

**“DUNĂREA DE JOS” UNIVERSITY OF GALAȚI
FACULTY OF JURIDICAL, SOCIAL AND POLITICAL SCIENCES**

**Member of the Network of Institutes and Schools and Public
Administration in the Central and East Europe**

INTERNATIONAL CONFERENCE

**“EXPLORATION, EDUCATION AND PROGRESS IN THE
THIRD MILLENNIUM”**

Galați, 20th-21st of April 2012

- Proceedings -

Vol. II, No. 4

Galati University Press

The Scientific Committee :

Honorary Chairmans:

Ph.D. Professor Iulian Gabriel BÎRSAN
Rector of the "Dunărea de Jos" University of Galați
Ph.D. Professor Andrei POPA
Rector of the State University Cahul Moldavia

Members:

Ph.D. George ANTONIU (Romania)
Ph.D. Massimo CIAMBOTTI (Italy)
Ph.D. Luminița Daniela CONSTANTIN (Romania)
Ph.D. Romeo-Victor Ionescu (Romania)
Ph.D. Piotr SITNIEWSKI (Poland)
Ph.D. Nicolaie VOLONCIU (Romania)
Ph.D. Giorgio CALCAGNINI (Italy)
Ph.D. Alexandru BOROI (Romania)
Ph.D. Andreas P. CORNETT (Denmark)
Ph.D. Dana TOFAN (Romania)
Ph.D. Robert SZCZEPANKOWSKI (Poland)
Ph.D. Luca IAMANDI (Romania)
Ph.D. Agnieszka BITKOWSKA (Poland)
Ph.D. Alexandru ȚICLEA (Romania)
Ph.D. Pierre CHABAL (France)
Ph.D. Nicolae DURĂ (Romania)
Ph.D. Tudorel TOADER (Romania)
Ph.D. Irena SZAROWSKA (Czech Republic)
Ph.D. Petre BUNECI (Romania)
Ph.D. Giorgios CHRISTONAKIS (Greece)
Ph.D. Silvia Lucia CRISTEA (Romania)
Ph.D. Fabio MUSSO (Italy)
Ph.D. Dan DROSU-ȘAGUNA (Romania)
Ph.D. Valentina CORNEA (Republic of Moldavia)
Ph.D. Eleftherios THALASSINOS (Greece)
Ph.D. Sergiu CORNEA (Republic of Moldavia)
Ph.D. Emilian STANCU (Romania)
Ph.D. Claude BROUDO (France)
Ph.D. Tonino PENCARELLI (Italy)
Ph.D. Dan LUPAȘCU (Romania)
Ph.D. Daniel BUDA (Romania)
Ph.D. Răducan OPREA (Romania)
Ph.D. Florin TUDOR (Romania)
Ph.D. Violeta PUȘCAȘU (Romania)
Ph.D. Simona Petrina GAVRILĂ (Romania)

Organizing Committee:

Ph.D. Florin TUDOR (Romania)
Ph.D. Violeta PUȘCAȘU (Romania)
Ph.D. Simona Petrina GAVRILĂ (Romania)
Ph.D. Răducan OPREA (Romania)
Ph.D. Ioan APOSTU (Romania)
Ph.D. Neculina CHEBAC (Romania)

Ph.D. Cristian APETREI	(Romania)
Ph.D. Gheorghe IVAN	(Romania)
Ph.D. Ana ȘTEFĂNESCU	(Romania)

Copyright © 2009 Galati University Press

Toate drepturile rezervate. Nicio parte a acestei publicații nu poate fi reprodusă în nicio formă fără acordul scris al Editurii. Conținutul științific al studiilor din prezentul volum precum și traducerea aparțin exclusiv autorilor.

Galati University Press – Cod CNCSIS 281

Editura Universității “Dunărea de Jos”, Str. Domnească nr. 47, 800008 – Galați, ROMÂNIA

Tel: 00 40 336 13 01 39, Fax: 00 40 236 46 13 53

gup@ugal.ro

ISSN 2066 - 7019

SUMMARY

PUBLIC ADMINISTRATION & REGIONAL STUDIES SECTION

Dana-Elena Boian (Roşca) - <i>Principles of trade policy</i>	9
Liviu Coman-Kund - <i>La sélection des ressources humaines – aspects théoriques et pratiques</i>	17
Sergiu Cornea - <i>The reinstatement of historical names of localities – the initial stage of reforming territorial – administrative delimitation of the Republic of Moldova</i>	31
Valentina Cornea - <i>Fonction publique en République de Moldova – évolution d'un statut</i>	55
Ina Filipov - <i>Social and economic aspects of the migrational processes in the Republic of Moldova</i>	71
Romeo Ionescu - <i>The myth of accession to the european union</i>	81
Mădălina - Elena Mihăilescu - <i>A brief history of the contraventional proceeding</i>	95
Andreea Elena Mirică - <i>Legal minimalism</i>	107
Ştefania Cristina Mirică - <i>Disciplinary responsibility of the european civil servants</i>	119
Camelia Mădălina Orac - <i>Analysis of the regional disparities in Romania</i>	131
Cristina Pătraşcu - <i>Mass-media and the environment: Roşia Montană in the press campaigns</i>	143
Natalia Saitarli - <i>The application of the principle of eligibility in the Republic of Moldova</i>	165
Elisabeta Slabu - <i>The right to a good administration in the light of EU charter of fundamental rights</i>	175

Ana Ștefănescu - *Employment law versus private and public employment law* 189

Ana Ștefănescu - *Some specifications and considerations related to child raising leaves which are granted to public servants in 2012* 197

PUBLIC
ADMINISTRATION &
REGIONAL STUDIES
SECTION

PRINCIPLES OF TRADE POLICY

Dana-Elena BOIAN (ROȘCA) *

Abstract

The commercial principles resulted from the individual interests of states, regarding the development of a more favorable foreign trade, responsive to the aspirations of their internal development and promotion of advantageous international trade relations. This was accelerated by the financial crisis in the years 1929-1933 when the need for international arrangements appeared, to harmonize the regulations regarding the foreign trade policy in order to accelerate the liberalization of exports and imports between states. Besides the foreign trade policy principles agreed by the GATT and later by the WTO, principles to guide economic relations between states and their trade policies were also adopted. This concerns especially the problems of the developing countries, about 160 countries and territories, out of about 200 existing in the world today.

Keywords: *policy trade, principles, clause*

In the process of contemporary globalization and the processes of the states integration in regional groupings, and increasing the role of transnational corporations in international trade, the states trade policy must meet national and international realities that are always changing.

The commercial principles resulting from the individual interests of states, regarding the development of a more favorable foreign trade, responsive to the aspirations of their internal development and the promotion of advantageous international trade relations. For a long time, the regulations, measures and actions on the line of carrying trade with other countries, either were taken

* Ph.D Student Assistant, Faculty of Economics, Free International University of Moldova, Email: rosca_dana_elena@yahoo.com

unilaterally or took into consideration the terms of the agreements or bilateral commercial conventions between these countries. The great financial crisis between the years 1929 and 1933 underlined more the need for international arrangements, to harmonize the regulations on foreign trade policy with the purpose of accelerating the liberalization of exports and imports between states. Over nearly 50 years of GATT (until 01.01.1995), the basic principles of trade between the Member States were: non-discrimination, use of customs duties to protect national economies and prohibit the use of quantitative restrictions, elimination or limitation of export subsidies, the use of consultation in resolving differences and in adopting decisions, usually by consensus.

From the basic principles of foreign trade policy underlying trade between countries of the world, some exceptions were however agreed, exemptions, such as recognition of customs preferences, the approval to create free trade areas and customs unions under certain conditions, the permissions granted to developing countries to give preference to each other, to use temporary quantitative restrictions and export subsidies.

On the occasion of creating the World Trade Organization in 1994, and starting its activity in 1995, which continues to develop the activities of GATT, there have been adopted the fundamental principles of the World Trade System.

Besides the foreign trade policy principles agreed by GATT and later by WTO, at the sessions of the United Nations Conference for Trade and Development (UNCTAD), which started in 1964, principles meant to guide the economic relations between states and their commercial policies were also adopted. This concerns in particular, the problems of the developing countries, about 160 countries and territories, out of about 200 existing in the world today.

1. The principle of most favored nation clause.

In its classical form, the most favored nation clause is presented as follows: "Any advantages, privileges and immunities

Conference Proceedings - Galați, 20th - 21st of April 2012
Year IV, No. 4, Vol. II - 2012

granted by a Contracting Party for a product originating from or destined for the territory of the other Contracting Parties shall be extended immediately and unconditionally to any similar product originating from / or destined for the territory of all other contracting parties. This provision concerns customs duties and charges of any kind levied on import or export, or on the occasion of import or export and those that affect the international transfer of funds carried out under the payment of imports or exports, the perception of such duties or charges, all rules and formalities relating to imports or exports "(Miron, 2003). Thus, we can say that the extend of the most favored nation clause to all international economic relations would open doors wide for the cooperation among all countries of the world, for the common good.

For various reasons and interests in international practice there are many exceptions to the most favored nation clause, most of them being caused by the existence of regional groupings. One of these exceptions is the regime established in the customs unions and free trade zones which conduced to reducing the area of application for the most favored nation clause, to the detriment of promoting international trade.

Another exception from the most favored nation clause, with positive effects on promoting the international trade relations, is the creation of the customs preferences regime granted by developed countries to developing countries. This exception has been promoted by UNCTAD and adopted by GATT for the benefit of the developing countries. The lower economic potential of the developing countries was taken into account. The principle of most favored nation clause does not apply to facilitate the border trade between neighboring countries. The facilities granted by a State for developing this kind of trade with a neighboring state may be invoked under the most favored nation clause by a third neighboring state.

In the treaties, in trade and international economic cooperation agreements, the most favored nation clause may occur in various forms and contents (Drăgan, 2000):

The conditional clause. Through which the advantages granted to a third country apply to the new state, beneficiary of this clause, only conditioned by receiving of certain equivalent compensation from it, which may be of the same or a different nature (mutual reduction of customs duties or customs duty reductions for reducing transit charges). The conditions under which benefits were granted in their dealings with third parties are actually taken into account.

The unconditional clause. According to this clause, the advantages of the beneficiary third country automatically and unconditionally extend to the relationship with the new state partner, the beneficiary of the clause disregarding the conditions under which this clause shall apply in their relations with third parties.

The unilateral clause. By this clause, only one party undertakes to pay the other party the most favored nation clause, common relationship between developed and developing states

The bilateral clause. By which the signatory parties undertake to afford each other the most favorable treatment existing in each relation with the third party, conditional or unconditional.

The general clause. Regards the overall economic relations between the signatory countries.

The special clause. Refers to certain areas, usually used in the trade of goods.

2. The national treatment clause

This rule fulfills an important role in promoting the industrial cooperation relations and transportation. Corresponding to this principle, enshrined in government trade policy instruments, each Party undertakes to provide on its national territory, to natural and legal persons, the goods and vehicles of the partner signatory State the same juridical and the economic regime that one applies to persons, goods and own vehicles. The General Agreement on Tariffs and Trade, referring to the international trade in goods mentions the

fact that the products imported from the territory of the Contracting Parties in the territories of other Contracting Parties shall not be subject, directly or indirectly, to internal taxes or other taxes, regardless of their nature, higher than the ones applied to similar domestic products.

Theoretically, the national treatment clause can be considered as a principle of equal opportunities, but in practice one should be aware that uneven economic development between countries does not create equal opportunities for the citizens of a state or equal opportunities to practise commercial activities or other sort of activities on the territory of the other Party in relation to the citizens of the latter. The poorest will be dominated by the strongest. Hence the need to extend also occurs, for example, in the system of preferences, applied to the customs field and to other fields of activity of the international economic cooperation.

3. Non-discrimination

Along with the most favored nation clause and also in close interdependence with it, the principle of non-discrimination integrates in the commercial policy of the modern state to diversify its economic relations with all countries on conditions of equality, fairness and mutual benefit.

The most conclusive formulation of this principle is presented as follows: "No prohibitions or restrictions shall be applied by a contracting party when importing a product originating in the territory of another Contracting Party or when exporting a product with the destination on the territory of that Contracting Party, to the extent that such prohibition or restriction is not imposed on imports of a similar product originating from all third countries or on exports of similar products meant for all third countries" (Sută, 2000).

In current practice, despite the modern trend of universal economic cooperation and integration, the deviations from the discrimination principle are frequent.

4. Mutual benefit

This principle is based on the pursuit of mutual benefit and consists in the fact that any interstate understanding should be to the benefit of all signatory parties.

The method established by GATT to commensurate the mutual benefits proved to be incompletely enlightening. A certain accuracy can be achieved only in the field of reciprocal tariff concessions.

From the principle of reciprocity there are exceptions imposed in practice by circumstances and by the different potential of Contracting States. In these exceptions there fall the customs preferences granted by developed countries to developing countries, based on non-reciprocity.

5. Concessions based on non-reciprocity

This principle was born in the works of United Nations Conference on Trade and Development and is applied by the developed countries in their relations with the developing countries.

In essence, the principle of preferential treatment consists in stipulating in the trade agreements and in the economic cooperation treaties of a clause which engages the developed countries to provide the developing signatory countries tariff concessions or other sort of concessions, on non-reciprocal basis, to facilitate the penetration of products from the latter into developed countries markets. Specifically, the preferential scheme consists in reducing or even applying the duty-free system for the import in developed countries of the goods originating from the developing countries beneficiary of customs preferences. Obviously, this reduction of customs duty is in relation with the customs duty against the regime of the most favored nation clause.

Related to applying this principle, must be noted several requirements expressed by developing countries (Sută, 2000):

- the extension of preferential treatment to all products subject to export, regardless of the degree of processing;

- full exemption from customs duties;
- the generalisation of preferential system, in the way of extending it to all fields hampering their exports of goods and services in industrialized countries.

6. Protection against unfair competition

According to this principle, dumping is condemned and the right of every State to protect itself from the effects of dumping by imposing an anti-dumping tax or equivalent measures (unilateral commitment of the exporter to increase export price to eliminate the margin of dumping) is recognized. It also prohibits export support through subventions and other budget allocations and it recognizes the right of those affected to establish countervailing duties. Regarding subsidies, the developing countries can practise them, but only as a temporary and limited intervention.

7. Trust between partners with knowledge of trade policy measures

All regulations, judicial and administrative decisions and laws with general application regarding commerce, as well as trade agreements, should be published to inform governments and business circles. The implementation of this principle increases the trust between partners and provides consistency to other principles of commercial policy.

Bibliography

- Drăgan, G, Zaharia, R. International economic relations. Bucharest: ASE Publishing House, 2000;
- Miron, D. International Trade. Bucharest: ASE Publishing House, 2003;
- Sută, N. International trade and trade policy today. Bucharest: Efficient Publishing House, 2000.

Conference Proceedings - Galați, 20th - 21st of April 2012
Year IV, No. 4, Vol. II - 2012

LA SÉLECTION DES RESSOURCES HUMAINES – ASPECTS THÉORIQUES ET PRATIQUES

Liviu COMAN-KUND *

Résumé

La prémisse de notre recherche est que la valeur de n'importe quelle organisation est déterminée par la valeur de ses ressources humaines. Évidemment, le succès de l'organisation est conditionné par une multitude de facteurs, mais le facteur humain est le plus important. Par conséquent, l'organisation est obligée de faire la sélection de son personnel. La sélection n'est qu'une discrimination, un choix, entre les candidats qui veulent occuper une position dans l'organisation. Rationnellement, le critère de la sélection doit être le mérite, compris comme l'ensemble des qualités intellectuelles et morales, auxquelles s'ajoute, où il y a le cas, les compétences professionnelles, c'est-à-dire la somme des connaissances et habilités nécessaires pour réaliser, avec succès, une activité spécialisées, de nature technique. Pour la sélection du personnel, les organisations peuvent utiliser trois méthodes : la nomination discrétionnaire, l'élection et l'examen ou le concours. Ces méthodes sont utilisées également dans le domaine public et le domaine privé. Notre démarche cognitive regarde les institutions publiques parce que la sélection de leur personnel est d'intérêt général. Nous avons effectué une analyse théorique des règlements actuels des méthodes de sélection applicables dans les institutions publiques de Roumanie, pour dégager les principes de la sélection et les solutions utilisées pour leur application pratique. Ensuite, nous avons procédé à la juxtaposition de ces principes avec les observations à l'égard de la pratique de sélection, pour déterminer les différences entre la théorie et la pratique, et pour mettre en évidence les points faibles des réglementations en la matière. À la fin, nous avons identifié quelques solutions pour améliorer la sélection du personnel des institutions publiques roumaines.

* Ph.D, Lecturer, Faculty of Judicial, Social and Political Sciences, Université "Dunărea de Jos" Galați, Email: liviukund@yahoo.com

Mots cles: *ressources humaines, institutions publiques de Roumanie, mérite, nomination discrétionnaire, élection, examen, concours*

§ 1. Introducere

Este o axiomă afirmația că valoarea oricărei organizații este determinată de valoarea resurselor sale umane. Evident, succesul organizației este condiționat de o multitudine de factori, dar factorul uman este cel mai important. Din acest motiv, din cele mai vechi timpuri, societatea umană a fost preocupată de desemnarea conducătorilor și de selecția personalului tuturor organizațiilor, de la cea mai simplă asociație până la stat. La modul rațional, atât desemnarea conducătorilor, cât și selecția personalului ar trebuie să aibă drept criteriu meritul personal, prin *merit* înțelegând ansamblul calităților intelectuale și morale, al aptitudinilor, inclusiv al trăsăturilor de caracter, la care se adaugă, după caz, competența profesională înțeleasă ca sumă a cunoștințelor și deprinderilor necesare pentru desfășurarea cu succes a unei activități specializate, de natură tehnică, precum și experiența profesională.

Pentru selecția personalului organizațiilor, în sens general, se pot utiliza trei metode: numirea discreționară, alegerea și concursul. Aceste metode se utilizează atât în sectorul privat, cât și în sectorul public. Demersul nostru cognitiv se concentrează pe instituțiile publice, pentru că selectarea personalului acestora este de interes general. În lucrarea de față, ne propunem o analiză teoretică, fără pretenții de exhaustivitate, a reglementărilor actuale privind cele trei metode de selecție, aplicabile instituțiilor publice din România, pentru a degaja principiile selecției și soluțiile utilizate pentru transpunerea lor în realitate. Vom proceda apoi la juxtapunerea acestora cu observațiile privind aplicarea practică a diverselor categorii de selecție, pentru a determina diferențele dintre teorie și practică și, în continuare, unele puncte slabe ale reglementărilor. În final, am încercat identificarea unor posibile soluții pentru îmbunătățirea activităților de selecție a personalului instituțiilor publice.

§ 2. Desemnarea personalului prin numire discreționară

Numirea discreționară este modalitatea de desemnare a personalului care nu implică vreo procedură legală de evaluare a meritului. Mai mult, nu este impusă nici măcar o examinare medicală.

Numirea discreționară se folosește, în primul rând, pentru numirea primului – ministru și a membrilor guvernului. Constituția¹ nu prevede nicio condiție pentru ocuparea funcției de prim – ministru sau de membru al Guvernului. Ea prevede doar câteva incompatibilități²: „Funcția de membru al Guvernului este incompatibilă cu exercitarea altei funcții, cu excepția celei de deputat sau de senator. De asemenea, ea este incompatibilă cu exercitarea unei funcții de reprezentare profesională salarizată în cadrul organizațiilor cu scop comercial.” Pentru alte incompatibilități, Constituția trimite la legea organică. Potrivit art.2 din Legea nr.90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor³, așa cum a fost modificat prin Legea nr.23/2004⁴, pot fi membri ai Guvernului persoanele care au cetățenia română și domiciliul în țară, se bucură de exercițiul drepturilor electorale, nu au suferit condamnări penale și nu se află în cazurile de incompatibilitate prevăzute de lege⁵. Dintre acestea menționăm: funcția de președinte, vicepreședinte, director general, director, administrator, membru al consiliului de administrație sau cenzor la societățile comerciale și instituțiile publice; funcția de manager sau membru al consiliului de administrație al regiilor autonome, companiilor și societăților naționale; calitatea de comerciant persoană

¹ Constituția României, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 767 din 31.XI.2003. Toate referirile ulterioare la Constituție au în vedere acest text.

² Art.105 alin. (1) din Constituție.

³ Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.164 din 2.IV.2001.

⁴ Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.187 din 3.III.2004.

⁵ Cartea I, titlul IV, art.84 din 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, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.279 din 21.IV.2003.

fizică, calitatea de membru al unui grup de interese economice; o funcție publică încredințată de un stat străin, cu excepția funcțiilor prevăzute în acordurile și convențiile la care România este parte.

Analiza reglementărilor privind numirea primului – ministru și a miniștrilor ne permite să formulăm următorul principiu: *partidele politice se bucură de o mare libertate în desemnarea acestei categorii de personal, care asigură conducerea celei mai importante părți a puterii executive*. Nu există nicio procedură legală de evaluare a meritelor și nici măcar a stării de sănătate. Numirea și eliberarea din funcție a membrilor Guvernului depinde doar de jocul politic, de multe ori imprevizibil.

Numirea discreționară se utilizează și pentru secretarii de stat, consilierii de stat și conducătorii organizațiilor din subordinea ministerelor, a Guvernului, precum și ai organizațiilor publice autonome. În aceste cazuri se ia în considerare pregătirea profesională și experiența, dar legea nu prevede examen sau concurs.

De asemenea, numirea discreționară, supusă însă interdicției, pentru cei numiți de a face parte din partide politice⁶, se folosește și pentru alte poziții importante în stat și anume: judecătorii Curții Constituționale⁷, membrii Curții de Conturi⁸ și Avocatul Poporului⁹. Interdicția de a face parte din partide politice, în forma actuală, nu asigură însă depolitizarea acestor funcții, deoarece, în realitate, mulți dintre ocupanții lor au fost oameni politici de marcă¹⁰, până la data numirii. În cazul judecătorilor Curții Constituționale și al Avocatului

⁶ Potrivit art.40 alin.(3) din Constituție, judecătorii Curții Constituționale și avocații poporului nu pot face parte din partide politice, iar potrivit art.140 alin.(4) consilierii de conturi sunt supuși incompatibilităților prevăzute de lege pentru judecători.

⁷ Potrivit art.142 alin.(2) și (3) din Constituție, Curtea Constituțională se compune din nouă judecători: trei numiți de Camera Deputaților, trei de Senat și trei de Președintele României.

⁸ Potrivit art.140 alin.(4) Din Constituție, consilierii de conturi sunt numiți de Parlament pentru un mandat de 9 ani, care nu poate fi prelungit sau reînnoit.

⁹ Potrivit art.65 alin.(2) din Constituție, Avocatul Poporului este numit în ședința comună a celor două Camere ale Parlamentului.

¹⁰ Un bun exemplu în acest sens este Nicolae Văcăroiu, președintele Curții de Conturi.

Poporului, caracterul discreționar este atenuat de necesitatea îndeplinirii unor condiții de competență profesională¹¹, dar rămâne totuși discreționară pentru că nu se pune problema concursului, ci a prietenilor politice ale candidaților.

§ 3. Desemnarea personalului prin alegeri

Desemnarea personalului prin alegeri se utilizează pe scară largă, atât în cazul organelor unipersonale, cât și în cazul celor deliberative, de la Președintele României la primarul de comună, de la Parlament la consiliul local. Nici în acest caz nu există cerințe de studii și vechime și nu se face o examinare medicală. Toată problema este convingerea electoratului. Având în vedere că alegerile au devenit o adevărată industrie, la desemnarea candidaților rolul determinant revine partidelor politice. Cerințele impuse de Constituție și lege¹² candidaților sunt minimale: să fie cetățeni români cu domiciliul în țară (pentru autoritățile administrației publice locale domiciliul trebuie să fie în unitatea administrativ-teritorială respectivă), să nu fie debili sau alienați mintali puși sub interdicție prin hotărâre judecătorească definitivă, să nu le fie interzisă asocierea în partide politice. Vârsta minimă pretinsă este de 23 de ani pentru Camera Deputaților și pentru autoritățile administrației publice locale (consilieri locali, primari, consilieri județeni, președinți ai consiliilor județene), 33 de ani pentru Senat și 35 pentru Președintele României.

¹¹ Potrivit art.143 din Constituție, judecătorii Curții Constituționale trebuie să aibă pregătire juridică superioară, înaltă competență profesională și o vechime de cel puțin 18 ani în activitatea juridică sau în învățământul juridic superior, iar potrivit art.6 alin.(2) din Legea nr.35/1997 republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.844 din 15.IX.2004, poate fi numit Avocat al Poporului orice cetățean român care îndeplinește condițiile pentru numirea în funcția de judecător la Curtea Constituțională.

¹² Art.37, coroborat cu art.16 alin.(3) și art.40 alin.(3) din Constituție și art.4 alin.(1) din Legea nr.67/2004 privind alegerea autorităților administrației publice locale, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.333 din 12.V.2007, cu modificările și completările ulterioare.

Din analiza reglementărilor privind desemnarea personalului prin alegeri se desprinde principiul că *partidele politice sunt responsabile pentru calitatea aleșilor, deoarece dispun de o mare libertate în desemnarea candidaților*. Evident, nu poate fi vorba decât de o responsabilitate morală, care poate însemna, cel mult, pierderea de voturi.

§ 4. Desemnarea personalului prin concurs

Această metodă se folosește pentru funcționarii publici și pentru personalul contractual din instituțiile publice. Principalele reglementări în materie sunt Statutul funcționarilor publici¹³ și Codul Muncii¹⁴.

În ceea ce privește recrutarea funcționarilor publici, atât de execuție, cât și de conducere, Statutul prevede foarte clar¹⁵ că aceasta se face prin concurs, care are la bază *principiile competiției deschise, transparenței, meritelor profesionale și competenței, precum și pe cel al egalității accesului la funcțiile publice*, pentru fiecare cetățean care îndeplinește condițiile legale. Dacă mai adăugăm că unul dintre principiile care stau la baza exercitării funcției publice¹⁶ este imparțialitatea, rezultă că în recrutarea funcționarilor publici de execuție și de conducere, criteriul este meritul, fiind interzise orice discriminări pe criterii politice.

Potrivit Statutului¹⁷, poate ocupa o funcție publică persoana care îndeplinește următoarele condiții:

- a. are cetățenia română;
- b. cunoaște limba română scris și vorbit;

¹³ Legea nr.188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.365 din 22.V.2007, cu modificările și completările ulterioare. Acest act normative va fi numit, în continuare, pur și simplu Statut.

¹⁴ Legea nr.53/2003 – Codul muncii, republicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.345 din 18.V.2011.

¹⁵ Art.57 alin.(1) și (3) din Statut.

¹⁶ Art.3 lit.a din Statut.

¹⁷ Art.54.

- c. are vârsta de minimum 18 ani împliniți;
- d. are capacitate deplină de exercițiu;
- e. are o stare de sănătate corespunzătoare funcției publice pentru care candidează, atestată pe bază de examen medical de specialitate;
- f. îndeplinește condițiile de studii prevăzute de lege pentru funcția publică;
- g. îndeplinește condițiile specifice prevăzute de lege pentru ocuparea funcției publice;
- h. nu a fost condamnată pentru săvârșirea unei infracțiuni contra umanității, contra statului sau contra autorității, de serviciu sau în legătură cu serviciul, care împiedică înfăptuirea justiției, de fals ori a unor fapte de corupție sau a unei infracțiuni săvârșite cu intenție, care ar face-o incompatibilă cu exercitarea funcției publice, cu excepția situației în care a intervenit reabilitarea;
- i. nu a fost destituită dintr-o funcție publică sau nu i-a încetat contractul individual de muncă pentru motive disciplinare în ultimii 7 ani;
- j. nu a desfășurat activitate de poliție politică.

O primă remarcă este aceea că, pentru selecția funcționarilor publici, legea prevede condiții exigente, bazate pe meritul personal, față de celelalte două metode: numirea discreționară și alegerea.

Din cele prezentate rezultă cu claritate că, potrivit prevederilor Statutului, recrutarea și promovarea funcționarilor publici trebuie să se facă prin concursuri și examene corecte, pe criteriul competenței, experienței și meritelor profesionale fără vreo discriminare politică. Totuși, în practică, este de notorietate politizarea funcției publice. S-a ajuns în situația în care cei interesați de o funcție publică se interesează dinainte dacă aceasta este „dată”, pentru a nu se prezenta degeaba la concurs.

A fost lansată opinia că politizarea funcției publice a început încă din anul 1992¹⁸. Oricum, ea a devenit evidentă din anul 1996,

¹⁸ C. Pîrvulescu, *Spoils system*, ziarul „România Liberă” din 31 decembrie 2008.

odată cu guvernarea CDR¹⁹, când s-a procedat la repartizare unor funcții de natură tehnică atractive în favoarea clientelei politice, nu numai din administrația publică propriu-zisă, ci și din cadrul societăților comerciale și regiilor autonome, inclusiv din bănci, pe baza unui „algoritm” politic. De atunci, este de notorietate faptul că schimbările politice produse de ciclurile electorale determină implacabil schimbarea unei părți însemnate a conducerii administrației publice. Astfel, contrar legii care proclamă un sistem administrativ bazat pe merit, cutuma a consacrat spoils system-ul²⁰ ca realitate politico-administrativă a României. Este un fenomen care contrazice principiile relațiilor din cadrul sistemului de drept, prin preeminența cutumei în detrimentul dreptului scris.

Legea nr.188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, adoptată fără dezbateri parlamentară, prin procedura asumării răspunderii Guvernului în fața Parlamentului, dă tacit cale liberă politizării funcției publice, prin faptul că recunoaște, cu mici excepții, dreptul funcționarilor publici de a face parte din partide politice. Cu toate că proiectele de Statut supuse dezbaterii mediului administrativ prevedeau interdicția, pentru funcționarii publici, de a face parte din partide politice, pentru a-i feri de presiunile politice, Guvernul de atunci a eliminat această interdicție, în speranța că își va stabiliza clientela politică deja instalată pe funcții de conducere. Bineînțeles că acest lucru nu s-a întâmplat, membrii partidelor care au pierdut ulterior alegerile fiind înlăturați din funcții, mai mult sau mai puțin legal, tocmai sub acuzația de partizanat politic.

Un episod important pentru subminarea funcției publice bazate pe merit, care a vizat înalții funcționari publici, adică pe cei ce ar trebui să reprezinte elita profesională a funcției publice, a fost farsa depolitizării funcțiilor de prefect și subprefect, declanșată de

¹⁹ Convenția Democrată Romană a fost o alianță politică și electorală fondată în 1992. În 1996 a câștigat alegerile parlamentare și a format coaliția de guvernământ împreună cu Partidul Democrat. Începând cu 13 august 1996 își schimbă denumirea în Convenția Democratică din România. Și-a încetat existența în anul 2000. (Sursa: Wikipedia, org).

²⁰ Sistem politic și administrativ, caracteristic funcției publice americane în sec. XIX, în care loialitatea partizană este preferată competenței.

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 corupției²¹. Potrivit acestei legi, prefectii și subprefecții urmau să treacă în categoria înalților funcționari publici, cărora le este interzis să facă parte din partide politice. Prefecții și subprefecții aflați pe funcții, numiți politic, urmau să devină înalți funcționari publici, dacă renunțau la calitatea de membru de partid și promovau un examen de atestare pe post. Din câte cunoaștem, nimeni nu a picat acest examen. În plus, cerințele privind pregătirea și experiența profesională arătau clar că posturile nu erau destinate specialiștilor în administrație. Astfel, potrivit art.9 din Legea nr.340/2004 privind instituția prefectului²², în forma inițială, putea ocupa funcția de prefect sau subprefect persoana care îndeplinea, printre altele, două condiții: avea studii superioare de lungă durată, absolvite cu diplomă de licență sau echivalentă, și o vechime în specialitatea absolvită de 5 ani pentru prefect, respectiv 3 ani pentru subprefect; a absolvit un program de formare și perfecționare în administrația publică sau a exercitat cel puțin un mandat complet de parlamentar. Conform acestor „exigențe”, putea ocupa funcția de prefect, înalt funcționar public, de exemplu un profesor de sport, care avea o vechime în învățământ de cel puțin 5 ani și a exercitat un mandat de deputat. Operațiunea de atestare pe post a prefectilor și subprefecților numiți pe criteriul loialității politice și care și-au renegat partidele din care au făcut parte s-a încheiat la 31 decembrie 2005. Acești prefecti și subprefecți apolitici au fost schimbați din funcție în perioada februarie – aprilie 2009, cu alții la fel de apolitici.

Am prezentat doar un exemplu, dar fenomenul de politizare s-a extins și la conducătorii serviciilor deconcentrate.

Trebuie să recunoaștem că legislația privind selecția funcționarilor public s-a îmbunătățit între timp, dar corectitudinea evaluării meritului prin concurs rămâne sub semnul întrebării. Observarea practicii ne-a făcut să sesizăm, fără a avea pretenția că le-

²¹ Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.279/21.IV.2003.

²² Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.658/21.VII.2004.

am descoperit pe toate, câteva metode de fraudare a concursurilor, cu complicitatea comisiei de organizare, respectiv, de examinare.

Cea mai rudimentară, dar și cea mai utilizată metodă constă în divulgarea subiectelor candidatului preferat. O variantă îmbunătățită este alcătuirea, în plus, ca bibliografie, a unei liste kilometrice de acte normative de mare întindere și complexitate, imposibil de cuprins în intervalul dintre data publicării și data desfășurării concursului, pentru descurajarea doritorilor neagreați. Evident, aceasta listă kilometrică este prezentată ca un standard de exigență, când de fapt necesită doar o memorie rar întâlnită. Evident, dacă examinatorii ar fi ei examinați de candidați, ar pica cu succes.

A doua metodă constă în denaturarea rezultatelor prin supraevaluarea candidatului preferat și subevaluarea celorlalți la interviu. Se poate merge până la declararea interviului ca probă eliminatorie, în cazul personalului contractual, pentru care legislația este mai permisivă.

A treia metodă constă în scoaterea la concurs a unor așa-numite posturi „cu dedicație” sau „servite”, situație în care condițiile speciale impuse vizează clar pe cele îndeplinite de candidatului preferat. Și aceasta este mai ușor de utilizat în cazul personalului contractual.

În fine, se pot utiliza combinații ale celor trei metode prezentate,

O situație aparte apare în cazul reducerilor de personal, când corectitudinea selecției personalului care urmează să fie disponibilizat este pusă, mai întotdeauna, sub semnul întrebării. Un exemplu recent este reducerea personalului din cadrul Autorității Naționale a Vămilelor, inițiată în luna iulie 2011. Practic, disponibilizarea s-a făcut pe baza a două ordine ale ANAF, nepublicate în Monitorul Oficial. Primul aprobă structura organizatorică a Autorității Naționale a Vămilelor, iar celălalt, statul de funcții și regulamentul pentru organizarea și testarea profesională, în vederea reducerii numărului de funcționari publici și de personal contractual. Este suficient să arătăm că a fost stabilită o bibliografie foarte încărcată, cuprinzând o serie de acte normative din domeniul

vamal, de mare întindere și complexitate, prin ordinul emis pe 4 iulie și că examinarea a avut loc în perioada 18-29 iulie, pentru a înțelege că bibliografia era imposibil de cuprins. Testarea a constat într-o probă scrisă eliminatorie cu 25 de întrebări (punctaj maxim 100 de puncte). Cerința de promovare a fost de 70 de puncte pentru funcțiile de conducere și 50 pentru funcțiile de execuție. A urmat interviul, care, teoretic, testa abilitățile, aptitudinile și motivația candidaților, dar care, în realitate, s-a rezumat la întrebări din legislația pe care comisia o avea în față. Ceea ce a iscat multe suspiciuni este faptul că în mai multe cazuri clasamentul la interviu a intrat în contradicție cu cel de la proba scrisă. În momentul de față se derulează un mare număr de procese în care cei disponibilizați contestă legalitatea disponibilizării. În opinia noastră, o mare parte din vină pentru situația creată o are legea, care în caz de disponibilizare stabilește concurs, în loc să țină cont, cum ar fi firesc, de activitatea desfășurată de-a lungul timpului de cei în cauză.

Câteva concluzii și ce ar trebui făcut

Concluzii:

A. În ceea ce privește personalul numit discreționar, acesta ocupă cele mai importante funcții în stat, cu excepția unor funcții eligibile. Această clasă de personal se împarte în două specii: membri Guvernului, secretarii de stat și consilierii de stat, pe de o parte, și conducătorii diferitelor organizații din subordinea ministerelor, a Guvernului, precum și conducătorii organizațiilor publice autonome. În ambele situații, responsabilitatea desemnării revine partidelor politice. În ceea ce privește membrii Guvernului, este vorba de responsabilitate directă, în celelalte situații de responsabilitate indirectă.

B. Responsabilitatea desemnării candidaților la funcțiile eligibile, de la primar până la Președintele României, revine, de asemenea, partidelor politice. De alegerea lor sunt însă responsabili și alegătorii, într-o proporție greu de precizat.

C. Personalul instituțiilor publice se împarte în personal desemnat pe filieră politică și personal angajat pe criteriul meritului personal. Personalul desemnat pe filieră politică, numit discreționar sau ales, ocupă cele mai înalte și mai importante funcții de conducere din stat.

D. Cariera bazată pe merit a devenit tot mai puțin atractivă, deoarece:

- accesul la funcțiile de conducere semnificative este prohibit, ceea ce înseamnă o limitare, tot mai accentuată, a dreptului la carieră;
- evaluarea meritelor este, de multe ori, incorectă, ceea ce generează frustrări îndreptățite;
- nu se mai asigură nici măcar stabilitatea, din cauza deselor și masivelor reduceri de personal.

Ce ar trebui făcut?

I. Măsuri aplicabile tuturor categoriilor de personal

a. Asigurarea respectării întocmai și de bună credință a legii. Nu văd cum ar putea fi realizată, dar, în lipsa ei, orice îmbunătățire legislativă ar rămâne fără efecte notabile.

b. Obligativitatea examenului medical serios, inclusiv evaluare psihologică, pentru toate categoriile de personal.

c. Înființarea dosarului profesional universal, care să fie o oglindă a întregii activități, indiferent de domeniu.

d. Realizarea unui clasament al valorii diferitelor acte de studii.

II. Măsuri pentru depolitizarea unor funcții importante pentru care numirea se face în mod discreționar

a. Interdicția de a fi fost membru al vreunui partid politic în ultimii 5 ani dinaintea numirii, pentru candidații la funcția de judecător la Curtea Constituțională, la funcția de membru al Curții de Conturi și la funcția de Avocat al Poporului.

b. Interdicția de a fi fost membru al vreunui partid politic în ultimii 5 ani dinaintea numirii, pentru conducătorii diferitelor

organizații din subordinea ministerelor, a Guvernului, precum și pentru conducătorii organizațiilor publice autonome.

III. Măsuri privind desemnarea prin alegeri

a. Publicarea CV-ului complet al tuturor candidaților la mandate eligibile, la începutul campaniei electorale.

b. Instituirea *mandatului-angajament*. Înaintea alegerilor, candidații prezintă alegătorilor un angajament cu obiective și termene precise. Neîndeplinirea angajamentului conduce la decăderea din dreptul de a fi ales pentru durata a două mandate succesive.

c. Instituirea de sancțiuni împotriva partidelor politice care au propus candidați, care odată aleși au săvârșit cu intenție infracțiuni. Un exemplu de sancțiune ar fi interdicția de a depune candidaturi, la viitoarele alegeri, în circumscripția în care a fost ales infractorul.

IV. Măsuri pentru personalul selectat după merit

a. Depolitizarea reală a funcției publice, până la nivelul de secretar general al Guvernului, inclusiv.

b. Interdicția, pentru funcționarii publici, de a face parte din partide politice, ca prim pas al procesului de depolitizare.

c. Profesionalizarea credibilă a personalului care organizează și desfășoară activitățile de evaluare a meritului prin examen sau concurs și asigurarea integrității și independenței reale a acestuia.

Bibliografie

F. CHAMBON, O. GASPON, *La déontologie administrative*, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1996.

L. COMAN-KUND, *Deontologia și statutul funcționarilor publici*, Universitatea „Dunărea de Jos” Galați, Galați, 2011.

A. IORGOVAN, *Tratat de drept administrativ*, Vol.I, ediția 4, Ed. ALL BECK, București, 2005.

Conference Proceedings - Galați, 20th - 21st of April 2012
Year IV, No. 4, Vol. II - 2012

- R. N. PETRESCU, *Drept administrativ*, Ed. HAMANGIU, București, 2009.
- V. PRISECARU, *Funcționarii publici*, Ed. ALL BECK, București, 2004.
- C. PIRVULESCU, *Spoils system*, ziarul "România Liberă" din 31 decembrie 2008.
- V. VEDINAȘ, *Statutul Funcționarilor publici - comentarii, doctrină, legislație, jurisprudență*, Ed. UNIVERSUL JURIDIC, București, 2009.

THE REINSTATEMENT OF HISTORICAL NAMES OF LOCALITIES – THE INITIAL STAGE OF REFORMING TERRITORIAL – ADMINISTRATIVE DELIMITATION OF THE REPUBLIC OF MOLDOVA

Sergiu CORNEA *

Abstract

The name is one of the essential defining elements of a local identity. Through his name the local community identifies and individualizes itself in relation to other communities of the same gender. The present study emphasizes the idea that the toponymic reforms initiated in 1812 after the annexation of Eastern Moldova by the Russian Empire and those from the Soviet period were used as a tool to form a new collective identity and to erase the historical memory. This was put into practice by providing new names to the localities and administrative-territorial units and the liquidation of names of places that could raise “unwanted” cultural and historical associations of population.

The initial phase of the territorial-administrative reform in Moldova was defined by a return to national and historical names of localities and to the legitimacy of toponyms and anthroponyms in their traditional and correct forms which was a relevant achievement.

Keywords: *administrative reform, the name of local community, collective identity, local community*

An important trend in the contemporary social research is the study of the economic, social and political transformations occurring at the boundary between the 20th-21st centuries in the former soviet states. The reform of the political and social systems in the new

* Ph.D. Assistant Professor, Universitatea de Stat “B.P.Hasdeu” Cahul, Republica Moldova, email: s_cornea@yahoo.com

independent states created after the fall of the USSR had been accompanied by complicated and extremely sensitive social problems.

The issues concerning the regional and administrative reform had become the subject matter of fierce political arguments and confrontations. The former soviet republics had approached this issue differently and of course the ways to the accomplishment of the reforms had been diverse. The transformations concerning the regional and administrative delimitation proved to be very ticklish, complex, and protracted.

The attempts to reform the regional and administrative delimitation of the Republic of Moldova had been influenced by a range of factors which had disturbed the process: a) dissensions among the political elite in relation to the political and geopolitical orientations, b) contradictory estimations of the historical experience with reference to regional and administrative delimitations, c) problems concerning the role and the position of the national minorities in the new realities, d) the separatist tendencies from the South and East of the Republic of Moldova.

