul de stare civilă.

Referitor la vârsta matrimonială, art. 272 alin. (1) din Noul cod civil, „Căsătoria se poate încheia dacă viitorii soți au împlinit vârsta de 18 ani.” Chiar dacă nu există dispoziții legale referitoare la vârsta maximă la care oamenii pot încheia o căsătorie, prin alin. (2), al art. 272 s-a stabilit faptul că va putea fi încheiată o căsătorie de către o persoană, și înainte de vârsta de 18 ani, doar dacă sunt îndeplinite câteva condiții: minorul să aibă vârstă de 16 ani împlinită, existența unui aviz medical, existența unor motive temeinice, încuviințarea din partea părinților ori a tutorelui, existența autorizării instanței de tutelă.

O altă condiție de fond are în vedere diferența de sex dintre viitorii soți. Așa cum am precizat deja, căsătoria dintre persoane de același sex sunt interzise, iar cele încheiate în alte entități statele, nu sunt recunoscute de legislația noastră.

Așa cum am precizat, există și o serie de condiții negative, cunoscute și sub numele de impedimente la căsătorie. Așadar, bigamia este interzisă de art. 273 din Noul cod civil<sup>12</sup>. Mai mult decât atât, chiar și rudenia firească reprezintă un impediment. Așadar, nu va fi permisă căsătoria între rudele aflate în linie dreaptă, precum și cele care sunt în linie colaterală până la gradul al IV-lea inclusiv.

Art. 274 alin. (1) și (2) din Noul cod civil își vor găsi aplicabilitate și în situație celor ce au devenit rude prin adopție și celor a căror rudenie firească a încetat prin efectul adopției<sup>13</sup>. Cu toate acestea, în situația în care există motive temeinice, pe baza unui aviz medical și cu autorizarea instanței de tutelă, va fi recunoscută căsătoria rudelor ce sunt în linie colaterală de gradul al IV-lea.

<sup>10</sup>C. T. Ungureanu, Drept civil. Partea generală. Persoanele, Editura Hamangiu, București, 2016, p. 131;

<sup>11</sup>A. G. Gavrilesu, Consimțământul la căsătorie potrivit actualului cod, publicat în revista Dreptul, nr. 6/2014, p. 47-58, p. 48;

<sup>12</sup>Potrivit art. 273 din Noul cod civil: „Este interzisă încheierea unei noi căsătorii de către persoana care este căsătorită”.

<sup>13</sup>L. Irinescu, op. cit., p. 41;

Ultimele două impedimente au în vedere tutela și alienația și debilitatea mintală. În timp ce tutela nu impune dificultăți, trebuie să menționăm faptul că atât persoanele care sunt alienate mintal, cât și cele care suferă de debilitate mintală, nu pot exterioriza un consimțământ valabil.

Datorită fenomenului de globalizare, căsătoria se poate încheia și între persoane din diferite state. În acest caz, în situația în care o persoană de cetățenie română dorește să se căsătorească cu o persoană de altă cetățenie, se realizează un raport de drept internațional privat datorită elementului de extraneitate reprezentat de cetățenia persoanei care nu este de origine română.

Normele de drept internațional aplicabile cu privire la căsătorie sunt prevăzute de dispozițiile art. 2585-2588 din cuprinsul Cărții a VII-a, Titlul II, Capitolul II, intitulat „Familia”.

Prima „etapă” a căsătoriei este logodna sau promisiunea de căsătorie, prevăzută de art. 2585. Acesta prevede ce legislație este aplicabilă cu privire la condițiile de fond care trebuie să fie îndeplinite pentru a se încheia logodna, efectele pe care le produce, precum și care sunt consecințele în cazul în care este încălcată promisiunea de căsătorie.

Astfel, pentru încheierea promisiunii trebuie să fie îndeplinite condițiile de fond prevăzute de legea națională a fiecăruia dintre cei doi soți ce urmează să se căsătorească. În privința efectelor promisiunii și a consecințelor generate de încălcarea ei, se aplică, în următoarea ordine, una din următoarele legi: a) legea reședinței obișnuite comune a viitorilor soți la data promisiunii de căsătorie; b) legea națională comună a viitorilor soți, când aceștia nu au reședința obișnuită în același stat; c) legea română, în lipsa legii naționale comune.