The initial stage of the regional and administrative reform in the Republic of Moldova had been defined by the return to the national historical names of the localities.

The name is one of the essential defining elements of the identity of a local community. The name of a local community represents the title of the regional and administrative entity set by the law. The community self-identifies itself by its name and individualizes itself in reference to the other communities of the same type.¹

The names of the local communities have functioned and developed through centuries. Their meaning, content and evolution

¹ If one should determine the defining elements of the identity of a local collectivity, besides the name, these would include: the administrative territory, the population, the public authority of the eligible authorities, the State and the distinctive insignias of the local collectivities. These elements distinguish one local collectivity from other similar collectivities. (Cornea, 2007)

provide valuable information concerning the evolution of the local communities in time. It can be concluded that the names of the localities of the R. Moldova go back to diverse sources: a) relief, natural conditions (*Bălți, Bulhac, Valea, Văleni, Vîlcele, Poiana, Izvoare, Pietrosu, Piatra*); b) military fortifications and fortresses (*Palanca, Parcani, Tabăra*); c) the place of some isolated settlements, buildings, dwelling places, shelters in the field (*Bordee, Vărăria, Chilioara, Coșara, Crama, Odaia, Prisaca, Ratuș, Sătuc*); d) anthroponyms (*Ilenuța, Sofia, Ostăpceni, Procopinți, Bălăsinești*); e) historic personalities (*Decebal, Alexandru cel Bun, Ion Vodă, Alexandru Ioan Cuza, Regina Maria, Pelivan, Inculeț*); f) the social, fiscal and administrative or legal state of the members of the community (*Mazâleasca, Răzeșia, Țărăncuța, Călugăr*); g) functions within the administrative hierarchy of the medieval state (*Visterniceni, Vorniceni, Păhărniceni*); h) services and military duties of the dwellers (*Volontirovca, Vânători, Lipcani, Semeni*); i) métiers or handicrafts of the dwellers (*Cărbunari, Obădari, Rotari, Sobari, Vînători*); j) fauna (*Albina, Bobocica, Bursuceni, Cucoara, Gîsca, Drochia, Căprești, Bursuc, Cioara, Iepureni, Prepeșița, Veverița, Vulpești*); k) flora (*Salcia, Frasin, Florești, Floreni, Floriceni, Mereni, Trestieni, Plop, Secăreni, Stejăreni, Ulmu, Nucăreni*); l) topical names of a soviet origin (*Ilciovca, Pervomaisc, Maiscoe, Octeabriscoe*); m) toponyms of Slavonic origin (*Lipnic, Lozova, Naslavcea, Peresecina, Sadova, Horodiște*); n) toponyms of Turkish origin (*Bender, Căinari, Tașlîc, Ciobalaccia*); o) toponyms of Tatarian origin (*Abaclia, Agichioi, Acui, Baurci, Borogani, Gaidar, Hagimus*); p) toponyms of Gagauz origin (*Avdarma, Baurci, Dezghinge, Joltai, Etulia, Congaz*). (Eremia, 1986, 2004; Dron, 2002)

According to the data presented by Anatol Eremia, a valuable specialist in national toponymy, about 1060 (57%) out of the total of 1860 of localities from the republic, have a Romanian name, regionally having the following repartition: 490 (26,4%) in the northern raions, 400 (21,6%) in the central raions and 170 (9%) in the southern raions. About 540 de localities (29%) have a Slavonic name. The regional repartition is the following: 15% in the northern raions, 10% in the central raions and 4% in the southern raions. The Turkish

Conference Proceedings – Galați, 20th – 21st of April 2012
Year IV, No. 4, Vol. II - 2012

names of the regions make up about 7% from the total of names of localities from the republic. The area they cover refers mainly to the territory of the Autonomous Territorial Unit of Găgăuzia (Gagauz Yeri). (Eremia, 2004)

The nomenclature of toponyms of the Republic of Moldova includes also names of German origin. A. Eremia has ascertained that these do not date earlier than the 19th century, because the first German colonies appeared in Bessarabia at the beginning of this century. In 1814, the Russian administration has settled the free lands from Budjac with 1443 families of German colonists, peasants brought from the duchy of Warsaw. Several hundreds of German families, came from Russia, have settled here later. By mid 19th century, there were 24 German colonies in Bessarabia: Arciz, Cațbah, Cleasnița, Culma, Laipțig, Lihtental, Paris etc. Many of them had been named according to the names of the landowners from the given localities: *Achendorf*, *Alexanderfeld*, *Bechendorf*, *Blumental*, *Denevița*, *Emental*, *Iacobstal*, *Iosefdorf*, *Mariensfeld*, *Neifeld*, *Rozenfeld*, etc. As these colonies were founded after the war of 1812, many of them were named to denote the Russian army's victories near *Berezino*, *Borodino*, *Tarutino*. In the postwar years, after 1945, most of the German names have been replaced with other names: *Achendorf* with *Doina* (Cantemir, r.), *Denevița* with *Svetlâi* (Taraclia, r.), *Emental* with *Pervomaisc* (Căușeni, r.), *Neifeld* with *Tcacenco* (TAULD), *Iacobstal* with *Lazo* (Ștefan-Vodă, r.) etc. There were also names of localities of other origins: Polish - *Xionzovca* (now- *Popovca*, Râbnița, r.), Czech - *Novigrad* (now *Huluboaia*, Cahul, r.). (Eremia, 2004)

Until the beginning of the 19th century, the national names of the regions had been rendered correctly both in official and unofficial documents. In the past, the names of places and localities served as landmarks for orientation on the field, as a definite boundary between manors, countries, regions and it was important to render them accurately.

The Moldavian proper names were recorded correctly, with some small spelling deviations, in the census registers from the 18th - early 19th centuries because the census takers that carried out the

census from 1817 were mostly Romanians or knew Romanian very well. Thus the proper names included in it kept, more or less accurate, their original forms. (Eremia, 2010)

In 1812, without any historical, legal, national right, or a right of any other nature, the Russian Empire has annexed the Eastern Moldova, a territory later named Bessarabia and transformed into a colony of the Russian Empire. The Russian Empire, being concerned with its political interests in the Balkans, had resorted to the consolidation and centralization of the administrative system of Bessarabia. The political stability, in the view of the Russian authorities, could be maintained only by suppressing any national manifestation and by introducing here Russian institutions, the same as it had been done in other national peripheries of the Russian Empire.

The denationalization and the disrepute of the national element, the disregard for the local institutions and practices, the defamation and disregard for the Moldavian legal norms and national values had been a constant preoccupation of the Russian authorities. The Romanian language had been eliminated from the public life; the bulk of proper names was revised and adapted to the canons of the Russian language while the national names of the localities, was completely neglected. The names of the Bessarabian localities had been replaced or mutilated, attributing them foreign names and forms, in the style of the tsarist occupation regime.

A. Eremia mentioned that the domestic names of localities were so badly distorted that they became unrecognizable: *Александрены, Баланешты, Бельцы, Богданешты, Бутучаны, Ворзарешты, Вулканешты, Глодяны, Гертоп, Драгонешты, Единцы, Изворы, Карпиняны, Киперчаны, Котюжаны, Леушаны, Малаешты, Мындрешты, Ниспорены, Оргеев, Пашканы, Сороки, Ульта, Фагедеу, Фундуры, Четыряны*. These names and contorted forms were legalized by issuing some repertories and official lists of the localities from Bessarabia.

Unlike before, when, in most of the cases, the villages were

named as the landowners and dwellers wished ², then the right to designate new establishments was assumed by the officials, local authorities. Almost all of the colonies that appeared in Bessarabia after 1812 got names denoting the names of several tsarist personalities. Their names were marked by the suffixes *-ka, -obka, -ebka*. (*Alexandrovca, Alexeevca, Antonovca, Anfisovca, Blagodati, Ecaterinovca, Elizavetovca, Ferapontievca, Gavrilovca, Ivanovca, Macarovca, Mihailovca, Nicolaevca, Pavlovca, Petropavlovca, Romanovca, Semionovca, Stepanovca, Țariovca* etc). By the end of the 19th century, their number reached 180, as compared to 17 at the beginning of the same century. (Eremia, 2004, 2010)

The process of mutilating the national toponyms continued in the soviet period. The regional administrative delimitation in M.S.S.R. was based on the principles of soviet political construction and in accordance with the ideology of the Communist Party of the Soviet Union. It has to be mentioned that, in the years of soviet domination, the regional administrative delimitation of the republics entering in the union was made completely uniform and was deprived of the local colour and national features. This phenomenon manifested also by the domination of the soviet toponyms that were absurdly ideological. The soviet authorities had used the reforms of toponyms as an efficient tool for forming a new collective identity, and for erasing the historical memory. This was accomplished by conferring the localities and the administrative-regional entities new names which were clearly influenced by the ideological ideas, and by liquidating the toponyms which could arouse in people “undesired” cultural and historical associations. (Androshiuc, 2009)

As a result of this approach, localities named after outstanding personalities having a special value for the national history and conscience were ideologically and absurdly renamed: the locality *Decebal (Soroca, r.)* was given the name *Tatarovca–Mică* on 07.07.1946; the locality *Ghica–Vodă (Drochia, r.)* was given the name *Miciurin* on

² About 55% out of the total number of Bessarabian names of localities are formed from the names of persons (names, surnames, agnomina, and nicknames). (Eremia, 2004)

Conference Proceedings – Galați, 20th – 21st of April 2012
Year IV, No. 4, Vol. II - 2012

28.10.1949; the locality *Mihnea – Vodă (Drochia, r.)* was given the name *Dimitrovca* on 29.09.1949; the locality *Regina Maria (Leova, r.)* was given the name *Semionovca* on 29.09.1949; the locality *Dragoș – Vodă (Drochia, r.)* was given the name *Iliciovca* on 03.09.1951; the locality *Carol al II -a (Glodeni, r.)* was given the name *Stepnoe* on 11.03.1955.³

The distorted forms of the names of many localities introduced by the tsarist administration had been preserved even in the soviet period. Thus, the names of towns and cities – district centers, for example, were officially used in the following forms: *Novîe Anenî, Atachi, Benderî, Briceanî, Cagul, Caușanî, Criuleanî, Dubossarî, Edințî, Faleștî, Floreștî, Orgheev, Rîșcanî, Strașenî, Slobodzeia, Sorochi, Unghenî, Vulcanestî*.⁴

Actually, the soviet authorities, using the same procedures, methods and means as the tsarist officialities had continued to crumble the basis of the national toponyms. The hybrid formations ending in *-ка, -овка, -евка, -аны, -ены* and *-ишты* had multiplied and had acquired general distribution. Moreover, the compound names of the localities had been completely translated into Russian: *Большие Аснашаны, Малая Ульма, Верхние Попешты, Нижние Буздуганы, Новая Обрежа, Новые Анены, Новые Мындрешты, Старая Ларга, Старая Сарата, Старые Негурыны, Старые Саратены*. Names having singular forms in Romanian had groundlessly acquired plural forms in Russian: *Bălceana – Болчаны, Bălțata – Балцаты, Burlacu – Бурлаки, Chetrosu – Кетросы, Ciubara – Чубары, Talmază – Талмазы, Tuzora – Тузоры*.⁵

³ RSS Moldovenească. Orînduire administrativ-teritorială la data de 1 aprilie 1988 / Moldavian S.S.R. Territorial and administrative organization on April 1 1988. Chișinău: Cartea Moldovenească, 1988, p.172-173.

⁴ Молдавская ССР. Административно-территориальное устройство на 1 апреля 1988 / Moldavian S.S.R. Territorial and administrative organization on April 1 1988. Кишинев: Картя молдовеняскэ, 1988, с.6-7.

⁵ Молдавская ССР. Административно-территориальное деление на 1 января 1955 года. / Moldavian S.S.R. Territorial and administrative organization on January 1 1955. Издание первое. Кишинев Государственное Издательство Молдавии, 1955, с.141; RSS Moldovenească. Împărțire administrativ-teritorială pe

Conference Proceedings – Galați, 20th – 21st of April 2012
Year IV, No. 4, Vol. II - 2012

As A. Eremia has observed, some names had been distorted to such a degree that they became unrecognizable: *Crihana – Chirgani, Cucoara – Cacora, Otaci –Atachi, Satul Nou – Satanov, Valea Adâncă – Valeadinc*, etc. There are also some artificial, ordinary names, of a proletcultural facture: *Iantarnoe, Maiac, Mirnoe, Svetlâi, Ugodnoe, Uiuutnoe* etc. (Eremia, 2004, 2008)

In the postwar period, the number of names of Russian origin (of the tsarist dynasty, Russian dignitaries and officials) doubled and tripled, some names being multiplied by five and more: *Alexandrovca* (5 names), *Alexeevca* (5), *Antonovca* (3), *Elizavetovca* (3), *Ivanovca* (6), *Nicolaevca* (8), *Romanovca* (3). Names with a revolutionary and military hue, and soviet propagandist-ideological orientation were added to them, in this period: the locality *Biruința (Căușeni, r.)* was given the name *Suvorov* on 23.12.1964; the locality *Nicolaevca (Florești, r.)* was given the name *Iliciovca* on 11.06.1964; the locality *Andriașevca Nouă (Slobozia, r.)* was given the name *Frunze* on 23.01.1965; the locality *Novosiolovca (Orhei, r.)* was given the name *Cotovskii* on 23.01.1965; the locality *Ialoveni (Strășeni, r.)* was given the name *Cutuzov* on 23.01.1965; the locality *Sîngerei (Lazovsc, r.)* was given the name *Lazovsc* on 07.04.1965; the locality *Alexandrovca (Camenca, r.)* was given the name *Crasnii Octeabri* on 20.06.1972; the locality *Balan (Rîșcani, r.)* was given the name *Malinovskii* on 21.11.1973; the locality *Șoldănești (Șoldănești, r.)* was given the name *Cernenco* on 05.05.1985.⁶ About 100 localities had been “rebaptized” with names specific to the spirit of the former regime. In the case of some locality names had been replaced the constituent elements or have been added Russian suffixes: *Antonești – Антоновка, Ciolacu – Чолаковка, Constantinești – Константиновка, Sturzești – Стурзовка, Ștefănești – Степановка, Volintiri – Волонтировка*. (Eremia, 2010, 2011)

About 340 names of localities disappeared from the map of

data de 1 octombrie 1974 / Moldavian S.S.R. Territorial and administrative organization on October 1 1974. Chișinău: Cartea Moldovenească, 1975, p.123-124.

⁶ RSS Moldovenească. Orînduire administrativ-teritorială la data de 1 aprilie 1988. / Moldavian S.S.R. Territorial and administrative organization on April 1 1988. Chișinău: Cartea Moldovenească, 1988, p.172-173.

Conference Proceedings – Galați, 20th – 21st of April 2012
Year IV, No. 4, Vol. II - 2012

Moldova in just a few decades. Most of these (245) had disappeared either when the localities had been eradicated being accepted by the authorities as having no prospective (*Bădragi, Brașov, Găvănoasa, Călinești, Conacu, Cristea, Eminescu, Mereuți, Munteni, Odaia, Răzoaia, Recea, Urziceni* etc.) or when some villages and localities had been merged (*Alexăndrești* with *Burlacu*, *Berești* with *Ungheni*, *Butuceni* with *Cârpești*, *Copăceanca* with *Râșcani*, *Dănuțeni* with *Ungheni*, *Mihăileni* with *Dominteni*, *Schinoasa* with *Țibirica*, *Topor* with *Cărpineni*, *Unteni* with *Horești* etc.). (Eremia, 2010)

In the years of the soviet rule, the preservation of the national values, of the traditional names of streets and localities was considered to be a homage to the “sombre past” and to the “world imperialism”. Thus, an ample process of sovietization and homogenization of the names of the localities had been started, but without considering the historical and cultural traditions of the peoples inside the soviet Empire. Moreover stress was laid on the ideological message of the names, this however having no connection with the real history of the regions or of the national republics.

The regular change of the names of the localities was common practice in the soviet period. For example, the “de-Stalinization” process of the society started after 1956 had also been reflected in the toponymy. Thus, the localities named after Vorosilov, Stalin’s right hand, had been renamed after the criticism of Stalin’s cult: the locality *Vorosilovo* (*Florești*, r.) was given the name *Octeabriscoie* on 10.04.1958; the locality *Vorosilovca* ⁷ (*Glodeni*, r.) was also given the name *Octeabriscoie* on 23.01.1961; the locality *Vorosilovca* ⁸ (*Lazovsc*, r.) was given the name *Lazo* on 23.01.1961. It has to be mentioned that localities with the name *Lazo* (data refers to the year 1974) existed in the *Orhei* and *Suvorov* districts, too.⁹

⁷ Until 1948 it was named *Dușman*.

⁸ Until 1948 it was named *Cuza - Vodă*.

⁹ RSS Moldovenească. Împărțire administrativ-teritorială pe data de 1 octombrie 1974./ Moldavian S.S.R. Territorial and administrative organization on October 1, 1974. Chișinău: Cartea Moldovenească, 1975, p.123-124.

Conference Proceedings – Galați, 20th – 21st of April 2012
Year IV, No. 4, Vol. II - 2012

In the years of perestroika and mainly after the collapse of the USSR an inevitable trend became the return to the traditional names of localities. The town *Cernenco* renamed in 1985 got back its historical name *Șoldănești* in 1988. On May, 24, 1990 the name of the small town-like locality *Suvorov* from the district *Suvorov*¹⁰ was transformed into *Ștefan Vodă*, and the name of the district *Suvorov* into *Ștefan Vodă*.¹¹ On June, 15, 1990 the Supreme Soviet of the M. S. S. R. changed the name of the town *Cotovschi* into *Hîncești* and the name of the district *Cotovschi* into *Hîncești*,¹² and on June, 20, 1990 they restored the old name *Sîngerei* of the small town - like locality *Lazo* and of the district *Lazo*.¹³

On August, 31 1989, as a result of the growth of the level of linguistic culture of the people, as well as due to the role of scientific, ethic and moral, cultural, psychological and didactic, and social factors affecting the development of the Moldavian language, the Parliament took the decision to convert the spelling of the “Moldavian language” to the Latin alphabet, in order to liquidate the distortions occurred in the language due to some objective and subjective causes.¹⁴ In accordance with the decision of the Supreme Soviet of the M. S. S. R., the transition to the Latin alphabet in the

¹⁰ The locality was named *Chizil* until 12.28. 1949 when its name was changed into *Biruința* (*Volontirovca, r.*), but on 12.23. 1964 it was renamed *Suvorov*.

¹¹ Hotărârea Sovietului Suprem al R.S.S.Moldovenești cu privire la unele modificări în diviziunea teritorial-administrativă a R.S.S. Moldovenești nr. 27-XII din 24.05. 90. / Decision of the Supreme Soviet of the Moldavian S.S.R. regarding some changes in the territorial- administrative division of the Moldavian S.S.R.

¹² Hotărârea Sovietului Suprem al R.S.S.M. cu privire la schimbarea denumirilor orașului Cotovschi și raionului Cotovschi din R.S.S. Moldova nr. 101-XII din 15.06.90 / Decision of the Supreme Soviet of the M S.S.R. regarding the change of the names of the town and district Cotovschi from the Moldavian S.S.R.

¹³ Hotărârea Sovietul Suprem al R.S.S.M. cu privire la restabilirea denumirii vechi a localității de tip orășenesc Lazo și a raionului Lazo nr. 120-XII din 20.06.90 / Decision of the Supreme Soviet of the M S.S.R. regarding the reestablishment of the old name of the town and district Lazo

¹⁴ Legea cu privire la revenirea limbii moldovenești la grafia latină nr. 3462-XI din 31.08.89 /The law concerning the return of the Moldavian language to the Latin alphabet.

Conference Proceedings – Galați, 20th – 21st of April 2012
Year IV, No. 4, Vol. II - 2012

political, economic, social and cultural spheres of life of the republic was accomplished in two stages: 1) 1989-1993, the transition stage and 2) 1994-1995 – the completion of transition to the Latin alphabet.¹⁵

The return to the Latin alphabet and the adoption of some unique spelling norms contributed to the regulation of the national proper names, based on new principles. Rules concerning the Romanian spelling and the transliteration into Russian of the proper names had been elaborated. The enactment of the toponyms and anthroponyms in their correct traditional forms represents an outstanding achievement in the present local context. (Eremia, 2008)

According to the law *Legea cu privire la funcționarea limbilor vorbite pe teritoriul RSS Moldovenești nr. 3465-XI from 01.09.89*, “the Moldavian language” was restored in its rights. The law provides that “the Moldavian language” as an official language “is used in all the spheres of political, economic, and social life”.¹⁶

To regulate the correct spelling of the official names of the localities and administrative units of the Moldavian S. S. R., to omit inaccuracies and mistakes in the spelling of Moldavian toponyms in Romanian and to correctly transliterate them into Russian, the Presidium of the Supreme Soviet of the Moldavian S. S. R., adopted a decision, on February, 28, 1990 which approbated the materials presented by the Institute of language and literature of the Academy of Sciences of M. S. S. R. concerning the correct spelling in Romanian

¹⁵ Hotărîrea Sovietului Suprem al R.S.S. Moldovenești despre modul de punere în aplicare a Legii R.S.S. Moldovenești „Cu privire la revenirea limbii moldovenești la grafia latină” nr. 3463-XI din 31.08.89 /Decision of the Supreme Soviet of the Moldavian S.S.R. regarding the enactment of the Law of the Moldavian S.S.R. “The law concerning the return of the Moldavian language to the Latin alphabet”.

¹⁶ *Legea cu privire la funcționarea limbilor vorbite pe teritoriul R.S.S. Moldovenești nr. 3465-XI din 01.09.89* / The law concerning the functioning of the spoken languages on the territory of the Moldavian S.S.R.; Hotărîrea Sovietul Suprem al RSS Moldovenești despre modul de punere în aplicare a Legii R.S.S. Moldovenești „Cu privire la funcționarea limbilor vorbite pe teritoriul RSS Moldovenești” nr. 3466-XI din 01.09.89 / Decision of the Supreme Soviet of the Moldavian S.S.R. regarding the enactment of the Law of the Moldavian S.S.R. “The law concerning the return of the Moldavian language to the Latin alphabet”.

Conference Proceedings – Galați, 20th – 21st of April 2012
Year IV, No. 4, Vol. II - 2012

and Russian of the names of the localities of the Moldavian S. S. R. (the repertoire of names of localities). Point 4 of the decision provided the publishing of the repertoire of names of localities in the republican newspapers “Moldova Socialistă”, “Sovietscaia Moldavia”, “Viața satului”, in order to instantly familiarize the population with the spelling norms of the names of localities of the Moldavian S. S. R in Moldavian and Russian.¹⁷

The return to the Latin alphabet, the adoption of unique Romanian spelling norms, the regulation of the Romanian spelling of the proper names had quickened the process of reinstatement of the historical names of the localities from the R. of Moldova.

On January 22, 1992 were restored the historical names of the following villages: *Biruința* from *Taraclia*, *r.* changed into *Borceag*; *Cotovsc* from *Soroca*, *r.* changed into *Regina Maria*; *Lazo* from *Sîngerei*, *r.* changed into *Chișcăreni*; *Octeabriscoie* from *Glodeni*, *r.* changed into *Dușmani*; *Poenița* from *Dondușeni*, *r.* changed into *Niorcani*; *Sipoteni* from *Călărași*, *r.* changed into *Șipoteni*; *Oziornoe*, *v.* from *Săngerei*, *r.* changed into *Izvoare*; *Ghidighici*, *t.*, district *Buiucani* of the city *Chișinău*, changed into *Vatra*; *Leninschi*, *t.* from *Florești*, *r.* changed into *Chindești*.¹⁸

On the same day, on January, 22, 1992, the village *Luceafărul* from *Orhei*, *r.* merged with the village *Mitocul Nou*, thus being reinstated the historical name - *Pelivan*.¹⁹ On May, 27 of the same

¹⁷ Hotărârea Prezidiului Sovietului Suprem al R.S.S. Moldovenești cu privire la reglementarea scrierii denumirilor oficiale de localități și de unități teritorial-administrative ale R.S.S. Moldovenești nr. 3757-XI din 28.02.90 / Decision of the chair of the Supreme Soviet of the Moldavian S.S.R. regarding the regulation of the spelling of the official names of localities and territorial-administrative units of the Moldavian S.S.R.

¹⁸ Hotărârea Parlamentul R. Moldova privind unele schimbări al diviziunii teritorial-administrative și ale denumirilor unor localități și commune nr. 882-XII din 22.01.92 / The decision of the Parliament of the Republic of Moldova regarding some changes of the territorial – administrative division and of the names of some localities and communes.

¹⁹ Hotărârea Parlamentul R. Moldova privind unele schimbări al diviziunii teritorial-administrative și ale denumirilor unor localități și commune nr. 882-XII din 22.01.92 / The decision of the Parliament of the Republic of Moldova regarding

Conference Proceedings – Galați, 20th – 21st of April 2012
Year IV, No. 4, Vol. II - 2012

year were restored the historical names of the following villages: a) Cotovschi, v., Orhei, r., - the historical name *Crihana*, a new locality broke apart from it and got the name *Cucuruzenii de Sus*; b) Ustia, v., Orhei, r., got back its historical name *Inculeț*, remaining a part of the commune *Zorile*.²⁰

Considering the given context, I would like to mention that after the Union, some localities got the names of the deputies of the Sfatul Țării (the National Assembly): Anton Crihan, Ion Pelivan și Vasile Țanțu. Pan Halippa's name was conferred to a suburb of the commune *Ulmu*, the *Lăpușna* district.

In 1924, within the agrarian reform from Romania, in accordance with the directive of the minister of Internal Affairs from Bucharest, was set up the locality of *Crihana* (*Orhei, d.*). As it was a small locality it had been part of the communes of *Ciocâlteni* (1929-1931) and *Cucuruzeni* (1931-1940). During the accomplishment of the administrative reform from 1925, the vilage *Inculeț*, was part of the commune of *Cișmea*, district *Orhei*. During those 22 years when Bessarabia was part of Romania (1918-1940) the village was also a part of the communes of *Ciocâlteni* (1929-1931) and *Cucuruzeni* (1931-1940). The names of both villages were changed in 1946, when the soviet authorities decided that "they did not meet the socialist realities" anymore.

The appearance of the village *Pelivan* was a result of a natural catastrophe. Thus, during the flood from April, 4-5, 1932, caused by the sudden thaw of the snow, the heart of the village *Mitoc* from the district of *Orhei*, located in the valley of the *Răut* river, was under water. Over 300 families lost their homes. Ion Pelivan, who was sent to help the victims of the disaster, insisted that the farm "Ferma-model Orhei", that belonged to the village, to grant 60 ha for the re-

some changes of the territorial – administrative division and of the names of some localities and communes.

²⁰ Hotărârea Parlamentul R. Moldova privind unele schimbări ale diviziunii teritorial-administrative și ale denumirilor de localități și comune nr. 1043-XII din 27.05.92 / The decision of the Parliament of the Republic of Moldova regarding some changes of the territorial – administrative division and of the names of some localities and communes.

Conference Proceedings – Galați, 20th – 21st of April 2012
Year IV, No. 4, Vol. II - 2012

establishment of a new locality. After the village had been transferred, they named the village in honor of their saviour - Pelivan. First, the name of the locality *Pelivan* was not officially registered. It was not recorded in the governmental inventory book, being considered a suburb of the heart of the village *Mitoc*, this however didn't ever stop the natives from naming it *Pelivan*. In the soviet period, the locality had the name *Mitocul Nou*, and several times shifted from one village soviet to another. (Tașcă,2012)

On May, 27, 1992 the name of the commune of *Cricova Nouă*, part of the municipality of *Chișinău*, was changed into *Ciorescu*,²¹ and on March, 02 1993 the historical name of the village was restored *Pridnestrovscoe, Camenca, r.- Tîrgul-Vertiujeni*²².

The process of coming-back to the traditional names of the localities continued even after the enactment and enforcement of the law *Legii privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 306-XIII* from 12.07.94.²³

Thus, on December, 08, 1995, the locality *Sturzești, Glodeni,r.* was renamed *Sturzovca*, and the locality *Cobîlnea, Șoldănești, r.* was renamed *Cobîlea*.²⁴ On December, 26, 1995, by the separation from the town Rîșcani of a part of the territory, was recreated an

²¹ Hotărârea Parlamentul R. Moldova privind unele schimbări ale diviziunii teritorial-administrative și ale denumirilor de localități și comune nr. 1043-XII din 27.05.92 / The decision of the Parliament of the Republic of Moldova regarding some changes of the territorial - administrative division and of the names of some localities and communes.

²² Hotărârea Parlamentul R. Moldova privind unele schimbări în diviziunea administrativ - teritorială și restabilirea denumirii istorice a Satului Pridnestrovscoe din raionul Camenca nr. 1317-XII din 02.03.93/ The decision of the Parliament of the Republic of Moldova regarding some changes of the territorial - administrative devision and of the restoration of the historical name of the village Pridnestrovscoe from Camenca raion.

²³ Published in Monitorul Oficial al R.Moldova nr.3-4/40 din 14.01.1995. Abrogated on 12.30. 1998 by the Law of the R.Moldova nr.191-XIV din 12.11.1998.

²⁴ Lege pentru modificarea Anexei nr.3 la legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 676-XIII din 08.12.95 / The law for the modification of the Annex nr.3 of the law concerning the territorial-administrative organization of the Republic of Moldova.

Conference Proceedings – Galați, 20th – 21st of April 2012
Year IV, No. 4, Vol. II - 2012

administrative division and was restored Nihoreni the historical name - of the village that used to exist as an independent locality.²⁵ On April, 24, 1996 the name of the commune *Șipoteni, Călărași, r.* was changed into *Sipoteni*,²⁶ and on February, 04, 1997 the locality *Talmaz, Ștefan Vodă, r.* was renamed *Talmaz*.²⁷

Although many localities restored their historical names, the process is not over yet. Even today one can still find in the toponymic landscape of the R. Moldova names of localities improper to the national spirit and historical traditions.

Bizarre names, unfit to the national toponymy are not only preserved, but even worse, even today the Moldavian lawmaker creates toponymic monsters.

The Parliament set up the locality *Fabrica de Zahăr*²⁸ as a part of the town Fălești, on 04.05 2007, mainly from political considerations.²⁹ Besides the fact that the locality was given a weird

²⁵ Lege pentru formarea unor unități administrativ-teritoriale și pentru modificarea și completarea Legii privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova / The Law for the formation of some territorial-administrative units and for the modification and complementation of the law concerning the territorial-administrative organization of the Republic of Moldova nr.706-XIII din 26.12.95. (Abrogated on.12. 301998 by the Law of R.Moldova nr.191-XIV from 11.12. 1998).

Lege pentru modificarea anexei nr.3 la Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 812-XIII din 24.04.96 / The law for the modification of the Annex nr.3 of the law concerning the territorial-administrative organization of the Republic of Moldova. (Abrogated on 12.30. 1998 by the Law of R.Moldova nr.191-XIV from 12.11.1998).

²⁷ Lege pentru modificarea anexei nr.3 la Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 1096-XIII din 04.02.97 / The law for the modification of the Annex nr.3 of the law concerning the territorial-administrative organization of the Republic of Moldova. (Abrogated on 12.30.1998 by the Law of R.Moldova nr.191-XIV din 12.11.1998).

²⁸ On January 01, 2012 the population of the locality Fabrica de Zahăr was of 1000 people. In: <http://www.statistica.md/newsview.php?l=ro&idc=168&id=3719&parent=0>

²⁹ Legea pentru modificarea și completarea anexei nr.3 la Legea nr.764-XV din 27 decembrie 2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 90-XVI din 05.04.2007 / The law for the modification and complementation of

Conference Proceedings – Galați, 20th – 21st of April 2012
Year IV, No. 4, Vol. II - 2012

name, the Law nr. 90 from 04.05. 2007 did not consider the existing realities and groundlessly made the newly created locality a part of the town of *Fălești*, thus depriving the village of *Sărata Veche* of the lands that it rightly possessed: the sugar plant was built on 145 ha of land that belonged to the village. (Gâștemulte, 2011).

Even now we encounter among the names of the localities from the R. Moldova a great number of localities with names improper to the national toponyms. I make reference to some localities which have names of a soviet origin and to those with the suffixes *-ca* and *-evca*. Further, I present, a list of such localities:

In the raion of *Anenii Noi*: the communes of *Ciobanovca* (Mirnoe)³⁰, *Maximovca* and *Zolotievca* (Nicolaevca), the locality of *Beriozchi* as part of the town of *Anenii Noi*.

In the raion of *Basarabeasca*: the communes of *Carabetovca* and *Iordanovca*, the locality of *Ivanovca* from the commune of *Iserlia*.

In the raion of *Briceni*: the locality of *Chirilovca* from the commune of *Halahora de Sus*, the locality of *Pavlovca* from the commune of *Larga*.

In the raion of *Cahul*: communes of *Iujnoe* and of *Lebedenco*.

In the raion of *Cantemir*: the commune of *Vișniovca*, the locality of *Șofranovca* from the commune of *Cîșla*, the locality of *Popovca* from the commune of *Lingura*.

In the raion of *Căușeni*: the communes of *Grigorievca*, *Pervomaisc* (*Constantinovca*), *Ucrainca* (*Zviozdocica*).

In the raion of *Cimișlia*: the town of *Cimișlia* (*Bogdanovca Veche*, *Bogdanovca Nouă*, *Dimitrovca*), the communes of *Ecaterinovca*, *Ivanovca Nouă*, *Mihailovca*, *Troițcoe*, the locality of *Iurievca* from the commune of *Gradiște*, the locality of *Artimonovca* from the commune of *Javgur*.

In the raion of *Criuleni*: the commune of *Dolinnoe*.

In the raion of *Dondușeni* the communes of *Elizavetovca*, *Pocrovca*, locality *Octiabriscoe* from the commune of *Moșana*, locality

the Annex nr.3 of the law nr.764-XV from December 27, 2001 concerning the territorial-administrative organization of the Republic of Moldova.

³⁰ Here and farther on in brackets are presented the localities included in the given communes.

Conference Proceedings – Galați, 20th – 21st of April 2012
Year IV, No. 4, Vol. II - 2012

of *Elenovca* from the commune of *Tîrnova*.

In the raion of *Drochia*: the communes of *Maramonovca*, *Miciurin*, *Pervomaiscoe*, locality of *Lazo* from the commune of *Hăsnășenii Noi*, the localities of *Ceapaevca* and *Iliciovca* from the commune of *Șalvirii Vechi*.

In the raion of *Dubăsari*: the locality of *Vasilievca* from the commune of *Cocieri*

In the raion of *Edineț*: the communes of *Alexeevca* and *Constantinovca*.

In the raion of *Fălești*: the communes of *Egorovca*, *Natalievca* (*Comarovca*, *Ivanovca*, *Popovca*), *Pompa* (*Pervomaisc*, *Suvorovca*), the locality of *Fabrica de Zahăr*, as part of the town of *Fălești*, locality of *Nicolaevca* from the commune of *Scumpia*.

In the raion of *Florești*: the communes of *Alexeevca* (*Chirilovca*), *Iliciovca* (*Maiscoe*), *Nicolaevca*, locality of *Mihailovca* from the commune of *Prajila*, locality of *Ivanovca* from the commune of *Sevirova*, the locality of *Alexandrovca* from the commune of *Trifănești*, the locality of *Octeabriscoe* from the commune of *Văscăuți*.

In the raion of *Glodeni*: the commune of *Sturzovca*, the locality of *Nicolaevca* from the commune of *Danu*.

In the raion of *Hîncești*: the communes of *Crasnoarmeiscoe*, *Ivanovca*, *Pervomaiscoe*, the locality of *Dubovca* from the commune of *Bozieni*, the localities of *Coroliovca* and *Brătianovca* from the commune of *Sărata-Galbenă*.

In the raion of *Ialoveni*: the localities of *Alexandrovca*, *Misovca* and *Homuteanovca* from the commune of *Gangura*,

In the raion of *Leova*: the communes of *Cneazevca*, *Colibabovca*, *Romanovca*, the locality of *Nicolaevca* from the commune of *Hăsnășenii Noi*.

In the raion of *Ocnîța*: the commune of *Calarașovca* (*Berezovca*), the locality of *Maiovca* from the commune of *Ocnîța*.

In the raion of *Orhei*: the locality of *Andreevca* from the commune of *Chipereni*.

In the raion of *Rîșcani*: the commune of *Malinovscoe*, the locality of *Ciobanovca* from the commune of *Grinăuți*.

Conference Proceedings – Galați, 20th – 21st of April 2012
Year IV, No. 4, Vol. II - 2012

In the raion of *Sîngerei*: the locality of *Nicolaevca* from the commune of *Chișcăreni*, the localities of *Antonovca*, *Evghenievca*, *Gavrilovca*, *Petrovca* from the commune of *Copăceni*, the locality of *Petropavlovca* from the commune of *Grigorăuca*, the locality of *Romanovca* from the commune *Pepeni*, locality of *Mihailovca* from the commune of *Prepeșița*, locality of *Octeabriscoe* from the commune of *Țambula*, locality of *Cotovca* from the commune of *Dobrogea Veche*,

In the raion of *Soroca*: the locality of *Lugovoe* from the commune of *Regina Maria*, the locality of *Ruslanovca* from the commune of *Vasilcău*.

In the raion of *Strășeni*: the locality of *Rassvet* from the commune of *Bucovăț*, the locality of *Gornoe* from the commune of *Micăuți*.

In the raion of *Ștefan Vodă*: the commune of *Semionovca*, the locality of *Lazo* from the commune of *Alava*.

In the raion of *Taraclia*: the communes of *Novosiolovca*, *Vinogradovca* (*Chirilovca*, *Mirnoe*), the locality of *Orehovca* from the commune of *Salcia*.

In the raion of *Ungheni*: the communes of *Alexeevca* (*Lidovca*), *Agronomovca*, the locality of *Romanovca* part of the town of *Cornești*, the locality of *Drujba* from the commune of *Hîrcești*, locality of *Novaia Nicolaevca* from the commune of *Mănoilești*, locality of *Hristoforovca* from the commune of *Pîrlița*, locality of *Elizavetovca* from the commune of *Zagarancea*.

UTA Găgăuzia: the communes of *Cotovscoe*, *Svetlîi* (*Alexeevca*), *Ferapontievca*. In Transnistria soviet toponyms remained unchanged.³¹

I consider it necessary to study thoroughly the evolution of their names and where it's possible, to return to the original names.

Regretfully, a large part of our citizens cannot give up the mutilated toponyms of localities, which are an expression of the totalitarian terror and of a distorted human consciousness.

³¹ Anexele 3, 4 și 5 ale Legii privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 764-XV din 27.12.2001 / The law concerning the territorial-administrative organization of the Republic of Moldova.

References:

- Legea cu privire la revenirea limbii moldovenești la grafia latină nr. 3462-XI din 31.08.89 / The law concerning the return of the Moldavian language to the Latin alphabet.
- Legea cu privire la funcționarea limbilor vorbite pe teritoriul RSS Moldovenești nr. 3465-XI din 01.09.89 /The law concerning the functioning of the spoken languages on the territory of the Moldavian S.S.R.
- Lege pentru modificarea Anexei nr.3 la legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 676-XIII din 08.12.95 / The law for the modification of the Annex nr. 3 of the law concerning the territorial-administrative organization of the Republic of Moldova.
- Lege pentru formarea unor unități administrativ-teritoriale și pentru modificarea și completarea Legii privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 706-XIII din 26.12.95 / The Law for the formation of some territorial-administrative units and for the modification and complementation of the law concerning the territorial-administrative organization of the Republic of Moldova. (Abrogated on.12. 301998 by the Law nr. 191-XIV from 11.12. 1998).
- Lege pentru modificarea anexei nr.3 la Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 812-XIII din 24.04.96 / The law for the modification of the Annex nr. 3 of the law concerning the territorial-administrative organization of the Republic of Moldova. (Abrogated on 12.30. 1998 by the Law nr.191-XIV din 12.11.1998).
- Lege pentru modificarea anexei nr.3 la Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 1096-XIII din 04.02.97 / The law for the modification of the Annex nr. 3 of the law concerning the territorial-administrative organization of the

Conference Proceedings – Galați, 20th – 21st of April 2012
Year IV, No. 4, Vol. II - 2012

Republic of Moldova. (Abrogated on 12.30.1998 by the Law nr.191-XIV din 12.11.1998).

Legea pentru modificarea și completarea anexei nr. 3 la Legea nr. 764-XV din 27 decembrie 2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 90-XVI din 05.04.2007. / The law for the modification and complementation of the Annex nr. 3 of the law nr. 764-XV from December 27, 2001 concerning the territorial-administrative organization of the Republic of Moldova.

Hotărîrea Sovietul Suprem al R.S.S. Moldovenești despre modul de punere în aplicare a Legii R.S.S. Moldovenești „Cu privire la revenirea limbii moldovenești la grafia latină” nr. 3463-XI din 31.08.89 / Decision of the Supreme Soviet of the Moldavian S.S.R. regarding the enactment of the Law of the Moldavian S.S.R. “The law concerning the return of the Moldavian language to the Latin alphabet”.

Hotărîrea Sovietul Suprem al R.S.S. Moldovenești despre modul de punere în aplicare a Legii R.S.S. Moldovenești „Cu privire la funcționarea limbilor vorbite pe teritoriul R.S.S. Moldovenești” nr. 3466-XI din 01.09.89. / Decision of the Supreme Soviet of the Moldavian SSR regarding the enactment of the Law of the Moldavian S.S.R. “The law concerning the return of the Moldavian language to the Latin alphabet”.

Hotărîrea Prezidiului Sovietului Suprem al R.S.S. Moldovenești cu privire la reglementarea scrierii denumirilor oficiale de localități și de unități teritorial-administrative ale R.S.S. Moldovenești / Decision of the chair of the Supreme Soviet of the Moldavian S.S.R. regarding the regulation of the spelling of the official names of localities and territorial-administrative units of the Moldavian S.S.R. nr. 3757-XI din 28.02.90.

Hotărîrea Sovietului Suprem al R.S.S. Moldovenești cu privire la unele modificări în diviziunea teritorial-

Conference Proceedings – Galați, 20th – 21st of April 2012
Year IV, No. 4, Vol. II - 2012

- administrativă a R.S.S. Moldovenești nr. 27-XII din 24.05. 90 / Decision of the Supreme Soviet of the Moldavian S.S.R. regarding some changes in the territorial-administrative division of the Moldavian S.S.R.
- Hotărârea Sovietului Suprem al R.S.S.M. cu privire la schimbarea denumirilor orașului Cotovschi și raionului Cotovschi din R.S.S. Moldova nr. 101-XII din 15.06.90 / Decision of the Supreme Soviet of the M.S.S.R. regarding the change of the names of the town and district Cotovschi from the Moldavian S.S.R.
- Hotărârea Sovietul Suprem al R.S.S.M. cu privire la restabilirea denumirii vechi a localității de tip orășenesc Lazo și a raionului Lazo nr. 120-XII din 20.06.90 / Decision of the Supreme Soviet of the M.S.S.R. regarding the reestablishment of the old name of the town and district Lazo.
- Hotărârea Parlamentului R. Moldova privind unele schimbări ale diviziunii teritorial-administrative și ale denumirilor unor localități și commune nr. 882-XII din 22.01.92 / The decision of the Parliament of the Republic of Moldova regarding some changes of the territorial - administrative division and of the names of some localities and communes.
- Hotărârea Parlamentului R. Moldova privind unele schimbări ale diviziunii teritorial-administrative și ale denumirilor de localități și comune nr. 1043-XII din 27.05.92 / The decision of the Parliament of the Republic of Moldova regarding some changes of the territorial - administrative division and of the names of some localities and communes.
- Hotărârea Parlamentului R. Moldova privind unele schimbări în diviziunea administrativ - teritorială și restabilirea denumirii istorice a Satului Pridnestrovscoe din raionul Camenca nr. 1317-XII din 02.03.93 / The decision of the Parliament of the Republic of Moldova regarding some

Conference Proceedings – Galați, 20th – 21st of April 2012
Year IV, No. 4, Vol. II - 2012

changes of the territorial – administrative division and of the restoration of the historical name of the village Pridnestrovscoe from Camenca raion.

- Молдавская ССР. Административно-территориальное деление на 1 января 1955 года. / Moldavian SSR. Territorial and administrative organization on January 1, 1955. Издание первое. Кишинев Государственное Издательство Молдавии, 1955.
- R.S.S. Moldovenească. Împărțire administrativ-teritorială pe data de 1 octombrie 1974. / The Moldavian S.S.R. Geographical-administrative division on October 1, 1974. Chișinău: Cartea Moldovenească, 1975.
- R.S.S. Moldovenească. Orînduire administrativ-teritorială la data de 1 aprilie 1988 / Moldavian S.S.R. Territorial and administrative organization on April 1 1988. Chișinău: Cartea Moldovenească, 1988.
- Cibotaru, V. Aspecte istorico-geografice ale toponimiei din Basarabia (sec. XIX-XX) / Historical-geographical aspects of the toponimy from Bessarabia (XIX-XX c.). In: Analele științifice ale Universității de Stat din Moldova. Seria „Științe socioumanistice”. V. III. Chișinău, 2003.
- Cornea, S. Condițiile juridice defintorii ale noțiunii de colectivitate locală / Legal conditions defining the local colectivity. În: Administrația publică în perspectiva integrării Europene..- Ch.: S.n., 2007.
- Dron, I. Transnistria: antroponime de origine românească (teritoriul Republicii Moldova) / Transnistria: anthroponims of Romanian origin (territory of the Republic of Moldova) / In: Destin românesc, nr.1, 2002.
- Eremia, A. Tainele numelor geografice / Secrets of geographical names. Chișinău: Știința, 1986.
- Eremia, A. Toponimia Republicii Moldova: studiu etimologic, lexical-semantic și derivațional; principii de reglementare. Referat științific al tezei de doctor

Conference Proceedings – Galați, 20th – 21st of April 2012
Year IV, No. 4, Vol. II - 2012

- abilitat în filologie, în baza lucrărilor publicate / The toponymy of the Republic of Moldova: etymological, lexical- semantic and derivative study; regulation principles. Scientific paper of the PHD thesis, based on the published works. Chișinău, 2004.
- Eremia, A. Reglementarea și ocrotirea toponimiei naționale / Regulation and preservation of the national proper names. In: *Limba Română*, nr. 1-2, 2008.
- Eremia, A. Identitatea toponimiei românești / The identity of the Romanian toponimy. In: *Limba Română*, nr. 7-8, 2009.
- Eremia, A. Reglementarea onomasticii naționale / Regulation of the national proper names. In: *Akademos*, nr.4(19), 2010.
- Eremia, A. Reglementarea și ocrotirea onomasticii românești în Republica Moldova / Regulation and preservation of the national proper names in the Republic of Moldova. In: *Limba Română*, nr. 11-12, 2011.
- Gâștemulte, N. Născut în ... Saharnii Zavod / Born in ... Sugar Factory. In: <http://www.timpul.md/articol/nascut-in-%E2%80%A6-saharnii-zavod-29364.html> (2011) (vizitat 28.03.2012).
- Tașcă, M. Popularitatea Sfatului Țării în satele basarabene / The popularity of the Sfatul Tarii (the National Assembly) in the Bessarabian villages. In: <http://www.timpul.md/articol/istorie-popularitatea-sfatului-tarii-in-satele-basarabene-21880.html> (2012) (vizitat 28.03.2012).
- Андрощук А. (Androshiuc) Реформирование территориального устройства Украины, Беларуси, и Молдовы в 1990-е – 2000-е гг.: дискуссии, проекты, результаты / Administrative reformation of Ukraine, Belarus, and Moldova in 1990s – 2000s. In: *Revista de Istorie a Moldovei*, nr.4, 2009.

Conference Proceedings - Galați, 20th - 21st of April 2012
Year IV, No. 4, Vol. II - 2012

FONCTION PUBLIQUE EN REPUBLIQUE DE MOLDOVA – EVOLUTION D'UN STATUT

Valentina CORNEA *

Résumé

L'efficacité de l'administration publique dépend de la qualité humaine et la capacité technique des personnes qui agissent dans le cadre de l'administration publique. L'étude accentue l'ambivalence de la notion de fonction publique, utilisée d'une part pour désigner le fonctionnaire public, et d'autre part, les personnes nommées ou élues en fonction de dignité publique.

En République de Moldova les bases juridiques des rapports de la fonction publique sont mises après l'adoption de la Constitution en 1994, le cadre législatif spécifique aux fonctions publiques et titulaires, en constituant la législation du service public no. 443-XIII du 04.05.95.

Bien que le système d'administration a été soumis à plusieurs réformes, le statut des fonctionnaires publics n'est qu'en 2008, par l'adoption de la Loi no. 158-XVI du 04.07.2008 visant à réviser la fonction publique et le statut du fonctionnaire public.

Par l'analyse comparative de ces deux lois et les modifications fréquentes qui ont suivi l'adoption de la loi de 2008, on cherche à souligner si par la réglementation statutaire de la fonction publique locale peuvent être assurés les niveaux élevés de la professionnalisation du service public.

Mots clés: *fonction publique, fonctionnaire public, fonction de dignité publique, droits, obligations, responsabilité, sanction, professionnalisation*

JEL Classification: H 70

* Ph.D, Assistant Professor, „B.P.Hasdeu” State University of Cahul, Republic of Moldova, email: valycornea@yahoo.com

Considerațiile acestui studiu gravitează în jurul a doi termeni cheie – statut și funcție publică locală, motiv pentru care se impun unele precizări de ordin teoretic și conceptual.

Prin definiție, statutul reprezintă un ansamblu de norme juridice ce cuprinde voința statului de a reglementa, în mod autoritar, o anumită categorie de raporturi sociale ori instituții juridice. Optez pentru o definiție mai riguroasă sub aspect juridic, prin care statutul este definit ca fiind o totalitate de norme juridice care reglementează condițiile pe care trebuie să le îndeplinească o persoană fizică pentru a putea ocupa o funcție publică, drepturile și obligațiile acesteia, stabilitatea și inamovibilitatea - pentru unii - funcționarilor publici, răspunderea lor, precum și sancțiunile aplicabile în caz de neîndeplinire sau îndeplinire, dar necorespunzătoare, a atribuțiilor ce le revin din funcțiile publice pe care le ocupă într-un serviciu public. (Prisăcaru, 2004)

Cel de-al doilea termen, *funcție publică locală*, nu este definit și utilizat în legislația Republicii Moldova așa cum se regăsește în legislația multor țări. Operarea cu acest termen este însă pe deplin justificată. Sectorul public este acoperit de variate funcții publice. Subdivizarea în diferite categorii de personal, ce ocupă funcții publice, este determinată de regimul politic, structura de stat, forma de guvernământ. Criteriul care diferențiază personalul din cadrul sistemului administrației publice este cel al naturii activității desfășurate. Corespunzător acestui criteriu, funcțiile publice sunt deținute atât de agenți ai statului, reprezentanți ai colectivităților teritoriale locale, cât și personalul de conducere și de execuție din cadrul serviciilor publice. Spre exemplu, sistemul francez al funcției publice înglobează atât agenți ai statului și ai colectivităților teritoriale, cât și pe cei care lucrează în spitale. Legislația belgiană operează cu noțiunile de funcție publică federală, funcție publică a regiunilor și comunităților, funcție publică locală. (Tofan, 2006) În România, *Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici*, republicată, cu modificările ulterioare, definește *funcțiile publice de stat* ca funcții publice stabilite și avizate, potrivit legii, în cadrul ministerelor, organelor de specialitate ale administrației publice

centrale și în cadrul autorităților administrative autonome; *funcțiile publice teritoriale* ca funcții publice stabilite și avizate, potrivit legii, în cadrul instituției prefectului, serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale din unitățile administrativ - teritoriale; *funcțiile publice locale* ca funcții publice stabilite și avizate, potrivit legii, în cadrul aparatului propriu al autorităților administrației publice locale și al instituțiilor publice subordonate acestora.

Precizarea asupra căreia insist se referă la faptul că titularul unei funcții publice, implicit a unei funcții publice locale, este, de regulă, un funcționar public (Iorgovan, A., 2001), dar nu întotdeauna.

Strâns legată de noțiunea de *organ, autoritate, activitate administrativă* etc., noțiunea de *funcție publică* este utilizată pentru a caracteriza personalul autorităților și instituțiilor publice, mai ales în raport cu salariații din sectorul privat și a evidenția regimul juridic diferit aplicabil funcției publice. Conținutul acesteia este dat de puteri și competențe, organizate de lege pentru satisfacerea unui interes general, în vederea de a fi acceptată, în chip temporar, de un titular (sau mai mulți), persoană fizică, care exercitând puterile în limitele competenței, urmărește realizarea scopurilor pentru care a fost creată funcția.” (Negulescu, 1934)

Recunoașterea autonomiei locale colectivităților teritoriale locale și descentralizarea administrativă a impus delimitarea statutului funcționarului public de carieră de cel al funcționarului politic. Legătura directă a funcției publice cu *factorul politic* o delimitează, astfel, în funcție cu caracter politic și funcție publică administrativă profesională, de specialitate.

Autori consacrați au constatat ambivalența noțiunii de funcție publică, care, în sens restrâns, se folosește numai pentru a desemna funcționarii publici, și, în sens larg, uzitată cel mai adesea, în știința administrației pentru a desemna ansamblul regimurilor juridice aplicabile, în general, personalului din administrația publică, sau, pe de altă parte ansamblul oamenilor care sunt la dispoziția puterii politice. (De Laubadere, 1998) Ambivalența noțiunii se datorează expresiilor filozofice care i-au determinat conținutul: expresia

franceză, care face trimitere la puterea publică, la autoritate și dominație din partea statului și expresia engleză, care pune în evidență mai mult „statul în serviciul cetățeanului”. (Iorgovan, 2001)

Absența noțiunii de funcție publică locală în legislația Republicii Moldova nu înseamnă inexistența acesteia. Sistemul de administrare al Republicii Moldova este (de jure! n.a) un sistem descentralizat. Administrația țării este încredințată autorităților statale, acestea constituind, împreună cu unitățile sale teritoriale administrația centrală, precum și autorităților publice locale, având ca sarcină satisfacerea intereselor generale ale locuitorilor din unitățile administrativ-teritoriale. Articolul 112 din Constituția Republicii Moldova, denumit „Autoritățile sătești și orășenești”, stabilește că autoritățile administrației publice prin care se realizează autonomia locală în sate și orașe, sunt consiliile locale alese și primarii aleși. Serviciile organizate în subordinea acestor autorități, precum și serviciile descentralizate îndeplinesc funcții specifice, în funcție de obiectul de activitate. Așa cum în exercitarea mandatului, alesul local este în serviciul colectivității unde a fost ales, la fel și acțiunile și operațiunile administrative ale funcționarilor publici din cadrul acestor servicii sunt în interesul unei colectivități teritoriale locale concrete.

Cel puțin două perioade pot fi identificate în statuarea regimului juridic al funcției publice locale în Republica Moldova. Una dintre ele este cea de reformare economică și instituțională, perioadă în care conținutul funcțiilor publice și modul prin care se realizează este supus unor modificări esențiale. Este vorba de perioada de după adoptarea Constituției în 1994, cadrul legislativ specific funcțiilor publice și titularilor acesteia constituindu-l *Legea serviciului public nr. 443-XIII din 04.05.95* și **Legea nr. 430-XIII din 19 aprilie 1995 "Despre statutul consilierului în consiliul local"**

Legea serviciului public a fost supusă criticilor din mai multe considerente. În primul rând s-a considerat că are o denumire inadecvată. Sintagma *serviciu public* alimenta confuzia între serviciu public ca o totalitate de autorități publice și activitatea persoanelor ce ocupă posturi în aparatul acestor organe, și serviciul public ca

activitate de prestare a unor servicii populației, cum ar fi: ocrotirea sănătății, educația copiilor în școli și alte instituții de învățământ, servicii de educație culturală (teatre, cinema, concert etc.), servicii de salubritate, alimentare cu apă potabilă, servicii funerare etc. (Ghidul..., 2007) Prin acțiunea sa, legea cuprindea și „autoritățile administrației publice locale”, fără a fi menționate care anume, cu excepția funcției de secretar și viceprimar salarizat al autorității administrației publice locale, menționare făcută în anexa 3 „Funcțiile publice de rangul al doilea”.

O altă remarcă viza noțiunea de *persoană cu funcție de răspundere*. Prin recunoașterea acestei categorii se putea crea impresia că există funcționari publici care au funcții de răspundere și funcționari publici care n-au această răspundere. Legea nu prevedea un capitol sau o secțiune în care s-ar stabili comportamentul funcționarului public, comportament care ar exclude abuzurile de serviciu ale funcționarilor, birocratismul, protecționismul, precum și actele de corupție. Reglementările privind ocuparea funcțiilor publice erau foarte vagi. Deși legea specifica modalitățile de ocupare a funcției publice - *angajare, numire, alegere, concurs* - nu este fixat în mod clar în ce cazuri funcțiile se ocupă prin angajare, prin numire și prin concurs, decizia finală lăsându-se la liberul arbitru al conducătorului autorității respective. Până în 2008, cadrul legal nu a prevăzut funcționarea unei instituții pentru Politica de Cadre la nivel local. Secția „resurse umane” este prevăzută numai în structura și efectivele-limită ale primăriei municipiului Bălți și ale direcțiilor și secțiilor Consiliului municipal Bălți. Pentru municipiul Chișinău, serviciul „resurse umane” este inclus în componența direcției *Administrație publică*. (Ghidul ..., 2007)

Drepturile și obligațiile atribuite prin această lege conturează un statut fără diferențieri semnificative față de statutul salariaților din sectorul public și privat. În decurs de 8 ani, Legea serviciului public a suportat modificări și completări majore.

Legea care reglementa statutul consilierului în consiliul local este abrogată în 2000. Se adoptă o nouă lege, prin care noțiunea de *ales local* vizează consilierii consiliilor sătești (comunale), orașenești

(municipale), raionale și ai consiliului municipal Chișinău, deputații în Adunarea Populară a Găgăuziei, primarii și viceprimarii, președinții și vicepreședinții raioanelor. Ulterior, viceprimarul și vicepreședintele raionului au devenit funcționari publici.¹

Statutului funcțiilor publice, reglementat astfel, a conturat un cadru mai puțin eficient pentru desfășurarea activității personalului din sectorul public. Schimbările produse în această perioadă sunt apreciate ca fiind în multe cazuri „pripite și incoerente” (Platon, 2007), fără o fundamentare riguroasă din punct de vedere științific. Drept urmare, efectul real al măsurilor întreprinse a fost net inferior celui scontat.

Cadrul legal privind funcția publică este revăzut abia în 2008. Noul cadru legislativ include *Legea privind Codul de conduită a funcționarului public nr. 25-XVI din 22.02.2008* și *Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158-XVI din 04.07.2008*. Scopul declarat al acestor legi este de a asigura profesionalism, competență, imparțialitate, transparență și eficiență în activitatea funcționarilor publici.

Este vorba de cea de-a doua perioadă în statuarea regimului juridic al funcțiilor publice, legile adoptate după 2009 și modificările acestora urmărind cu precădere punerea în aplicare a unui cadru favorabil dezvoltării carierei funcționarilor publici și transformarea lor într-un corp de profesioniști de elită. Potrivit cu datele raportului Comisiei Comunităților Europene, adoptarea *Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public* constituie una dintre realizările privind progresul Republicii Moldova. (Euromonitor, 2009)

Legea nr. 158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public se deosebește conceptual de *Legea serviciului public nr. 443-XIII din 4 mai 1995* (abrogată la momentul actual).

Legea stabilește o nouă definiție pentru funcția publică, și anume: „ansamblul atribuțiilor și obligațiilor stabilite în temeiul legii în scopul realizării prerogativelor de putere publică”. De asemenea,

¹ Redacția inițială a art. 52, alin (6) din *Legea nr.436 – XVI din 28.12.2006* privind administrația publică locală.

sunt stabilite funcțiile care corespund statutului de funcționar public. Astfel, statutul de funcționar public îl au doar persoanele care activează în autoritățile publice și exercită atribuții cum ar fi: „elaborarea și coordonarea elaborării documentelor de politici; elaborarea proiectelor de acte legislative și normative, precum și a altor reglementări specifice autorității publice; punerea în executare a actelor legislative și normative; elaborarea actelor administrative privind aplicarea și executarea actelor legislative și normative, necesare pentru realizarea competenței autorității publice; controlul și auditul public intern și extern; gestionarea resurselor umane în serviciul public; planificarea, gestionarea și controlul resurselor financiare publice; administrarea fiscală etc.”²

După intrarea în vigoare a *Legii nr. 158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public*, multe funcții publice au devenit funcții de demnitate publică. Însă această lege nu reglementa tot spectrul de elemente aferente statutului unui demnitar, fapt care a generat un vid legislativ. Soluția juridică a fost adoptarea în 16.07.2010 de către Parlament a *Legii cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică*. Potrivit definiției statuată la art.2 alin.(2), funcția de demnitate publică reprezintă o categorie (o specie) a noțiunii generice de funcție publică. În sensul legii, funcția de demnitate publică este o funcție publică care se ocupă prin mandat obținut direct, în urma alegerilor, sau indirect, prin numire în condițiile legii. Scopul declarat al legii este asigurarea unui management eficient al raporturilor gestionate de către persoanele care exercită funcții de demnitate publică în interesul societății și al statului. Persoanele din cabinetele demnitarilor nu au statut de funcționari publici, fiind angajate în bază de contract. Astfel, regimul funcției de demnitate publică este unificat într-o lege.

În scopul diferențierii obiective a funcțiilor publice în conformitate cu nivelul de complexitate a sarcinilor și nivelul de responsabilitate managerială și decizională prin *Legea Parlamentului nr. 155 din 21 iulie 2011* este aprobat *Clasificatorul unic al funcțiilor*

² Art. 3 din *Legea nr. 158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public*.

publice. Capitolul III, denumit *Autoritățile administrației publice locale*, specifică funcții publice din autoritățile publice locale de nivelul II și funcții publice din autoritățile publice locale de nivelul I. Clasificatorul stabilește și cerințele specifice minime față de titularul funcției publice. Astfel, dacă cerința minimă față de un specialist în autorități ale administrației publice locale este să aibă abilități de utilizare a calculatorului, un specialist superior trebuie să aibă cel puțin șase luni de experiență în domeniu, iar un specialist principal - cel puțin un an. Este pentru prima dată când legislația Republicii Moldova stipulează o cerință unică față de toți funcționarii publici și anume cea de utilizare a calculatorului, iar obligativitatea cunoașterii unei limbi străine de circulație internațională pentru funcționarii publici de conducere va intra în vigoare din 2014.

Deși se afirmă că documentul vizat este elaborat „în scopul diferențierii obiective a funcțiilor publice în conformitate cu nivelul de complexitate a sarcinilor și nivelul de responsabilitate managerială și decizională” și „clasifică, structurează și ierarhizează toate funcțiile publice existente în autoritățile publice”,³ acesta stabilește doar titlurile de funcții publice instituite în cadrul autorităților publice, vizând doar funcționarii publici. Funcțiile și statutul autorității publice, cum ar fi, spre exemplu, consiliile locale sau raionale, fac obiectul de reglementare al altor legi.

În consecință, categoriile de personal din sistemul administrației publice locale în Republica Moldova îl constituie:

1. Funcțiile de demnitate publică - Guvernator (Bașcan) al Unității teritoriale autonome Găgăuzia, Președinte al Adunării Populare a Unității teritoriale autonome Găgăuzia, Vicepreședinte al Adunării Populare a Unității teritoriale autonome Găgăuzia, Președinte al comisiei permanente a Adunării Populare a Unității teritoriale autonome Găgăuzia, Prim-vicepreședinte și vicepreședinte al Comitetului Executiv al Unității teritoriale autonome Găgăuzia,

³ A se vedea: Managementul funcționarilor publici. Buletin informativ. Nr. 12, din 30 decembrie, 2011. Accesibil: <http://www.rapc.gov.md>.

Conference Proceedings – Galați, 20th – 21st of April 2012
Year IV, No. 4, Vol. II - 2012

Primar General al municipiului Chișinău, primar, viceprimar, Președinte, vicepreședinte al raionului;

2. Aleșii locali - consilierii consiliilor satești (comunale), orașenești (municipale), raionale și consiliului municipal Chișinău, deputații în Adunarea Populară a Găgăuziei, primarii și viceprimarii, președinții și vicepreședinții raioanelor;

3. Funcționarii publici – titularii funcțiilor publice din cadrul autorităților publice de nivel I și II și serviciile publice descentralizate.

4. Personalul angajat în bază de contract al cărui regim de funcție este stabilit de legislația muncii.

Fiecare din aceste categorii, cu excepția personalului angajat în bază de contract, beneficiază de statute, concepute în scopul de a stimula și motiva prin crearea de condiții optime necesare exercitării funcțiilor de serviciu, prin garantarea drepturilor de asistență socială adecvată, precum și prin protecția juridică oferită acestor categorii de personal care își desfășoară activitatea pentru organizarea executării și executarea în concret a legilor.

Concentrarea într-un tabel sinoptic a principalelor elemente din conținutul acestor statute permite evidențierea regimului juridic al funcțiilor, în același timp, fiind un instrument util pentru sesizarea anumitor carențe.

Regimul juridic al funcțiilor publice locale
(sinopsis în baza legislației naționale)

	Demnitari	Aleși locali	Funcționari publici
Exercitarea funcției			
Ocuparea funcției	- Alegeri; - Numire; - Concurs; - Jurământ.	Alegeri.	- Concurs; - Promovare; - Transfer; - Jurământ;
Durată	- 4 ani; - Termen stipulat în actul de numire.	4 ani.	Stabilitate în funcție.
Timpul de muncă	Încontinuu, pe durata mandatului.	Încontinuu în exercitarea mandatului.	8 ore pe zi și de 40 de ore pe săptămână.

Conference Proceedings – Galați, 20th – 21st of April 2012
Year IV, No. 4, Vol. II - 2012

Sistem de evaluare și aprecieri	- Mulțumiri; - Premii; - Diplome de onoare; - Distincții de stat.	Nespecificat.	Evaluarea anuală a performanțelor. - Premiu; - Mulțumire; - Diplomă de onoare; - Distincții de stat
Încetarea exercitării funcției	- Expirare mandat / termen numire; - Revocare; - Eliberare din funcție.	- Absență nemotivată de la 3 ședințe consecutive - Încălcarea legii - Incompatibilitate a funcției; - Intrare în vigoare a sentinței de condamnare; - Dizolvare de drept a autorității din care face parte; - Demisie, - Deces.	- În circumstanțe ce nu depind de voința părților; - Eliberare din funcție; - Destituire; - Demisie.
Gradații și trepte	-	-	- Funcții publice de conducere; - Funcții publice de execuție, (câte trei grade de calificare pentru fiecare categorie)
Condiții de ocupare			
Vârsta	Nespecificat, 25 de ani pentru primar.	18 ani.	Nu a împlinit vârsta necesară obținerii dreptului la pensie pentru limită de vârstă.
Studii	Nespecificat.	Nespecificat.	Studii superioare absolvite cu diplomă de licență sau echivalentă (excepție - funcții publice de execuție).
Competențe lingvistice	Nespecificat.	Nespecificat.	Limba moldovenească și limbile oficiale de comunicare interetnică vorbite în teritoriul respectiv în limitele stabilite de lege.
Domiciliu	Nespecificat.	Condiția domiciliului este exclusă prin LP268-XIV din 04.02.99, MO 22 / 04.03.99	Nespecificat.
Cetățenie	Cetățenia R. M	Cetățenia R. Moldova	Cetățenia R. Moldova
Drepturi și libertăți fundamentale			
Libertatea de opinie	Drept restricționat.	Exprimare liberă a opiniilor politice în exercitarea mandatului.	Drept restricționat.
Apartenența la partide și organizații social-politice	- Afiliere sindicală; - Afiliere în organizații social- politice .	Nespecificat.	- Partide; - Sindicate; - Organizații social-

Conference Proceedings – Galați, 20th – 21st of April 2012
Year IV, No. 4, Vol. II - 2012

			politice; - Organizații profesionale.
Dreptul la grevă	Nespecificat.	Nespecificat.	Drept restricționat.
Remunerarea muncii și garanții sociale	- Salariu; - Concediu; - Garanții în legătură cu încetarea mandatului; - Garantarea serviciului precedent; - Pensie.	- Indemnizație de cel puțin 2 salarii minime pentru participare la ședință; - Călătorie gratuită în transportul public terestru; - Indemnizație unică la expirarea mandatului.	- Salariu; - Concediu; - Ajutoare materiale; - Pensie; - 6 salarii medii lunare în cazul lichidării autorității publice.
Incompatibilități	Orice altă activitate remunerată, cu excepția activităților didactice și științifice.	- Deputat în Parlament; - Membru al Guvernului; - Funcționar public.	Orice altă funcție publică decât cea în care a fost numit.
Răspundere	Răspundere personală, disciplinară, civilă, contravențională sau penală în condițiile legii pentru neexecutarea mandatului cu bună-credință.	- Răspundere juridică personală; - Răspundere solidară	- Răspundere disciplinară, civilă, administrativă, penală, după caz.
Sancțiuni			- Avertisment; - Mustrare; - Mustrare aspră; - Suspendarea dreptului de a fi promovat în funcție în decursul unui an; - Suspendarea dreptului de a fi avansat în trepte de salarizare pe o perioadă de la unu la doi ani; - Destituirea din funcția publică.

Datele din tabel, precum și cele prezentate anterior, permit formularea următoarelor constatări:

1. În general, noul cadru normativ privind funcția publică constituie un pas spre modernizarea și europeanizarea activității în autoritățile publice locale. Însă, delimitarea funcțiilor publice rămâne încă o problemă. Cu certitudine, exercitarea prerogativelor de putere publică sau a prerogativelor care, pentru rațiuni ce țin de necesitatea asigurării bunei funcționări a statului sau a vieții publice, nu pot fi încredințate exclusiv unor persoane de drept privat, (Ziller, 1993),

este un element important în acordarea calității de funcționar public. Dar și demnitarii și aleșii locali exercită asemenea prerogative. Natura activității desfășurate sau modul de ocupare nu sunt criterii suficiente pentru delimitarea în funcții de demnitate publică și funcționari publici. Pentru funcțiile de demnitate publică nu este accentuat rolul și misiunea, definiția se rezumă la procedeele de ocupare a funcției. Mai mult, statutul unor funcții este reglementat de două legi, fără a se asigura concordanța între ele. Un exemplu în acest sens este funcția de primar. În conformitate cu *Anexa la Legea cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică nr. 199 din 16.07.2010*, funcția de primar face parte din categoria funcțiilor de demnitate publică, în același timp fiind și ales local. Neconcordanțele apar în cazul garanțiilor sociale în legătură cu încetarea mandatului. Ca demnitar, la expirarea mandatului, în caz de demisie, revocare sau eliberare din funcție, beneficiază de o indemnizație unică egală cu 2 salarii ale funcției⁴, ca ales local valoarea acestei indemnizații este egală cu salariul mediu lunar pe economia națională pentru anul precedent.⁵

2. Specificul raporturilor de serviciu pentru personalul din administrația publică determină ca anumite drepturi să fie supuse unor restricții, iar principalele obligații să decurgă din misiunea socială a administrației publice, și anume, realizarea interesului general (Kund, 2006). Exemple în acest sens sunt dreptul la grevă, libertatea de opinie, dreptul de a fi membru de partid. Se admite ca prin lege încadrarea într-o funcție publică să fie condiționată și de îndeplinirea altor cerințe speciale, cum ar fi condiția domiciliului, condiția cetățeniei. În legislația Republicii Moldova libertatea de opinie și dreptul la grevă pentru deținătorii de funcții publice sunt recunoscute restrictiv. Condiția domiciliului, exclusivitatea cetățeniei Republicii Moldova și afilierea politică au fost excluse din prevederile legale. Astfel, aleșilor locali nu li se mai impune condiția

⁴ Legea cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică Nr. 199 din 16.07.2010 art. 17.

⁵ Legea privind statutul alesului local Nr. 768 din 02.02.2000, art. 25. Legea privind statutul alesului local Nr. 768 din 02.02.2000, art. 25.

Conference Proceedings – Galați, 20th – 21st of April 2012
Year IV, No. 4, Vol. II - 2012

domiciliului în unitatea teritorial-administrativă în care sunt aleși, secretarului consiliului îi este recunoscut dreptul la afiliere politică,⁶ iar prevederile privind exclusivitatea cetățeniei Republicii Moldova sunt excluse.⁷

3. La elaborarea statutelor deținătorilor de funcții publice, în considerarea lor de demnitari, aleși locali și funcționari publici, drepturile și obligațiile sunt recunoscute atât din perspectiva funcției, cât și a profesiei, cu precizarea că demnitarii și aleșii locali „nu își exercită funcțiile ca pe o profesie, ci ca o însărcinare limitată în timp în cadrul unui mandat” (Negoiță,1998). Legislația Republicii Moldova consacră drepturi și obligații în legătură cu exercitarea funcției prin oferirea de garanții sociale, precum și prin protecția juridică garantată pentru organizarea executării și executarea în concret a legilor. În categoria drepturilor și obligațiilor în legătură cu profesia, în prim plan apare condiția studiilor, a perfecționării profesionale a funcționarilor publici, aceștia fiind sprijiniți de către entitățile publice în realizarea acestui drept. Legislația Republicii Moldova este foarte generoasă în materie de acordare de drepturi, și mai puțin în precizarea obligațiilor. Deși doctrina juridică accentuează corespondența drept-obligație, în cazul funcțiilor de demnitate publică și a aleșilor locali se atestă o disproporție vădită. Obligațiile sunt reflectate sumar, vizând în special declararea de avere, participarea la ședințe, respectarea regimului juridic al conflictului de interese.

4. Exigențele pentru ocuparea și exercitarea funcțiilor publice comportă diferențieri semnificative pentru categoria demnitarilor,

⁶ Potrivit cu prevederile Legii privind administrația publică locală nr. 186-XIV din 6 noiembrie 1998, secretarul nu putea fi membru al vreunui partid sau al vreunei alte organizații social-politice.

⁷ Prin Legea nr. 273 pentru modificarea și completarea unor acte legislative din 7 decembrie 2007 s-a interzis alegerea cetățenilor cu multiplă cetățenie în funcții publice. Moldova a fost obligată de CEDO să modifice Legea, aceasta fiind contrară Articolului 3 Protocol 1 la Convenția Europeană a Drepturilor Omului și Articolului 17 al Convenției Europene pentru Cetățenie. (Hotărârea din 18 noiembrie 2008 în cauza Tănase și Chirtoacă v. Moldova (cererea nr. 7/08)).

aleșilor locali și a funcționarilor publici. Deși toate sunt create în vederea satisfacerii interesului general, condiția studiilor, competențele lingvistice, activitatea până la atingerea vârstei de pensionare sunt impuse doar pentru funcționarii publici. Un aspect neglijat este cel al răspunderii juridice și al sancțiunilor în cazul demnitarilor și a aleșilor locali.

5. Autoritățile publice locale care își evaluează performanțele au o mai mare posibilitate de a detecta în etapele inițiale deficiențele de funcționare. Mai mult decât atât, evidența rezultatelor consolidează capacitatea lor de a confirma eficacitatea acțiunilor de corectare. (Lane, 2006). Procedurile și instrumentele privind evaluarea performanțelor autorităților locale elaborate până în prezent în Republica Moldova vizează o singură categorie - funcționarii publici. Sistemul de apreciere pentru demnitari, prin acordarea de mulțumiri, premii, diplome de onoare și distincții de stat este unul discreționar, mai mult o expresie a loialității față de superiori, decât a unor performanțe reale.

Caracterul evolutiv al funcției publice locale din Republica Moldova este demonstrat de adoptarea statutelor speciale pentru toate categoriile de funcții publice. Regimul drepturilor și obligațiilor, dispozițiile generale și de detaliu privind angajarea, condițiile de promovare și de pensionare, precum și răspunderea acestora, apropiate sau diferențiază organizarea celor trei funcții publice. În afară de statute există și alte reglementări specifice pentru diferite aspecte ale funcției publice. Pentru a asigura creșterea calității serviciilor publice și a credibilității instituțiilor publice cel puțin două condiții esențiale se impun: aplicarea mecanismelor necesare pentru realizarea prevederilor noi de gestionare a funcției publice și instituirea normelor clare privind obligațiile, evaluarea performanțelor, răspunderea și sancțiunile aplicate pentru demnitarii și aleșii locali.

Referințe bibliografice

- Coman-Kund, L. *Deontologia și statutul funcționarilor publici din administrația publică*. Ediția a II-a, 2006.
- De Laubadere, A. Gaudement ,Y. *Traité de droit administratif. Tome 5 La foction pulique*, 11 edition, L.G.D.J., Paris, 1998.
- Euromonitor. Numărul 5 (14), Ediția IV. *Implementarea reformelor inițiate conform Planului de Acțiuni UE-RM. Evaluarea progresului în perioada ianuarie-martie 2009*. Autori: Boțan, I., Gurin, C., Prohnițchi E., Prohnițchi, V., Oprunenco, A., Popa, A., Vasilescu, V. Accesibil: <http://www.expert-grup.org/library>.
- Ghidul funcționarului public*. Coord. De ed: Popa, V., Chiriac, L., Mocanu, V. – Chișinău: Ed: SC "Tehnologii Intellectuale", 2007.
- Iorgovan, A. *Tratat de drept administrativ*. Ediția a III-a, vol. I – București, Editura ALL Beck, 2001.
- Lane, Frederick, S. *Probleme actuale de administrație publică*.- Ch.: Epigraf S.R.L., 2006.
- Negoită A. *Drept administrativ*. – București, Editura Nemira, 1998, p. 99.
- Negulescu, P. *Tratat de drept administrativ*, vol. I, Principii generale, Ediția a IV-a. –București, Editura Marvan, 1934.
- Platon, M. *Administrația publică – Ch.*, Ed. Universul, 2007, p. 550.
- Prisăcaru ,V. *Funcționarii publici – București*, Editura ALL Beck, 2004.
- Tofan, D. *Instituții administrative europene*. – București, Editura CH Beck, 2006.
- Ziller, J., *Administrations comparees. Les systemes politico-administratifs de l'Europe des Douze*, Paris, Editions Montchtrestien, 1993. p. 362.

Legislație

- Legea serviciului public nr. 443-XIII din 04.05.95 Publicat: 02.11.1995 în Monitorul Oficial Nr. 61 art Nr: 681.
- Legea nr. 430-XIII din 19 aprilie 1995 "Despre *statutul consilierului în consiliul local*".
- Legea nr. 768-XIV din 2 februarie 2000 privind statutul alesului local. Publicat: 24.03.2000 în Monitorul Oficial Nr. 34 art. Nr: 231.
- Legea nr. 123-XV din 18 martie 2003 privind administrația publică locală. Publicat: 19.03.2003 în Monitorul Oficial Nr. 49 art. Nr: 211 Data intrării în vigoare: 25.05.2003.
- Legea nr. 436-XVI din 28.12.2006 privind administrația publică locală. Publicat: 09.03.2007 în Monitorul Oficial Nr. 32-35 art. Nr: 116.
- Legea nr. 158-XVI din 04.07.2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public. Publicat: Monitorul Oficial nr. 230-232/840 din 23.12.2008.
- Legea Nr. 199 din 16.07.2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică. Publicat: 05.10.2010 în Monitorul Oficial Nr. 194-196.
- Legea nr. 80 din 07.05.2010 cu privire la statutul personalului din cabinetul persoanelor cu funcții de demnitate publică. Publicat: Monitorul Oficial nr. 117-118/357 din 09.07.2010.

SOCIAL AND ECONOMIC ASPECTS OF THE MIGRATIONAL PROCESSES IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA

Ina FILIPOV *

Abstract

It is shown that migration processes reflect the population reaction to the unstable situation in the country, as well as to the socio-economic changes taking place at society level. At the same time, population migration causes changes not only of personal nature, but also in society as a whole.

Thus, most of the contemporary theories commonly argue that migration has consequences both on countries of destination and on those of origin. For example, Western studies show that migration has a negative impact on the host country.

However, the reality is different, and the real consequences of migration are not always clear. This fact gives rise to a contradictory attitude towards it. In the socio-political debates on migration issues in Moldova, the idea of negative consequences of migration is put forward. Thus, the study will focus on identifying all socio-economic aspects of migration processes, giving them both negative and positive consequences.

Keywords: *migration, migratory processes, consequences of migration*

JEL Classification: O15

Migrația, ca mișcare spațială, este specifică tuturor societăților contemporane. Cu toate acestea, intensitatea, direcția și conținutul fluxurilor de migrație, precum și consecințele ei sociale, economice și demografice sunt diferite. Această deosebire se manifestă de la un stat la altul, cu un nivel de dezvoltare economică diferit, cu amplasare și condiții geografice diferite, dar și prin structura populației.

* Ph.D, Lecturer, „B.P.Hasdeu” State University of Cahul, Republic of Moldova,
email: inafilipov@gmail.com

Cu cât statul este mai slab dezvoltat, cu atât și impactul migrației se face mai simțit pentru viața social economică a societății. La fel, pentru statele respective, procesele migraționale reflectă reacția populației la situația instabilă din țară, la schimbările social-economice care au loc la nivel de societate. Acest context este valabil și pentru Republica Moldova, care, de mai bine de două decenii, urmează o perioadă dificilă de tranziție. Chiar în această perioadă a luat amploare fenomenul migrațional. Fenomenul social respectiv poate fi caracterizat ca unul contradictoriu deoarece nu pot fi ignorate nici consecințele pozitive ale acestuia, dar nici cele negative. Astfel, studiul se va concentra asupra identificării tuturor aspectelor social-economice ale proceselor migraționale, prescriindu-le atât consecințe negative, cât și pozitive.

În acest context, migrației îi poate fi atribuit un caracter de continuitate, în sens că a fost și rămâne mecanismul principal în dezvoltarea societății (Carangiu, A., 2006). Dezvoltarea se răsfrânge, atât asupra țării de origine, cât și a celei de destinație. Astfel, putem aprecia relația migrație – dezvoltare economico-socială ca una de reciprocitate. Pe de o parte, nivelul de dezvoltare a societății constituie o cauză a migrației, iar pe de altă parte migrația, fie favorabil, fie nefavorabil, contribuie la schimbările social-economice ale societății.

În condițiile Republicii Moldova, fenomene precum situația economică și politică incertă, rata sporită a șomajului, lipsa posibilității de angajare în câmpul muncii, venituri mici în majoritatea domeniilor de activitate, lichidarea întreprinderilor de stat, calitatea educației, ponderea populației social-vulnerabile, calitatea serviciilor sunt factori care au marcat evoluția fenomenului migrațional. Într-un studiu realizat în anul 2009 de către Centrul de Investigații Sociologice și Marketing „CBS-AXA”, cetățenii Republicii Moldova au evidențiat cele mai importante probleme ale țării noastre. Astfel, 29,2% din respondenți consideră că cea mai mare problemă a statului nostru o constituie salariile mici, după care urmează șomajul – pentru care s-au exprimat 17,8%. Alte probleme evidențiate au fost: prețurile și inflația – 16,6%, corupția – 15,2%,

guvernarea ineficientă - 7,1% și criza economică mondială. (CISM "CBS-AXA", 2009)

Asemenea situație justifică calitatea Republicii Moldova ca important "exportator" de forță de muncă, de populație tânără, de specialiști în domenii importante. O asemenea situație nu este cea mai îmbucurătoare, deoarece reducerea numărului populației economic active și creșterea continuă a numărului persoanelor migrante, proces care capătă proporții tot mai mari, constituie imaginea actuală a statului nostru. (Postolachi, V., 2009)

Cu toate acestea, rolul migrației forței de muncă este considerabil, atât sub aspect economic, cât și socio-demografic. Conform datelor Anchetei Forței de Muncă, în 2009, peste 23% din populația activă lucra peste hotarele republicii. Marea majoritate a forței de muncă care migrează peste hotare vine din zonele rurale (aproximativ 30% din totalul populației active), mai puțin din mediul urban (15% din totalul populației active). Pe parcursul ultimilor ani, au migrat preponderent bărbații (aproximativ 30% dintre bărbații activi), care în 2009 au început să se întoarcă acasă, atunci când femeile au continuat să plece din țară în căutarea unui loc de muncă. (Raport...,2011)

În acest context, majoritatea studiilor privind migrația evidențiază faptul că procesele migraționale implică schimbări în structura socială și demografică a societății. Acestea se manifestă prin îmbătrânirea demografică, creșterea inegalității în posedarea de resurse, exodul masiv de creiere și al brațelor de muncă către statele mai dezvoltate. Fenomenul respectiv inevitabil duce la pierderea capitalului intelectual sau a specialiștilor de înaltă calificare. Ignorarea acestui fenomen de către factorii de decizie poate conduce la criza intelectuală, depășirea căreia va fi una foarte anevoioasă. Refluxul forței de muncă calificate provoacă descalificarea generală a forței de muncă. (Danii, T., 2009)

În sens opus, pentru țările gazdă, tot mai mult în ultimul timp se vorbește de contribuția migrației la depășirea crizei demografice, implicit a celei de pe piața forței de muncă, cu care se confruntă statele occidentale. Ele se manifestă prin contribuția la diminuarea

deficitului de forță de muncă, a îmbătrânirii demografice (vârsta lucrătorilor migranți fiind 18-40 ani) etc. Tocmai prin asta se explică atenția demografilor asupra fenomenului migrațional. Astfel, aceștia studiază caracterul, modelul și direcția fluxurilor migraționale. Interesul sporit al demografilor este și față de caracteristica sau profilul migrantului, respectiv: vârstă, sex, genul ocupațiilor, educația, starea civilă etc.