Încheierea căsătoriei se poate realiza dacă sunt îndeplinite următoarele cerințe legale: a) existența condițiilor de fond; b) lipsa impedimentelor la căsătorie; c) îndeplinirea condițiilor de formă.

Cu privire la condițiile ce trebuie îndeplinite la momentul încheierii căsătoriei, art. 2586 precizează că acestea sunt stabilite la momentul la care este celebrată căsătoria, prin raportare la legea statului din care provine fiecare dintre cei doi soți. Diferențele de legislații pot genera impedimente care determină o stare de incompatibilitate cu libertatea fundamentală de încheiere a căsătoriei. În această situație, legea dispune, ca o măsură de protecție: dacă unul dintre soți este cetățean român și căsătoria se va încheia pe teritoriul României, impedimentul generat va fi înlăturat ca nefiind aplicabil.

Potrivit art. 2587, formalitățile cerute pentru încheierea căsătoriei sunt guvernate de legislația națională aplicabilă în locul unde s-a celebrat căsătoria. Dacă căsătoria a fost încheiată în fața unui reprezentant diplomatic sau consular al României într-un stat în care acesta a fost acreditat, se va acorda prioritate regulii *auctor regit actum*, respectiv formalitățile de încheiere vor fi guvernate de legea română.

În cazul nerespectării legii aplicabile, poate interveni nulitatea căsătoriei, căreia i se aplică art. 2588. Astfel, legea care a guvernat încheierea căsătoriei va governa și nulitatea acesteia, implicit efectele pe care nulitatea le va produce. Cu toate acestea, dacă o căsătorie a fost încheiată în străinătate, nulitatea acesteia poate fi declarată numai dacă legea română prevede sancțiunea nulității pentru aceeași încălcare a condițiilor. De exemplu, o hotărâre judecătorească străină prin care s-a dispus nulitatea căsătoriei încheiate în străinătate va fi recunoscută numai sub condiția dublei reglementări a sancțiunii nulității căsătoriei pentru același temei de drept.

## Concluzii

În toate cele anterior menționate, se observă predominanța „aplicarea legii naționale fiecăruia dintre soți. Aceasta se determină în condițiile prevăzute de art. 2568 Cod Civil. Astfel, o primă semnificație este legea statului a cărui cetățenie o are persoana. Dacă persoana are mai multe cetățenii, se poate aplica legea statului cu care are o legătură mai strânsă, de regulă unde se află reședința sa obișnuită. Aceeași lege, a statului unde se află reședința obișnuită, se poate aplica și în cazul persoanei fără nicio cetățenie, aplicabilă, de asemenea, și refugiaților.

## Referințe bibliografice

1. Anitei, N., (2017), *Ce lege guvernează condițiile de formă ale căsătoriei în dreptul internațional privat român?*, publicat în „Revista Moldovenească de Drept Internațional și Relații Internaționale”, nr. 3/2017, p. 385-391.
2. Gavrilescu, A. G., (2014), *Consimțământul la căsătorie potrivit actualului cod*, publicat în revista Dreptul, nr. 6/2014, p. 47-58.
3. Gidro A., (2019), *Aspecte privind unele situații particulare întâlnite în legislațiile străine, referitoare la condițiile de fond necesare încheierii valabile a căsătoriei*, publicat în „Revista Facultății de Drept Oradea”, nr. 1/2019, p. 22-36.

4. Irinescu, L., (2015), *Curs de dreptul familiei*, Editura Hamangiu, București.

5. Jucan,C., (2008), *Căsătoria în dreptul roman. Statutul juridic al femeii în cadrul acestei instituții de drept*, publicat în revista „Fiat Iustitia”, nr. 2/2008, p. 60-73.

6. Ungureanu C. T., (2016), *Drept civil. Partea generală. Persoanele*, Editura Hamangiu, București.



# LEGISLATIVE REFLECTIONS ON THE TOPIC OF MALPRACTICE VERSUS MEDICAL CULPA, AS A FORM OF GUILT

## REFLEXII LEGISLATIVE PE TEMATICA MALPRAXIS VERSUS CULPA MEDICALA , CA ȘI FORMĂ DE VINOVAȚIE

Bianca-Florentina LAZA<sup>1</sup>

### Abstract

*In the framework of the work submitted for analysis, clear conceptual differences will be distinguished by comparing the two legal institutions, that of medical negligence and malpractice. Thus, to avoid any confusion, we link malpractice with the concept of error, negligence or failure to meet medical requirements. Also, with regard to medical negligence, this is expressed in a narrower range of forms of realisation, made explicit by the subjective criminal and typical nature. By means of these reasons, malpractice, often found in other professional fields, is committed mainly in the form of negligence arising from error, as stipulated by the law, but also accepts the commission of malpractice by intention, with the intention and acceptance of the illicit result.*