Spre exemplu, studiile recente arată că migrația externă este mai mare în rândul persoanelor care au vârsta corespunzătoare pentru locul de muncă. În consecință, țările de emigrare se confruntă cu un *proces* accelerat de îmbătrânire a propriei populații. Factorul uman este cea mai importantă sursă de creștere economică, ratele de creștere sunt așteptate a fi mai scăzute în cazul rămânerii în țara natală. O problemă care ar trebui să preocupe constă în faptul că majoritatea celor care emigrează sunt tineri, iar procentul acestora este în continuă creștere. În asemenea condiții emigrarea afectează grupele de vârstă cu rate mari de fertilitate, reducându-se astfel potențialul de nou-născuți. (Roman, M., ..2010) Iar acest lucru este cu atât mai îngrijorător cu cât emigrarea devine permanentă.

Implicațiile fenomenului migrațional se răsfrâng și asupra structurii sociale. Aceasta, pe de o parte, poate constitui un motiv al migrației, iar pe de altă parte consecință a migrației. Doar că structura socială poate cunoaște mutații diferite în funcție de localizare, care se raportează atât la țara de origine, cât și la țara gazdă. De regulă structura socială suportă schimbări în mod indirect sau implicit, în sens că se modifică simultan cu atingerea scopului financiar. Dacă în țara de imigrare, sporirea veniturilor nu obligatoriu afectează și statutul social, atunci în țara de emigrare sporul veniturilor atrage după sine și modificarea statutului social, de regulă direcționat spre o poziție socială superioară celei anterioare.

Pe lângă aspectele sociale ale fenomenului migrațional importante sunt și cele economice, care au conotații diferite de la un stat la altul. Pentru țările de destinație, migrația forței de muncă condiționează funcționalitatea unor sectoare economice precum:

construcții, comerț, transport, reparația drumurilor, agricultură, servicii de menaj, sfera socială. Spre exemplu, în Federația Rusă în anul 2008 forța de muncă străină constituia 4,8% din numărul total al populației active, iar 11% dintre aceștia erau implicați în construcții și servicii comunale. (Зайончковская, Ж., 2010) Astfel că pentru țările gazdă, efectele sunt cât se poate de favorabile.

Migrația forței de muncă raportată la gradul ocupațional al pieței forței de muncă are o influență asupra resurselor financiare ale statului. Pentru statele care importă forța de muncă, influența constă în contribuția la suplinirea impozitelor. Totuși statele respective își asumă niște cheltuieli sociale în plus pentru asigurarea protecției sociale a migranților lucrători.

Pentru statele exportatoare, implicațiile asupra resurselor financiare ale statului sunt oarecum diferite. Exportul forței de muncă este însoțit de transferurile bănești, respectiv - remitențele. În cazul respectiv migrații au un rol de "taxă" pentru exportul de „marfă” - forța de muncă. Specialiștii poziționează volumul mondial al transferurilor bănești din migrație pe locul doi al comerțului internațional, după comerțul petrolier.

Astfel, asistăm la o creștere a dependenței față de factorul migrațional. Dependența este valabilă atât pentru țările de origine, cât și pentru țările de destinație ale migrației. Cert este că aceste dependențe negative (lipsa de resurse în țările de origine) și cele pozitive (beneficiile imigrației în țările de destinație) fac ca migrația să persiste și, într-un anumit sens, să devină propria ei cauză: regiunile de origine sunt dependente de remiteri, economiile țărilor de imigrare de profiturile aduse de imigrare și imigranți. (Anghel, R.G.,...2009)

Spre exemplu, într-un raport al Băncii Mondiale se arată că moldovenii au trimis acasă 8 miliarde de dolari în ultimii șapte ani. După 2003 valoarea transferurilor parvenite de la moldovenii care muncesc peste hotare a crescut de trei ori, de la 487 milioane de dolari SUA, în 2003, până la o cifră de 1,31 miliarde de dolari estimată pentru anul 2010. În anul 2008, an ce a precedat criza, moldovenii au trimis acasă 1 miliard 897 milioane de dolari, după

care în anul următor remitențele au coborât la 1 miliard 211 milioane USD¹.

Migrația produce și mutații de natură socio-culturală și socio-politică. În prezent multe state, care se deosebeau printr-o structură etnică omogenă, s-au transformat în multinaționale și multicultural. Acest lucru se explică prin faptul că imigranții aduc după sine o parte din viața de zi cu zi, tradițiile, cultura, problemele care i-au determinat să migreze. În plus, tendința lor este să se stabilească în țara de destinație, ceea ce duce la apariția minorităților.

Republica Moldova nu este atractivă pentru imigranți, dar este afectată de implicații socio-culturale în măsura în care emigranții revin în țară. Aceștia vin cu impresii despre populația și instituțiile țării-gazdă, cu o altă atitudine față de mediul înconjurător, cu alte opinii față de diferite grupuri minoritare, cu altă atitudine față de calitatea serviciilor autohtone etc. În asemenea condiții, se resimte implicarea migrantului în promovarea schimbărilor.

Însă, un studiu (CIVIS și IASCI, 2011) realizat în Republica Moldova arată că întoarcerea acasă este condiționată de o serie de factori, precum:

- un loc de muncă sigur și bine plătit;
- mediu economic, politic și social mai bun în Moldova;
- atingerea obiectivelor de a face economii prin migrație și a capacității de a face economii;
- continuarea crizei economice globale;
- alți factori: dor de casă, starea sănătății rudelor etc.

Acești factori impun factorilor de decizie elaborarea unei politici migraționale de susținere a celor care revin în țară. În acest sens, OIM² Moldova a asistat întoarcerea voluntară a migraților moldoveni prin implementarea proiectelor orientate spre întoarcerea și reintegrarea migraților care se întorc din țările UE (Austria, Marea Britanie, Irlanda, Elveția, Belgia, țările Europei Centrale),

¹

http://www.eco.md/index.php?option=com_content&view=article&id=434:banc-a-mondial-moldovenii-au-trimis-acas-8-miliarde-de-do.

² Sursă:<http://iom.md/index.php/en/programs/facilitated-migration>

precum și prin acordarea serviciilor de reintegrare pentru membrii comunităților locale, oferind alternative migrației și contribuind la dezvoltarea comunității locale și la reducerea sărăciei. Toate aceste acțiuni ar trebui, de fapt, să și le asume și autoritățile centrale și locale de la noi din țară.

Migrația externă este apreciată și ca o forță care are o influență profundă asupra situației sociale și politice a țărilor implicate. În acest sens, există unele tendințe care trebuie menționate. Astfel:

- migranții care se stabilesc în țările gazdă participă tot mai activ la viața politică a statului, fapt ce determină factorii de decizie să ia atitudine în vederea instituirii unor politici migraționale,

- migranții constituie propriile organizații neguvernamentale cum ar fi asociații religioase, reuniuni ale diasporei, etc. Acestea se implică activ în sfera apărării drepturilor omului, respectiv a imigranților, colaborând în acest sens cu autoritățile locale.

- imigranții, atunci când este cazul, își revendică drepturile participând la diferite manifestații, acțiuni în masă.

- imigrația are implicații și asupra activității partidelor politice ale statelor respective. În ultimii ani, problema imigranților este inclusă în majoritatea platformelor și agendelor electorale. (Мамедбекова, М.О. 2009,).

În concluzie menționăm faptul că principalele probleme în domeniul migrației sunt:

- identificarea barierelor legislative și birocratice ale proceselor migraționale;
- insuficiența resurselor statului pentru protecția și asistența socială a migranților;
- lipsa unor mecanisme eficiente de creditare a migranților;
- caracterul ilegal, neformal al afacerilor care utilizează munca ilegală;

- criminalizarea mediului migrațional (migrația clandestină, traficul de ființe umane etc.);
- agravarea tensiunilor sociale în regiuni în care există probleme grave cu ocuparea forței de muncă a populației locale ca urmare a angajării imigranților (forță de muncă ieftină);
- dezinteresul persoanelor juridice de a legaliza lucrătorii migraționi (situație mai des întâlnită în federația rusă);
- lipsa politicilor de susținere a migrațiilor reveniți în țară, etc.

Toate aceste probleme necesită intervenția guvernului prin crearea de noi programe eficiente însoțite de acțiuni economice. În plus, este necesară introducerea în politica migrațională de stat a unor mecanisme sociale puternice orientate spre gestionarea migrației. Problemele legate de emigrarea din țară trebuie rezolvate raportându-le la dezvoltarea țării în ansamblu (economice, sociale, demografice, politice etc.). Totodată este necesară o conlucrare între organele de conducere și mediul academic pentru dezvoltarea unor mecanisme eficiente în vederea gestionării proceselor migraționale.

Referințe bibliografice:

- Caraganciu, A. *Teoriile economice cu privire la procesele de migrațiune a forței de muncă*. În: *Revista Economică*, nr. 2, 2006.
- CISM „CBS-AXA”. *Impactul socio-economic al crizei economice asupra migrației și remitențelor în RM. Primii indicatori – primăvara 2009*. Editor OIM Misiunea în Moldova. - Chișinău, 2009.
- Postolachi, V. *Aspecte socio-economice ale migrației forței de muncă din Republica Moldova*. În: *Republica Moldova: provocările migrației: (culeg. De art.) / Inst. Mass Media din Moldova, coord.: Victor Moraru*. - Chișinău: ULIM, 2009.

Conference Proceedings – Galați, 20th – 21st of April 2012
Year IV, No. 4, Vol. II - 2012

- Raportul Național de Dezvoltare Umană 2010/2011: Republica Moldova de la Excluziune Socială la o Dezvoltare Umană Incluzivă / Dorin Vaculovschi, Maria Vremeș, Viorica Craevschi-Toartă. – Ch. : “Nova-imprim” SRL, 2011.*
- Danii, T., Plugaru, L. *Migrația externă – o formă de export de capital uman. În: Republica Moldova: provocările migrației: (culeg. De art.) / Inst. Mass Media din Moldova, coord.: Victor Moraru. – Chișinău: ULIM, 2009.*
- Roman, M., Voicu, C. *Câteva efecte socioeconomice ale migrației forței de muncă asupra țărilor de emigrație. Cazul României. În: Economie teoretică și aplicată, Volumul XVII (2010), No. 7(548), p. 58.*
- Зайончковская, Ж., Тюрюканова, Е. *Миграция и демографический кризис в России. - Центр миграционных исследований. 2010.*
- Anghel, R.G., Horvath Istvan. (Coord) *Sociologia migrației. Teorii și studii de caz românești. – Iași: Polirom, 2009.*
- CIVIS și IASCI. *Consolidarea legăturii dintre migrație și dezvoltare în Moldova. Elaborat pentru: Banca Mondială în cadrul Rețelei de învățare a specialiștilor din domeniul migrației și remitențelor (MIRPAL). - Chișinău, 2011.*
- Мамедбекова, М.О. *Влияние миграционных процессов на развитие современного общества. В: Вестник Северо – Кавказского государственного технического университета. 2009, Nr. 3 (20).*

Conference Proceedings - Galați, 20th - 21st of April 2012
Year IV, No. 4, Vol. II - 2012

THE MYTH OF ACCESSION TO THE EUROPEAN UNION

Romeo IONESCU *

Abstract

The paper realises a comparative analysis considering an EU member state, a candidate one and Switzerland, in order to point out the importance of the adhering to the EU under the present global crisis. The first step of the analysis is to study the main economic indicators from these three economies during 2007-2011 and to understand why Switzerland is better placed than Germany under the crisis impact. A distinct part of the paper deals with the analysis of the recovery packages implemented by these three economies in order to face the crisis and their effects. Moreover, the paper realises forecasts for 2012 and 2013.

There are two main conclusions of the paper. First, it is not necessary to adhere to the EU if the economy is efficient. Second, Switzerland will not adhere to the EU on short-term and it has pertinent arguments to do this.

The analysis and the conclusions from the paper are supported by official statistic databases, tables and pertinent diagrams.

Keywords: *business efficiency, economic recovery, national identity, foreign exchange intervention*

JEL Classification: *F15, F43, O11*

1. Introduction

Central Europe represents, by its position, the geographic, political and economic nucleus of the EU27. All countries from Central Europe adhered to the EU, except Switzerland. This is why

* Ph.D. Professor, Faculty of Economic Sciences, "Danubius" University, Galați, Romania, Email: ionescu_v_romeo@yahoo.com

we consider being usefully to realise a comparative analysis between Germany and Switzerland. Both countries are placed in Central Europe. The first of them is the foundation member of the EU and one of the most important economies in the world. Switzerland is not a member of the EU, but it is one of the most efficient economies in the world. On the other hand, Iceland became an active candidate country to adhere to the EU.

The latest report of the World Economic Forum ranks 139 countries by assessing business efficiency, innovation, financial markets, health, education, institutions, infrastructure and other factors (WEF, 2010, pp.1-2, WEF, 2011, p.15).

In this top, Germany ranks the 6th position with a score of 5.41. It held the 11th rank in the world according to the basic requirements and the 13th rank according to the efficiency enhancers. The best German economy rank (5th) is based on innovation and sophistication factors.

Switzerland achieved the 1st rank in the same top, with a global competitiveness score of 5.74. It held on to the top spot in 2011, thanks to the high ranks for basic requirements (3rd); innovation and sophistication factors (1st) and the second-most efficient enhancers in the world, per the WEF.

Iceland had the 30th rank in the top with a global competitiveness score of 4.75. Its best rank (21st) is connected to innovation and sophistication factors. According to the basic requirements and efficiency enhancers, Iceland was ranked 31st and 33rd ranks in the world economy.

But Germany is the “steam engine” of the EU economy. Still the early industrial era, the German economy was a leader, an innovator and a beneficiary of the world economy globalisation. Nowadays, services support about 70% of GDP, industry – 29.1% and agriculture 0.9%. The German representative goods are cars, mechanical systems, metallurgical products and chemicals.

Germany has a strategic geographic position; it adjoins Denmark, Netherland, Belgium, France, Luxembourg, Switzerland, Austria, The Czech Republic and Poland.

Conference Proceedings – Galați, 20th – 21st of April 2012
Year IV, No. 4, Vol. II - 2012

Switzerland became a member of the UN in 2002. It adjoins Germany, France, Italy, Austria and Liechtenstein (Matei H., 2009, p. 348). Its economic policy is based on the idea: “thinking globally, working in partnership and acting nationally”.

The Switzerland economy depends on foreign processes, especially that of the globalisation. The country has a modern approach of the international relationships. As a result, the Swiss foreign economic policy is focused on three axes: the agreements with the EU, the free trade agreements with EFTA and the international trade progressive liberalisation under the WTO. Even if the EU is the main trade partner, Switzerland refused to adhere to the EU still 1992.

On the other hand, the Swiss economy is very stable, with a stable currency and with the “legendary” financial transactions’ secret, which transformed it into a “financial Eden” for investors and investment. Practically, the Swiss economy is based on the constant FDI flux. Nowadays, Switzerland became a model for other countries, based on precision and fine industry, trade and finances. As a neutral country, Switzerland offers a safe banking climate and good investment environment.

R&D is very important; the Swiss economy spends 2.9% of GDP to these activities. Only four other countries in the world have greater expenditures to R&D than Switzerland: Israel, Sweden, Finland and Japan.

Almost the whole labour activates in services and in SMEs. 99.7% of the Swiss enterprises have less than 250 workers. On the other hand, Switzerland has 12 companies in Global 500 top in 2010 (Financial Times, 2010). These companies are the following: Nestle, Novartis, Roche, Credit Suisse Group, UBS, ABB, Zurich Financial Services, Syngenta, Holcim, Richemont, Swiss Re and The Swatch Group.

Germany has 20 companies in the same top: Siemens, E On, SAP, Deutsche Telekom, Basf, Allianz, Bayer, Daimler, RWE, Deutsche Bank, Volkswagen, Munich Re, BMW, Henkel, Deutsche Post, Linde, Metro, ThyssenKrupp and Fresenius Medical Care.

Iceland started a powerful economic recovery in 2011, which is forecasted to continue in 2012 and 2013. It will be supported by high private consumption growth rates and an important gross fixed capital formation process.

2. The evolution of the German, Iceland and Swiss economies during 2007-2011

In 2007, the German economy had a GDP growth rate of 2.7% and the Swiss economy of 3.1%. The economic conjuncture was favourable during the first months of 2008, but the Swiss economy was not able to avoid the negative effects of the crisis from the financial markets and the global economy's slowdown. Iceland was at the same economic growth rate as Germany in 2008.

During 2008-2009, the GDP growth rate decreased in Germany, from 1.1% to -5.1%. In 2010, the German economy emerged from the crisis and the GDP growth rate was 3.7% (2.9% in 2011). The EU forecasts talk about GDP growth rates of 0.8% in 2012 and 1.5% in 2013 (European Commission, 2010, p.79, European Commission, 2011, p.97).

Switzerland faced the same lower GDP growth rates in 2008 (1.8%) and 2009 (-1.9%) as a result of the global crisis' impact (CIA, 2010). In 2010, the economic growth rate was 2.7% and in 2011, 1.7%. The forecasts are optimistic: 1.9% in 2012 and 1.8% in 2013 (European Commission, 2010, p. 175, European Commission, 2011, p. 197).

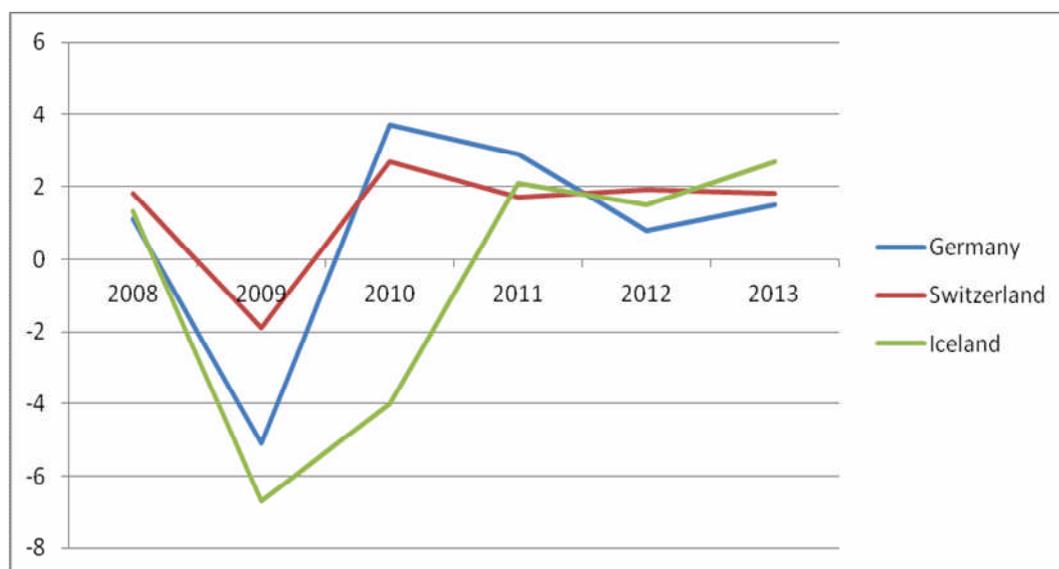


Figure 1: Economic growth rates in Germany, Iceland and Switzerland (%)

Source: personal contribution using EC information

Iceland started with a GDP growth rate of 1.3% in 2008. It was followed by two difficult years, 2009-2010, when the economy achieved negative growth rates (-6.7% and -4.0%). The forecasts talk about positive growth rates: 1.5% in 2012 and 2.7% in 2013 (European Commission, 2011, p.179). The trend of the GDP growth rate in Germany, Iceland and Switzerland is presented in Figure 1.

Practically, the three countries will have the same economic evolution during 2012-2013, even if only one of them is member of the EU27.

An important effect of the global crisis is that on the labour market. The unemployment rate in Switzerland was relatively low. It varied between 2.8% in 2008, 3.8% in 2009 and 4.2% in 2010. The unemployment rate started a decrease in 2011. The unemployment rate will decrease, from 3.2% in 2012, to 3.0% in 2013.

Germany faced higher unemployment rates: 7.5% in 2008, 7.8% in 2009 and 7.1% in 2010. The forecasts talk about a relative decrease of the unemployment, from 6.1% in 2011, to 5.9% in 2012 and 5.8% in 2013 (European Commission, 2010, pp. 79,175).

The unemployment rate in Iceland was lower in 2008: 3.0%. It increased to 7.2% in 2009 and 8.0% in 2010. The same recovery process started in 2011, when the unemployment rate was 7.6%. The forecasted unemployment rates will be 7.3% in 2012 and 6.7% in 2013.

According to this indicator, Switzerland had a better position. Moreover, the forecasts are better for Switzerland than Germany (see Figure 2). The unemployment rate in the Swiss economy is lower than in many other EU member states, as well.

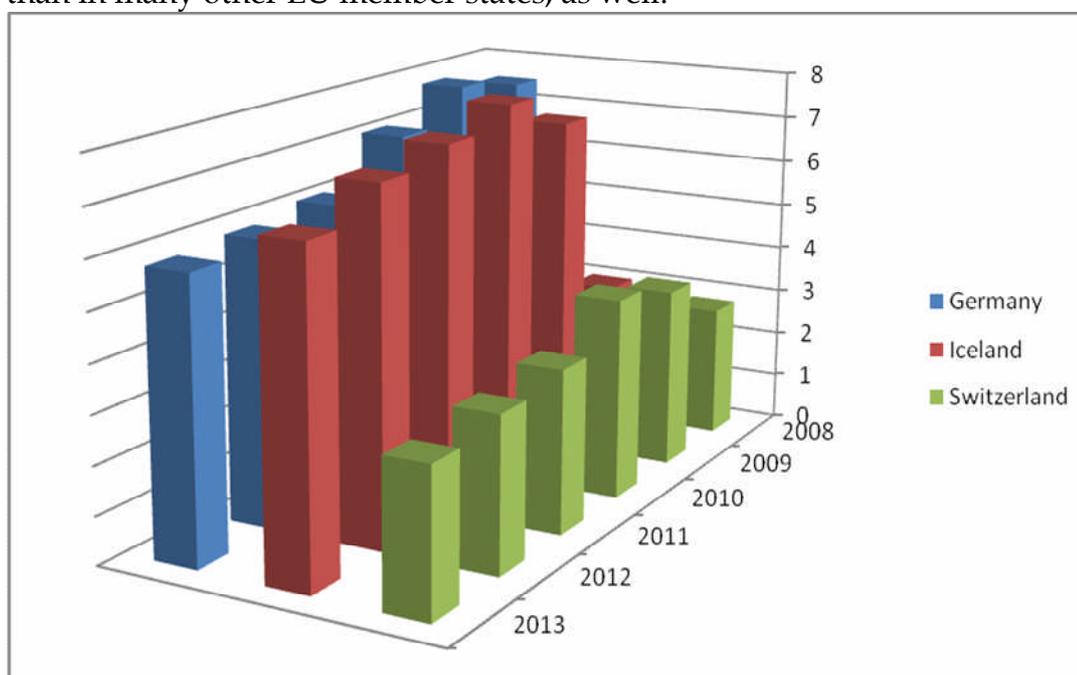


Figure 2: The unemployment rate trend (%)

Source: personal contribution using EC information and www.tradingeconomics.com/Economics/Unemployment-rate.aspx?symbol=CHF

Another important economic indicator is the inflation rate. Germany achieved low inflation rates during 2008-2011: 1.8% in 2008, -0.8% in 2009, 0.2% in 2010 and 1.4% in 2011. The forecasts talk about 0.7% in 2012 and 0.8% in 2013.

Switzerland performed negative inflation rates: 2.4% in 2008, -1.7% in 2009, -0.4% in 2010 and -0.3% in 2011 (tradingeconomics.com). The deflation from 2009-2011 was supported by core measures which were closed to deflation. Moreover, Switzerland began to intervene in the currency markets, buying up large amounts of Euros between March 2009 and June 2010. The forecasted inflation rates will be 0.1% in 2012 and 0.4% in 2013.

Iceland started to high inflation rates: 11.8% in 2008 and 15.3% in 2009, but succeeded in decreasing them, from 6.5% in 2010, to 3.1% in 2011. The recovery process will continue: 2.6% in 2012 and 1.8% in 2013 (see Figure 3).

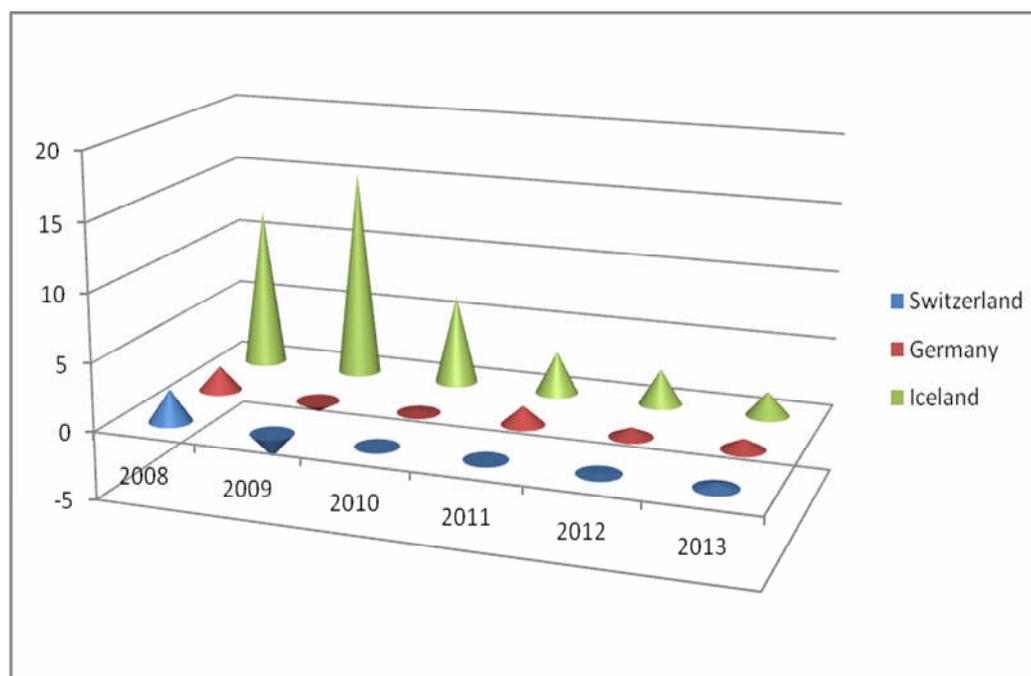


Figure 3: The inflation rate trend (%)
Source: personal contribution using EC information

Conference Proceedings – Galați, 20th – 21st of April 2012
Year IV, No. 4, Vol. II - 2012

During 2008-2009, Switzerland had inflation rates greater than Germany. Moreover, both economies faced deflation in 2009. The forecasts are more optimistic for the Swiss economy. As a result, the differences between the inflation rates in Switzerland and Germany will grow.

Many specialists consider that the greatest impact of the present global crisis is on the foreign trade. The German economy quick recovery was supported by the world trade terms improvement and the high competitiveness of the German export sector. The German exports grew by 13.7% in 2010, after an important decrease in 2009 (-13.6%). Some moderation of export growth is projected for 2012 and 2013, reflecting a still relatively weak demand from some key trading partners which are exiting the crisis more slowly and a certain normalisation of the situation after the sharp post-crisis bounce-back in global trade. On the other hand, the imports are projected to grow faster than exports in 2012-2013. As a result, the growth contribution of the net exports would move close to zero (-0.6% in 2012 and -0.2% in 2013). The recovery of the world trade will remain crucial to sustain the upswing of the German economy, including the domestic demand.

Switzerland succeeded in exports rebounding strongly in the second quarter of 2010, mostly due to the strong growth in pharmaceutical and machinery exports to Asia. The exports' growth rate during the present crisis, had the lowest level of -8.6% in 2009, but it achieved a peak of 8.4% in 2010. The real growth in exports of goods and services is expected to continue more moderately in 2012-2013. On the other hand, the imports will grow in a similar way, albeit slower than exports, and subsequently, the net external contribution to the Swiss GDP growth should be slightly zero towards the end of the forecast period.

Iceland succeeded in achieving exports positive growth rates during 2008-2011, with a peak of 7.0% in 2008. The trend will be positive: 2.1% in 2012 and 3.0% in 2013. On the other hand, the imports had high negative growth rates in 2008 (-18.4%) and 2009 (-24.0%). The recovery started in 2010. The imports annual growth

rates will be higher than those of the exports: 3.3% in 2012 and 3.9% in 2013.
 (see Figure 4).

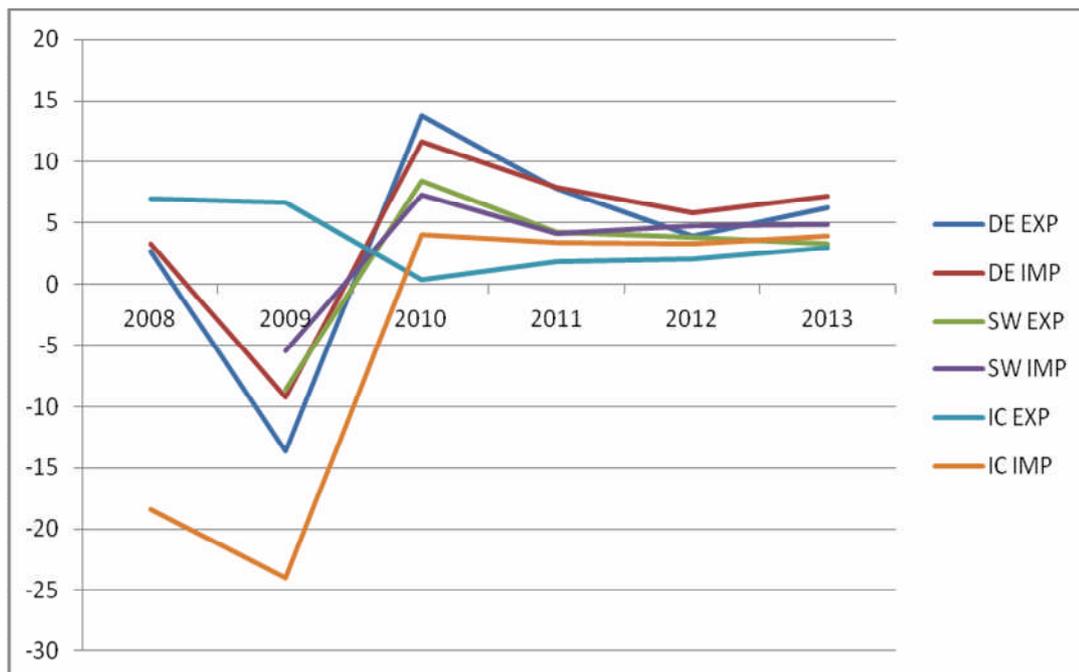


Figure 4: The foreign trade trend (%)
 Source: personal contribution using EC information

3. The economic recovery packets implemented by Germany, Iceland and Switzerland during the present global crisis

Under the European Economic Recovery Plan, Germany implemented two stimulus packages (autumn 2008 and January 2009) which covered measures connected to incomes and expenditures, in order to support the households, to improve the access to financing, public investment and training.

The German government approved a big stimulus package (50 billion Euros) and a supplementary budget which covers tens of

Conference Proceedings – Galați, 20th – 21st of April 2012
Year IV, No. 4, Vol. II - 2012

billion loans. The next package covers the infrastructure investment, the tax decreasing and the support for the automotive.

The supplementary budget was connected to loans of 36.8 billion Euros in 2009 and 50 billion Euros in 2010. As a general point of view, the funds are oriented to the most affected areas. Some instruments are temporary, but others are permanent. The main economic measures implemented by the German government are:

- funding protection: at the end of 2009, Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) created a supplementary financing instrument of about 15 billion Euros;

- investment stimulation: still 2009, the German government decreased the depreciation rate of the movable assets by 25% and extended the special depreciation facilities for SMEs, by increasing the asset and income thresholds to 335000 Euros and 200000 Euros, as well. The Federal Government stimulated supplementary investment for the building energy efficiency and the CO₂ pollution decrease using 3 billion Euros in 2009-2011. Moreover, KfW will finance the less structural financed regions with other 3 billion Euros;

- tax incentives for families: still 01.01.2009, the German Government grew the taxable income deductions' level for those traders who use maintenance and renovation services and doubled the taxation decrease to 20% of 6000 Euros. This measure will operate during 2009-2011;

- automotive facilities: exemption of payment of first registration for 1 or 2 years for those cars which achieve Euro 5 and Euro 6 auto standards. The German government will action in order to establish acceptable regulations related to the CO₂ emissions at EU level in 2012;

- SMEs' supporting: Germany signed agreements with EIB in order to obtain loans from SMEs: 5 billion Euros in 2007, 8 billion Euros in 2009 and 8.5 billion Euros in 2010;

- jobs' security and training: extension of the special program for those workers with advanced age and low skilled, in order to prevent their reduction.

Conference Proceedings – Galați, 20th – 21st of April 2012
Year IV, No. 4, Vol. II - 2012

The Swiss government announced first stimulus package on November 2008. It was about 890 million CHF. In 2009, Switzerland implemented another recovery package of 700 million CHF. The main reason to implement the second package was the worst economic outlook and it used short-term target measures. The second package supported the rail and road infrastructure, R&D, environment, energy and tourism. Other measures were focused on strengthening export risk insurance, access to buildings and property encouraging, allowances extension related to the work time reduction and specific fiscal measures for families. The CHF appreciation decreased the Swiss exports. On the other hand, the financial problems of the UBS represent challenges for the Swiss economy under the global crisis. As a result, the government prepared the third economic recovery package.

The National Bank of Switzerland decreased the interest rate, from 0.5% to 0.25%, a historic minimum, and bought foreign currencies and bonds in 2009 (Davidescu L., 2009). It was for the first time when a central bank from a developed country included the foreign exchange intervention as a component of the monetary policy.

After this action, the National Bank of Switzerland announced that it remains ready for a steady action in order to prevent an irrational appreciation of the franc against the Euro (Nichisoiu M., 2009).

In the context of the three-year collective wage agreement adopted in spring, the Iceland government took additional spending commitments, comprising additional public investment as well as social protection, active labour market policy and education measures. As a result, the expenditure adjustment measures in 2011 are expected to account for 1% of the GDP instead of 2% as initially foreseen, and the total spending is likely to exceed the initial level. A continuation of the fiscal consolidation is, however, assumed for 2012 and 2013, leading to a gradual reduction of the fiscal deficit and allowing for a marginal decrease of the general government debt-to-GDP ratio below 90%.

As a result of the recovery packages, the three countries tried to improve their general government gross debts. The EU forecasts talk about the Switzerland's success in decreasing this debt. Germany and Iceland will face the same high general government gross debt (see Figure 5).

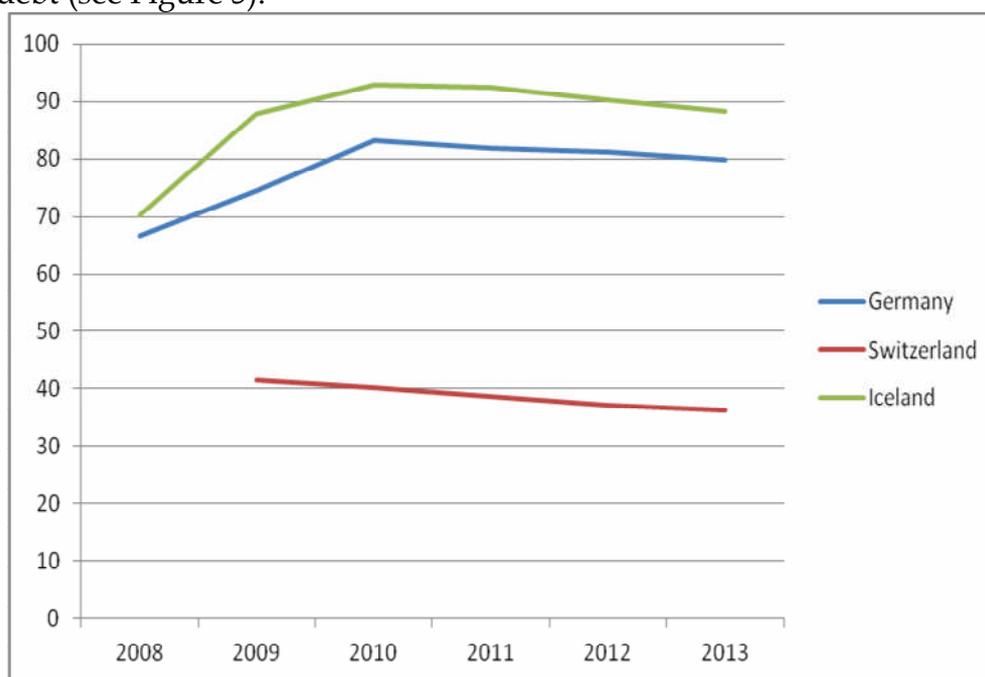


Figure 5: The general government gross debt trend (% of GDP)
Source: personal contribution using EC information

Conclusions

Switzerland's position is difficult to explain related to its geopolitical position, because it has common borders with France, Germany and Italy, which are foundation members of the EU. Moreover, Switzerland is not an island as Iceland. On the other hand, Switzerland represents a success story of multiculturalism, because it adopted French, German and Italian religions, languages and cultures, as well. From the political point of view, Switzerland has a political regime and political parties like its neighbours.

Conference Proceedings – Galați, 20th – 21st of April 2012
Year IV, No. 4, Vol. II - 2012

From a demographic point of view, 870000 EU citizens are residents of Switzerland and 700000 citizens cross the borders in both directions every day.

The Swiss economy is powerfully integrated in the EU: 60% of the Swiss exports and 80% of the imports are related to the EU.

All these above elements can support an easy accession of the Switzerland to the EU, but it is far from being realised yet. The main element which supports it is the “national identity”, because Switzerland has not faced wars, dictatorship, foreign occupation and colonisation for the latest two centuries (Schwok R., 2006).

On the other hand, the Swiss political regime is very interesting: a law can be put under a referendum if 50000 of Swiss citizen do not agree it. Practically, this direct democracy represents one of the most important obstacles against Switzerland’s accession to the EU.

There are important economic reasons to deny the integration. The Swiss employers are the only European employers who do not agree to the accession, because it would cause an important VAT increase (from 7.6% to 15%) and a more important financial contribution to the EU budget of 3.5 billion CHF.

On the other hand, Switzerland signed 120 agreements with the EU. Under the present global crisis, the EU’s position became more aggressively and the cooperation the Swiss economy more difficulty.

As a result, the short-term adhering to the EU is impossible, as long as the Swiss citizens benefit of a lot of the EU advantages and are not forced to face the inconveniences.

On the other hand, Iceland forced the adhering to the EU27. It is able to achieve and to maintain the EU economic standards, but it faces to a high gross public debt (92.4% of GDP in 2011). We really cannot see the advantages of the adhering for Iceland.

An indication would be made: it is relatively simple to adopt a position like Switzerland made, but only when the economy is able to achieve the same results like the Swiss one. For Romania, for example, such a position is impossible.

Conference Proceedings – Galați, 20th – 21st of April 2012
Year IV, No. 4, Vol. II - 2012

Nowadays, the accession to the EU is the best solution for two kinds of economies: those which are able to achieve at least the same economic the performances as the EU average and the other economies, which are not able to find another solution to their economic environment improvement (Ionescu R., 2010).

References

- CIA (2010) *The World Factbook*, on-line edition, ISSN 1553-8133 at www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/sz.html
- Davidescu L. (2009), *Switzerland buys euro to devalue CHF*, in money.ro, 12.03.2009.
- European Commission (2010) *European Economic Forecast Autumn 2010*, Brussels, pp. 76-79, 173-175.
- European Commission (2011) *European Economic Forecast Autumn 2011*, Brussels, pp. 97,179, 197.
- Financial Times (2010) *FT Global 500 2010*, 31.03.2010, pp. 1-15.
- Ionescu R. (2010), *European Business Environment*, Ed. Galați University Press.
- Matei H.; Negut S.; Nicolae I. (2009) *The World Countries Encyclopaedia*, Ed. Meronia, Bucharest, p.348.
- Nichisoiu M. (2009) *G20 Agenda, casualties of the Swiss Central Bank*, 29.06.2009, www.tradeville.eu
- Schwok Rene (2006) *Suisse-Union europeenne, l'adhesion impossible?*, Collection Le Savoir Suisse.
- World Economic Forum (2010) *The Global Competitiveness Report*, New York, 09.09.2010, pp. 1-2.
- www.tradingeconomics.com/Economics/Unemployment-rate.aspx?symbol=CHF
- www.tradingeconomics.com/Economics/Inflation-CPI.aspx?symbol=CHF

A BRIEF HISTORY OF THE CONTRAVENTIONAL PROCEEDING

Mădălina - Elena MIHĂILESCU *

Abstract

The legal nature of the offenses qualification had a quite long and tortuous evolution. Even now, there are divided views regarding the real nature of misdemeanours in our legal system.

A part of our Romanian authors and specialists consider that contraventions / misdemeanours should be reintegrated in the criminal law system, as originally, but there are, also, specialists who require their maintenance in the area of administrative liability, as part of an administrative responsibility.

From Caragea statutes, criminal Codex's Știrbei Barbu, continuing with the text of the Criminal Code of 1865, Carol II Criminal Code or Criminal Code King Michael I, misdemeanour was considered a criminal offense that supposed the lowest social danger.

Making a parallel with what is happening today in our administrative practice and doctrine, in the nineteenth century the minutes of offense benefited from the presumption of authenticity and veridicity, having an absolute power of truth and being valid until the so-called "false enrollment".

Keywords: *contraventions, contraventional proceeding, liability, administrative responsibility*

Drumul calificării naturii juridice a contravențiilor este unul destul de lung și sinuos, chiar și în prezent existând păreri împărțite despre încadrarea lor în domeniul dreptului penal, așa cum au fost la început, sau menținerea răspunderii contravenționale în domeniul

* Ph.D, Assistant, Faculty of Judicial, Social and Political Sciences, "Dunărea de Jos" University of Galați, Romania, email: mihaillescumadalina@yahoo.com

dreptului administrativ ca parte a răspunderii administrative. Începând de la Legiuirea Caragea, Codicele criminal al lui Barbu Știrbei, continuând cu textul Codului penal de la 1865, Codul penal Carol al II lea sau Codul penal regele Mihai I, contravenția a avut o natură penală, fiind încadrată la infracțiunile cu cel mai mic grad de pericol social.