**Keywords:** malpractice, medical negligence, criminal liability, form of guilt, unlawful result.

*În cadrul a lucrării supusă spre analiză se vor distinge prin comparația celor două instituții juridice, cea a culpei medicale, respectiv a malpraxisului diferențe clare la nivel conceptual. Astfel, pentru înlăturarea oricărei confuzii, conexăm malpraxisul cu conceptul erorii, neglijenței sau neîndeplinirea unor exigențe medicale. De asemenea, privind culpa medicală, aceasta se concretizează printr-o sferă mai restrânsă a formelor de realizare, explicitate prin latura subiectivă infracțională și de tipicitate. Prin intermediul acestor rațiuni, malpraxisul, adesea întâlnit și în alte domenii profesionale se săvârșește în principal sub forma unor neglijențe apărute pe fondul erorii, așa cum ne stipulează și legea în materie, dar acceptă și comiterea ei prin intenție, urmărindu-se și acceptându-se rezultatul ilicit.*

**Cuvinte cheie:** malpraxis, culpa medicală, răspundere penală, formă de vinovăție, rezultat ilicit.

### Introducere

#### 1. Elemente introductive și istoric

<sup>1</sup> Studentă, anul IV în cadrul Facultății de Drept și Științe Administrative a Universității ”Ștefan cel Mare” din Suceava, email: bianca.floristeanu@student.usv.ro

Prezenta lucrare a fost inițiată ca un răspuns a situației actuale din domeniul medical, moment care este caracterizat de o abundență a informațiilor negative despre abaterile săvârșite de către medici în efectuarea actului medical, iar aceste încălcări pot conduce și genera, atât răspunderea civilă, dar și penală a acestora. Răspunderile juridice în domeniul medical sunt insuficient de cercetate ori explicate sistematic în doctrina națională, în ciuda faptului că sursele media adesea creează articole de presă pe acest subiect, iar jurisprudența instanțelor și parchetelor este din ce în ce mai abundentă. Însă, marcând cele exprimate anterior, ramura dreptului medical este slab dezvoltată teoretic, făcând referire aici la doctrină, dar și la existența baze teoretice organizată din perspectiva penală ori civilă, unde frecvent se ivesc confuzii și contradicții. Așadar, un domeniu amplu de investigat și o lipsă a analizelor din domeniu m-au convins să transpun în cuvinte o serie de aspecte privitoare la compararea culpei medicale, respectiv a malpraxisului.

Contrar așteptărilor și volumului redus de articole existente pe această temă, conceptul de malpraxis are o sursă istorică, existând, în acest context, o preocupare constantă pentru domeniul medical, implicit răspunderea medicului a existat drept concept legal cu specificitatea sistemelor de atunci. Primele dovezi care evidențiază raportul dintre medici și justiție se regăsesc stipulate în Codul lui Hammurabi, cea mai veche culegere de legi din timpul regelui babilonian Hammurabi (1728-1686 î.e.n.), care transpune câteva precizări legate de răspunderea medicală, precizând și sancțiuni pentru greșeli în actul medical. Totuși, în cadrul domeniului juridic, malpraxisul a apărut prin intermediul unei decizii a instanței engleze. Acest termen a apărut sub forma vătămarilor cauzate de neglijență ori un comportament lipsit de etică sau profesionalism. La baza sancțiunilor oferite de instanțele engleze compun existența unor noțiuni teoretice pe care să le dovedească a fi în posesia persoanei. „Ulterior, termenul “malpraxis” a fost popularizat de către Sir William Blackstone în lucrarea “Comentarii” (secolul al XIX-lea), care a adus multe dintre conceptele legislației engleze avocaților din SUA.”<sup>2</sup>

Dezvoltarea conceptelor și principiilor de răspundere medicală a avut loc, în special, în baza dreptului civil. Astfel, Legiuirea Caragea (1818), cod de legi al Țării Românești, a formulat 173 principiul general al răspunderii civile: „...care din știință sau cu neștiință, sau cu greșeală