Tocmai din acest motiv soluționarea proceselor care aveau la bază contestarea proceselor verbale de contravenție sau a sancțiunilor aplicate se desfășura conform normelor de procedură penală, mai întâi în funcție de textul Codicelui de instrucție criminală și mai apoi pe baza textului Codului de procedură penală din perioada lui Carol al II lea. Existau în aceste coduri, bineînțeles, reguli distincte privind procedura contravențională și soluționarea proceselor ce aveau la bază săvârșirea unor contravenții, precum și aspecte legate de autoritățile competente să constate și să sancționeze contravențiile.

Astfel, art. 16 din capitolul II¹ al Codului de instrucție criminală din secolul al XIX lea preciza competența primarilor, a comisarilor de poliție și subprefecților de a constata contravenții și de a încheia procese verbale de contravenție. *"Comisarii de poliție, polițaii în orașele unde nu sunt comisari, iar în comunele unde lipsesc și unii și alții, subprefecții și ajutoarele lor, primarii și în lipsă-le ajutorii lor vor urmări descoperirea contravențiilor polițienești. Ei vor primi raporturile, denunțările și plângerile atingătoare de contravențiunile polițienești". "Polițaiul orașului care, în calitatea sa de auxiliar al procurorului este însărcinat cu paza ordonanțelor polițienești și regulamentelor comunale ale întregului oraș, fără a avea vre-o limită asupra vreunei circumscripțiuni este competente a primi procesul verbal constatator de comiterea vreunei contravențiuni"*².

¹ Capitolul era numit *Despre primari, ajutorii de primari, despre comisari de poliție și subprefecți*.

² Cas. II , 470 din 11 decembrie 1885, *apud*. C. Hamangiu, *Procedura penală, Codicele de instrucție criminală adnotată cu jurisprudența română 1867-1904*, București, Edit Librăriei Leon Alcalay, 1904, pag. 32-33.

Exact ca în legislația de astăzi, și procesele verbale încheiate atunci trebuiau să surprindă aspecte legate de circumstanțele săvârșirii faptei, ora și locul unde a avut aceasta loc, agenții constatatori menționați anterior trebuind să menționeze în text *“natura și circumstanțele contravențiilor, timpul și locul în care vor fi fost comise, probe și sarcini ce ar veni în greutatea celor presupuși culpabili”, nementionarea acestora soldându-se cu respingerea acestuia de către instanța competentă.* De aceea, conform unei soluții a Curții de Casație de la acea vreme s-a considerat că *“Numai procesele verbale încheiate conform art. 16 fac probă în justiție. Prin urmare, nu violează legea tribunalul care nu pune temei pe un proces verbal în care nu se arată acele probe și indicii de la art 16”³.*

“Era relevant și în acea epocă, la fel ca și astăzi ca procesul verbal să fi fost semnat și de un martor care să ateste suplimentar cele constatate, dar în cazul în care din motive obiective aceștia lipseau de la fața locului instanțele le acceptau chiar și fără semnătura asistentului *“Deși procesul verbal, dresat de polițaii pentru constatarea unor contravențiuni, nu este semnat și de asistenți totuși, după art. 41 Cod proced penală , asemenea procese verbale se pot încheia și fără asistență de martori când nu va fi cu putință să și-i procure”⁴.*”

Prin paralelă cu ceea ce se întâmplă astăzi în doctrina de drept administrativ, și în practică, și în secolul al XIX-lea procesul verbal de contravenție beneficia de prezumție de veridicitate și autenticitate, având putere absolută de adevăr și fiind foarte greu de combătut de către contravenient, fiind valabil până la așa-zisa “înscrisoare în fals”. *Conform Codului de instrucție criminală de la acea vreme “contravențiunile” se puteau proba “sau prin procesele verbale, ori raporturile ofițerilor poliției judecătorești sau prin martori, iar în lipsă de procese verbale și raporturi, ori spre întemeierea acestora , după următoarele distincțiuni : Nimeni nu va mai fi primit sub pedeapsă de nulitate a proba prin martori peste cele sau în contra*

³ Cas. II, 240 din 30 iunie 1876, *apud.* C. Hamangiu, *op.cit.*, pag. 32-33.

⁴ Cas. II, 470 din 11 decembrie 1885.

celor cuprinse în procesele verbale ale procurorului, subprefectului, polițaiului sau primarului. Procesele verbale ale acestor oficeri de policie nu pot fi atacate în materie de contravențiuni decât după regulile procedurii falsului. Procesele verbale și raporturile vor putea fi debătute prin probe contrare sau scrise sau testimoniale dacă tribunalul sau judecătorul va judeca de cuviință să admită acele probe⁵.”

Instanțele contemporane și autorii de specialitate mențin opinia vehiculată la sfârșitul secolului al XIX-lea conform căreia semnarea procesului verbal de către contravenient nu echivalează cu recunoașterea comiterii faptei, tribunalele polițienești de la acea vreme permițând contravenientului care avea ocazia și posibilitatea obiectivă să combată cele consemnate în procesul verbal prin martori sau alte probe. *”Împrejurarea că procesul verbal a fost încheiat în prezența contravenientului și a fost iscălit de el nu răpesc contravenientului dreptul de a dovedi cu martori peste cele sau contra celor cuprinse în procesul verbal.”*

Legiuitorul de la acea vreme prin art. 152 din Codul de instrucțiune criminală a permis judecătorului să admită proba testimonială atunci când va considera de cuviință, dar trebuia ca această admitere sau respingere de probe să fie motivată în așa fel încât să rezulte în mod evident că el nu și-a format convingerea față de culpabilitatea inculpatului numai pe baza procesului verbal, ci și din alte elemente de culpabilitate. *”Violează art. 152 Pr pen. a tribunalului care admite martori pentru a combate cele cuprinse în procesul verbal încheiat de primar în unire cu agentul regiei, prin care se constată găsirea de tutun de contrabandă⁶.”*

După cum se observă din vechiul text al procedurii penale competența în materie de judecată a proceselor care aveau la bază săvârșirea unor contravenții revenea unor instanțe specializate denumite *judecătorii și tribunale polițienești și corecționale* și nu instanțelor de drept comun așa cum se întâmplă astăzi, iar faptele contravenționale aveau în sine o denumire specială de

⁵ C. Hamangiu, *op.cit.*, pag. 105.

⁶ Cas II, nr. 246 din 6 iulie 1876, *apud* C. Hamangiu, pag. 105.

contravențiuni polițienești pe care Legea nr. 17 din aprilie 1875 le definea ca fiind “acele fapte care, după dispozițiunile cartei a treia din codul penal pot să dea loc sau la o amendă de lei noi 25 și mai puțin sau la o închisoare de 15 zile sau mai puțin, fără a se deosebi dacă, cu ocaziunea unei asemenea infracțiuni, s-au făcut sau nu confiscarea lucrurilor apucate și ori care ar fi valoarea acelor lucruri.”

Părțile din proces se prezentau la judecătoria sau tribunalul polițienesc pe baza unei citații care trebuia trimisă cu cel puțin 24 de ore înainte de termen dar se puteau înfățișa în sala de judecată “de bună voe și după un simplu avertisment, fără să fie nevoie de citațiune⁷”. Conform art. 143 citațiunile pentru contravențiunile polițienești se făceau “dupe cererea celor în drept” și erau notificate printr-un aprod sau funcționar analog care putea lăsa citația personal prevenitului sau persoanei responsabile de “reparațiuni civile.” Citațiile erau făcute printr-un avertisment al primarului prin care se anunța prevenitului (contravenientului anunțat) faptul care i se imputa, ziua și ora când trebuia să se prezinte la tribunal⁸.

Același Cod de instrucțiune criminală prevedea la articolele 522-524 problema conexității cauzelor contravenționale sau soluționarea conflictelor negative sau pozitive de competență pe baza regulatorului de competență, aceasta în situațiile în care două judecătorii de ocol erau ambele competente să judece aceeași cauză sau nu recunoșteau niciuna această competență. “Când două tribunale polițienești se vor afla în cercetarea aceleiași contravențiuni sau a două conexe (înclinate) contravențiuni părțile vor putea cere regularea competenței de la tribunalul de primă instanță sub a cărei jurisdicțiune stau ambele tribunale polițienești”. Dacă și cele două tribunale polițienești se aflau sub jurisdicția a diferite tribunale de primă instanță, părțile se puteau adresa curții de apel⁹ sub a cărei jurisdicție se aflau tribunalele polițienești de primă instanță¹⁰.

⁷ Art. 144 Cod de instrucțiune criminală.

⁸ Art. 166 Cod de instrucțiune criminală.

⁹ În acea perioadă se numea Curte apelativă.

¹⁰ Art. 522 Cod de instrucțiune criminală.

Orice sentință de condamnare dată în domeniu de instanțele polițienești trebuia motivată și mai ales trebuia să facă clar referire la textul legal pe baza căruia s-a făcut condamnarea sub sancțiunea nulității¹¹, iar în aceeași hotărâre judecătorească trebuia să stabilească nu numai pedeapsa, dar și măsurile “ de restituțiune și de daune interese”.

Sentințele date în materie polițienească nu puteau fi atacate pe calea apelului decât atunci când contravenientului i se aplica o pedeapsă cu închisoarea sau atunci când amenzile, restituțiile civile depășeau suma de 10 lei, lucru care rezultă și din practica instanțelor vremii a căror hotărâri prevedeau: cărțile¹² date în materie de “contravențiuni polițienești” puteau fi atacate cu apel numai atunci când amenzile depășeau suma de 25 de lei sau în cazul pedepselor cu închisoarea, în niciun caz în situația în care instanța se pronunța pentru achitare. La fel ca în legislația actuală apelul era suspensiv de executare, deoarece “ în tot timpul termenului de a face apel, precum și în timpul judecării apelului” executarea sentinței era suspendată.

Apelul împotriva sentințelor tribunalului sau judecătoreștii polițienesc se făcea către tribunalul corecțional al județului în termen de 10 zile de la primirea copieii după sentință de către persoana interesată sau de la domiciliul său¹³.

Din toate aspectele prezentate de Codul de instrucțiune criminală, echivalent al unei proceduri penale specifice sfârșitului de secol al XIX-lea, trebuie remarcată în primul rând *existența unor instanțe specializate* pentru judecarea litigiilor care aveau la bază contravenții - *judecătorii de ocoale, apoi tribunale corecționale și în cele din urmă tribunalele polițienești*, cazurile ajungând de la tribunalele corecționale la cele polițienești numai în anumite cazuri și dacă instanțele corecționale considerau de cuviință.

Tocmai aici am remarcat o diferență considerabilă față de situația actuală când se simte stringent nevoia unor asemenea instanțe specializate care să preia acest tip de cazuri care

¹¹ Art. 151, 152, 173 Procedura penală sec. al XIX-lea.

¹² Reprezentau echivalentul hotărârilor de astăzi.

¹³ C. Hamangiu, *op.cit.*, pag. 118.

suprasolicită secțiile civile ale judecătoriilor și așa mult prea aglomerate.

În al doilea rând se observă existența căii de atac a apelului, o cale de atac obișnuită, și care mai mult decât atât, nu putea fi promovată decât în situații anume determinate de textul legal, în funcție de natura și limitele sancțiunilor aplicate.

Apartenența contravențiilor la dreptul penal permitea analiza caracterului acestora de delict sau contravenție din partea tribunalului care, după ce stabilea acest caracter, proceda la analiza ca atare a cazului. Dacă judecătorul constata că fapta cu care fusese sesizat tribunalul nu este nici delict, nici contravenție “polițienească” anula citația pe care o primise prezumtivul contravenient și statua prin sentința ce urma să fie dată asupra acestui fapt dar și asupra daunelor interese, în caz că acestea trebuiau achitate¹⁴.

Și în perioada dintre cele două războaie mondiale contravenția a fost considerată în continuare ca având o natură penală, fapt pentru care ea și-a găsit ca instituție sediul în textul Codului penal Carol al II-lea care definea contravenția ca “*fiind fapta pe care o declară ca atare legea, regulamentul, ordonanța autorității administrative sau polițienești*”¹⁵. Judecata proceselor care aveau la bază săvârșirea unor contravenții se judeca și în acea epocă pe baza textului Codului de procedură penală Carol al II-lea, la fel ca și în cazul Codului de instrucțiune criminală, normele precizând existența unor instanțe specializate.

Acest Cod prevedea că în procesele de contravenție, când nu există parte civilă constituită, dacă judecătorul de pace aprecia pe baza actelor încheiate conform art. 109 și urm. că pedeapsa care urma a se aplica era numai amenda până la 2000 lei exclusiv, pronunța, fără a mai cita, condamnarea printr-o ordonanță penală. Acesta pune în sarcina contravenientului și cheltuielile procesului, iar în cazurile determinate de lege ordona confiscarea sau restituirea

¹⁴ C. Hamangiu, *op.cit.*, pag. 112-113.

¹⁵ Art. 433 din Codul penal Carol al II lea *apud*. C-tin Vulpescu, Noul Cod penal Carol al II lea în extras cu lămuriri și îndreptări, Editura Cartea Putnei, Focșani, 1937, pag. 106.

lucrurilor sechestrate. Același judecător putea stabili chiar și în caz de contravenție, suspendarea executării pedepsei, conform art. 65 din Codul penal.

În conformitate cu art. 341 din procedura penală a vremii, judecătoria de ocol pronunță condamnarea inculpatului printr-o *ordonanță penală* pe baza actelor încheiate în dispoziție cu mențiunile art 199 Cod procedură penală numai dacă respectiva contravenție este pedepsită de lege cu amendă care nu depășește suma de 1500 de lei și dacă nu există parte civilă constituită.

Ordonanța penală era supusă *opozițiunii (echivalentul plângerii împotriva proceselor verbale din ziua de azi)* în termen de 10 zile de la comunicarea ei inculpatului, opozițiune care se judeca tot de către judecătorul de ocol.

Era, de asemenea, eliminată calea de atac a apelului, exact așa cum se întâmplă și în perioada actuală, deoarece cartea de judecată (echivalent al hotărârii judecătorești) putea fi atacată *numai cu recurs*.

Ordonanța penală se comunica în copie inculpatului, cu înștiințarea că dacă în 10 zile de la comunicare nu făcea această opoziție ordonanța penală devenea executorie. Opoziția trebuia prezentată personal sau prin procurator, judecătorul fixând o zi de înfățișare pe care o făcea cunoscută oponentului¹⁶. Neprezentarea ei în condițiile arătate, în cazul când dosarul a fost pus pe rol atrage respingerea ei ca fiind neregulat introdusă.

Articolul 454 Cod procedură penală menționa că dacă oponentul nu se înfățișa în ziua judecării, instanța era obligată să țină seama de orice mijloc de apărare întemeiat, invocat prin cererea de opoziție și să ridice *din oficiu* orice chestiune referitoare la existența faptelor, stingerea acțiunii penale, calificarea infracțiunii și aplicarea pedepsei, pronunțând admiterea sau respingerea opoziției.

¹⁶ V. Atanasiu, L. Bănărescu, P. Pandrea, Procedura penală Regele Carol al II- lea, Cu modificările de text de până la 26 ianuarie 1939 inclusiv, cu jurisprudența la zi, cu comentariile grupurilor de la Repertoriul penal, Edit. Spor, București, 1939, pag. 260-261.

Conference Proceedings - Galați, 20th - 21st of April 2012
Year IV, No. 4, Vol. II - 2012

Art 343 alin. 2 din vechiul Cod de procedură penală mai prevedea că dacă inculpatul nu se prezenta la judecată fără a invoca un motiv obiectiv judecătorul de ocol putea să respingă opoziția fără să fie obligat a analiza apărările invocate de oponent în cererea de opoziție.

O situație deosebită pusă în discuție de practica și jurisprudența vremii a fost aceea a opoziției trimisă de oponent prin poștă și dacă judecătorul de ocol trebuia să îi dea sau nu curs. Literatura de specialitate a opinat că o astfel de opoziție nu este introdusă conform normelor procedurii penale (personal sau prin procurist) și, deci, ea urma a fi primită la dosar fără a i se da curs, deoarece, chiar dacă ar fi fost propus un termen de judecată oponentul nu ar fi fost citat, iar opoziția urma să fie respinsă.

Dacă respectivul contravenient se prezenta în ziua fixată la instanță judecătorul avea posibilitatea de a confirma ordonanța, reduce amenda aplicată sau de a-l achita. În cazul în care opoziția formulată fusese respinsă, cartea de judecată prin care s-a pronunțat respingerea putea fi atacată direct *cu recurs*¹⁷.

¹⁷ *Idem*, pag. 262.

Concluzii

Drumul procedurii contravenționale, asemănător cu cel al evoluției și transformării naturii contravenției ,nu a fost unul simplu, ci a presupus permanente mutații, fiind, al rândul său influențat de regimul politic și de către deseale permutări legislative din România.

Micul studiu efectuat de noi a avut rolul de a constata anumite similitudini dintre procedura contravențională de la sfârșitul de sec XIX, început de secol XX și actuala procedură, dar și pe acela de a contura necesitatea actualului sistem de a reîmprumuta, dacă se poate spune astfel, anumite aspecte procedurale specifice vechilor coduri, împrumuturi care nu ar conduce procedura într-un unchi vetust , ci, dimpotrivă, ar îmbunătăți sistemul actual (spre exemplu, necesitatea reintroducerii căilor de atac în toate cazurile care pun în discuție săvârșirea unei contravenții, nu numai în cazul contravențiilor de mediu).

Deși în ochii anumitor specialiști în materie propunerea noastră pare o „retrogradare” a sistemului contravențional, ni se pare mult mai corectă și realistă reintegrarea contravențiilor în categoria infracțiunilor cu cel mai mic grad de pericol social și adaptarea procedurii contravenționale în funcție de regulile specifice procedurii penale.

Bibliografie

- Atanasiu V., Bănărescu L., Pandrea P., *Procedura penală Regele Carol al II- lea*, Cu modificările de text de până la 26 ianuarie 1939 inclusiv, cu jurisprudența la zi, cu comentariile grupurilor de la Repertoriul penal, Edit. Spor, București, 1939.
- Hamangiu C., *Procedura penală, Codicele de instrucție criminală adnotată cu jurisprudența română 1867-1904*, București, Edit Librăriei Leon Alcalay, 1904.

Conference Proceedings - Galați, 20th - 21st of April 2012
Year IV, No. 4, Vol. II - 2012

Vulpescu C-tin, *Noul Cod penal Carol al II lea în extras cu
lămuriri și îndreptări*, Editura Cartea Putnei, Focșani,
1937.

Codul penal "Carol al II lea", 1936.

Codul penal „Regele Mihai I”, 1936.

Conference Proceedings - Galați, 20th - 21st of April 2012
Year IV, No. 4, Vol. II - 2012

LEGAL MINIMALISM

Andreea Elena MIRICĂ *

Abstract

The theme of this paper deals with an issue of interest for both sociologists and lawyers: what a state law should look like, where crime declined, where the rules would be respected, in order for people to be in complete safety.

Most experts consider that the only way to stop crime is a large number of laws and increasing the severity of punishments, but despite an impressive amount of laws to penalize and the punishment of offending increasingly higher, crime does not decrease, on the contrary. Cautery is necessary in this context of alternative methods, one of them being legal minimalism.

A normative system which contains too many regulations leads to an overaddiction to the law and deprives people of the capacity to solve one specific criminogenic situations in the absence of criminal enforcement. One of the main supporters of this theory, Donald Black argues that the law finds itself in an inverse relationship with the other methods of social control. In a system where laws are very numerous, people tend to resolve any conflict or problem in court, which in many cases can be costly and time consuming, and provides criminal offenders with the ensurance that the only case when the police intervene hamper their work. Nobody else dares, the man who is put in front of an offense feels helpless and does nothing, waiting for police intervention which can sometimes come too late.

Keywords: *law, juridical minimalism, punishment authority*

Motto

*Two things fill
me with wonder: the
starry heavens above*

* Ph.D. Lecturer, Faculty of Judicial, Social and Political Sciences, "Dunărea de Jos" University of Galați, Romania, Email: amiricass@yahoo.co.uk

*and the moral law
within "*
Immanuel Kant

Juridically speaking, the first and most obvious characteristic of our modern society is the huge number of laws which describe and restrict almost every aspect of our lives. Living in community has prove that laws are necessary in order to create and maintain peace and order in every society and also for allowing every person to reach their individual goals and happiness without harming the others. My freedom ends at the point where your freedom begins, as Jean Jacques Rousseau used to say in his famous Social Contract. Humanity discovered a very long time ago that life is much easier and satisfying in community. But in order to live together in harmony there has to be a number of rules to guide our actions, to establish our rights and obligations. The purpose of any law is to create a space in which a person could develop certain activities safely, to be able to protect his or her family, to achieve and maintain a decent level of existence, and why not, happiness.

It is very well known that the first social rules were authorised by religion, by the gods that each community choose to worship. Most of these rules were unwritten but very tough. Breaking any of them meant, most of the times very cruel physical punishments and death sentence. But people in that period felt that this was the only way to ensure the survival of the community and therefore, the law was respected and applied. Every one knew all of their system laws very well as their number was rather small, and their prohibitions very clear.

Nowdays, the enormous diversity of human activities, the possibilities offered by the technical progress in order to travel, to live almost anywhere on this planet, to send and receive information instantaneously to great distance has triggered certain complications to our lives. Sure that most of us would say that we live much better than our ancestors, that life is respected a lot more but, today, due to all this progress a great amount of laws which control human

activities, nationally and internationally, imply the development of institutional structures necessary to protect and insure the actual activities of each person.

It does not come as a great surprise that the most used modern method of stopping and decreasing criminality is the introduction in the system of a large number of laws which establish punishments for anti social behaviours. These punishments are tested in the penal system and, when a certain punishment fails to achieve its goal (less crimes) the solutions appear to be the introduction of more laws and of harder punishments. Also, there is a great variety of ways for the execution of the punishments in order to show the differences between crimes and criminals.

We speak not only of a very large number of penal laws, but also civil, commercial, etc. Today every state has such a big amount of laws that it makes it impossible for one human being to know them all. Almost everything it's done, any activity, all aspects of our lives are juridically restricted. It is even almost impossible for one person to know the entire legislation for a domain, much less every law in force in a state at a certain moment of time. There is the advantage of the internet which gives us access to any modification of laws instantaneously, but it is not always enough.

We also have to deal with the numerous changes of the law. Usually, the penal law is modified with the encrease of the punishments, in order to decrease the criminal phenomena and secure the society. But is this really a good thing? Most of us will be tempted to say yes. There are a number of people thought harder and did not rush to answer. The anarchists. They assert that a large number of laws do not ensure a safe society, do not protect citizens at all. Their opinions form the **juridical or legal minimalism** and the following pages will argue why this theory might be better than the modern solution of forever encreasing the number of laws. Most of the ideas were developed by **Donald Black**, an American sociologist. His main theory claims that in a state with a small number of laws, citizens are more responsible and commit fewer crimes. Too many

laws can be just as harmful as a legal vacuum. But in a world so complex, the middle way seems very hard to find.

Legal Minimalism is based on the libertarian anarchist theories which argue that the exclusive reliance on the law leads to the loss of citizen's ability to solve and prevent the crime alone, in the absence of criminal enforcement, the police. Donald Black's opinion is that the law is in an inverse relationship to other methods of social control. If we have too many laws, most citizens will choose the law to any other form of conflict resolution and a negative dependence is created. In order to prove his point of view, Black uses a very well known American tragedy - the unfortunate death of Kitty Genovese. This young woman was murdered in 1964 in New York, in front of her apartment. Although she cried and screamed for help repeatedly, and was heard by 38 neighbours she got raped and murdered without receiving any help. The neighbours could have saved her life, but instead they did nothing and waited for the police to intervene. Unfortunately, when the police got there it was too late to save the young woman's life, as she was already dead. A truly sad story which amazed a lot of people in America, and made them try to understand how such an event could be possible in our modern and very protective democracy.

Before we analyze the probable causes of such a tragedy maybe it is opportune to mention that this sort of events also take place frequently in Romania. We hear weekly (if not sooner) of car accidents in which pedestrians do not react to help the victims, thefts and robberies in the street and witnesses do not react, they pretend they did not notice anything. People refusing to come to the police and to the court to testify what they have seen. In conclusion, all these incidents are signs of excessive individualism and indifference towards the other people, and this is a matter we have to think about and try to change. These people never think that by acting this way they could be the next victim no one cares about.

The Scientist have studied the Kitty Genovese phenomenon and they noticed that the excessive reliance on the law and the system causes the increase of the number of crimes as the citizens do not

Conference Proceedings - Galați, 20th - 21st of April 2012
Year IV, No. 4, Vol. II - 2012

protect themselves from the criminals and do not participate at catching them. Before the present-days laws, the people justice was the way to make criminals pay for their crimes. The people justice is far more scary than the legal punishments. Real numbers are a proof of this statement: in East Africa, the number of rapes increased terribly when the British government introduced the Penal Code and forbade the lynching of the rapists. The same result was found in the cases of other violent crimes for which the legal punishment was less severe than the customary one, the people justice (in most cases - death penalty).

Many other statistics in the USA confirm this allegation and, therefore add veracity to Donald Black's theory. Another example: as long as the law was weak at the United States frontiere and almost everybody had a gun and was able and ready to use it, crimes such as thefts and robberies were almost unknown. When they started to apply the law and the police intervined, the number of crimes increased a lot. The list of examples of crimes and punishments and the negative consequences of introducing new laws could be extended on hundreds of pages. The most important reason was explained and we shall move on to another part of the legal system, only to observe if the same phenomena took place there too.

These days the law is also used excessively in the resolution of civil and commercial litigations, when the litigants could get to an agreement without the court's intervention. Unfortunately, most of the times this sort of litigations is powered by those whom earn their living by litigations (divorce lawyers are a very good example). For the people involved in the divorce (or another type of conflict) it would be much easier and faster, less painful and a lot cheaper to reach agreements which do not imply courts of justice, etc. In the first place a law suit is quite expensive in a civil and commercial matter, it also can be very long and this causes the encrease of the litigation, decreases the people's confidence in the authority of the law and in the power of the state intitutions to stop and solve litigations. Certain litigations are a lot more expensive for the parts than if they had tried to solve the problem by the path of reason and in agreement.

Conference Proceedings - Galați, 20th - 21st of April 2012
Year IV, No. 4, Vol. II - 2012

In Japan the official legal system is less important in maintaining the social order. They have a rather small number of penal laws, and the number of crimes and litigations is smaller. To illustrate this: in Japan, in 1990, 1324 crimes were committed per 100,000 residents. In the same year, 1990, in Germany there were committed 7108 crimes and in the USA - 5820. In order to decrease the influence of the laws, the authorities in Japan limited the number of judges and lawyers, and gave judges less powers in the civil suits. These actions had a surprising consequence: fewer crimes and fewer litigations.

If a law is not efficient, reputation becomes a criterion in social relationships. Loosing one's reputation triggers the ostracism of that person and he will never do business with anyone in the community. The offenders are stigmatized by society, even after serving their time, and very few authorities submitted their social reintegration efforts. Few people employ ex convicts and the reason is they are not to be trusted, they are "trouble" and nobody wants this in their business.

In the world of business if you aspire to integrate to a group you must be recommended by a trusted member and this way the partners do not actually need laws to held their economic transactions. These rules apply in the Asian countries and other civilized parts of the world. Unfortunately, in Romania, although many contracts are concluded and numerous papers are signed, business partners are often bad payers or suppliers of goods half-serious, and very few times are sanctioned for their misconduct. I do not know if it is necessary to add that there are many applicable laws meant to protect and to punish the merchants.

In his paper *Sociological Justice*, Donald Black reported and analyzed the most important non juridical methods to solve conflicts. These methods will be discussed and analyzed in the last part of this paper. Some of them are ancient and are not in use anymore, but others are very modern and could prove to be very usefull for each and every one of us.

1. Selfhelp, which consists in aggression: ridicule, harassment, destruction of property, violence, even murder. In other words the law of retaliation which worked with great success in feudal societies. The Law of retaliation is one of the oldest and most efficient methods of punishment for a serious crime.

The Law of retaliation says that *if someone broke other person's bone his own bone must also be broken (art. 197)* – and it was established during Hammurabi's dynasty when it was added to Hammurabi's Code, named after the famous Mesopotamian king (1728 - 1686 BC), this ancient legal provision demonstrating the manner of application of criminal penalties. For example, if someone killed one's son, the murderer's son is killed in turn (of course, provided that the murderer had one).

A feature of the law of retaliation is found in the ancient Chinese criminal law, meaning that penalties were extended to the entire family of the offender and even the neighbors. This measure was consistent with the idea of solidarity and shared the responsibility of the Chinese family structure, leaving very little idea space for the idea of personality and individual freedom of action. Only in the Greek polis the law of retaliation and collective punishment is suppressed for the first time and authorities begin to focus on individual responsibility, each person must suffer punishments only for his or her own deeds. Currently, the law of retaliation is considered to be exceeded, the punishments being much more complex and nuanced, and of course not so cruel. There are still people who, in times of great sorrow choose to do right by their own means, but it is not a question of removing criminal liability if they get to commit crimes, such as murder or robbery.

2. Avoidance is another method to solve conflicts. It consists in excluding or shorten interactions that can be initiated by either party and may be total or partial, permanent or temporary; it may involve physical separation or just the reduced contact and communication. Examples of avoidance: divorce, immigration, or even suicide. When people become too conflictual or harmful in their relationships, or if

one of those involved in the relationship feels that he or she does not receive from the partner enough attention, support and affection that he or she wants or needs it is better to choose separation. Perpetuation of conflict and misunderstanding is likely to create even more frustration and resentment. The divorce, which is usually perceived as very painful for both partners has several phases: the psychological separation, the financial, the legal, etc. The separation, the distance from the partner can provide the opportunity for reassessment of the situation and, sometimes, gives both parties a chance to regain the control of their lives and feelings.

Avoidance also consists of **migration**. Many people have chosen in the past twenty years to leave Romania to settle in other countries all over the world. The reason for this was the opportunity of a better life, a better system that protects individual than the one we have here, at home. Migration is a phenomenon that has occurred, in the mentioned period, in all social classes in Romania: from people without any qualification to graduates of medicine, engineering, computer science, etc. All professional activities are better remunerated in the civilized countries of Western Europe, which makes the people's choice very understandable and obvious. The individual feels that one has no chance to fight the Romanian system, so that he or she remains only with the choice to live in another state, to raise children there, etc.

Suicide is by far the most desperate and final version of avoidance. As a social phenomenon, the suicide has some consistency and is considered deviance. The persons who cannot find a way to accept their fate or to solve their own problems choose to leave this life, probably as a final way to control their own destiny. Unfortunately, in periods of high poverty and serious social unrest, the percentage of those who resort to this desperate way out of conflict increases alarmingly. Methods are the most diverse thrown from great heights, ingestion of toxic substances, shooting, hanging, etc. In order to prevent the increase of this phenomenon, the authorities have to provide people with information and psychological assistance, to respond to their problems. Each of us

should be very opened to the other person, good listeners and when we feel that someone is in such a danger, we should offer solutions, inform them about the help they can get from specialists.

The suicide does not appear to have a purpose or a meaning like certain crimes. For example, Socrates, whose crime consisted of questioning the values of his society (fact which triggers as consequence the evolution for the Greeks). His crime had a very positive outcome and his punishment, which he accepted without conditions, was to drink poison, a sort of suicide.

Our religion does not permit suicidal persons to be buried in the church yard and with the specific ceremonial service. It is considered a crime that even God cannot forgive.

3. The negotiation is a method which involves solving conflict through mutual compromise. The present legal system allows civil transactions and agreements between the prosecutor and the defendant's lawyer in Anglo-Saxon criminal system. In civil matters, transaction is a common agreement on how the parties get to share some goods they have in common, whether as a result of an inheritance or as a result of divorce. This solution of negotiation and understanding of the parties is encouraged both by law and by judges. It spares parts of the costs of conducting surveys, examination of witnesses, stamp duty, waste of time, not to mention the negative emotional consequences.

Negotiation can take place with the assistance of a lawyer, usually the lawyer of one of the parties, or by the lawyers of both sides together. It generally takes a legal specialist in order to advise parties on the most convenient way to resolve the dispute.

In the Anglo-Saxon penal system there exists the possibility to conclude agreements between the prosecutor and the person guilty of an offense or crime. In exchange for recognition or to provide other information in connection with the offense, the defendant may receive a reduced sentence or an easier legal classification for the committed crimes. Such reconnaissance reduces expenses incurred by a state criminal trial hearings and helps the offender to serve a lesser sentence and quickly reintegrate in society. In our penal

system it was also introduced a legal provision under which the limits for the punishments can be reduced by one third for those offenders who admit their deed in court. The trial ends at the first term and the penalty is applied in low range and based on the evidence in the criminal prosecution. In short, everyone wins: the offender receive leniency for his sincere attitude, and the judiciary is free from files that otherwise could last even for years. When the offender decides to benefit of the 320¹ article of the Penal Code, he or she gives up the right of an extended trial.

4. The conflict settlement is applied in most legal systems through arbitration or mediation which are conducted by a judge or another person authorized to solve the conflict between the parties in the conflict.

Conflict mediation is the solution that takes place without any loss of time and money in endless procedures. It runs in the strictest confidence and it is accomplished by people specially trained for this type of litigation. In Romania, in 2011 to outline a professional elite it consists of almost 2,500 mediators. A number which is far from a need for about 8,500, to cover the actual demand of business litigations.

But business is not the only eligible field which benefits from mediation services. In most circumstances, change generates conflict. This usually happens because the changing balance of resources and power corrupts, creating tense situations. For these reasons, it is important that those decision makers can effectively resolve conflicts, fact which cannot take place unless the fundamental dynamics of the problem is well understood. It is considered that a conflict is effectively resolved, if it does not interfere too much in the functional relations (not personal) of those involved. Nevertheless, as long as the parties accept a certain solution, although there are still issues on which they disagree, the conflict shall be considered effectively solved. Conflict or dispute is an abstract concept that exists only in the minds of those involved. From an objective standpoint, there are only manifestations of conflict: arguments, disagreements or

miscommunication. The situation must be understood from the point of view of those involved - empathy plays a crucial role here. In an attempt to mediate the conflict, the persuasion mediator plays a crucial role: the parties can be persuaded to rethink their views and to reconsider the decision, leading to understanding. The role of influencing the positions of the parties in conflict is essential and it can be played either by someone outside the conflict or either party. The problem that can arise is, however, that persuasion can not win everything. If, for one reason or another (one party wants to extend the conflict, one or both parties are in emotional stages that do not allow any type of positive interaction, conflict that is only one side of the problem, and resolve not to resolve the actual roots that have caused it, etc.) then the conflict can not be solved.

5. Tolerance means to do nothing when there is a conflict, to avoid answering with aggression against the aggressor, in order to not make the situation worse. This attitude can occur when someone refuses to return a small amount of money, or even in case of more serious offenses such as rape, where the victim believes that they would have suffer more from a public trial. Minor crimes are overlooked even by the police who, in any case, have not enough staff to deal with any serious cases.

Tolerance may prove to be useful, in the first place, when the damage suffered by the victim is so small that it does not justify the use of legal and financial means, these last problems being harder to bear than originally reprehensible act itself. Certain acts are committed inadvertently, certain amounts of money not being returned by negligence, the coercive use of state resources for their recovery or to punish perpetrators exceeds far their seriousness. For certain offenses, for example rape, public exposure becomes as harmful to the victim as the act itself. In certain environments this knowledge about an individual may bring more inconveniences to the victim than would the satisfaction occurred by punishing the criminal responsible for the offence. These processes take too often a very unpleasant turn for the victim, talking about the degree to

which it had provoked the violent act, questionable morality, common fault, etc. Normally the victim of such crimes requires therapy. Nowadays the trials for these crimes are realised in secret meetings, but even this way, the victim has to talk about each and every detail of the crime, which is painful and humiliating.

In conclusion, legal and judicial minimalism is a plea for greater involvement of the citizens in the conflict of the society, so that they take more responsibility for their actions, find resources within themselves and in others to solve their own problems or not only to wait for the police, a court law and a judge to intervene when a neighbour of theirs is attacked and his or her life is in danger.

Legal Minimalism is a call to humanity, to fundamental values such as respect for human dignity and life, to understanding, tolerance, the intelligence and common sense. Each of us can make our own contribution in order for all to benefit from a better, safer and conflict-free existence

We do not need thousands of laws and legal norms to behave better and be more decent to each other, we only need to look at the humanity in each of us and in all of us always as a purpose in itself, never merely as means, to respect every aspect of our lives this categorical imperative, as wrote Immanuel Kant, one of the greatest philosophers of all time.

Selective bibliography

- Black, Donald – *Sociological justice*, New York, Oxford University Press, 1989.
- Kant, Immanuel – *The Critics of Practical Reason*, Paideia, Bucuresti, 2003.
- Mihaila, Arthur – *Sociology of the Law*, Hamangiu, Bucuresti, 2010.
- Ogien, Albert – *Sociology of Deviance*, Polirom, Iasi, 2002.
- Rousseau, Jean Jacques – *The Social Contract*, Nemira, Bucuresti, 2007.

DISCIPLINARY RESPONSIBILITY OF THE EUROPEAN CIVIL SERVANTS

Ștefania Cristina MIRICĂ *

Abstract

This paper is a brief analysis of the disciplinary proceedings laid down by the Staff Regulations of the European civil servants.

The civil servants of the European Union must comply with the obligations stipulated by the Staff Regulations. The disciplinary proceedings are engaged by the Appointing Authority in case of any failure of a civil servant or a formal civil servant to comply with his duties, whether is committed intentionally or through negligence.

The disciplinary penalties are imposed by the Appointing Authority after taking into consideration the seriousness of the misconduct. The officials of the European Union are granted the right to defense during the disciplinary proceedings and they can be assisted by a person of their choice. Also, the Staff Regulations stipulate the right of the civil servant to appeal the decision of the Appointing Authority to the Civil Service Tribunal of the European Union.

Keywords: *civil servant, disciplinary proceedings, European Union*

1. Forms of Responsibility of the European Union Public Servants

In order for the activity within the institutions of the European Union to run smoothly, it is imperative that the public servants properly fulfil their assigned tasks. That is why not completing the

* Ph.D Assistant, Faculty of Judicial, Social and Political Sciences, "Dunărea de Jos" University of Galați, Romania, Email: stefania_mirica@yahoo.com

duties stipulated in the Statute of the EU Public Servants imposes legal liability.

In specialised literature it is stated that legal liability plays three roles: a **sanctioning** role, i.e. it triggers the punishment of the individual guilty of unbecoming conduct, a **preventative** role, i.e. it discourages the perpetration of criminal acts, and an **educational** role, i.e. enforcing the sanction also has the purpose of educating the guilty parties in a of law-abiding spirit.¹

The provisions in the Council Regulations no.723/2004 adopted on March 22nd 2004² on the Statute of the EU Personnel identify several forms of legal liability in the case of public servants: financial liability, criminal liability, and disciplinary liability.

According to the Statute, financial liability appears in the event that the public servant causes harm to the Union by serious personal errors committed while in office or when exerting his/her duties.

The criminal liability is imposed when a EU public servant commits a crime.

In regard to the disciplinary responsibility, it occurs when the act committed is qualified as disciplinary misconduct. According to art. 86 in the Statute, the disciplinary responsibility is triggered by any breach of the duties that the public servant or the former public servant has to comply with.

2. The Disciplinary Responsibility of the EU Public servants

The statute also includes a detailed description of the disciplinary responsibility of the EU public servants, to be found under Title VI "*The Disciplinary Regime*", and Annex IX comprising the dispositions applicable to the disciplinary procedure.

¹ Verginia Vedinaș, Teodor Narcis Godeanu, Emanuel Constantinescu – *Dicționar de drept public. Drept constituțional și administrativ [Public Law Dictionary. Constitutional and Administrative Law]* , C.H. Beck Publishing House, Bucharest, 2010, p.115.

² Published in JO UE L124 on April 27th 2004

Conference Proceedings – Galați, 20th – 21st of April 2012
Year IV, No. 4, Vol. II - 2012

In the Romanian legal system, the disciplinary responsibility of public servants presupposes the commission of a disciplinary offence. Law no.188/1999 on the Statute of Public servants³ defines the disciplinary offence in art. 77 alin. 1 as *"the guilty breach by the public servants of the duties pertaining to their public office and the norms of professional conduct"*. Alin. 2 in the same article contains the enumeration of the acts constituting disciplinary offences, which is not limitative, as the category of disciplinary offences may also include other acts mentioned in *"the regulatory documents in the field of public office and public servants"*.

The Statute of the EU Public Servants does not directly refer to the notion of **disciplinary offence**, but it may be considered that it is defined in the dispositions of art. 86. Taking into account the provisions of this article, **the disciplinary offence** may be defined as **any act, committed with intent or accidentally, which breaches any of the duties falling to the EU servant under Statute.**

Similarly, the Statute contains no examples of acts constituting disciplinary offences, these being, according to the European norms, any breaches of the duties which the **public servant or the former public servant is held to observe in virtue of the Statute**, committed intentionally or accidentally. It is worth noticing that in the European system of public office, **the disciplinary responsibility does not necessarily presuppose the existence of a public office relation, as it is incident in the case of both active duty servants, and former servants** (art. 86).⁴

The commission of **disciplinary offences** has a negative impact on the quality of the public service, resulting in the citizens' loss of confidence in the authorities of the public administration. As stipulated in the Treaties of the European Union, the citizens of the member states are entitled to good administration, so that the commission of office duty violations by the public servants, either

³ Republished in the Official Monitor Part I, no.365 of May 20th 2007.

⁴ Verginia Vedinaș, Constanța Călinoiu – *Statutul funcționarului public european [The Status of the EU Public Servant]*, 2nd edition, Universul Juridic Publishing House, Bucharest, 2007, p.177.

national or belonging to the European institutions, cannot be tolerated.⁵

In all the legal systems within the European Union, the imposition of disciplinary responsibility observes two basic rules: **the right to defence and the possibility to appeal to an independent and impartial court**. In order to observe the right to defence, the public servant has to be informed about the acts s/he is accused of, and can choose if s/he requires legal representation by a lawyer.⁶

The disciplinary regime of EU public servants is governed by several principles. First and foremost, **responsibility occurs only when a disciplinary offence is committed**, i.e. the duties in the job description are violated, be it legal or deontological in nature. In addition, the same offence can be applied **only one sanction**, a principle also found in the Romanian legal system, the sanction being applicable only after a **preliminary examination of the act**. The disciplinary sanctions are applied **the decision of the competent appointing authority**, which is transmitted to the public servant in question, who has the legal possibility to **attack the decision in the competent European court**. All through the development of the disciplinary action, the European public servant is guaranteed the right to defence.

3. Disciplinary sanctions

The Statute of the EU Public Servants mentions the following disciplinary sanctions:

- a) Written warning;
- b) Censure;
- c) Suspension of promotion;
- d) Degree reduction;
- e) Temporary demotion for a period from 15 days to 1 year;

⁵ Anton Trăilescu – *Drept administrativ [Administrative Law]*, 3rd edition, C.H. Beck publishing House, Bucharest, 2008, p.160.

⁶ Dana Apostol Tofan - *Instituții administrative europene [European Administrative Institutions]*, C.H. Beck Publishing House, Bucharest, 2006, p.185.

- f) Demotion to a similar office function group;
- g) Inclusion in an inferior function group, with or without demotion;
- h) revoking, if the case may be, and *pro tempore* pension cutting or definite period cessation of the disability pension – on condition that this sanction should cause no injury to those who the public servant supports legally.

The warning is applied in case the disciplinary offences are minor, being the most lenient disciplinary sanction.

The Romanian legal system includes this sanction in the category of tort law, not disciplinary responsibility. Another difference is that in point of contravention, the Romanian law provides that a warning as main sanction may be in oral or written form, while in the European system of the public office the written form is mandatory.

Just like the censure, the warning is a sanction with a moral character, applied when the acts committed are less serious, both having the same application procedure.

The written remonstrance is the corresponding sanction in the Romanian law, consisting in the severe scolding of the public servant, drawing his/her attention on the consequences of his/her acts, and notifying him/her that s/he will be given a harsher penalty for a further offence.⁷

The sanction called **suspension of promotion rights** has a complex character, with repercussions on his/her career, and also his/her remuneration, as the statute of the EU Public Servants states that a public servant who has served 2 years on a certain level automatically advances to the next hierarchic level. In case s/he commits disciplinary offences, his/her promotion is discontinued.⁸

The degree reduction is very close to the sanction above, as it affects both the remuneration and the career of the public servant, with the specification that it refers to lowering the existing hierarchic level.

⁷ Anton Trăilescu – *op.cit.*, p.161.

⁸ Verginia Vedinaș, Constanța Călinoiu – *op.cit.*, 2007, pp.187-188.

The demotion means lowering in point of professional degree/level, and the inclusion in an **inferior office group**, with or without demotion; it is a newly introduced sanction in the Statute of EU Public Servants, whereby a public servant passes from the AD (administrative) office group to the AST (assistant) group.

It should be pointed out that there are some differences between the European regulations and the national ones in regard to disciplinary sanctions, especially concerning the length of some of the sanctions. The suspension of the right to advance in salary degrees or, if the case be, the right to promotion in public office may be imposed for 1 to 3 years, while in European law no length is specified. Temporary demotion has a length within 15 days and 1 year.

The suspension from office is also to be found in the national regulations of public office, as in the case of international public servants. Thus, the servant in question is prevented from performing his/her duties either as a result of a grievous disciplinary offence, or the commission of a crime.

The imposition of disciplinary sanctions has to comply with the principle of proportionality **in sanction individualisation**. The European regulation imposes the obligation to individualize the disciplinary sanction according to the real and personal circumstances of the public servant in question, as stated in the dispositions of art. 10 in Annex IX of the Statute. According to this article, the main elements which have to be taken into account when imposing the disciplinary sanction are:

- a) the nature of the act and the circumstances of its commission;
- b) the importance of the injury to the institution's integrity, reputation or interests in relation to the offence;
- c) the degree of intent or neglect in the offence;
- d) the reasons envisaged by the public servants when committing the offence;
- e) the public servant's degree and length of employment;
- f) the public servant's degree of personal responsibility;
- g) the level of the servant's duties and responsibilities;

- h) the relapse of the misdeed or misconduct;
- i) the servant's conduct along his/her career.

In the Romanian law, **the proportionality principle presupposes the existence of a relation between the seriousness of the offence, the circumstance of its commission and the disciplinary sanction proposed.**⁹ Thus, in individualising the disciplinary sanction, the issues taken into consideration are **the causes and seriousness of the disciplinary offence, the circumstances** in which it was committed, **the degree of guilt and the consequences of the offence**, the public servant's **general conduct** in service, as well as **the existence of previous disciplinary sanctions which have not been expunged from the servant's record** under statute.

The principle of a single sanction is also observed in the European legislation. It says that **the same offence can only be given one main sanction.**

The European law also presumes the principle of **non-retroactivity**, i.e. the sanction may only produce effects since the date of its notification to the public servant in question.

4. Disciplinary procedure

The norms included in Annex IX of the Statute of the EU Public Servants delineate the legal regime of the disciplinary procedure. Their content shows that this procedure comprises several stages that need to be covered before the disciplinary sanction may be imposed.

First of all, one should remark that the European legislation provides a simplified procedure for the situations in which the offence is sanctioned by the appointing authority with **remonstrance or written warning**. This is the case of minor disciplinary offences which, according to the European institution, are punishable by a

⁹ Mircea Preda - *Drept administrativ. Partea generală [Administrative Law. Generalities]*, 4th edition, Lumina Lex Publishing House, Bucharest, 2006, *op.cit.*, p.142.

moral sanction. In such cases, the **disciplinary procedure includes two stages:**

- **questioning the public servant in question** by the appointing authority, and
- **the decision** of the appointing authority.

For all the other situations, the disciplinary procedure is much more complex, and includes several **stages**.

1. the first stage involves drawing up a report by the appointing authority. The report contains a **description of the facts** that the public servant is charged with, as well as the **circumstances of their commission**, both of the aggravating, and the mitigating type.

2. after drafting, **the report is sent to the public servant and the discipline commission**. Following this stage, there is the possibility for the public servant to appear before the president of the discipline commission and admit to the facts in the report, thus accepting it fully, in which case the appointing authority may withdraw the file with the possibility to apply the sanctions provided in article 9 letters a)-d), viz.: written warning, remonstrance, suspension of the right to promotion, degree demotion.

It may thus be remarked that in case the report drawn up by the appointing authority is not contested by the public servant and the latter accepts it in full, acknowledging the facts contained in it, a **cause of responsibility mitigation** is applied, and the public servant will not be given more severe disciplinary sanctions than the ones mentioned above.

3. in case the public servant does not accept the report, the disciplinary procedure continues. Thus, in the third stage, a **report** on the case is drawn up by one of the members of the discipline council.

4. following the report, the **procedure continues in the discipline council**.

Concerning the discipline council, the Statute of the EU Public Servants states that it is composed of one president and four permanent members who may be replaced by alternates. Similarly, at

least one member of the council who can also be the president does not belong to the institution. This is, in our opinion, an extremely important provision aimed at ensuring the council members' independence from the institution of the European Union, so that they may carry out their duties correctly and impartially.

At this stage of the procedure, the public servant charged with the disciplinary offence is questioned by the discipline council. Also, s/he may make written or oral observations on the accusations. At this stage the European institution is represented by a specially appointed public officer, who has the same rights in front of the discipline commission as the public servant under investigation. Also at this stage, witnesses may be called to testify, or documents may be submitted for examination.

5. If the hearings of the council lead to the conclusion that the information is insufficient to solve the case, the discipline council may decide to resort to a **cross-examining investigation**.

6. As a result of the investigations, the discipline council adopts with a voting majority a **motivated notice on the truthfulness of the facts** contained in the report drawn up by the appointing authority. The notice of the commission may be supplemented by the divergent opinions, if any.

7. Finally, the public servant is re-examined by the appointing authority, the **final decision** being taken by the latter within 2 months since the reception of the motivated notice.

It is worth noticing that the disciplinary procedure provided in the Statute of the EU Public Servants is finalized with the decision issued by the appointing authority, so that one may draw the conclusion that the sanctioning power belongs to the EU institution.¹⁰

This is the procedure which is also applied in case the appointing authority decides to impose patrimonial responsibility for the injury caused to the Union.

It may be said that the disciplinary procedure is regulated in detail by the Statute of the EU Public Servants just to prevent abuse from the part of the EU institutions.

¹⁰ Verginia Vedinaș, Constanța Călinoiu – *op.cit.*, 2007, p.178.

Conference Proceedings – Galați, 20th – 21st of April 2012
Year IV, No. 4, Vol. II - 2012

It is our opinion that the provisions of the Statute of the EU Public Servants offers many guarantees aimed at avoiding arbitrary decisions in point of disciplinary responsibility, such as: informing the public servant about the contents of the preliminary report drawn up by the appointing authority, so that s/he can have knowledge of the facts s/he is accused of, and thus raise a defence; guaranteeing his/her right to defence, as the public servant may be legally assisted at any stage of the procedure; equal rights for the public servant and the institution in front of the discipline council and the imperative requirement of motivation for both of the discipline council notice, and the final decision of the appointing authority.

It is worth noticing that today's Romanian regulation **has adopted the solution stated in the Statute of the EU Public Servants to constitute parity commissions or disciplinary commissions** common to several public institutions or authorities, or the opposite solution of constituting several such commissions within the same public institution or authority.¹¹

In principle, in the Romanian legal system, the imposition of the disciplinary sanction presupposes the proposition of the discipline commission, which is a peer organism. As an exception, imposing the sanction of written remonstrance may occur at the proposal of the head of the compartment where the public servant holds office. The principle of the preliminary investigation is also applied to the European public servants. They can also be subject to exceptions, as the warning or censure may be applied directly by the appointing authority, without consulting the discipline commission, but only after questioning the public servant under investigation.

According to today's Romanian legal system, **the discipline commission** also contains a representative of the union or, as the case may be, a representative chosen by the majority vote of the

¹¹ Verginia Vedinaș, Constanța Călinoiu – *op.cit.*, 2007, pp.175-198, Verginia Vedinaș – *Statute of Public Servants (Law no.188/1999 with the subsequent amendments and completions, republished): commentaries, doctrine, legislation, jurisprudence*, Universul Juridic Publishing House, Bucharest, 2009, p.301.

public servants examined by the commission, in case the union is not representative or the public servants are not organized into a union.

In this respect the principle of **legal symmetry** is revisited, in the sense that for all the executive or managing public servants **the one entitled to impose the sanction is the one entitled to appoint the public office in question.**¹²

Regarding the number of **stages** in the disciplinary procedure, there is no agreement in specialised literature. The doctrine¹³ expressed the opinion that the following **stages** may be identified (except the case of written remonstrance): **commission of offence, intimation of the disciplinary commission, preliminary examination, disciplinary commission proposal, sanction decision, enforcement of the sanction decision, contestation of the sanction decision**, in case the public servant chooses to make use of the attack procedure. Imposing a written remonstrance as a sanction presupposes fewer stages: commission of offence, proposal of the hierarchic superior, imposing the sanction by the authority/ public institution head, and contesting the disciplinary sanction, if the case may arise.

5. Ways of attack

In case the public servant is not in agreement with the decision taken by the appointing authority, s/he may contest the document considered as damaging in the EU Public Office Court.

In point of disciplinary responsibility, the public servants are entitled to open a case in the Union court if the following conditions are observed: the existence of the sanction decision, covering the preliminary procedure, and observing the deadline for action submission.

The contested document is the sanction decision issued by the appointing authority.

¹² Verginia Vedinaș – *Statute of Public Servants ...op.cit.*, p.298.

¹³ Verginia Vedinaș– *Statute of Public Servants..op.cit.*, p.298.

Conference Proceedings - Galați, 20th - 21st of April 2012
Year IV, No. 4, Vol. II - 2012

Prior to resorting to the cognizant court, the Statute provides that the preliminary procedure has to be covered. Thus, art. 91 paragraph 1 in the Statute states that European public servants may apprise the cognizant jurisdiction organisms only after notifying the appointing authority.

The preliminary procedure is the claim addressed by the EU public servant to the appointing authority requesting the modification or reversal of the decision taken against him/her.

According to the Statute of the EU Public Servants, the deadline of going to court is 3 months since the date of communication of the express decision of the claim dismissal, or, if the authority gave no answer, since the expiration of the period the authority had at its disposal to issue an answer.

The possibility to attack the sanction decisions in the Public Office Court provides new guarantees to the EU public servants right to defence, having the role of ensuring independent control on the measures taken by the appointing authority.

ANALYSIS OF THE REGIONAL DISPARITIES IN ROMANIA

Camelia Mădălina ORAC *

Abstract

This paper aims to analyze the share of the GDP of the eight regions of Romania in the overall national economy and the regional disparities, which are measured using specific methods. The quantitative disparities analysis allowed the ranking of the eight regions with the relative distance method and the unemployment rate, highlighting the advantages and limitations of the methods used for assessing the regional disparities. The whole analysis refers to statistical and financial information related to the GDP, unemployment, industrial activity and employment rate.

Keywords: *GDP growth, regional disparities, unemployment rate, industrial activity rate, employment*

JEL Classification: *R11*

1. Introduction

The eight regions of Romania have certain features in terms of economic structure, making certain sectors play a decisive role in their future development. Thus, the regional economy of the South (South - East, South - Wallachia, South - West Oltenia) is influenced by the evolution of agriculture, with a major share holding in these areas over 15%, which means that, in years with unfavorable conditions for agriculture, the GDP growth will be negatively influenced.

* Ph.D. Lecturer, Faculty of Judicial, Social and Political Sciences, "Dunărea de Jos" University of Galați, Romania, Email: madalina.orac@gmail.com

There are, also, some areas of important tourism potential (Bucovina in North - East, the coast and the Danube Delta in the South - East etc.). Their economic developments are influenced by the utilization of this potential.

Another feature is represented by the areas where mining has an important role (the Jiu Valley Basin in the South - West Oltenia) and whose economy has been affected due to the extensive restructuring of the mining sector.

2. The presentation of the Romanian regions and their share of gross domestic product in the total economy

The North - East provides about 12% of the GDP in the total economy. Farming has one of the greatest contributions to the regional gross domestic product (about 15%), above the national average (13%). As regards the industry, the main productions are coal, oil, natural gas, gasoline, diesel, wires and fibers, fertilizers, cement, paper and paperboard, wood, wooden furniture, fabrics, sugar. The share of this industry in the regional GDP is below the national average. In industry, manufacturing has the largest share, followed by electricity, gas, water and the mining industry.

The constructions participate with a share close to the national level (5.5% to about 6% national average).

Regarding the services in this region, it is noted that a high share in the GDP is held by the following: "education, health and social care, public administration and defense" (13%), earning the first place in a top of the regions. Also, an important contribution to the regional GDP has the following branches: "trade, hotels and restaurants" (10%), "transport, storage and communications" (9%) and "real estate, services for enterprises" (over 11%).

The North - East contributes with 15.1% to the total employment in the country, while holding the highest employment rate in agriculture, of 42.7%, followed by services with 33.7% (18.8% commercial services and 14.9% social services), industry and constructions with 23.6%.

The South - East participates with about 12% of the gross domestic product in the total economy. Agriculture has a big contribution to the regional gross domestic product (over 17% against a national average of about 13%).

Industry of the region participates with about 22 percent in achieving the GDP. In this region there are some important industrial units such as Arcelor Mittal Galați steel mill, the traditional shipyards in Braila, Galați, Tulcea, Constanta and Mangalia, the Petrochemical plant from Năvodari, the nuclear plant at Cernavoda. Within the food industry, the main activities developed in the region are: bakery, wine and alcoholic beverages, milk and meat processing, sugar, oil, canned fruits, vegetables, fish and meat.

Constructions in this region have a share in the regional GDP (over 7.5%) above the national average (6%).

Regarding the service sector, the share in the regional gross domestic product (about 42%) is below the national level (45%). Within this framework, it is to remark the services in category "Hotels and restaurants", with over 2.5% of the regional GDP and which places the South - East first (with the central region) in the top regions, due to the potential of the tourism region - the coast and the Delta. Also, a high percentage, compared with other areas, in this region is represented by the services in the category "transportation, storage and communications", with about 11% of the regional GDP.

The South - East region contributes with 12.1% to the total employment and has approximately 13.8% of the total number of registered unemployed. Traditionally, the region is an agricultural area with a share of employment in agriculture of 35.3% (over the national average of 31.9%). Services have 37.3% (23.8% commercial services and social services 13.5%), while industry and constructions have 27.4%.

The South - Wallachia generates about 13% of the total economy GDP. Agriculture has a big contribution to the regional gross domestic product.

The industry of the region participates with about 29 percent to the GDP, well above the national average (25%), being one of the

highest contributions. Within the industry of this region, there are found almost all industrial activities like mining and processing of oil and natural gas, coal, limestone, clay, sand and salt, food processing and textile manufacturing, wood processing, machinery and transport equipment, petroleum and chemical production equipment, production of refrigerators and freezers, car production, electricity, gas, etc.

Constructions have a share in the regional GDP slightly exceeding 5%. Because the services have only 38% in the regional GDP (well below the national level - over 45%), the South falls last in the top regions list. In terms of employment, the region had an upward trend until 2005 when there were increases in 6 of the 7 compounding counties. South Wallachia contributes with 14.0% to the total employment and has approximately 17.8% of the total number of registered unemployed.

In this region there also have developed activities in agriculture, accounting a share of 39.8% of employment. Services have 32.2% (20.3% commercial services and social services 11.9%), while industry and constructions have 28%.

South - West - Oltenia has a share from the GDP of about 8% from the total economy. In this region, agriculture plays an important role, accounting for about 18%.

Industry has also a significant share in the region's economy, providing about 30% of the regional GDP. The main industries in the region are the non-ferrous metallurgy (aluminum production), the electrical industry (Electroputere SA Craiova - locomotives, rolling stock), machine building and agricultural tractors, chemicals, light industry (textiles and footwear), construction materials (prefabricated, tiles, cement), food industry.

Constructions have a share above the national average (6%), hovering around 6.5% of the regional GDP. Within the services, with a contribution to the region's GDP of only 39%, well below the national average (45%), are to be remarked the "education, health and social care, public administration and defense", and, with a

contribution of about 12% “the real estate transactions, services for enterprises” by over 9%.

As a result of the sharp structural imbalances, the deficit of economic performance and competitiveness of the working population declines has continued after 2005, in the region.

The South - West contributes with 10.1% to the total employment and has 14.0% of the total number of registered unemployed.

Agriculture is one of the main occupations of the inhabitants; the share of employment in agriculture being 42.1%, second only to the North-East. Services have 32% (18.9% commercial services and social services 13.1%) while industry and construction hold 25.9%.

The Western region provides over 10% of the total economy GDP. Agriculture participates with about 14% in the regional gross domestic product.

Industry, accounting for over 25% in the region's GDP, slightly above the national average, is represented in the following areas: food, machinery and electrical equipment, means of rail freight and passengers, furniture production, clothing, knitwear and footwear. In the region, other industries such as mining, steel and metallurgy can be also found.

The constructions have a share in regional GDP slightly exceeding 5%. In this region, there is an important service sector, providing 45% of GDP. The types of services to be remarked are as follows: industry “trade, hotels and restaurants” and “transport, storage, communication” with about 10% of the region’s GDP. Also with a significant weight, there are “the real estate transactions, services for enterprises” with about 14% of GDP, one of the highest, if compared with other regions.

The employed population of the region grew in all counties by 2005, the largest in Timis (+3.1%) – a county that owns the largest share of total national employment (3.8%).

The share of employment in agriculture is 26.7%, industry and constructions have 34.5% while services have 38.8% (business services 24.7% and 13.6% social services).

The Western region contributes with about 10% to the total employment and has approximately 7.6% of the total number of registered unemployed.

The North - West provides over 12% of the total economy GDP. Agriculture participates with 13% to the regional gross domestic product.

As regards industry, it accounts for about 26% above the national level. The main industrial activities developed in the region are: light industry (textile, leather and footwear), food (alcoholic and soft drinks), chemical products, machinery, lead batteries, radiators, aluminum, steel wires, cables and electric lines, lumber and wood products, pulp, paper, household glassware, pottery, electrical machinery, metallurgy, electricity, gas, etc.

Constructions have a share of only 5%. In this region, the services have an important role, providing over 45% of the regional GDP. Within the services there are to be remarked the following categories “the real estate transactions, services for enterprises” accounting for about 13% and “trade, hotels and restaurants” with about 11%. In this region, it is worth highlighting the contribution of the financial sector and insurance which is about 2% of GDP.

The North - West is a region with high employment potential, the employment holds 13.5% of the total employment and it grew until 2005 in all counties, the most important being Bistrita Nasaud (3.5%) and Salaj (3.0%), which were declared disadvantaged areas by offering facilities to investors, thus being created new jobs.

The employment structure in the region reveals the deindustrialization process and its agriculturalization. Thus, the share of employment in agriculture is 35.0%, while the industry and construction have 29.2% and services 35.8% (22.2% commercial services and social services 13.6%).

The Central Region produces over 12% of the total economy GDP. Agriculture of this region has the lowest share (excluding the Bucharest – Ilfov area) as compared with other regions, contributing around 12% in regional gross domestic product.

Conference Proceedings - Galați, 20th - 21st of April 2012
Year IV, No. 4, Vol. II - 2012

In this region, the industry plays an important part, generating over 30% of the region's GDP, which is the highest, well above the national average (25%). The most developed industrial activities in the region are: mechanical engineering, chemical, food, textiles, shoes, stockings, production of furniture, porcelain, glass, machine tools and household equipment, mining, musical instruments etc.

Buildings have a share of about 5%. Regarding the services sector, it contributes with about 43% to the regional gross domestic product. Quite high percentages have the services in the following categories: "hotels and restaurants", with more than 2.5% of the GDP, known as the region's touristic potential. The services of "the real estate transactions, services for enterprises" have an important share of about 12%. It is worth highlighting the financial sector and insurance contribution which is about 2% of the GDP.

Employment, which owns 12% of total employment, has been steadily declining in the majority of counties, due to the industrial restructuring in the region.

The share of employment in agriculture is 26.7%, the industry and constructions have 34% and services 39.3% (24.9% commercial services and social services 14.4%) above the national average (39.1%). Brasov and Sibiu hold the largest share of employment in industry and construction s(38%).

Bucharest - Ilfov has the highest contribution to the gross domestic product in the total economy, about 20%. The Bucharest - Ilfov Region has a structure totally different from the national economy and other regions. Thus, in the region, the share of agriculture is very low, of only 1%.

As regards the industry with less than 20% of the regional GDP, it is below the national average. The main industrial activities are: machine tools, paints and varnishes, meat, shoes and rubber tires, batteries, equipment and measuring instruments, furniture, medical equipment, food, toys and games, drugs, etc.

Constructions in Bucharest - Ilfov have a share of over 7%. The services in this region have a share of over 60% in the gross domestic

product, well above the national and close to the European countries model, where this sector plays an important role. Most of the financial and banking activity is concentrated in this region, this type of service participating with approximately 6% to achieve the regional GDP.

The other types of services have the following shares in GDP: 13% trade, hotels and restaurants 2.5%, transport, storage, communication 13%, real estate transactions, services for enterprises about 17%, and services in education, health and social assistance, public administration and defense over 11%.

The Bucharest zone is the only region of the country where the services have a national share of 39.1% of the total employment; this field generates the most important jobs, reaching 64.0% (44.2% commercial services and 19.8% social services) from the total employment in the region. Industry and constructions have 31.5% while agriculture has 4.5%.

For the next period, at the regional level, estimates of the gross domestic product development indicate certain progress related to the national average, in regions with lower levels of development (North - East, South etc.) and downsides in regions with higher development.

This development of the economic growth at the regional level does not lead to significant changes in the GDP share of the national regions on medium term, the differences being from 0.1 to 0.2 percentage points, some regions maintaining their current share (South, South - West Oltenia, North - West).

Therefore, in 2010, Bucharest had still the most important contribution (21%), South, North - West and Center had weights between 12 and 12.5%, while the North - East and South - Eastern provided 11.9% and 11.4% of the GDP throughout the economy.

3. Analysis of the regional disparities

At the regional level, the evolution of the report between the highest GDP and the lowest GDP is presented in Table 1.

Table 1. Report of maximum GDP / minimum GDP

2005	2006	2007	2008	2009	2010
11,25	1,62	1,40	1,12	1,40	1,29

Source: personal calculations

The disparity index of GDP per capita of the total country, in 2010, showed that the hierarchy has been preserved. The Bucharest region surpassed over 2 times the total economy GDP. However, in some regions, there is a slight improvement of the index (North - East from 0.678 in 2006 to 0.685% in 2010).

Table 2: Disparity index GDP / capita (national average = 1)

Region	2000	2006	2006- 2000	2010	2010- 2006
NE	0,700	0,678	-0,022	0,685	0,007
SE	0,889	0,874	-0,015	0,869	-0,005
South	0,815	0,818	0,003	0,820	0,003
SV	0,838	0,829	-0,009	0,830	0,001
West	1,026	1,168	0,142	1,147	-0,021
NV	0,930	0,951	0,021	0,947	-0,004
Central	1,071	1,050	-0,021	1,045	-0,004
Bucharest - Ilfov	2,068	2,008	-0,060	2,012	0,003

Source: The National Prognosis Commission, National Institute of Statistics

The improvement of the gap compared to the national level is reflected in the interregional disparity index of GDP per capita between regions and the region with minimum amount - North - East. There is a slight reduction in the gap, that as a result of a higher regional economic growth in less developed regions.

The calculations of the regional employment in 2010, took into account the disparities that still exist, but with a downward trend due to different economic development within regions.

Conference Proceedings - Galați, 20th - 21st of April 2012
Year IV, No. 4, Vol. II - 2012

For the civilian employment the regional disparities were down slightly, from 1.6 in 2003 to 1.5 in 2006 peaks occurring in the North - East (which has about 15% of total employment), and minimum values in the Western region (about 10% of total national employment). Reducing the gaps was due to the fact that, in 2005, the employment grew in all regions.

Taking into account the future development of the regions, through the projects that will be advertised locally, in disadvantaged or less developed areas at regional level, small increases in employment are expected for all regions in the upcoming interval. There have been forecasted increases above the national average (1.5%) for the North - East (1.9%) and Bucharest (6.5%), and below average for the other regions.

Regarding the disparity indices compared to the national average, it is noted that in the interval 2000 - 2006 they fell in most of the regions (except the North - West and Bucharest that outrun the national level of 0.5 respectively of 3,1 times) which provides a trend of stability or a slight reduction of them.

Table 3: Disparity index of employment compared to the national average (national average = 1)

Region	2000	2006	2006- 2000	2010	2010- 2006
NE	0,164	0,150	-0,014	0,148	-0,002
SE	0,126	0,123	-0,004	0,123	-0,001
South	0,150	0,142	-0,007	0,141	-0,001
SV	0,111	0,102	-0,009	0,101	-0,001
West	0,136	0,135	-0,003	0,135	-0,001
NV	0,095	0,099	0,005	0,099	0,0
Central	0,122	0,119	-0,001	0,118	-0,001
Bucharest	0,097	0,129	0,031	0,136	0,007

Source: The National Prognosis Commission, National Institute of Statistics

In terms of interregional disparities, the indices show significant reductions for the period 2000 - 2006 and by 2010 (the minimum level region being the North - West).

The territorial disparities are complemented by the maintenance of discrepancies in terms of unemployment.

The regions with the highest unemployment rate were the North - East (in 2004) and South - West (2003, 2005 and 2006), the lowest rate being recorded in Bucharest for the entire period from 2003 to 2006.

The reduction of the gap between developed areas and those lagging behind takes time and a lot of small steps. Even if the economic growth rates are higher in areas with low development, the developed regions economies are not reducing and they lie on a rising trend that is reflected in the intensity of reduction the disparities.

In the hierarchy of the Romanian regions, the method of relative distances was used, which quantifies the regional development gap compared to the most developed region at national level

Table 3: Hierarchy of regions using the relative distance method in 2010
(peak area = 1)

Region	GDP rate	Unempl oymnt	Ranks determined by:			Syntheti c index	Final rank
			Industri al activity rate	Employ ment			
NE	1,00	0,41	1,00	1,00	0,80	2,00	
SE	0,89	0,37	0,92	0,53	0,63	6,00	
South	0,89	0,37	0,94	1,00	0,75	3,00	
SV	0,89	0,31	0,86	1,00	0,70	4,00	
West	0,89	0,53	0,78	0,35	0,60	7,00	
NV	0,89	0,59	0,78	0,53	0,68	5,00	
Central	0,78	0,34	0,75	0,53	0,11	8,00	
Bucharest	0,89	1,00	0,77	1,00	0,91	1,00	

Source: my own calculations

Conclusions

Conference Proceedings - Galați, 20th - 21st of April 2012
Year IV, No. 4, Vol. II - 2012

The mitigation of regional disparities in Romania represents an effort to find solutions to difficult problems such as those related to the adaptation of the public policy sectors to the new challenges of the global crisis, finding the optimal means by macroeconomic and sectoral intervention, ensuring social protection as adequately as possible, identifying regional disparities exacerbated by the crisis and alleviate these disparities.

A solution to mitigate the regional disparities is represented by the European public policies and the need for efficient access and use of the EU financial assistance to Romania, as a viable solution for ensuring sustainability.

Bibliographical references

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/>
www.fonduri-structurale.ro
www.eurofinantare.ro
www.fonduri-ue.ro
www.fedr.ro

MASS-MEDIA AND THE ENVIRONMENT: ROȘIA MONTANĂ IN THE PRESS CAMPAIGNS

Cristina PĂTRAȘCU *

Abstract

The cyanide mining project initiated by Gold Corporation at Roșia Montană generated one of the largest campaigns in the last twenty years in Romania. Many organizations expressed their opposition to the project, from Greenpeace to the Romanian Academy. The present article proposes an analysis of the way in which Roșia Montană has become a topic for debate in mass-media, from the written press to television and internet, with a view to point out the great influence that media can have in forming and changing mentalities, or at least perspectives, and determine people to respond and get involved in solving issues of great concern. Starting from the theory of communication with special focus on communication through mass-media as the main form of mass communication, the present article also intends to point out how environmental problems can be brought to public attention by mass-media campaigns which may also contribute, though in an indirect manner, to the ecological educational process whose importance and necessity are felt once again.

Keywords: *mass-media, communication, press campaign, environment, environmental impact, cyanide, cultural / natural patrimony*

Mass-media, considerată de specialiștii în comunicare drept principala formă a comunicării de masă, a cunoscut în ultimele decenii o amploare fără precedent sub influența dezvoltării extrem de rapide a tehnologiilor informaționale. În fapt, se observă o intercondiționare reciprocă între procesul și tehnicile de comunicare și cel al tehnologiilor informaționale, nevoia acută de informație și transmitere cât mai rapidă a acesteia fiind cea care a determinat

* Ph.D Student, Assistant, Faculty of Judicial, Social and Political Sciences,
“Dunărea de Jos” University of Galați, Romania, email: cristina.patras@yahoo.com

aparitia unor tehnologii din ce în ce mai avansate. Dorind să vină în întâmpinarea nevoii crescute de informare a societății moderne și incluzând atât presa scrisă, vorbită și vizuală, cât și internetul, comunicarea de masă poate fi definită ca un proces social complex, organizat și reglementat social, prin care un grup profesional specializat desfășoară o serie de activități care au drept scop esențial informarea constantă, rapidă și corectă a publicului.

Mass-media, prin funcțiile și activitățile sale specifice, se adresează unui public masiv și variat și realizează o comunicare indirectă (impersonală), multiplă (deoarece se adresează simultan mai multor receptori care provin din zone geografice și categorii sociale diferite), socializantă (pentru că are loc între indivizi sociali) și presupune un proces complex de elaborare a informației. Comunicarea de masă îndeplinește o serie de funcții, literatura de specialitate prezentând diverse clasificări ale acestora, pe diferite criterii. Pornind de la clasificarea funcțiilor mass-media realizată de autorul Mihai Coman, se poate ajunge la o clasificare sintetică și cuprinzătoare potrivit căreia mass-media are cinci funcții principale: de informare, de interpretare a realității, (instructiv) culturalizatoare, de liant social și de divertisment (Coman M., 1999 citat în Bunescu G., Negreanu E., 2005).

Pe lângă toate aceste trăsături fundamentale, se mai poate remarca faptul că mass-media din România a cunoscut o adevărată explozie din 1990 și până în prezent, în toate formele sale (scrisă, vorbită și vizuală), cu consecințe nu întotdeauna dintre cele mai benefice, și totodată o implicare mai activă în diverse domenii ale vieții sociale, de interes public, unul dintre acestea fiind și domeniul protecției mediului. Această implicare a mass-mediei în rezolvarea sau cel puțin căutarea și propunerea unor soluții pentru o serie de probleme care interesează societatea în ansamblu se realizează cel mai adesea sub forma campaniilor de presă. Cea mai succintă definiție a unei campanii de presă este aceea potrivit căreia campania de presă este o activitate pentru susținerea unei cauze sau lupta pentru o cauză. Obiectivul unei campanii de presă este întotdeauna acela de a aduce o schimbare în bine în sfera în care se implică.

Indiferent de modalitățile de comunicare alese sau de formele prin care se manifestă (în scris, la radio, televiziune, online), campania de presă înseamnă publicarea unei serii ample de materiale de informare și de dezbatere cu privire la cauza promovată sau contestată. Causa respectivă poate fi promovarea unei legi sau lupta pentru a împiedica promulgarea unei legi, poate fi lupta pentru aducerea în atenția opiniei publice și stoparea sau diminuarea unor fenomene sociale negative, dramatice (de pildă, campania privind violența în familie, desfășurată inclusiv prin mass-media), lupta împotriva cancerului în diversele sale forme și desigur, campaniile pe teme ecologice sau campaniile “verzi”.

Campaniile pe teme ecologice au ocupat în ultimul timp un loc din ce în ce mai important în mass-media care le-a acordat o atenție sporită, combinând aproape toate genurile jurnalistice (știri, anchete, reportaje, debateri televizate) și folosindu-se de unii dintre cei mai capabili și perseverenți exponenți ai săi. Cele mai cunoscute subiecte supuse atenției publicului sunt probabil defrișările masive care reprezintă un fenomen extrem de îngrijorător cu consecințe nefaste asupra mediului și proiectul de exploatare minieră pe bază de cianuri de la Roșia Montană care va fi prezentat în cele ce urmează.

Proiectul inițiat de Gold Corporation (o companie canadiană) care vizează exploatarea zăcămintelor de aur din minele de la Roșia Montană a determinat declanșarea uneia dintre cele mai mari campanii de presă din ultimii douăzeci de ani, din România. Proiectul a stârnit indignarea și opoziția fermă a multor organizații de mediu din România, în principal Asociația Alburnus Maior, dar și a organizației Greenpeace, cât și a organizației politice Federația Europeană a Partidelor Verzi. Mass-media a devenit un actor implicat în această campanie, susținând organizațiile de mediu care militează pentru blocarea activităților Gold Corporation, dar în același timp difuzând și o serie de clipuri publicitare la televiziune prin care se dorește promovarea aspectelor pozitive ale exploatării miniere. Printre vocile care au contestat proiectul se numără în primul rând Academia Română care a luat poziție împotriva

acestui, subliniind efectele dezastruoase și ireversibile asupra mediului înconjurător și asupra patrimoniului cultural, îndeosebi vestigiile arheologice, de la Roșia Montană. O scurtă prezentare a localității, înainte de a analiza campania propriu-zisă cu privire la Roșia Montană, este necesară în acest punct al articolului.

Roșia Montană este o comună din județul Alba și este situată în vestul Transilvaniei, în Munții Apuseni, în Valea Roșiei. Comuna este străbătută de râul Roșia, ale cărui ape au căpătat o culoare roșiatică în urma activităților de minerit din zonă, de unde și numele râului și al întregii așezări. Resursele miniere bogate ale zonei au favorizat mineritul în vederea extragerii aurului, care s-a practicat aici încă de pe vremea romanilor și chiar cu mult înainte, în Epoca pietrei, așa cum susțin unii cercetători. Istoria Roșiei Montane este indisolubil legată de exploatarea aurului și argintului, cu atestări arheologice ale activităților miniere atribuite culturii Decea Mureșului, datând din anul 2800 î. Hr. Pe numele ei latin, Alburnus Maior, așezarea (care este cea mai veche localitate minieră din România) a fost întemeiată pe vremea împăratului Traian, ca un oraș minier, unde au fost aduși coloniști iliri din Dalmația de Sud. Prima și cea mai veche referire la oraș, care îi menționează și numele, a fost găsită pe o tăbliță cerată (plăcuța XVIII) datând din 6 februarie 131 d. Hr. Descoperită în mina Sfântului Simion din Ohaba, plăcuța XVIII este una dintre cele 25 de tăblițe cerate (cunoscute și sub numele de "triptice") care au supraviețuit (din cele 50 scoase la lumină) și a căror valoare este considerată de specialiști ca inestimabilă.

În afara acestor tăblițe cerate, arheologii au descoperit în zonă urme ale unor așezări umane și necropole, galerii miniere, unelte de minerit și o serie de inscripții în greacă și latină. Activitățile de minerit au cunoscut, se pare, un regres după părăsirea Daciei de către romani, însă retragerea romanilor nu a însemnat totuși închiderea minelor din Munții Apuseni. Există dovezi arheologice care susțin ideea continuității mineritului pentru extragerea aurului în această zonă până la căderea cnezatelor și voievodatelor locale sub stăpânire ungară. După acest moment, regalitatea maghiară va permite coloniștilor germani să exploateze aurul de la Roșia

Montană, alături de valahi și unguri. Străvechea Alburnus Maior daco-romană devine în Evul Mediu Valea Roșie, fiind cunoscută sub mai multe nume: Rubeo Flumine, Rothseifen, Rotbach sau Verespatak, pentru ca în 1592 să fie atestată prima dată sub denumirea de Roșia Montană¹.

Statul român a preluat exploatarea minelor în anul 1948, exploatarea zăcămintelor de aur și argint fiind realizată prin intermediul Companiei Naționale a Aurului, Cuprului și Fierului și a firmei Minvest Deva S.A. Exploatarea, care a continuat până în 2006, era finanțată de statul român, dar pierderile anuale de milioane de euro au determinat oprirea mineritului în zonă, ceea ce a avut drept consecință creșterea șomajului la un procent de 90%.

În 1995, Regia Autonomă a Cuprului din Deva a semnat un acord cu omul de afaceri de origine română, Frank Timiș, pentru ca ulterior licența de minerit pentru o suprafață de 23.8823 de kilometri pătrați să fie transferată de la Minvest Deva S.A. (succesoarea Regiei Autonome a Cuprului din Deva) către Gold Corporation. Roșia Montană Gold Corporation este deținută în proporție de 80% de compania Gabriel Resources (a lui Frank Timiș), în proporție de 19,3 % de guvernul României, prin Minvest S.A., 0,7% fiind deținut de alți oameni de afaceri. Planul Gold Corporation este de a relua exploatarea aurului în minele de la Roșia Montană, creând astfel cea mai extinsă zonă de exploatare din Europa. Acest proiect a stârnit un val imens de controverse care a depășit granițele României.

Opoziția față de proiectul Gold Corporation s-a manifestat cu precădere după ce Academia Română a publicat în 2003 un raport asupra proiectului de exploatare minieră. Deși Gold Corporation

¹ Istoricul Roșiei Montane a fost alcătuit în urma consultării următoarelor surse: Găzdac, C., "Monetary Circulation în Dacia and the Provinces from the Middle and Lower Danube", 2010; Piso, I., "Punct de vedere asupra cercetărilor de la Roșia Montană" prezentat Academiei Române, 2003, pp. 1-3; Bocan, I., Rezumatul Tezei de Doctorat "Ceramica din Necropolele de la Alburnus Maior", pp. 1-3; <http://rosiamontana.org/>; <http://www.descopera.ro/cultura/5690095-intre-a-fi-si-a-nu-fi-rosia-montana>.

susține că va asigura respectarea tuturor reglementărilor privind protecția mediului la standarde internaționale, Academia Română a continuat să se opună proiectului, blocând începerea acestuia.

Este cunoscut faptul că utilizarea cianurii în industria metalelor prețioase din Europa este reglementată de legislația Uniunii Europene și de legislațiile naționale ale statelor membre. În Uniunea Europeană se utilizează încă leșierea cu cianură ca tehnică de extragere a aurului, dar instituțiile europene, care acordă o importanță deosebită protecției mediului, au stabilit cele mai stricte reglementări din lume care fixează, printre alte aspecte esențiale, și concentrațiile de cianură din iazurile (lacurile) de decantare. Principalele documente care cuprind prevederi referitoare la utilizarea cianurii sunt: Directiva privind managementul deșeurilor miniere (2006/21/CE) din martie 2006 și Directiva privind prevenirea și controlul integrat al poluării (96/61/CE), la care se adaugă directivele în domeniul apei, respectiv, Directiva privind Pânza Freatică (apele subterane) 80/68/EEC, Directiva cadru privind Apa, 2000/60/EC, și Directiva subsidiară privind (pânza de) Apa Freatică 2006/118/EC. Directiva privind managementul deșeurilor miniere (2006/21/CE) permite utilizarea cianurii, dar stabilește limite stricte privind concentrațiile maxime de cianură în apa din iazurile de decantare. Astfel, potrivit art. 13 (6) al Directivei, pentru minele existente concentrația trebuie să scadă la 50 ppm (părți pe milion sau în alți termeni miligrame cianură pe litru) începând cu 1 mai 2008, și apoi treptat la 20 ppm până în 2013 și la 10 ppm până în 2018. Așadar, în Uniunea Europeană, pe lângă directivele care reglementează problema deșeurilor toxice în general, există Directiva specială din 2006 care reglementează modul de folosire a cianurii în industria extractivă și care impune respectarea strictă a unor parametri. La rândul ei, industria extractivă a elaborat și se supune unui cod internațional – International Cyanide Management Code / Codul Internațional de Management al Cianurii – un document care susține și promovează utilizarea responsabilă a cianurii în mineritul aurifer, pentru a reduce la minimum efectele asupra mediului și sănătății oamenilor.