<sup>2</sup> Robertson W.O. Medical malpractice: a preventive approach, University of Washington Press, USA, 1986

va aduce stricăciuni altcuiva este dator a repara stricăciunea”<sup>3</sup>. Codul Callimachi (1817), codul civil al Moldovei reglementează „epitropia casei doctorilor” și stabilește condiții pentru responsabilitate: „oricare din doctori, fără mustrare de cuget... va călca acest legământ, făcându-se aceasta cunoscut la stăpânire, se va scoate din numărul doftorilor și tocmeala lui se va strica și întru nimic nu se va socoti”<sup>4</sup>. Mai târziu, Regulamentul organic, legile sanitare din anii 1874, 1910, 1935 și 1943 stipulează condiții cu privire la activitatea desfășurată de medici și a căror încălcare atrage răspunderea penală și/sau civilă.

## 2. Definiție și caracterizare

Termenul malpraxis provine latinescul „malus”, care este definit drept „rău”, și din termenul de origine greacă „praxis”, care desemnează practica. Astfel, în traducere liberă malpraxis semnifică practica rea sau practică deficientă. Dacă este să facem referire la o altă sursă de informare cu privire la definiția termenului de malpraxis dicționarului limbii române evidențiază următoarea explicație; „tratament incorect sau neglijent aplicat de un medic unui pacient, care îi produce acestuia prejudicii de orice natură, în relație cu gradul de afectare a capacității fizice și psihice”<sup>5</sup>. De asemenea, utilizând sursele judiciare, Legea nr. 95/2006, la art. 653 alin. (1) lit. b), definește malpraxisul ca fiind „eroarea profesională săvârșită în exercitarea actului medical sau medico-farmaceutic, generatoare de prejudicii asupra pacientului, implicând răspunderea civilă a personalului medical și a furnizorului de produse și servicii medicale”<sup>6</sup>.

Malpraxisul este o **eroare**, o neglijență profesională care ar fi putut fi evitată și care a avut drept rezultat vătămarea sănătății, a integrității corporale sau chiar pierderea vieții pacientului. Datorită imensei sale diversități, răspunderea civilă medicală și cea penală fac subiectul multor dezbateri și spețe. De aceea, se clarifică că răspunderea civilă contractuală intervine pentru a sancționa neîndeplinirea sau greșita îndeplinire a unei obligații de mijloace. Răspunderea se bazează, în general, pe dovada culpei, a unei greșeli profesionale. În general, „**culpa medicală** apare ca o încălcare a unei îndatoriri sau obligații juridice. Ea presupune că medicul nu și-a îndeplinit obligațiile sau a încălcat o interdicție aducând atingeri

<sup>3</sup> Legiuirea Caragea. Editura Academiei, București, 1955, 45 p.

<sup>4</sup> Codul Calimachi. Editura Academiei RPR, București, 1958

<sup>5</sup> <https://dexonline.ro/definitie/malpraxis>

<sup>6</sup> <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/71139>

integrității corpului uman ori nu a obținut prealabilul consimțământ al pacientului. Alteori nu și-a îndeplinit obligația de a acorda îngrijiri conștiincioase, atente și conforme științei.”<sup>7</sup>

„Ca formă a vinovăției, culpa de drept comun are un caracter excepțional și subsidiar față de intenție, care reprezintă regula în această materie a dreptului medical”<sup>8</sup>. Drept existență a culpei, este necesar să se evedențieze un comportament ilicit, o încălcare a obligațiilor de diligență care putea fi prevăzută și împiedicată ori evitată. Abordând aspectul obligației de diligență se evedențiază sarcina medicului de a depune toate eforturile sale într-o situație ceea ce implică, totodată, ca subiectul să se asigure că respectă orice prevedere derivată dintr-un act normativ sau dintr-o regulă din sfera profesională. Mai mult, privind sfera prevederilor Codului Penal se evedențiază că în dreptul național există două categorii de culpă:

- **„Culpa cu prevedere**, care implică ca autorul cunoscând și realizând conduita sa contrară obligației de diligență, prevede posibilitatea lezării valorii sociale ocrotite prin norma de incriminare, dar, bazându-se pe anumite împrejurări obiective, consideră că această urmare (lezarea valorii sociale) nu se va întâmpla în concret.
- **Culpa fără prevedere**, reprezintă o situație în care autorul nu a prevăzut urmarea conduitei sale, cu toate că trebuia și putea să o prevadă.”<sup>9</sup>

### **Materiale și metode**

În prezenta lucrare s-au utilizat materiale specifice, precum LEGEA nr. 95 din 14 aprilie 2006 (\*\*republicată\*\*) privind reforma în domeniul sănătății, dar și materiale precum:

1. Curca G.C. – Reglementarea malpraxisului medical într-un cadru coerent este o necesitate în domeniul sanitar, Revista Româna de Bioetică vol. 3, nr. 4

<sup>7</sup> <https://www.juridice.ro/280306/bate-gongul-pentru-malpraxis-medical.html>

<sup>8</sup> Florin Streteanu, Tratat de drept penal. Partea generală, Editura C.H. Beck, București, 2008, vol. I, pg. 445-457.

<sup>9</sup> Dreptul la un proces echitabil în materia culpei medicale, Coordonator științific Conf. dr. Radu Chiriță și Toma Angalit, Cluj Napoca, 2013

2. Cristian IORGA, *Aspecte juridice privind malpraxisul medical* în Analele Universității “Constantin Brâncuși” din Târgu Jiu, Seria Științe Juridice, Nr. 3/2010

3. *Conceptul, particularitățile, sistematizarea și diferențierea erorilor și greșelilor medicale profesionale: polemici privind raționalitatea standardelor de calitate a îngrijirilor* în Revista Națională De Drept, Nr. 12, 2011

4. I. Mereuță, M. Lupu, Șt. Gațcan, Responsabilitatea penală și activitatea medicală. Culpele și clasificarea lor, revista Info-med, Chișinău

## Rezultate și discuții

### 3. Forma de vinovăție. diferențe existente între malpraxis și culpa medicală

Având aceste detalii în prim-plan se observă că prin compararea termenului legal al malpraxisului și a culpei medicale, se identifică între cele două concepte o demarcație subtilă privitoare la sens și respectiv explicații. Pentru persoanele prejudiciate este extrem de dificil să se clarifice în această privință, deoarece o conduită greșită a unui cadru medical care posibil să fi condus la decesul unui pacient, nu va reprezenta mereu culpa, cum de altfel nici existența unor prejudicii vizibile nu rezidă mereu în temeiul erorii. Mai mult, survenirea unui deces a pacientului nu este transpusă mereu în vina cadrului medical. De fapt, sunt multiple situații când se depun toate eforturile necesare și totuși pacientul decedează din cauza altor complicații neprevăzute.

Păstrând aceeași direcție, actele medicale imprudente pot apărea și în urma unor fapte ilicite comise cu intenție, deși jurisprudența reflectă că majoritatea actelor de malpraxis sunt comise din culpă. Doctrinarii adesea aduc în atenție faptul că în miezul culpei medicale se vor regăsi o varietate de forme, de la abateri de la conduita umană medicală, abateri de la prudența comună medicală, până la greșeli de tehnică medicală. Aprecierea culpei judiciare se realizează prin analiza lipsei de prevedere care putea fi înfrântă printr-o simplă obligație de diligență respectată, eliminând deci aspectul de hazard sau atitudine nepăsătoare. Nu toate prejudiciile care s-au ivit în urma unui act medical are la bază o eroare sau o culpă medicală. Este imperios să existe raportul de cauzalitate și o tipicitate a faptei. Trebuie realizată în practică o distincție între „**culpa comisivă** (manifestată în cadrul unei acțiuni inadecvate prin imprudență, nepricepere sau stângăcie), **culpa omisivă** (manifestată în cadrul unei

inacțiuni prin neexecutarea unei acțiuni necesare), **culpa “in eligendo”** (constând în alegerea greșită a unor proceduri medicale ori în delegarea unei persoane necompetente) și **culpa “in vigilando”** (constând în nesolicitarea unui ajutor, prin neinformare etc.).”<sup>10</sup> **De asemenea, în privind existența formei de vinovăție cu care acționează cadrul medical, este foarte importantă realizarea unei deosebiri între greșeală și eroare.**

**Greșeala** presupune nerespectarea unor norme de comportament profesional pe care un medic cu aceeași capacitate profesională, în aceleași condiții, le-ar fi respectat. Eroarea este determinată de situații ca evoluția complicată a unei boli ori simptomatologia atipică, situații în care orice medic ar fi procedat în aceeași manieră. Spre deosebire de greșeală, eroarea intervine în ciuda buneii-credințe și a conștiinciozității medicului. “Eroarea medicală este involuntară și nu se pedepsește. Greșeala medicală, însă, reprezintă neglijența ori indolența medicului, iar în acest caz se aplică pedepse”<sup>11</sup> a subliniat chiar fostul Președinte al Colegiului Medicilor din România (CMR), Vasile Astărăstoae.