În încercarea de a convinge că folosirea tehnologiei pe bază de cianură se va face în condiții de maximă siguranță, Gold Corporation a publicat o serie de rapoarte pe această temă, în special pe site-ul oficial al companiei. Compania insistă asupra faptului că a elaborat un “Plan de Management al Cianurii” foarte detaliat care este în conformitate cu Codul Internațional de Management al Cianurii (menționat mai sus). Acest Plan descrie amănunțit măsurile pe care compania le va aplica în scopul reducerii la minim a riscurilor cu care s-ar putea confrunta mediul înconjurător, angajații și comunitățile învecinate ca urmare a folosirii compușilor cianurii în procesul de extracție a aurului. În acest sens, Gold Corporation asigură că va achiziționa cianură de sodiu doar în formă solidă, fabricată exclusiv de producători semnatari ai Codului Internațional de Management al Cianurii. În procesul tehnologic, cianura va fi dozată prin sisteme automate, evitând manipularea acesteia direct de către personalul angajat. Uzina va dispune de o cuvă betonată care are capacitate de captare a oricăror scurgeri accidentale (capacitate de 110%). Gold Corporation susține, de asemenea, că cianura va fi folosită cu respectarea procentelor impuse de legislația Uniunii Europene privind exploatarea minieră, legislație care, așa cum s-a menționat anterior, permite folosirea cianurii în proporție de 10 ppm. Astfel, după extragerea aurului și argintului din minereu, o mare parte din cianură va fi recuperată și refolosită în procesul tehnologic. Înainte de a părăsi uzina de procesare, sterilul va trece printr-o instalație de denocivizare care va reduce conținutul de cianură la 5-7 mg/l (5-7 ppm), mult sub limitele impuse de legislația din România și cea din Uniunea Europeană, asigurându-se (după cum pretinde Gold Corporation) cel mai mic nivel posibil de contaminare. Restul cianurii, susține din nou firma, va fi neutralizat printr-un procedeu modern, iar apa contaminată va fi deversată într-un iaz de decantare special amenajat în jurul căruia se va construi un dig. Digul, care ar avea 185 metri înălțime și aproape 600 de metri lungime, va fi construit pentru a rezista unui cutremur de 8 grade pe scara Richter (dar ce s-ar întâmpla dacă un eventual cutremur ar depăși 8 grade, lucru care nu este nici imposibil, și nici cu totul ieșit din comun, dacă

ne gândim că cel de la Fukushima din Japonia a avut 9 grade!) și chiar și unor furtuni extrem de puternice. Reprezentații Roșia Montană Gold Corporation au dat aceleași asigurări și la Cluj, cu ocazia participării la workshop-ul pe tema “Mediu – cercetare, protecție, management”, desfășurat în cadrul Conferinței internaționale „Environment & Progress 2009” subliniind și de data aceasta că proiectul de exploatare minieră de la Roșia Montană respectă toate exigențele internaționale, firma fiind prima din Europa care a adoptat Codul Internațional de Management al Cianurii.

Cu toate aceste asigurări, Academia Română și-a exprimat îngrijorarea cu privire la exploatarea minieră pe bază de cianuri și a invocat încălcarea unor reglementări ale Uniunii Europene, inclusiv Directiva privind Pânza de Apă Freatică (80/68/EEC), exprimându-și clar opinia ca cianura să nu fie utilizată deloc și invocând Convenția de la Berlin din 2001 care interzice utilizarea tehnologiei pe bază de cianură. Aceeași poziție a fost luată de Parlamentul European, care în mai 2010 a votat o rezoluție prin care solicită interzicerea generală a tehnologiilor de minerit pe bază de cianuri în Uniunea Europeană, până la sfârșitul anului 2011, în vederea prevenirii unor catastrofe ecologice precum cea din 2000 de la Baia Mare. În Rezoluție se arată că „aceasta este singura modalitate sigură de protejare a resurselor noastre de apă și a ecosistemelor împotriva poluării cu cianuri în urma activităților miniere”. În plus, Comisia și statele membre nu ar trebui “să susțină, direct sau indirect, niciun proiect de minerit care implică utilizarea de tehnologii pe bază de cianuri în Uniunea Europeană până când se va aplica interdicția generală și nici să nu susțină astfel de proiecte în țări terțe” (<http://www.mediafax.ro/social/>), după cum se recomandă în rezoluție.

De asemenea, eurodeputata Renate Weber, inițiatoarea moțiunii de rezoluție, atrage atenția că rezoluția este defavorabilă proiectului Roșia Montană. Renate Weber consideră că “rezoluția adoptată este un semnal extrem de puternic transmis de Parlamentul European, în legătură cu modul în care trebuie să se facă mineritul în Europa. ... Pentru că există posibilități alternative de a face minerit

fără a utiliza cianura, o substanță extrem de dăunătoare, nu numai pe termen scurt, dar și pe termen lung”. În finalul rezoluției, se recomandă încurajarea “reconversiei industriale a zonelor în care a fost interzis mineritul pe bază de cianuri, prin intermediul unui sprijin financiar adecvat pentru sectoarele industriale nepoluante, pentru energia regenerabilă și turism”. (<http://www.mediafax.ro/social/>)

Ceea ce rămâne în continuare de analizat, după ce au fost prezentate opiniile principalilor opozanți, și anume Gold Corporation, pe de o parte, și Academia Română împreună cu organizațiile de mediu, pe de altă parte, este modul în care a reflectat mass-media această confruntare și care este rolul pe care mass-media l-a jucat în cadrul acestei campanii pentru salvarea Roșiei Montane, și așa greu încercate pe parcursul atâtor ani de exploatare minieră fără măsuri speciale de protecția mediului. Mass-media a publicat sau difuzat la televiziune și pe site-urile de pe internet un număr impresionant de materiale cu privire la Roșia Montană, prezentând atât punctul de vedere al Gold Corporation și rapoartele acesteia referitoare la măsurile de siguranță ultramoderne (!) prevăzute în cadrul procesului tehnologic de exploatare auriferă pe bază de cianuri, cât și punctul de vedere al “taberei” adverse. Dintre reprezentanții mass-media care s-au implicat cel mai activ în această campanie, se remarcă în primul rând publicația cu apariție săptămânală, *Formula As* și postul național de televiziune TVR1 (care și pe parcursul redactării articolului de față continuă să difuzeze clipurile publicitare realizate de Gold Corporation!).

Dintre cele două componente mass-media, revista *Formula As* s-a angajat în mod clar în tabăra Academiei Române și a organizației “Alburnus Maior”, militând pentru stoparea proiectului și salvarea patrimoniului natural și arheologic al comunității de la Roșia Montană, combătând de fiecare dată diversele tipuri de argumente aduse de adepții Gold Corporation și, implicit, ai proiectului de exploatare minieră. Campania pentru Roșia Montană este una dintre campaniile cele mai lungi și susținute de către revistă. Jurnalistul Ion Longin Popescu afirmă că: “... *Formula As* este publicația care a pus

acest subiect pe harta interesului național încă din anul 2002. Cititorii știu că modalitățile publicistice prin care am dus această campanie au fost diverse. La cele peste 2500 de pagini de interviuri și editoriale publicate de subsemnatul (I.L. Popescu), se adaugă alte sute de pagini de reportaje realizate de mulți dintre colegii reporteri” (*Formula As* nr. 1000, 2011: 3). Că așa este, se poate verifica foarte ușor prin accesarea pe internet a arhivei *Formula As* pentru a citi numere mai vechi sau mai noi ale revistei. Se poate remarca faptul că *Formula As* nu doar a prezentat argumentele pro și în special contra proiectului, insistând asupra dezavantajelor acestuia (principalul dezavantaj fiind că profitul care ar reveni statului în urma exploatării miniere ar fi mult prea mic în comparație cu efectele uriașe, devastatoare asupra mediului și patrimoniului istoric de la Roșia Montană), ci a adus argumente pentru a combate acțiunile vădite de dezinformare ale Gold Corporation și ale susținătorilor acesteia.

De pildă, unul dintre argumentele prin care se încearcă să se manipuleze opinia publică este acela potrivit căruia concentrația de cianură din apa iazului de decantare va fi atât de mică, încât se va putea chiar bea (!) apă din acel iaz. Afirmarea a fost făcută de fostul ministru al mediului, Borbely Laszlo, în decembrie 2011, în contextul discuției pe tema avizului de mediu solicitat de Gold Corporation. Declarația a fost făcută la emisiunea “După 20 de ani” de la ProTV, iar ministrul a afirmat că o decizie în legătură cu investiția minieră va fi luată la sfârșitul lunii ianuarie (2012). Totodată, ministrul a fost întrebat despre riscul poluării cu cianuri și acesta a răspuns prompt că nivelul admis în Statele Unite este de 50 de unități (adică, mai exact ppm sau mg/l), în Uniunea Europeană este de 10 unități, iar la Roșia Montană va fi de 3 unități. Practic, Laszlo Borbely oferă ca sigură informația despre nivelul de 3 mg/l de cianură, deși este știut faptul că în august 2011, doar cu câteva luni înainte de emisiunea de la ProTV, solicitase reducerea concentrației de cianură la mai puțin de 5 ppm (sau 5mg/l), afirmând într-o conferință de presă că nu este de acord cu concentrația propusă de investitor și că “O să vedem la ce variantă ajungem”. Ca răspuns la solicitarea ministrului mediului, Horea Avram de la Gold Corporation a făcut următoarea afirmație:

“Firma are în prezent planificat să folosească un conținut de cianură de 5-7 miligrame pe litru. După solicitările ministerului, am discutat cu experții noștri și am analizat posibilitatea de a reduce conținutul de cianură la un maxim de 3 mg/litru. Desigur, acest lucru implică costuri semnificative” (AFP, 2011, <http://www.ziare.com/rosia-montana/gold-corporation>). Așadar, era vorba doar de o posibilitate, și nu despre o certitudine, așa după cum singur spunea reprezentantul Gold Corporation, însă Laszlo Borbely este sigur că nivelul va fi de 3 mg/l. Mai mult decât atât, ministrul (pe atunci) spunea că va bea apă din lacul de decantare, în conformitate cu același tip de argumentare bazat pe o logică defectuoasă (și cel puțin bizară). Deși mai devreme susține ca sigură informația referitoare la concentrația de cianură, răspunsul său începe cu un “dacă”. “Dacă aceste prevederi vor fi respectate, dacă respectă această procedură care înseamnă, vă repet, cea mai modernă instalație din Europa, atunci da” (<http://ovidiuzara.wordpress.com/2011/12/page/2>; <http://www.mediafax.ro/social>).

Reacțiile la această declarație nu au întârziat să apară. Au fost reacții ale unor jurnaliști și ale unor ONG-uri de mediu maghiare din România. Numărul 1000 al Formulei As din decembrie 2011, apărut la scurt timp după emisiunea difuzată la ProTV, prezintă aceste reacții, într-un articol semnat Ion Longin Popescu. Scrisoarea deschisă a 70 de ONG-uri maghiare din România, deși adresată ministrului culturii, Kelemen Hunor, se aplică desigur și lui Laszlo Borbely. Această luare de poziție este formulată astfel: “Declarăm că atitudinea lui Kelemen Hunor (în fapt aceeași cu cea a lui Laszlo Borbely), în calitatea sa de vicepreședinte al UDMR, ..., și în calitate de ministru, este intolerabilă și rușinoasă. Dorim să ne delimităm ferm de poziția prin care Kelemen Hunor sprijină proiectul minier de la Roșia Montană. Credem că prin poziția adoptată în acest moment, Kelemen Hunor compromite imaginea întregii comunități maghiare din România, și nu ne reprezintă!” (*Formula As* nr. 1000, 2011: 2). Dacă ONG-urile se exprimă în acești termeni numai cu privire la o atitudine, ce ar putea spune despre o declarație ca cea a ministrului mediului? Ion Longin Popescu descalifică la rândul său afirmația

făcută de ministrul mediului și susține că: “Borbely știe prea bine că nu va ajunge să guste din leșia plină de metale grele, sau, dacă va ajunge, de acolo i se va trage sfârșitul. ... Povestea cu băutul apei sau scăldatul în iazurile de decantare face parte din arsenalul propagandistic fără frontiere al corporațiilor miniere, aplicat “cu succes” pretutindeni în lume, unde localnicii, derutați și neinformați, au crezut în povești”. Jurnalistul oferă în acest sens un exemplu de manipulare de la o televiziune din Turcia, unde într-un documentar este prezentat un grup de mineri care, “sub amenințarea concedierii, sunt obligați să se scalde...într-un astfel de iaz... La nici un an după aceea, mai mult de jumătate dintre ei aveau deja cancer și alte boli înfricoșătoare” (*Formula As* nr. 1000, 2011: 2). Exemplele din această categorie nu mai necesită niciun fel de comentariu.

Din păcate, afirmațiile fostului ministru al mediului, Laszlo Borbely, nu sunt singurele de acest gen. La rândul său, președintele României, deși prerogativele constituționale (și practica discursului politic de calitate) nu i-o permit, și-a exprimat clar adeziunea față de proiectul minier. În aceeași emisiune de la ProTV, “După 20 de ani”, în septembrie 2011, cu câțva timp înaintea celei la care participase și Laszlo Borbely, președintele a afirmat că există o “psihoză a cianurii” pe care specialiștii o combat și a dat la rândul său asigurări cu privire la cantitatea mică de cianură care va rezulta în urma extragerii aurului: “Din informațiile pe care le am de la Ministerul Economiei, în contract, nivelul de poluare cu cianuri în apa deversată este de 5 părți pe milion” (iar potrivit afirmațiilor lui Borbely, din decembrie viitor, chiar mai mici, și anume 3 ppm!). Pentru a spulbera orice urmă de neliniște sau îndoială cu privire la toxicitatea cianurii, președintele oferă un termen de comparație pentru a sublinia cât de inofensivă va fi cianura: “Spun specialiștii, mai puțin decât într-o cafea. Dacă se va deschide această exploatare, o să-i invit pe acești specialiști să bea apă din separatoarele de la Roșia Montană”. (<http://www.business24.ro/articole/cianura+rosia+montana>)

Afirmația potrivit căreia cafeaua conține cianură de sodiu nu este fundamentată științific. Un cercetător român, Raul C. Mureșan, de la Institutul Român de Știință și Tehnologie din Cluj-Napoca,

susține că acesta este un argument fals pe care Gold Corporation și susținătorii săi l-au acreditat. Raul C. Mureșan afirmă că nu există nicăieri în lume niciun studiu și nicio măsurătoare care să ateste că în cafea se găsește cianură de sodiu. Omul de știință român mai afirmă că acesta este de fapt unul dintre argumentele preferate ale companiilor miniere, în general, de care se folosește și Gold Corporation. Studiile științifice menționate pe site-urile diverselor companii miniere la nivel internațional (precum “Newmont Mining Corporation” sau “Kingstate Consolidated Limited”) nu conțin informații cu privire la conținutul de cianură de sodiu din cafea. Ceea ce rezultă sigur din aceste studii, după cum arată Raul Mureșan, și în special din studiile lui Ronald Eisler (1991) sau Eric E. Conn (1980) este că cianura de sodiu rezultată din minerit nu este nici pe departe similară, nici măcar în concentrații mici, compușilor cianogenici prezenți în anumite plante din natură. De asemenea, din studiile lui Ronald Eisler, citat de Raul Mureșan, rezultă că anual sunt eliberate în atmosferă peste 20.000 de tone de acid cianhidric de la exploatările miniere de aur. Desigur că Gold Corporation nu menționează nimic despre acidul cianhidric eliberat în atmosferă! Același Ronald Eisler într-un studiu din 2004 (vezi Eisler & Wiemeyer), la care face referire în continuare Raul C. Mureșan, arată că peștii sunt sensibili la cianură în concentrații de microgram pe litru, adică de o mie de ori mai mici decât concentrațiile de miligram pe litru (ppm) ale soluțiilor de cianură care urmează să fie deversate în iazul de decantare de la Roșia Montană. În legătură cu cantitatea enormă de cianură care va fi folosită în exploatarea aurului, și-a exprimat îngrijorarea și co-președintele Mișcării Verzilor, Remus Cernea. Acesta atrage atenția asupra dimensiunilor extraordinar de mari ale proiectului, iazul de decantare urmând să se întindă pe sute de hectare, iar cantitatea de cianură folosită ridicându-se la 12.000 de tone pe an (de 12 ori mai mult decât anuală de 1000 de tone folosită la minele de aur din Europa). Întrebarea care apare firesc este aceea dacă profitul foarte mic al statului de pe urma exploatării miniere merită demararea acestui proiect gigant (cea mai mare mină de aur din Europa) care implică riscuri uriașe, greu sau chiar imposibil de

prevăzut și controlat, pentru mediul înconjurător și pentru oameni. Prin comparație, iazul de decantare de la Roșia Montană va fi de zece ori mai mare decât cel de la Baia Mare unde accidentul ecologic din 2000 a avut consecințe dezastruoase. Atunci, în râurile Lăpuș și Tisa s-au scurs 100 de tone de substanțe toxice, în urma ruperii unui baraj de la iazul de deversare. Peste 1000 de tone de pește au fost afectate pe o suprafață de 500 km iar apa potabilă, pentru aproximativ 2 milioane de oameni din zonă, afectată. La momentul când a avut loc accidentul din Baia Mare nu s-a aplicat nicio sancțiune penală sau contravențională administratorilor companiei Aurul. În schimb, România are încă de plătit Ungariei o sumă de peste 100 milioane de dolari cu titlu de despăgubiri pentru daunele ecologice provocate de accidentul cu cianuri (http://www.faracianura.ro/punct_vedere_final.pdf). Dacă un asemenea dezastru a putut avea loc atunci, cu un proiect de dimensiuni mult mai mici, atunci ne putem doar imagina ce s-ar putea întâmpla la Roșia Montană, în eventualitatea unui accident!

Alte argumente aduse în sprijinul Gold Corporation sunt și acelea potrivit cărora există alte mine de aur în Europa (în Suedia și Finlanda) care folosesc cianuri, că Roșia Montană este deja “un dezastru ecologic” și că în zonă oricum nu se poate face turism.

În privința primului argument, se poate lesne înțelege de către oricine că situația de la Roșia Montană nu este comparabilă cu cea din nordul Scandinaviei. În primul rând, minele din acea zonă sunt mult mai mici decât proiectatul gigant de la Roșia. În al doilea rând, minele din Suedia și Finlanda sunt situate în tundra de la cercul popular, o zonă foarte întinsă și cu o densitate a populației foarte mică, așadar impactul este total diferit față de cel de la minele din Apuseni. De pildă, mina finlandeză se află lângă Kittilä, în provincia Laponia care are o suprafață de 98.984 km² (de 16 ori mai mare comparativ cu județul Alba) și o populație de 180.000 de locuitori (jumătatea locuitorilor județului Alba), ceea ce înseamnă o densitate de 2 locuitori pe km². Județul Alba se întinde pe 6.242 km² și are o populație de 380.000 de locuitori, rezultând o densitate de 61 locuitori pe km², adică de treizeci de ori mai mare decât în Laponia.

În al treilea, și nu în ultimul rând, trebuie avut în vedere că în bazinele Arieșului, Crișului Alb și Mureșului, locuiesc peste un milion de români, mulți fără apă potabilă suficientă pentru ei înșiși și gospodăriile lor. Să ne gândim ce s-ar întâmpla cu acești oameni dacă pânda freatică, fântânile și alte surse de apă potabilă din zonă ar fi poluate!

Referitor la faptul că Roșia Montană este deja “un dezastru ecologic”, argumentul nu se susține, deoarece trebuie avută în vedere poluarea existentă din vremuri străvechi (apa acidă din vechile galerii de exploatare) și poluarea cauzată de exploatarea în carieră deschisă a masivului Cetate, existând de pe vremea regimului comunist, din 1970. Per ansamblu, zona poluată care există acum este cu mult mai mică decât zona care ar fi distrusă de Gold Corporation. Iar, în privința faptului că nu există turism la Roșia Montană (turismul fiind din păcate mult prea puțin dezvoltat pentru întreaga țară și potențialul ei!), afirmația poate fi infirmată, cel puțin parțial, având în vedere că la festivalul “FânFest” organizat aici vin anual câteva mii de turiști, fapt recunoscut chiar și de Gold Corporation (care susține pe site-ul său oficial că muzeul mineritului deschis de companie a atras într-un singur an 10.000 de turiști). Considerând cu circumspecția cuvenită aceste cifre, totuși nu trebuie să se renunțe la ideea reconversiei industriale și a dezvoltării turismului în zonă, fapt recomandat și de rezoluția Parlamentului European prin care se cere interzicerea mineritului pe bază de cianuri în Europa (despre care s-a discutat mai sus). Despre toate aceste argumente pro și contra, presa scrisă și vorbită s-a pronunțat pe larg, reflectând opiniile celor implicați în această campanie.

Punctul culminant al acestei campanii a fost atins la sfârșitul lunii ianuarie 2012, când în București au avut loc ample manifestații de stradă împotriva proiectului de exploatare minieră a Gold Corporation. *Formula As* a relatat pe larg în paginile sale despre aceste manifestații, publicând inclusiv îndemnul organizatorilor de a participa în 28 ianuarie la manifestațiile din cadrul campaniei Salvați Roșia Montană. Informații despre aceste manifestații se regăsesc și pe site-ul câtorva publicații de pe internet. Ulterior acestui moment,

Campania a continuat și s-a menținut la cote înalte și pe parcursul lunilor februarie-martie 2012.

Un moment inedit și surprinzător a fost reprezentat de emisiunea difuzată de TVR1 (canalul de televiziune care prezintă cel mai des clipurile publicitare ale Gold Corporation) în data de 23 februarie anul curent. Emisiunea cu titlul “Judecă Tu” s-a constituit într-o dezbatere pe tema exploatării miniere de la Roșia Montană și a găzduit reprezentanți ai ambelor tabere. Dezbateră moderată de Mihai Rădulescu și Ramona Avramescu a ieșit din tiparele obișnuite căpătând dimensiunile unui adevărat eveniment. Deși la emisiune nu au participat nici ministrul mediului (de atunci), Borbely Laszlo, și nici ministrul culturii, Kelemen Hunor, intervențiile participanților au transformat emisiunea într-un punct de referință al campaniei pentru Roșia Montană. Întrebarea pe care s-a axat emisiunea a fost “Ce reprezintă pentru dumneavoastră Roșia Montană?”, iar răspunsurile pro și contra s-au structurat într-o adevărată “radiografie” a acestui caz, fără de care nu se va mai putea vorbi despre Roșia. Au fost prezentate un interviu cu Sânziana Popa (fondatoarea revistei *Formula As*) și intervenții ale susținătorilor Roșiei Montane, și anume: Eugen David, președintele Asociației Alburnus Maior, Ștefania Simion (consilier juridic al Asociației Alburnus Maior), Ștefan Bălăci (vicepreședinte al asociației Arhitectură, Restaurare, Arheologie), Cosmin Popa (cercetător la Institutul de Istorie Nicolae Iorga). Pentru echidistanță, au fost prezentate și imagini cu localnici care “cer” locuri de muncă, precum și intervențiile contra pe care le-au avut Dragoș Tănase (președintele Gold Corporation), Marin Anton (secretar de stat la Ministerul Mediului), Vasile Timiș (secretar de stat la Ministerul Culturii).

Probabil unul dintre punctele forte ale emisiunii a fost acela că a dezvăluit o serie de afirmații false pe care le-a descoperit Ștefania Simion, în raportul Comisiei de Avizare Tehnică (CAT) de la Ministerul Mediului, comisie condusă chiar de Marin Anton, și în baza căruia ar trebui să se acorde avizul de mediu. Potrivit acestui raport “Pe Valea Cornei s-au observat construcții izolate care se suprapun pe amprenta iazului de decantare” (Raportul CAT citat în

Formula As nr. 1009, 2012: 19). Din nou se poate remarca bizareria logicii pe care se întemeiază această formulare a Comisiei. Pe lângă faptul că nu este vorba de construcții izolate, ci de 250 de case, două biserici și trei cimitire (!) (care ar urma pur și simplu să dispară dacă se amplasează acolo iazul de decantare) se poate observa că, potrivit acestei formulări, ar rezulta că aceste construcții existente acolo de câteva sute de ani, deci cu mult înainte de proiectatul iaz, se suprapun ele peste amprenta iazului și nu invers! O altă observație se referă la fauna din zonă. Potrivit acestui raport: “Nu au fost observate exemplare de animale sălbatice ... cu excepția unor cazuri izolate de veverițe” (Raportul CAT citat în *Formula As* nr. 1009, 2012: 19). Aceste formulări din raportul Comisiei de Avizare Tehnică și atitudinea secretarului de stat de la Ministerul Mediului, Marin Anton, l-au determinat pe Mircea Toma (directorul Agenției de Monitorizare a Presei “Active Watch”) să afirme: “Domnul Anton ilustrează foarte bine teoria manipulării. Ne aflăm în fața unui ministru al mediului care face elogiul cianurilor. Faptul că ascult un astfel de demnitar apărând o investiție care va distruge mediul, mă face să cred că trăiesc într-o lume cu totul străină de valorile europene” (*Formula As* nr. 1009, 2012: 19).

De asemenea, același Mircea Toma a sintetizat cel mai bine esența fenomenului Roșia Montană, când a spus că: “Roșia Montană este cel mai gigantic proiect de manipulare a opiniei publice din ultimii 20 de ani, cea mai impresionantă formă de control al conștiinței publice pe care a trăit-o România” (*Formula As* nr. 1009, 2012: 19).

Dezbaterea organizată la TVR1 este importantă și pentru consecințele sale. O primă consecință este aceea că emisiunea “Judecă Tu” a stârnit reacția a mii de oameni care și-au exprimat opinia cu privire la proiectul Roșia Montană și cu privire la profesionalismul moderatorului Mihai Rădulescu, apreciat pentru obiectivitatea și buna cunoaștere a subiectului dezbătut, dar și pentru curajul de care a dat dovadă realizând o astfel de emisiune. O altă consecință importantă a fost demisia secretarului de stat din Ministerul Culturii, Vasile Timiș, care se pare că nu a dorit să semneze descărcarea de

sarcină arheologică de la Roșia Montană. În fine, o altă consecință este și aceea că o sută de ONG-uri au cerut demiterea lui Marin Anton (secretarul de stat de la Ministerul Mediului). În scrisoarea adresată primului-ministru (încă la acea vreme) Mihai Răzvan Ungureanu, la începutul lui martie 2012, se arată: "... d-l Anton, în calitate sa de președinte al CAT, a afirmat că cianurile nu reprezintă niciun pericol și, în consecință, proiectul propus de RMGC (Roșia Montană Gold Corporation) nu pune, per ansamblu, niciun fel de probleme pentru mediu sau pentru sănătatea oamenilor. Confruntat cu cifre concrete, referitoare la cantitatea enormă de acid cianhidric emis în aer, d-l Anton și-a dovedit incompetența, atât prin aiuritoarea afirmație că emisiile de acid cianhidric nu reprezintă o problemă de mediu, cât și prin necunoașterea conținutului menționat, pe care ar fi trebuit să-l evalueze. Așadar, d-l Anton, ca reprezentant al autorităților, nu ia în seamă cifrele relevante și îngrijorătoare pe care chiar compania RMGC le pune la dispoziție, considerând proiectul mai puțin problematic decât afirmă titularul însuși!" (*Formula As* nr. 1009, 2012: 19).

Campania pentru Salvarea Roșiei Montane a mai făcut un pas înainte odată cu reafirmarea sprijinului de care se bucură din partea organizațiilor de mediu din Ungaria. *Formula As* a publicat un fragment din Proclamația Verzilor, adoptată la Congresul Național al Organizațiilor de Mediu și Protecția Naturii din Ungaria, desfășurat între 15-18 martie 2012, la Kiskunhalas. Organizațiile de mediu se opun ferm demarării proiectului de la Roșia Montană subliniind consecințele devastatoare asupra mediului. "După 12 ani de la catastrofa de la Baia Mare este inacceptabil ca la Roșia Montană să se pregătească deschiderea celei mai mari cariere pentru extragerea aurului, bazată pe tehnologia cu cianuri, din Europa. ... Proiectul propus de RMGC este deosebit de dăunător din punct de vedere al poluării și distrugerilor, implicând riscuri cu un grad mult prea ridicat. Ar fi exploatați, și, practic, eliminați patru munți din jurul localității, lăsând în urmă cratere cu suprafețe de sute de hectare. În cadrul exploatării, se vor acumula peste 215 milioane de tone de deșeuri contaminate cu metale grele și cianuri, care ar fi stocate într-o

vale, în spatele unui baraj de piatră, de 185 metri înălțime. Pe o suprafață de 360 de hectare se formează un iaz de decantare, care nu va fi impermeabilizat. Deșeurile astfel depozitate vor polua apele de suprafață și pânza freatică. În cazul unei avarii a barajului, deșeurile periculoase pot produce poluări catastrofale ce ar afecta și Ungaria. În consecință, proiectul minier de la Roșia Montană este inacceptabil. Tehnologia bazată pe cianuri – conform recomandării Parlamentului European – trebuie interzisă pe întreg teritoriul Uniunii Europene” (*Formula As nr. 1012, 2012: 2*).

În prezent, campania pentru salvarea Roșiei Montane continuă, reprezentanții organizațiilor de mediu, Asociația Alburnus Maior și de altfel toți cei implicați în această campanie, îndreptându-și atenția (și speranța) către noul guvern, care poate va opri acest proiect pentru totdeauna. Fără a-și fi atins scopul, campania a făcut totuși pași destul de importanți pentru salvarea patrimoniului natural și arheologic de la Roșia Montană amenințat cu dispariția de proiectul minier al Gold Corporation. Dincolo de toate argumentele pro sau contra acestui proiect, un fapt rămâne sigur și este cu neputință de tăgăduit, și anume, impactul asupra mediului și asupra vestigiilor arheologice este cu mult mai mare decât eventualele avantaje (teoretice) ale exploatării, implicând distrugerea a 4 dealuri muntoase (prin decopertare), a unei biodiversități bogate care ar trebui în fapt protejate, a galeriilor romane vechi de 2000 de ani, a două biserici, trei cimitire și 250 de locuințe și defrișarea a 250 ha de pădure cu tot cu floră și faună.

Probabil cel mai potrivit mod de a încheia articolul de față este prezentarea unui fragment din analiza unui economist cunoscut și apreciat din Canada, academicianul Yvan Allaire, membru al “Royal Society of Canada”. Yvan Allaire subliniază faptul că în țările în curs de dezvoltare, resursele naturale acționează ca un “magnet” pentru firmele străine “în căutare de materii prime ieftine”, iar contractele negociate cu aceste firme “sfârșesc prin a aduce puține beneficii reale și durabile țărilor respective, dar îmbogățesc din plin companiile străine. Daunele colaterale aduse mediului, deteriorarea stării de sănătate a angajaților, precum și dislocarea comunităților din

proximitatea exploatării sunt negate, minimizezate, contestate prin campanii de relații publice ... În țările dezvoltate, bogate în materii prime, cum sunt Canada și Australia, proiecte controversate pentru efectele lor asupra mediului natural și social sunt blocate în mod regulat, neluându-se în considerare eventualele beneficii economice”. Referitor la proiectul Roșia Montană pe care îl ia în discuție, Yvan Allaire atrage atenția că exploatarea minieră “va transforma o mare zonă geografică într-un veritabil peisaj lunar. În plus, o moștenire străveche, a unei civilizații timpurii, un adevărat certificat de naștere daco-roman al poporului român, este în primejdie de a dispărea. În multe țări, aceste fapte singure ar fi suficiente pentru respingerea proiectului!” (*Formula As* nr. 1018, 2012: 2). Acest ultim argument adus în favoarea salvării Roșiei Montane, prezentat în formularea reputatului economist canadian, ar putea fi totodată și concluzia raportului final al Comisiei de Avizare Tehnică din Ministerul Mediului cu privire la proiectul de exploatare minieră de la Roșia Montană.

Referințe

- AFP, 2011, <http://www.ziare.com/rosia-montana/gold-corporation>, accesat 3.05.2012.
- Bocan, Ionuț, Rezumat Teză de Doctorat “*Ceramica din Necropolele de la Alburnus Maior*”, p. 1-3, <http://www.unibuc.ro/studies/Doctorate2011Noiembrie/Bocan%20Ionut%20%20Ceramica%20din%20necropolele%20de%20la%20Alburnus%20Maior/Rezumat.pdf>.
- Coman, Mihai, *Introducere în sistemul mass-media*, 1999, citat în *Educația informală și mass-media*, autori coordonatori Gheorghe Bunescu, Elisabeta Negreanu, București, 2005.
<http://www.ise.ro/LinkClick.aspx?fileticket=BBV114jY YEQ%3D&tabid=135&mid=474>, accesat 5.04.2012.

Conference Proceedings – Galați, 20th – 21st of April 2012
Year IV, No. 4, Vol. II - 2012

- Comunicare instituțională și comunicare prin mass-media, suport de curs, pp. 18-19, promep.softwin.ro/promepforum/.../1225, accesat 5.04. 2012.*
- Directive 2006/21/EC of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:102:0015:0033:en:PDF>, accesat 5.05.2012.
- Formula As nr. 1000 (50), decembrie 2011, p. 2.*
- Formula As nr. 1000 (50), decembrie 2011, p. 3.*
- Formula As nr. 1009, (9), martie 2012, p. 19.*
- Formula As nr. 1012 (12), martie 2012, p. 2.*
- Formula As nr. 1018 (18), mai 2012, p. 2.*
- Găzdac, Cristian, *Monetary Circulation in Dacia and the Provinces from the Middle and Lower Danube*, 2010, p. 51, books.google.com, accesat 19.04. 2012.
- Groundwater Daughter Directive 2006/118/EC, http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/groundwater/policy/current_framework/new_directive_en.htm, accesat 4.05. 2012.
- Groundwater Directive 80/68/EEC, <http://www.defra.gov.uk/environment/quality/water>, accesat 4.05. 2012.
- <http://ovidiuзара.wordpress.com/2011/12/page/2>.
- <http://rosiamontana.org/> accesat 3.05.2012.
- <http://www.business24.ro/articole/cianura+rosia+montana>, accesat 3.05. 2012.
- <http://www.descopera.ro/cultura/5690095-intre-a-fi-si-a-nu-fi-rosia-montana>, accesat 19.04.2012.
- http://www.faracianura.ro/punct_vedere_final.pdf, accesat 6.05.2012.
- <http://www.mediafax.ro/social>, accesat 6.05.2012.
- Mureșan, Raul C., „Opinii”, <http://www.ziare.com/rosia-montana/gold-corporation/cazul-rosia-montana-opinii-1122186>, accesat 3.05. 2012.

Conference Proceedings - Galați, 20th - 21st of April 2012
Year IV, No. 4, Vol. II - 2012

Piso, Ioan, "Punct de vedere asupra cercetărilor de la Roșia Montană" prezentat Academiei Române, 2003, pp. 1-3, www.acad.ro/rosia_montana/doc_pv/pv_piso.doc, accesat 3.05. 2012.

Water Framework Directive 2000/60/EC, http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/groundwater/policy/current_framework/new_directive_en.htm, accesat 4.05. 2012.

THE APPLICATION OF THE PRINCIPLE OF ELIGIBILITY IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA

Natalia SAITARLI *

Abstract

As the real existence of the society is based on a structure and political democratic governance there should be respected certain basic rules or principles. In a law state, the local public governance, is carried out on the basis of the following principles: local autonomy, eligibility, decentralization of public services and consulting the citizens on the issues of special interest.

Namely the principle of eligibility confers the local democracy its dimension signifying the society transition to a qualitatively new stage, which meets the requirements of the rule of law.

As long as the Constitution states a principle it shall be strictly respected, first by those who have adopted it, and second by those who have to enforce it and, not least, by all citizens.

Keywords: *democracy, principle of eligibility, electorate, mayor, local councilors*

Orice stat își organizează un sistem propriu de administrație publică. Cu toate acestea, în mod tradițional, în acest sistem intră: autorități centrale de competență generală și specială și autorități locale, organizate în unitățile administrativ-teritoriale.

După cum menționează prof. I. Alexandru, în fiecare țară și în fiecare moment al istoriei, regimul administrativ este rezultatul unei serii de cauze, în cea mai mare parte exterioare lui: el reflectă regimul politic, economic, social al poporului în care el se aplică. Fără îndoială, orice sistem administrativ are în el o anumită parte de

* Ph.D Student, Lecturer, Faculty of Law and Public Administration,
„B.P.Hasdeu” State University Cahul, Moldova, email: saitarli@gmail.com

moștenire, de tradiție, care îi este inerentă, de aceea nu trebuie să uităm să îl analizăm în funcție de timpul și mediul în care există și din care a ieșit.¹

La fel și Republica Moldova, după dobândirea independenței (la 27.08.1991), ca stat suveran și independent, unitar și indivizibil, și-a instituit propriul sistem de administrație publică, luând în considerație tradițiile istorice și cerințele actuale față de o administrație modernă. În acest sistem au fost incluse autorități noi care nu au existat în sistemul sovietic, cum ar fi: instituția Președintelui Republicii și instituția primarului. Sovietul Miniștrilor a fost înlocuit cu Guvernul, iar sovietele locale cu consiliile locale.

Una din întrebările cele mai controversate din literatura de specialitate la acest capitol, în opinia prof. Maria Orlov, este: autoritățile publice locale autonome și descentralizate, alese de corpul electoral, sunt organe de stat sau nestatale, o dată ce este cert că ele participă într-o formă sau alta la realizarea funcției executive a statului. Cea mai simplă deosebire dintre organele statale și cele nestatale, menționează autoarea, este că primele sunt înființate de către stat în scopul realizării funcțiilor sale, pe când cele nestatale nu sunt înființate de către stat, dar pot contribui la realizarea anumitor funcții ale statului². În aceeași ordine de idei, prof. Alexandru Negoită, definind noțiunea de administrație publică, menționează că aceasta este mai largă decât noțiunea administrației de stat pentru că o cuprinde pe aceasta dar include și administrația locală care privește direct anumite dezmembărăminte ale statului cum sunt comunele, orașele și județele, precum și organizații de stat distincte cum sunt regiile autonome, instituțiile social-culturale ș. a.³ La rândul său, prof. Aurel Sîmboteanu menționează că administrația publică locală este o parte componentă a oricărui sistem național de administrație publică, constituit din autorități distincte de organele de stat. Niciun

¹ Ioan Alexandru, *Administrația publică*, București, 1999, p. 70.

² Orlov M., Belecciu Ș., *Drept administrativ*, Chișinău, 2005, p. 60.

³ Alexandru Negoită, *Drept administrativ*, Galați, 1998, p. 6.

stat nu este singurul gestionar al serviciilor publice. O parte din ele sunt luate sub gestiunea colectivităților locale⁴.

După cum vedem, toți acești autori sunt de părerea că autoritățile publice locale fac parte din sistemul național de administrare publică, chiar dacă au anumite trăsături specifice de organizare și funcționare prin care se deosebesc de autoritățile centrale ale statului. Împărtășim pe deplin și noi acest punct de vedere.

În același timp, în literatura de specialitate întâlnim și astfel de opinii: colectivitățile locale (într-un sens restrâns) ca autorități administrative destinate să administreze interesele publice locale ale acestora constituie autoritățile publice reprezentative locale⁵. Astfel, în virtutea principiilor autonomiei locale și a descentralizării serviciilor publice, autoritățile publice locale nu se prezintă ca autorități ale statului care să exercite prerogativele sale, atribuțiile lor constau în administrarea treburilor unităților administrativ-teritoriale⁶.

Un răspuns argumentat și fără echivoc la această întrebare ne dă Prof. Tudor Drăganu, care trage următoarea concluzie: „faptul că organele administrative descentralizate sunt alese de corpul electoral și se bucură de o autonomie mai mult sau mai puțin largă nu le lipsește de caracterul lor etatic, pentru că, oricât de larg ar fi realizată descentralizarea într-un stat, organele locale continuă să exercite atribuții legate de funcțiile fundamentale ale statului. Aceste organe, spune în continuare autorul, nu numai că acționează în temeiul și în limitele unei împuterniciri conferite lor prin lege, dar ele sunt abilitate să emită pe cale unilaterală în anumite domenii acte obligatorii, susceptibile de a fi sancționate prin constrângerea de stat. Asemenea activități, însă, nu sunt desfășurate în temeiul unei puteri

⁴ Simboteanu A., *Teoria administrației publice*, Chișinău, 2008, p. 78.

⁵ Buzatu L., Rusu G., *Particularitățile și direcțiile de performare în managementul administrației locale*, Chișinău, 2007, p. 51 .

⁶ Popa V., Chiriac L, *Ghidul primarului*, Chișinău, 2004, p. 94.

proprii, ci numai în măsura și în limitele în care sunt autorizate prin lege”⁷.

După cum am menționat mai sus, la organizarea și funcționarea APL întâlnim anumite trăsături specifice. Una din aceste trăsături se manifestă prin principiul eligibilității autorităților publice locale, principiu care vine să-l completeze pe cel al autonomiei și descentralizării serviciilor publice de interes local. Autonomia locală va avea un conținut adecvat intereselor colectivității locale numai în cazul când va fi realizată de autorități publice reprezentative, alese pe cale democratică de către membrii acestei colectivități. Consacrat în art.109 al Constituției Republicii Moldova, principiul eligibilității autorităților publice locale capătă o importanță fundamentală în realizarea valorilor democratice la nivel regional, reprezentând un pas important pe calea consolidării statului de drept și o garanție constituțională a realizării acestui principiu.

În afară de Constituție, principiul eligibilității APL este consacrat într-un șir de acte normative, cum ar fi: Codul electoral (CE al RM, în continuare), adoptat la 21.11.1997 și Legea cu privire la administrația publică locală⁸. Aceste prevederi au menirea de a transpune în practică principiul eligibilității APL. Astfel, CE al RM în titlul V, consacrat alegerilor locale, stabilește în detalii mecanismul și procedura de realizare a acestui principiu.

Făcând o analiză a actelor normative sus-menționate la capitolul eligibilitatea APL, putem să observăm că în Republica Moldova, consiliile locale și primarii se aleg prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat.

Cu regret, capitolul consacrat alegerilor locale, în art. 119 din CE al RM, prevede doar termenul pentru care sunt aleși consilierii și primarul “pentru un mandat de 4 ani”, fără a indica modalitățile de

⁷ Tudor Draganu, *Drept constituțional și instituții politice*, tratat elementar, București, 1998, vol. 2, p. 12.

⁸ Codul electoral al RM nr. 1381 din 21.11.1997, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.81/667 din 08.12.1997, Legea cu privire la administrația publică locală nr. 436-XVI din 28.12.2006, M.O. Nr. 32-35, art nr. 116 din 09.03.2007.

desemnare a candidaților, pe care le găsim într-un alt capitol, special, dedicat desemnării candidaților pentru toate tipurile de scrutin (art. 41, CE al RM).

Deși Republica Moldova are un Cod electoral care, după cum am menționat mai sus, conține un compartiment consacrat alegerilor locale, acesta se referă doar la funcțiile alese prin scrutin electoral, pe când modalitățile de alegere a președinților, vicepreședinților consiliilor și a viceprimarilor sunt consacrate în art. 26 alin. 5 și art. 49 alin. 1, 3 din Legea privind administrația publică locală, nr. 436-XVI/2006.

Pentru a fi ales consilier ori primar, candidatul în alegeri trebuie să respecte anumite condiții. În Republica Moldova, condițiile înaintate față de candidatul la funcția de primar sunt prevăzute doar în CE al RM, art. 124. Considerăm că ar fi bine ca condițiile respective să fie prevăzute și în Constituție, pentru a-i da o mai mare amploare guvernării locale.