Conform dispozițiilor Legii nr. 95/2006, personalul medical vor raspunde civil pentru prejudiciile produse din **eroare**, care înglobează și o neglijență ori imprudență sau din cauza cunoștințelor medicale deficitare privind desfășurarea exercitării profesiei, prin prisma actelor de prevenție, diagnostic sau tratament. De asemenea, tot în sfera răspunderii civile include și o conduită ilicită care derivă din nerespectarea reglementarilor legale privind confidențialitatea, consimțământul informal, respectiv obligativitatea acordării asistenței medicale, ori în cazurile în care personalul medical își depășește limitele competenței, cu excepția cazurilor de urgență. Privind o explicație mai largă asupra răspunderii medicale reglementată pe conceptul de „eroare profesională”, tot Legea 95/2006 transpune o clarificare prin aceeași definiție dată malpraxis-ului, mai exact „eroarea profesională săvârșită în exercitarea actului medico-farmaceutic, generatoare de prejudicii asupra pacientului.”<sup>12</sup>

Astfel, malpraxisul medical include, atât greșeala medicală, cât și infrațiunea săvârșită în sfera activității medicale profesionale. Dacă greșeala medicală include răspunderea civilă sau disciplinară, atunci

<sup>10</sup>Angelica.Sas,, Răspunderea civilă medicală – Răspundere civilă delictuală, București, 2017 p. 90

<sup>11</sup><https://dreptitate.net/2013/02/01/malpraxisul-o-afectiune-sistemica/>

<sup>12</sup> Titlul XV, Cap. 1, Răspunderea civilă a personalului medical, lit. b) <http://cas.cnas.ro/national-page/legea-nr-95-raspunderea-civila.html>

răspunderea penală survine când lucrătorul medical a comis o infracțiune în sfera activității sale profesionale. În altă ordine de idei, „infracțiunea și greșeala medicală au la baza lor încălcări comune de prevederi legislative, norme etice, cerințe ale științei sau practicii medicale. Totodată, în cazul în care lucrătorul medical prin acțiunea sau inacțiunea sa a provocat prejudiciu grav sănătății sau decesul victimei ori posibilitatea reală de survenire a acestor consecințe, atunci cele comise cad sub incidența legii penale. Are loc așa-numita transformare a greșelii medicale în infracțiune, ambele fiind variantele-tip ale malpraxisului medical.”<sup>13</sup>

Se concludă că eroarea profesională depășește sfera culpei, tocmai de la diferențele prezentate anterior, se evidențiază că este necesar să se individualizeze mai bine această diferență de termeni pe care se bazează responsabilitatea medicală. Deci, să separe eșecul comis din eroare, respectiv cel comis din greșeală, să facă posibilă cunoașterea precisă a faptelor medicale și interpretarea acestora într-un context juridic, “la intersecția adevărului științific, al relației dintre faptul incriminat și cerințele normei juridice.”<sup>14</sup>

Totuși evidențind sfera limitării răspunderii medicale, acesta trebuie să aibă în perspectiva și obligațiile sale evaluarea tuturor riscurilor, dând dovadă de profesionalism și prudență. Pentru estimarea și acoperirea riscului util, este dobândirea consimțământului pacientului, în urma informării prealabile și corecte privitoare la riscurile actului medical. În această direcție, Legea nr. 95/2006 a fost introdus la Titlul XV și capitolul III – „Acordul pacientului informat”, care stipulează exigența obținerii consimțământului scris al pacientului ce urmează să fie supus la „metode de prevenție, diagnostic și tratament cu potențial de risc, după o prealabilă informare a pacientului cu privire la diagnosticul, natura și scopul tratamentului, la riscurile și consecințele tratamentului propus, la alternativele viabile de tratament, la riscurile și consecințele lor, la prognosticul bolii fără aplicarea tratamentului.”<sup>15</sup> Articolul 654 privind limitarea răspunderii juridice ale cadrelor medicale se evidențiază că analiza se face în concordanță cu gradul de vinovăție, fie că evidențiem culpa sau intenția. Însă, aceștia nu vor răspunde pentru daunele și prejudiciile produse în exercitarea profesiei:

<sup>13</sup> REVISTA NAȚIONALĂ DE DREPT, Nr. 12, 2011

<sup>14</sup> Angelica Sas, Răspunderea civilă medicală – Răspundere civilă delictuală, București, 2017, p. 90-91

<sup>15</sup> <https://e-psihiatrie.ro/malpraxisul-medical-particularitati-in-psihiatrie-partea-2/>

„a) când acestea se datorează condițiilor de lucru, dotării insuficiente cu echipament de diagnostic și tratament, infecțiilor nosocomiale, efectelor adverse, complicațiilor și riscurilor în general acceptate ale metodelor de investigație și tratament, viciilor ascunse ale materialelor sanitare, echipamentelor și dispozitivelor medicale, substanțelor medicale și sanitare folosite;

b) când acționează cu bună-credință în situații de urgență, cu respectarea competenței acordate.”<sup>16</sup>

În principiu, pacientul în cauză sau succesorul acestuia pentru cazurile mai puțin fericite, are la dispoziție mai multe variante în care poate realiza o sesizare cu privire la prejudiciul suferit:

- Parchetul, pentru răspundere penală, în baza Codului Penal
- Colegiul Medicilor, pentru răspundere disciplinară, în baza Codului Deontologic
- Judecătoria, pentru răspundere civilă, în baza Codului Civil
- Managementul spitalului, pentru răspundere administrativă, în baza Codului Muncii.

## Concluzii

Drept concluzie a lucrării, este necesar să se sublinieze problematica oferită spre analiză și mai exact, ce deosebiri se evidențiază în cadrul celor două instituții juridice, cea a culpei medicale, respectiv a malpraxis-ului. Așadar, pentru a depăși confuziile adesea întâlnite facem referire la malpraxis prin intermediul erorii, neglijenței sau neîndeplinirea unor exigențe medicale, iar privind culpa medicală aceasta cuprinde o sferă mai restrânsă, mai ales din punctul de vedere a laturii subiective infraționale și a modalităților de realizare a unei infrațiuni cu această tipicitate. De aceea, malpraxis-ul, adesea întâlnit și în alte domenii profesionale se săvârșește în principal sub forma unor neglijențe apărute pe fondul erorii, așa cum ne stipulează și legea în materie, dar acceptă și comiterea ei prin intenție, urmărindu-se și acceptându-se rezultatul ilicit.

Se poate astfel preciza în baza celor menționate, că analiza răspunderii profesionale medicale poartă asupra laturilor obiective și subiective ale infrațiunii, iar identificarea dintru început a standardului profesional este premisa rezolvării corecte și facile a spețelor judiciare. Privind direcția aceasta, întregul proces va debuta cu analiza respectării obligațiilor de diligență și prevedere, iar mai apoi a celor profesionale care

<sup>16</sup> [https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/71139#id\\_ttlA87\\_ttl](https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/71139#id_ttlA87_ttl)



va evidenția ulterior dacă rezultatul socialmente periculos (e.g vătămarea corporală, ucidere din culpă etc.) a survenit în urma acțiunilor autorului, așadar existența unei legături de cauzalitate.

Revenind la obiectivul principal transpus încă din incipitul acestei lucrări, se remarcă că baza legală a dreptului medical este destul de deficitar prezentată și nu este în acord cu dinamica acestui domeniu atât de divers și esențial de legiferat. Se observă acest lucru prin diversele confuzii ori dificultățile de înțelegere a textului legii care adesea din practica instanței. De aceea, din reglementările actuale și din creșterea alertă a litigiilor instanțelor se accentuează necesitatea de a oferi o atenție deosebită acestui domeniu, mai ales când vorbim de granița dintre un malpraxis comis din intenție, eroare, neglijență, ori o culpă medicală având diverse fundamente. Se reclamă de către situațiile actuale, dar și de către specialiști adoptarea unei noi legi privind malpraxis-ul și formele lui, respectiv privitoare la răspunderea culpabilă care trebuie să stipuleze care ar fi metodele de analiză a ei și eventuale limite ale acesteia, deci și o delimitare a actelor medicale aflate la granița dintre intenție, culpă ori neimputabile. Dar, totodată demn de menționat este și necesitatea de a nu transpune toate reglementările legale într-o așa manieră rigidă în care ar deregla bunul mers a procedurilor medicale care, adesea, comportă și riscurile benefice.

*„Obsesia răspunderii determină o inhibiție profesională, care duce la neacceptarea riscurilor utile bolnavului. Atare situații de absenționism duc la eludarea cazurilor grele și la degradarea relației medic-pacient prin fuga de răspundere sau aruncarea răspunderii asupra unei echipe de specialiști”* - Vasile Astărăstoae

### **Referințe bibliografice**

1. ANGELICA SAS, Răspunderea Civilă Medicală – Răspundere Civilă Delictuală, București, 2017
2. Prof. Univ. Dr. Valerian CIOCLEI și doctorand Irina KUGLAY, Răspunderea penală în cazul culpei medicale, teză de doctorat, București
3. Conf. dr. Radu Chiriță și Toma Angalit, Dreptul la un proces echitabil în materia culpei medicale, teză de doctorat, Cluj Napoca, 2013
4. Florin Streteanu, Tratat de drept penal. Partea generală, Editura C.H. Beck, București, 2008, vol. I, pg. 445-457.

5. Robertson W.O. Medical malpractice: a preventive approach, University of Washington Press, USA, 1986
6. Tudor-Anghel Gerorgiana, Răspunderea juridică pentru culpă și eroare medicală, Editura Hamangiu, București, 2010
7. Almoș Bela Trif și Vasile Astărăstoae, Responsabilitatea juridică medicală în România: premise pentru un viitor drept medical, Polirom, Iași, 2000
8. Codul Calimachi. Editura Academiei RPR, București, 1958
9. Legiuirea Caragea. Editura Academiei, București, 1955, p. 45

### Reviste și articole

5. Curca G.C. – Reglementarea malpraxisului medical într-un cadru coerent este o necesitate în domeniul sanitar, Revista Româna de Bioetică vol. 3, nr. 4
6. Cristian IORGA, *Aspecte juridice privind malpraxisul medical* în Analele Universității “Constantin Brâncuși” din Târgu Jiu, Seria Științe Juridice, Nr. 3/2010
7. *Conceptul, particularitățile, sistematizarea și diferențierea erorilor și greșelilor medicale profesionale: polemici privind raționalitatea standardelor de calitate a îngrijirilor* în Revista Națională De Drept, Nr. 12, 2011
8. I. Mereuță, M. Lupu, Șt. Gațcan, Responsabilitatea penală și activitatea medicală. Culpele și clasificarea lor, revista Info-med, Chișinău

### Alte surse

1. **LEGEA nr. 95 din 14 aprilie 2006 (\*\*republicată\*\*)** **privind reforma în domeniul sănătății**, <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/71139>
2. <https://www.juridice.ro/280306/bate-gongul-pentru-malpraxis-medical.html>
3. <https://e-psihiatrie.ro/malpraxisul-medical-particularitati-in-psihiatrie-partea-2/>
4. [https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/71139#id\\_ttlA87\\_ttl](https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/71139#id_ttlA87_ttl)
5. <https://dreptitate.net/2013/02/01/malpraxisul-o-afectiune-sistemica/>

6. <http://cas.cnas.ro/national-page/legea-nr-95-raspunderea-civila.html>
7. <https://lege5.ro/gratuit/gy3tknjyg43a/raspunderea-pentru-fapta-propru-culpa-medicala-existenta-faptei-ilicite-delictuale-ce-decurge-din-norma-speciala-si-din-natura-obligatiilor-profesionale-care-incumba-medicului>
8. <https://www.ionescu-asociatii.ro/malpraxis-medical/>
9. [https://drept.unibuc.ro/dyn\\_doc/publicatii/revista-stiintifica/anonim%202.pdf](https://drept.unibuc.ro/dyn_doc/publicatii/revista-stiintifica/anonim%202.pdf)
10. <http://revistaprolege.ro/consideratii-juridico-penale-privind-raspunderea-personalului-medical-caz-de-malpraxis/>.