În sensul larg al cuvântului, principiul eligibilității ca instrument al realizării dreptului fundamental al cetățeanului – dreptul de vot - include atât dreptul de a alege cât și dreptul de a fi ales. Ne vom opri în continuare la condițiile pe care trebuie să le întrunească persoana în ambele calități. Astfel, condițiile de eligibilitate sunt următoarele:

A) *Au calitatea de alegător*, potrivit art. 11 din CE al RM, cetățenii care au împlinit 18 ani, inclusiv cei care împlinesc această vârstă în ziua alegerilor obțin dreptul de a alege.

N-au dreptul să participe la alegerile locale (CE al RM, art. 124):

- a) militarii care își satisfac serviciul militar în termen;
- b) alegătorii care nu domiciliază în unitatea administrativ-teritorială respectivă.

Mai sunt prevăzute unele restricții la dreptul de vot și în art. 13 din CE al RM. Astfel: “Nu au dreptul de a alege persoanele:

- a) care nu întrunesc condițiile prevăzute la art.11, adică nu au împliniți 18 ani;

b) care sunt recunoscute incapabile prin hotărâre definitivă a instanței de judecată.

Pentru o mai bună claritate, considerăm că, în legislația Republicii Moldova, toate aceste restricții ale dreptului de vot, ar fi bine să se regăsească în același loc, sau dacă se repetă, cum este cazul preluării unor norme din Constituție, atunci să nu difere după conținut.

B) *Dreptul de a fi ales*. Conform art. 124 alin. 1 și 2 din CE al RM: “au dreptul de a fi aleși consilieri în consiliile locale cetățenii Republicii Moldova cu drept de vot, care au împlinit, inclusiv în ziua alegerilor, vârsta de 18 ani. Au dreptul de a fi aleși primari cetățenii Republicii Moldova cu drept de vot care au împlinit, inclusiv în ziua alegerilor, vârsta de 25 de ani”.

Legea privind alegerile locale RM din 1993 stipula cenzul de vârstă pentru consilieri de 21 ani, iar pentru primari de 25 ani. În opinia noastră, pentru funcția de consilier local era oportun de a menține limită de vârstă de 21 ani, pentru ca un tânăr care dorește să devină consilier să reușească să termine, cel puțin, studiile profesionale.

La rândul său, legislația noastră prevede și restricții pentru viitorul consilier sau primar. Astfel, art. 13, alin. 2 și 3, din CE al RM, consacră următoarele condiții generale: “Nu pot fi aleși:

- a) militarii cu serviciul în termen;
- b) persoanele menționate la alin.(1), adică cele care nu au 18 ani;
- c) persoanele care sunt condamnate la închisoare (privațiune de libertate) prin hotărâre judecătorească definitivă și își ispășesc pedeapsa în instituții penitenciare, precum și persoanele care au antecedente penale nestinse pentru infracțiuni săvârșite cu intenție;
- d) persoanele private de dreptul de a ocupa funcții de răspundere prin hotărâre judecătorească definitivă.

Cetățenii Republicii Moldova care, în virtutea funcției pe care o dețin, nu au dreptul să fie membri ai partidelor sau ai altor organizații social-politice, precum și persoanele cu înaltă funcție de răspundere al căror mod de numire sau de alegere este reglementat

de Constituția Republicii Moldova și/sau de legile organice, din momentul înregistrării lor în calitate de concurenți electorali, își suspendă activitatea în funcția pe care o dețin”.

Considerăm că, pe lângă aceste condiții și restricții generale, pentru orice funcție eligibilă, de nivel național și local, ar fi bine să le găsim în același loc în Codul electoral și pe cele speciale, atât cu referire la dreptul de a alege, cât și la dreptul de a fi ales.

Discutabil este și faptul că, la funcția de consilier sau primar, potrivit art. 124, alin. 2, lit. c) din CE al RM poate candida și persoana *cu antecedente penale stinse*, condamnată anterior pentru infracțiuni săvârșite cu intenție. O astfel de loialitate față de persoanele condamnate anterior nu observăm, spre exemplu, în legislația română. Împărtășim părerea, potrivit căreia, persoana care reprezintă statul sau colectivitatea locală trebuie să aibă o reputație impecabilă. Considerăm că persoanele condamnate pentru infracțiuni săvârșite cu vinovăție să nu fie aleasă în funcție de consilier sau primar, chiar dacă “antecedentele penale sunt stinse”.

C) *Domiciliul*. Altă condiție de eligibilitate este domiciliul. În Republica Moldova, din analiza art. 123 și 124 din Codul electoral, putem observa că doar alegătorii sunt obligați să aibă domiciliul în unitatea administrativ-teritorială unde votează, pe când, pentru acei care doresc să fie aleși, această condiție specială nu este prevăzută de legislația în vigoare.

Drept consecință, la ultimele alegeri locale, din anul 2011 au candidat mai multe persoane care aveau domiciliul în altă unitate administrativ-teritorială decât în cea în care și-au depus candidatura la funcția de primar sau consilier local, de asemenea și persoane cu cetățenie dublă, care în ultimii 5-10 ani au locuit în alt stat. Considerăm ca aceste persoane nu cunosc pe deplin problemele unității administrativ-teritoriale, deși, activând peste hotare, majoritatea din ei au afaceri în țară. În această ordine de idei, credem că și în legislația Republicii Moldova ar fi oportun de introdus condiția potrivit căreia candidații la funcțiile eligibile din APL să aibă domiciliul pe teritoriul unității administrativ-teritoriale respective.

Din cele analizate mai sus putem să tragem următoarea concluzie: principiul eligibilității este strâns legat și implică realizarea unui drept fundamental – dreptul de vot. Acesta din urmă exprimă esența și legitimitatea oricărei puteri, deoarece alegerile au un caracter multifuncțional, care permit alegătorului să-și exprime dreptul de a participa la administrarea treburilor publice locale prin intermediul reprezentanților aleși și să participe nemijlocit la viața social-politică a colectivităților locale.

Participarea cetățenilor la acțiunile electorale, menționează prof. V Juc, este cea mai răspândită formă de comportament politic, constituind pentru mulți cetățeni unica modalitate de participare în viața politică. Sistemul electoral este factorul care determină, influențează și stabilește acele limite și posibilități de participare politică a alegătorilor în viața politică în timpul alegerilor. Interesele alegătorilor și posibilitățile lor de participare în viața politică depind în mod direct de sistemul electoral, care nu este altceva decât un domeniu vast ce cuprinde mai multe aspecte, începând cu prevederile constituționale și terminând cu aspectele practice ale activității politice⁹.

Pentru ca acțiunile autorităților alese să fie eficiente și să producă efecte juridice, menționează prof. Mircea Preda, acestea trebuie recunoscute de stat – în calitatea sa de reprezentant al întregii națiuni. În virtutea recunoașterii lor de către stat, recunoaștere care este condiționată de valabilitatea scrutinului electoral, primării, consiliile locale și raionale sunt încadrate în originea juridică a statului, acțiunile lor fiind considerate a fi în conformitate cu legea. Prin acest demers, se îmbină interesele generale ale națiunii, reprezentate de stat, cu cele ale colectivităților componente ale națiunii – reprezentate de autoritățile alese - statul având tot interesul ca treburile locale să fie rezolvate în condiții cât mai bune, contribuind, astfel, la realizarea intereselor generale ale statului ¹⁰.

⁹ Juc V., *Alegătorii și sistemul electoral: limitele și posibilitățile participării politice*, Materiale ale conferinței teoretico-științifice internaționale, Chișinău, 2003, p. 194.

¹⁰ Preda M., *Tratat elementar de drept administrativ român*, București, 1999, p. 434.

Principiul eligibilității conferă democrației locale dimensiune și sens, semnificând trecerea societății la o treaptă calitativ nouă, care corespunde exigențelor unui stat de drept.

Drept concluzie putem spunem că, atâta timp cât Constituția declară un anumit principiu, el trebuie să fie respectat cu strictețe, în primul rând, de cei care l-au adoptat, în al doilea rând de cei care sunt obligați să-l pună în executare și, nu în ultimul rând, de toți cetățenii.

Bibliografie

- Ioan Alexandru, *Administrația publică*, București, 1999.
- Orlov Maria, Belecciu Ștefan, *Drept administrativ*, Chișinău, 2005.
- Negoită Alexandru, *Drept administrativ*, Galați, 1998.
- Sîmboteanu Aurel, *Teoria administrației publice*, Chișinău, 2008.
- Buzatu Leonid, Rusu Grigore, *Particularitățile și direcțiile de performare în managementul administrației locale*, Chișinău, 2007.
- Popa Victor, Chiriac Liubomir, Mocanu Victor, *Ghidul primarului*, Chișinău, 2005.
- Draganu Tudor, *Drept constituțional și instituții politice, tratat elementar*, București, 1998, vol. 2.
- Codul electoral al RM nr. 1381 din 21.11.1997, Monitorul Oficial al R. Moldova nr. 81/667 din 08.12.1997.
- Legea cu privire la administrația publică locală nr. 436-XVI din 28.12.2006, Monitorul Oficial al R. Moldova nr. 32-35, art Nr: 116 din 09.03.2007.
- Juc Victor, *Alegătorii și sistemul electoral: limitele și posibilitățile participării politice*, Materiale ale conferinței teoretico-științifice internaționale, Chișinău, 2003.
- Preda Mircea, *Tratat elementar de drept administrativ român*, București, 1999.

Conference Proceedings - Galați, 20th - 21st of April 2012
Year IV, No. 4, Vol. II - 2012

THE RIGHT TO A GOOD ADMINISTRATION IN THE LIGHT OF EU CHARTER OF FUNDAMENTAL RIGHTS

Elisabeta SLABU *

Abstract

The Court of Justice of EU showed over the years that human rights are already principles of the communitary right. The european citizen has the advantage of having a minimum protection level of his fundamental rights because beside the rights which are written in the National Constitution of Human Rights in the EU Charter of Fundamental Rights are also included new rights such as workers' social rights, the protection of personal data, bioethics and the right to a good administration.

The right to a good administration, foreseen in the art.41 from the EU Charter of Fundamental Rights must be analized in connection with all the other principles of communitary right , taking into consideration that the right of EU must be seen as "a new legal order" and must be applied directly into the National Legal Systems.

The most important aspect which must be taken into consideration is the way in which the State, through its authorities and institutions, gives substance and value to the legal rules which it establishes.

Will the right to a good administration in Romania be feasible or will it remain just a recognized principle not applied in the reality of social life?

The Constitutional Bases exist but they are not enough for the elements of this fundamental right to be accomplished. It needs another mentality, respect for all citizens, public, coherent strategies and a real will to change in good the administration (from both activity and its organs point of view).

The Ministers' Committee from the Europe Council has defined the good administration as a component of a good government and has underlined that the legal solutions are not enough but the quality and the administration of structures, the efficiency and efficacy of the adjustment to

* Ph.D Student, Email: slabuelisabeta@yahoo.com

the essential needs of society, so that the right to a good administration should be respected.

Keywords: *administration, good government, UE Charter of Fundamental Rights*

1. Scurtă privire asupra evoluției conceptului de “bună administrare” la nivel european

Primele elemente ale acestui concept pot fi identificate chiar în “Declarația drepturilor omului și cetățeanului” din 26 august 1789, care, în art. 15, prevedea că “societatea are dreptul să ceară socoteală oricărui agent public despre administrarea sa...”. Deci, inițial acest drept s-a manifestat pe plan național. Fiecare stat democratic are prevăzute în sistemul de drept reguli privind modalitatea în care cetățenii interacționează cu instituțiile și autoritățile publice. Constituția Spaniei din 1978 și Constituția Poloniei din 1997 conțin dispoziții privind buna administrare, de exemplu.

În octombrie 1999, când s-au pus în discuție metodele și instituțiile care să redacteze Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, Mediatorul European a propus ca în Cartă să fie menționat “dreptul cetățenilor la calitatea prestațiilor realizate de administrație”, afirmând chiar că secolul XXI va trebui să fie *secolul bunei administrații* (Ioan Alexandru, 2005). În consecință, “dreptul la o bună administrare” apare mai întâi în **art. 41 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene**, adoptată la Summit-ul de la Nisa în decembrie 2000. Tratatul privind instituirea unei Constituții pentru UE a preluat această Cartă și în art. II-101 prevedea că “*orice persoană are dreptul de a beneficia de un tratament imparțial, echitabil și într-un termen rezonabil din partea instituțiilor, organismelor și agențiilor UE în ceea ce privește problemele sale*”.

De asemenea, Consiliul European a adoptat mai multe documente privind autoritățile administrative din statele membre,

care s-au finalizat cu **Recomandarea CM/Rec (2007)7 a Consiliului de Miniștri**, a cărei anexă cuprinde **Codul bunei administrații**.

Așadar, dreptul la o bună administrare se manifestă pe două paliere diferite (Emanuel Albu, 2007, a), în raport cu nivelul instituțiilor sau organismelor care desfășoară activități de realizare a drepturilor și intereselor legitime ale particularilor. Astfel, la nivel european, cetățenii sau rezidenții statelor membre ale Uniunii Europene beneficiază de dreptul la bună administrare în raporturile cu instituțiile și organele Uniunii Europene, conform **art. 41 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene**. În strânsă legătură cu dreptul la bună administrare Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene prevede în **art. 43** dreptul fiecărui cetățean al UE sau al oricărei persoane fizice sau juridice rezidente sau având sediul pe teritoriul oricărui stat membru al UE, de a sesiza Ombudsmanul / Mediatorul European în caz de proastă administrație în activitatea instituțiilor sau organelor comunitare, cu excepția Curții de Justiție a Uniunii Europene și a Tribunalului de Primă Instanță, în ceea ce privește atribuțiile lor jurisdicționale. De asemenea, în **art. 44** este prevăzut dreptul de petiționare pe care îl are orice persoană fizică sau juridică care are reședința sau sediul social într-un stat membru al Uniunii Europene. În plus, în septembrie 2001, Parlamentul European a aprobat **Codul european al bunei conduite administrative**, care stabilește standardele ce trebuie respectate de către instituțiile și organele Uniunii Europene și de către angajații acestora. Pe de altă parte, la nivel național se aplică în mod direct legislația Uniunii Europene, ceea ce înseamnă că normele comunitare obligatorii, care sunt suficient de clare, precise și necondiționate, pot fi invocate direct în fața instanțelor naționale (Paul Craig, Gráinne de Búrca, 2009). În plus, **art. 51** al Cartei prevede că “dispozițiile prezentei carte se adresează instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor Uniunii, cu respectarea principiului subsidiarității, precum și statelor membre numai în cazul în care acestea pun în aplicare dreptul Uniunii. Prin urmare, acestea respectă drepturile și principiile și promovează aplicarea lor în conformitate cu atribuțiile pe care le au în acest sens și cu respectarea limitelor

competențelor conferite Uniunii de tratate”. Ținând cont de faptul că și jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene în ceea ce privește compatibilitatea acțiunilor statelor membre ale Uniunii Europene cu drepturile fundamentale este consecventă în a susține drepturile omului ca principii ale dreptului comunitar, putem susține faptul că drepturile fundamentale reglementate prin CDFUE sunt direct aplicabile în dreptul național (Paul Craig, Gráinne de Búrca, 2009).

La cele precizate mai sus se adaugă faptul că dreptul la bună administrare trebuie recunoscut conform Recomandării CM/Rec (2007)7 a Consiliului de Miniștri, el fiind aplicabil tuturor cetățenilor celor 47 de state membre ale Consiliului Europei, în raporturile cu instituțiile și organismele administrative din statele ai căror cetățeni sau rezidenți sunt.

De fapt, un rol important în recunoașterea și apărarea dreptului la bună administrație îl au, la nivelul Uniunii Europene, Curtea de Justiție a Uniunii Europene și Mediatorul European, iar la nivelul Consiliului Europei, Curtea Europeană a Drepturilor Omului. Jurisprudența celor două jurisdicții europene s-a întemeiat în multe cauze pe dreptul la bună administrare și principiile bunei administrări, cu mult înainte ca acest drept să fie și menționat expres în texte legale distincte ale celor două entități europene.

2. Natura juridică a dreptului la o bună administrare și conținutul acestui drept

Dreptul la bună administrare este o instituție juridică complexă (Emanuel Albu, 2007, b), având atât elementele unui **drept fundamental** cât și caracteristicile unui **principiu de drept** (Gheorghe Iancu, 2007).

Acest drept se fundamentează pe însăși existența Uniunii Europene, înțelesă ca o comunitate de drept ale cărei trăsături caracteristice au fost dezvoltate de jurisprudența CJUE. Una din aceste trăsături o reprezintă “buna administrare” și a fost evidențiată de către CJUE cu mult timp înainte de a fi aprobată CDFUE. Jurisprudența CJUE este cea care a consacrat “buna administrare” ca principiu de drept, ca și obligația de motivare a deciziilor (Paul Craig, Gráinne de Búrca, 2009). Dreptul la o bună administrare trebuie privit ca o sumă de obligații pe care Uniunea Europeană le are față de cetățenii statelor membre, atât în ceea ce privește acțiunile și inacțiunile instituțiilor sau organismelor sale cât și în ceea ce privește acțiunile și inacțiunile angajaților din cadrul acestora.

Trebuie menționat, de asemenea, faptul că noțiunea de bună administrare are la bază principiul legalității, conform căruia autoritățile administrative trebuie să acționeze în baza și în limitele stabilite de lege. Privit ca drept procedural, acesta servește ca o modalitate de apărare a legii în procedurile administrative și în fața instanțelor judecătorești (Klara Kańska, 2004).

De altfel, dreptul la o bună administrare cuprinde o multitudine de obligații pe care statul le are în legătură cu organizarea administrației publice dar și în legătură cu garantarea eficacității și conformității cu dreptul a activității administrației publice, pe de altă parte (Emanuel Albu, 2007, b).

Conținutul acestui drept complex cuprinde:

Dreptul persoanei de a fi ascultată înainte de luarea unor măsuri individuale care ar putea să-i influențeze negativ situația;

Dreptul de acces al fiecărei persoane la propriul dosar, respectându-se interesele legitime legate de confidențialitate, secret profesional și cel de afaceri;

Obligația administrației de a-și motiva decizia luată;

Dreptul persoanei vătămate de o structură europeană de a fi despăgubită conform principiilor generale comune din legislația statelor membre;

Dreptul persoanei de a se adresa instituțiilor europene într-una din limbile tratatului;

Dreptul persoanei de a primi răspuns într-una din limbile tratatului.

După cum se observă, dreptul conține atât reguli substanțiale (dreptul persoanei de a fi ascultată, de a avea acces la propriul dosar, de a fi despăgubită) cât și procedurale (obligația administrației de a-și motiva deciziile, dreptul de adresare în una din limbile tratatului și de a primi răspuns în acea limbă etc.).

Ele sunt preluate în **Codul european al bunei conduite administrative**, care conține atât principii generale (principiul legalității, principiul egalității de tratament, principiul proporționalității) cât și principii procedurale (principiul audierii, principiul motivării deciziei, regula indicării posibilei căi de atac a deciziei etc.) privind activitatea administrativă (Ioan Alexandru, Mihaela Cărăușan, Sorin Bucur, 2009).

3. Buna administrare - drept fundamental al cetățenilor europeni. Influența Ombudsmanului European în recunoașterea și aplicarea dreptului la o bună administrare

Caracterul obligatoriu al dispozițiilor Cartei drepturilor fundamentale a Uniunii Europene subliniază încă o dată faptul că **dreptul la bună administrare** (prevăzut în art. 41 al Cartei) **a devenit unul din drepturile fundamentale ale cetățenilor Uniunii Europene** (Mircea Duțu, Andrei Duțu, 2010).

De asemenea, Codul bunei conduite administrative, adoptat de Parlamentul European la 6 septembrie 2001, la propunerea

Mediatorului European, cuprinde reguli și principii pe care instituțiile comunitare trebuie să le respecte în raporturile cu cetățenii europeni. Însă, mulțumită colaborării Mediatorului European cu mediatorii naționali sau cu organele similare din țările membre ale UE, aceste principii se aplică în întreaga Uniune Europeană. Acest lucru este argumentat și dovedit prin faptul că, dacă prin drept administrativ european am înțelege doar dreptul care guvernează organizarea și funcționarea instituțiilor Uniunii Europene, ne-am limita la viziunea clasică a organizației internaționale, pe când actele Uniunii Europene sunt de aplicabilitate directă în dreptul intern al statelor membre (Ioan Alexandru, 2005). Având în vedere faptul că se tinde spre crearea unui Spațiu administrativ european, statele membre ale Uniunii Europene trebuie să implementeze legislația Uniunii Europene ținând cont atât de litera cât și de spiritul acesteia. Regulile de drept administrativ european apărute în dreptul derivat atribuie administrațiilor europene un dublu rol: acela de interfață prin intermediul căreia se aplică acquis-ul comunitar, precum și de entitate autonomă dotată cu mijloace de acțiune și personal (Ioan Alexandru, 2005). Sub primul aspect se urmărește creșterea capacității administrației publice din statele membre de a răspunde cerințelor integrării, iar sub al doilea aspect se urmărește creșterea eficienței și coerenței actului administrativ și democratizarea funcției publice.

Obligativitatea respectării principiilor juridice generale și, implicit, a drepturilor recunoscute prin legislația primară și derivată a Uniunii Europene (în speță și a dreptului la o bună administrare) reiese chiar din jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene, care a statuat că lipsa din tratatele de bază a dispozițiilor necesare pentru rezolvarea unui litigiu administrativ nu împiedică soluționarea acestuia, urmând a se avea în vedere legislația, doctrina și jurisprudența statelor membre (Hotărârea Algeria din 12 iulie 1957). În concluzie, se poate afirma faptul că dreptul comunitar este aplicat direct nu numai de instituțiile comunitare ci mai ales trebuie aplicat de autoritățile naționale, inclusiv cele administrative. De asemenea, se poate afirma faptul că necesitatea democratizării

administrației și apropierea ei de cetățean este un deziderat la care au aderat toate statele membre ale Uniunii Europene. În consecință, recunoașterea și aplicarea dreptului fundamental la o bună administrare reprezintă o prioritate atât pentru instituțiile Uniunii Europene cât și pentru administrațiile naționale.

Unul din elementele ce stau la baza respectării dreptului la o bună administrare îl reprezintă Ombudsmanul / Mediatorul European și colaborarea acestuia cu autoritățile naționale care au atribuții similare. Mediatorul European este abilitat să primească plângeri de la orice cetățean al Uniunii Europene, orice persoană fizică sau morală rezidentă sau având sediul într-un stat membru, plângeri referitoare la cazurile de proastă administrare în acțiunea instituțiilor, organelor și agențiilor Uniunii Europene, cu excepția Curții de Justiție a Uniunii Europene. Deoarece multe din plângerile adresate Mediatorului European se referă la administrațiile naționale, acesta îndrumă plângerile către mediatorii și organele similare din statele membre. Misiunea Mediatorului European este de a limita proasta administrare. De aceea, acesta a propus o definiție a “relei administrări”, definiție care a fost aprobată de Parlamentul European în 1997, astfel: “există o rea administrație când un organism public nu acționează în conformitate cu o regulă de drept sau un principiu care îi este impus”. Tot Mediatorul European a lansat în dezbatere publică și Codul bunei conduite administrative, care a fost și adoptat de către Parlamentul European la 6 septembrie 2001. Acest cod conține marile principii de drept administrativ european, cum sunt legalitatea, dreptul la o ascultare prealabilă, proporționalitatea și protecția aspirațiilor legitime (Ioan Alexandru, 2005).

De altfel, Ombudsmanul European a făcut deseori referire la CDFUE în discursurile și rapoartele sale, mai ales la diferitele aspecte ale dreptului la o bună administrare și la dreptul de acces la Ombudsman, conform art. 41-43 din Cartă.

4. Impactul dreptului la o bună administrare asupra legislațiilor statelor membre ale UE

Conference Proceedings – Galați, 20th – 21st of April 2012
Year IV, No. 4, Vol. II - 2012

Legislația românească a preluat noțiunea de “bună administrare” din legislația europeană, Parlamentul României adoptând Legea nr. 7/2004 privind Codul de conduită al funcționarilor publici.

De asemenea, în legislația românească, dreptul la o bună administrare se regăsește în reglementările Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, care în art. 1 al. 1 stabilește că: “Orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, se poate adresa instanței de contencios administrativ competente, pentru anularea actului, recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim și repararea pagubei ce i-a fost cauzată. Interesul legitim poate fi atât privat cât și public.” Art. 18 al.3 din aceeași lege prevede faptul că “In cazul soluționării cererii, instanța va hotărî și asupra despăgubirilor pentru daunele materiale și morale cauzate, dacă reclamantul a solicitat acest lucru.”

Mai mult, se propune ca acest drept fundamental la o bună administrare să fie consacrat în mod expres și explicit în Constituția României, datorită impactului pe care îl au și îl vor avea în continuare prevederile legislative europene asupra legislațiilor naționale (Emanuel Albu, 2007, c).

În momentul actual, în Constituția României regăsim o parte din atributele dreptului la o bună administrare, astfel:

Art. 16 conține prevederi privind egalitatea în drepturi și supremația legii;

Art. 24 conține prevederi privind dreptul la apărare;

Art. 31 stabilește dreptul persoane de a avea acces la informațiile publice;

Art. 51 garantează dreptul persoanelor de a adresa petiții autorităților publice;

Art. 52 stabilește dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică de a obține recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim și repararea pagubei;

Conference Proceedings – Galați, 20th – 21st of April 2012
Year IV, No. 4, Vol. II - 2012

Art. 58-60 stabilesc rolul și atribuțiile Avocatului Poporului;

Art. 126 al. 6 garantează controlul actelor administrative ale autorităților publice pe calea contenciosului administrativ;

Art. 127 instituie caracterul public al dezbaterilor în fața instanțelor judecătorești.

În alte state ale Uniunii Europene, elemente ale dreptului la o bună administrare sunt deja cuprinse în legile fundamentale și în legislația națională, astfel:

- Art. 103 din Constituția Spaniei din 1978 conține prevederi legate de dreptul la o bună administrare, menționând printre altele faptul că: administrația publică servește cu obiectivitate interesele generale și acționează conform principiilor eficacității, ierarhiei, descentralizării, deconcentrării și coordonării, fiind supusă pe deplin legii și dreptului;

- Art. 61 din Constituția Poloniei din 1997 prevede faptul că cetățenii au dreptul să obțină informații despre activitatea autorităților publice și despre persoanele care exercită funcții publice;

- Art. 113 din Constituția Italiei stabilește dreptul oricărei persoane de a se adresa instanței judecătorești atunci când consideră că i-au fost încălcate drepturile printr-o decizie a administrației publice;

- Art. 36 din Carta drepturilor și libertăților fundamentale a Republicii Cehe prevede dreptul oricărei persoane de a se adresa instanței judecătorești pentru verificarea legalității unei decizii luate de administrația publică și dreptul de a-i fi reparat prejudiciul cauzat de o decizie ilegală a unei instanțe, a unui organ de stat sau a administrației publice sau prin orice procedură oficială nepotrivită / nelegală;

Conference Proceedings – Galați, 20th – 21st of April 2012
Year IV, No. 4, Vol. II - 2012

- În Franța, Legea din 11 iulie 1979 privind motivarea actelor administrative a marcat o etapă importantă în recunoașterea necesității motivării actelor administrative;
- În Belgia, prin Legea din 29 iulie 1991 privind motivarea formală a actelor administrative, s-a instituit obligația de a motiva și actele administrative individuale.

Concluzii

Statutul juridic al Cartei Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene fiind în acest moment clarificat, nu se mai poate pune problema aplicării sau neaplicării prevederilor acestui document. Cu atât mai mult cu cât cea mai mare parte din prevederile ei sunt deja aplicabile datorită jurisprudenței CJUE și a unor alte documente adoptate deja de instituțiile europene, cum este “Codul european al bunei conduite administrative” adoptat în septembrie 2001 de Parlamentul European. CJUE a arătat de-a lungul timpului că drepturile omului constituie deja principii ale dreptului comunitar (Dan Virgil Pascu, 2009). Un rol important ar putea fi jucat în acest domeniu și de Agenția Europeană pentru Drepturi Fundamentale a Uniunii Europene, pentru care Comisia Europeană a adoptat, la 30 iunie 2005, o propunere de regulament, agenție ce ar putea deveni un centru de expertiză destinat oferirii de consiliere instituțiilor Uniunii Europene și statelor membre cu privire la modalitatea cea mai bună de a pregăti și pune în aplicare legislația Uniunii Europene, în mod special cea privind drepturile fundamentale ale cetățenilor Uniunii Europene (Jean-François Renucci , 2009). Cetățeanul european va avea avantajul de a dispune de un nivel minim de protecție a drepturilor sale fundamentale, deoarece, pe lângă drepturile prevăzute în constituțiile naționale și în Convenția europeană a drepturilor omului, în Cartă sunt cuprinse și drepturi relativ noi, cum ar fi drepturile sociale ale muncitorilor, protecția datelor personale, bioetica și dreptul la o bună administrare (Elena Simina Tănăsescu, 2010).

Dreptul la o bună administrare, prevăzut de art. 41 din CDFUE, trebuie analizat însă în strânsă legătură cu toate celelalte principii ale dreptului comunitar, având în vedere că dreptul Uniunii Europene trebuie privit ca “o nouă ordine juridică” și trebuie aplicat direct și prioritar în sistemele de drept naționale.

Cel mai important aspect ce trebuie luat în considerare este cel ce privește modul în care statul, prin autoritățile și instituțiile sale, dă substanță și valoare regulilor de drept pe care le instituie. Va fi efectiv aplicabil dreptul la o bună administrare în România sau va rămâne doar un principiu recunoscut dar nu și aplicat în realitatea vieții sociale (Genoveva Vrabie, 2009)? Bazele constituționale există, dar nu sunt și suficiente pentru ca toate elementele acestui drept fundamental să poată fi realizate. Este nevoie de o altfel de mentalitate, de respect pentru toți cetățenii, de strategii publice coerente și de o voință reală de a schimba în bine administrația (atât din punctul de vedere al activității cât și al organelor sale). Comitetul Miniștrilor din cadrul Consiliului Europei a definit buna administrare ca o componentă a bunei guvernări și a subliniat faptul că nu sunt suficiente soluțiile juridice ci este importantă și calitatea organizării și gestiunii structurilor și resurselor interne, eficiența și eficacitatea adaptării la nevoile esențiale ale societății, pentru ca dreptul la o bună administrare să fie respectat.

Bibliografie:

- Albu Emanuel, *Arta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene - dreptul la o bună administrare*, Revista de Drept Comercial nr. 9/2007.
- Albu Emanuel, *Dreptul la o bună administrație în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului*, în Revista Curierul Judiciar nr. 12/2007.
- Albu Emanuel, *Recomandarea CM/REC (2007)7 a Comitetului Miniștrilor din statele membre ale Consiliului Europei și dreptul la o bună administrație (administrare)*, în Revista de Drept Comercial nr. 10/2007.

Conference Proceedings – Galați, 20th – 21st of April 2012
Year IV, No. 4, Vol. II - 2012

- Alexandru Ioan, *Drept Administrativ European*, Ed. Lumina Lex, București, 2005.
- Alexandru Ioan, Cărașan Mihaela, Bucur Sorin, *Drept administrativ*, ediția a III-a revizuită și adăugită, Ed. Universul Juridic, București, 2009.
- Craig Paul, de Búrca Gráinne, *Dreptul Uniunii Europene*, Ed. Hamangiu, București, 2009.
- Dușu Mircea, Dușu Andrei, *Dreptul contenciosului european*, Ed. Universul Juridic, București, 2010.
- Iancu Gheorghe, *Instituții de drept constituțional al Uniunii Europene*, Ed. Lumina Lex, București, 2007.
- Kańska Klara, *Towards Administrative Human Rights in the EU. Impact of the Charter of Fundamental Rights*, în *European Law Journal*, Vol. 10, nr. 3, mai 2004.
- Pascu Dan Virgil, *Considerații asupra dezvoltării, conținutului actual și perspective protecției drepturilor fundamentale ale omului în Uniunea Europeană*, în *Revista Dreptul* nr. 8/2009.
- Renucci Jean-François, *Tratat de drept european al drepturilor omului*, Ed. Hamangiu, București, 2009.
- Tănăsescu Elena Simina, *Carta drepturilor fundamentale a UE: avantajele și efectele ei pentru cetățenii europeni*, în *Revista Română de Drept European*, nr. 4/2010.
- Vrabie Genoveva, *Le droit a une bonne administration – in stato nascendi en Roumanie*, rapport présenté á l’Atelier organisé par L’ECOLE NATIONALE D’ETUDES POLITIQUES ET ADMINISTRATIVES , 13 noiembrie 2009.

Conference Proceedings - Galați, 20th - 21st of April 2012
Year IV, No. 4, Vol. II - 2012

EMPLOYMENT LAW VERSUS PRIVATE AND PUBLIC EMPLOYMENT LAW

Ana ȘTEFĂNESCU *

Abstract

If the idea that “the labor performed within the service relationships of the public servants, regulated by specific normative acts are based on the Law no. 188/1999 regarding the Public Servants Statute, (governed also by the provisions of Labor Code, the relationships of public service having a contractual nature) is accepted, it means that the labor law displays also public law characteristics”.

There are also other considerations proving this characteristic.

If “the labor law has appeared out of the necessity of protecting the weakest (the employee), the law of public function, as a sub-discipline of administrative law and therefore of the public law, it has been created in order to grow the authority of the public power over the public servants appointed in public functions”.

The collocation “the public labor law” is relatively new in the legal doctrine. It has been appreciated that “under the incidence of the public labor law, as a sub-discipline of the labor law, fall all the categories of personnel who perform subordinated activities in exchange of remuneration (including the magistrates and the military staff, etc.), without concluding labor contracts.

Keywords: *labor law, public labor law, employees, public servants, other categories of personnel subordinated in work*

1. Legal employment relationships as per the Labor Code

* Ph.D Lecturer, Faculty of Judicial, Social and Political Sciences, “Dunărea de Jos” University of Galați, Romania, Email: ana@anacioriciu.ro

The Labour law¹ stipulates, under art. 1 para. 1, that it regulates “the field of employment relationships”.

The above-mentioned normative act, “the most comprehensive source on employment law, representing its essence itself”² hereinafter stipulates (under para. 2) that “*it also applies to employment relationships governed by special laws provided they do not contain specific waiving provisions*” (s.n. – A.Ş.).

Its title of “common law” for “the legal employment relationships unsubstantiated on an individual labor contract” (art. 278 para. 2) can mark out:

- on the one hand, that it would be about the *legal employment relationships* regulated by *branches of law others than that of employment law*;
- on the other hand, that it would be about *all legal employment relationships* regulated both by the Labor Code, as the main source of employment law, and by other “special laws” .

We agree to the second solution, in accordance with the legislator’s view.

In other words, whatever would be the special law affected by the Code (under article 1 paragraph 2) with regard to the regulation by the employment relationships “unsubstantiated on an individual labor contract” (article 278 paragraph 2), it belongs to the labor law, since it regulates employment relationships.

2. Classification of the subjects subordinated under the legal employment relationships

An analysis of the legislation which is applicable to the various subjects of legal employment relationships – either that they are based on an individual labor contract, or that they do not show

¹ Law no. 53/2003, republished into the Romanian Official Gazette, Part I, no. 345 dated May 18th, 2011, as subsequently amended and completed.

² Alexandru Țiclea, *Treaty of Employment Law*, 6th Edition, “Universul Juridic” Publishing House, Bucharest, 2012, p. 38.

Conference Proceedings – Galați, 20th – 21st of April 2012
Year IV, No. 4, Vol. II - 2012

that subordinated labor under the meaning of labor law is performed by those subjects who find themselves under³:

- legal employment relationships, deemed⁴ as *classic*:
 - employees (from the private sector);
 - co-operative members;
 - contractual staff from the public administration;
 - public servants:
 - those who are directly required to apply Law no. 188/1999 on the Statute of public servants⁵ and other dispositions on the problems of essence of the employment relationships and
 - those who are subject to special statutes (as well as to special dispositions⁶:
 - *public servants members of Parliament within the specialized structures of the House of Deputies and Senate and Public servants of the Legislative Council;*
 - *public servants within the Institution the Advocate of the People;*
 - *policemen;*
 - *public servants within the Administration of Prison Houses;*
 - *customs staff;*
 - *active military staff;*
 - *members of diplomatic and consular bodies;*

³ See for details, Laura Georgescu, Ana Ștefănescu, *Some considerations regarding the legal regime applicable to employment relationships*, published in „Romanian journal of labor law” issue no. 8/2012, pp. 20-23.

⁴ See, as example, Alexandru Țiclea, *Treaty of Employment Law, cited works*, pp. 20-21; Ion Traian Ștefănescu, *Treaty of Theoretical and practical employment law*, Universul Juridic Publishing House, 2nd Edition, Bucharest, 2012, p. 24.

⁵ Republished into the Romanian Official Gazette, Part I, no. 365 dated May 29, 2007, as subsequently amended and completed.

⁶ Also see Alexandru Țiclea (coordinator), Laura Georgescu, Ana Cioriciu Ștefănescu, Barbu Vlad, *Public Employment Law*, Wolters Kluwer Romania Publishing House, Bucharest, 2010, pp. 61-66.

- *magistrates (judges and prosecutors);*
- employment relationships deemed⁷ *atypical* namely the *apprentices*.

Therefore, it is a question of framing all these legal relationships into the object of employment law.

3. Common law specific to the legislation of public function – employment law and administrative law?

From the content of the Labor Code itself (art. 278 paragraph 2) it results that "*the title of common law*" is conferred only to it and *not to all the rules of employment law*, whose object is made up of both employment relationships based on an individual employment contract and of those relationships which are not based on such an individual labor contract and which are subject to a special legislation.

It would refer, for example, to the employment relationships, having the public servants as subordinated parties, which are mainly regulated by Law no. 188/1999 regarding the Statute of public civil servants⁸.

Nevertheless, employment relationships are claimed both by the authors of the employment law as well as by the authors of administrative law, which we do not deem as being essential to deal with now, this controversial issue being of notoriety and fairly disputed.

It is certain that from the content of Law no. 188/1999 it results that this is a normative act which falls into the body of the "legislation specific to the function public", which expressly falls apart both from the "*employment law*", as well as from the "*regulations of civil common law, administrative and criminal law*"⁹.

⁷ See, as example, Alexandru Țiclea, *Treaty of employment law, cited works*, p. 20.

⁸ Republished into the Romanian Official Gazette, Part I, no. 365 dated May 29, 2007, as subsequently amended and completed.

⁹ According to art. 117 of Law no. 188/1999, "The provisions of the present law are completed with the provisions of employment law, as well as with the regulations

Conference Proceedings – Galați, 20th – 21st of April 2012
Year IV, No. 4, Vol. II - 2012

Therefore, we can conclude that both the employment law as well as the administrative law could be entitled common law for the specific legislation of public function (the Statute uses the term "legislation" instead of "law" of "public function").

Thus, we are entitled not to ask ourselves the classical question of whether to frame these employment relationships into the industry of administrative law but to qualify it into the category of common law as compared to the legislation regulating them, along with the employment law.

Then, as we are unable to deny the inclusion of service relationships into the category of employment relationships, we cannot even recognize the specificity of the norms directly applicable to them.

Conclusions

In view of the above-mentioned, we are in agreement with the theory which has been already launched into the legal literature¹⁰ regarding the "monist" vision on the employment law, "as a unique and unitary law on employment, established/divided" into "the common law of employment" and "the special law of employment".

But, unlike the prestigious author of the employment law, we continue to sustain the idea according to which¹¹ it is not affected by the theory of dividing labor law into "public law of employment" and "private law of employment".

The public law of employment was defined as a "sub-branch of employment law, consisting of the set of legal norms governing the service relationships of public servants, as well as those of other categories of staff

of civil common, administrative and criminal law, as the case may be, in the extent they are not contrary to the legislation specific to the public function".

¹⁰ See, in details, Șerban Beligrădeanu, *Considerations on the legal employment relationship of the public servants, as well as on the typology of the legal employment relationships of the public servants, as well as related to the monist vision over the object of employment law*, in „Romanian magazine of labor law” issue no. 3/2010.

¹¹ Alexandru Țiclea, *Treaty of employment law, cited works*, p. 14.

Conference Proceedings – Galați, 20th – 21st of April 2012
Year IV, No. 4, Vol. II - 2012

entrusted with the exercise of state authority, based on special legal statutes”¹².

The other sub-branch, *the private employment law*, would thus correspond to the classical sense of the employment law, regarding individual and collective employment relationships of employees from the private sector and not all forms of legal services/employment relationships concluded with a public employer.

Therefore, the private employment law and the public employment law, they have an identical object (subordinated work) and they have appeared in order to distance themselves from the common law which came from the Civil Code¹³.

We believe that the above-mentioned justifies the idea according to which¹⁴ in order to identify the legal regime applicable to legal employment relationships it is necessary to acquire knowledge on the labor law in its broad sense¹⁵, defined as¹⁶: “*a branch of the national system of law made up of the set of legal norms (grouped into legal institutions and sub-branches), which regulates the individual and collective employment relationships (inclusively the ones named «of service» and the connected ones), the attributes of unional and employers’ organizations, employment disputes, the control of the application and observance of employment legislation (labor inspection, employment jurisdiction etc.)*”.

This is a suitable notion towards which the labor law seems to gradually¹⁷ slide.

¹² See also Alexandru Țiclea (coordinator), Laura Georgescu, Ana Cioriciu Ștefănescu, Barbu Vlad, *Public employment law, cited works*, p. 36.

¹³ *Ibidem*, p. 27.

¹⁴ See Laura Georgescu, Ana Ștefănescu, *Some considerations regarding the legal regime applicable to employment relationships*, published in „Romanian journal of labor law” issue no. 8/2012, pp. 28-29.

¹⁵ The limited sense of employment law refers only to the legal employment relationships of the employees from the private sector.

¹⁶ See Alexandru Țiclea (coordinator), Laura Georgescu, Ana Cioriciu Ștefănescu, Barbu Vlad, *Public employment law, cited works*, p. 36.

¹⁷ Ion Traian Ștefănescu, *Theoretical and practical treaty of employment law, cited works*, p. 45

Conference Proceedings - Galați, 20th - 21st of April 2012
Year IV, No. 4, Vol. II - 2012

So, as it happens, the legislator uses the integrated concept of "employee" which consists of both the *employee from the private sector* as well as *the one from the public sector*, named "contractual staff" and *public servant* too¹⁸.

In addition, it is considered, a term which is normally a synonym of "worker", used in the international European labor law and the European labor law.¹⁹

¹⁸ See art. 1 litter g of Law no. 62/2011 of the Social Dialogue (republished into the Romanian Official Gazette, Part I, no. 625 dated August 31st, 2012).

¹⁹ Ion Traian Ștefănescu, *Theoretical and practical treaty of employment law, cited works*, p. 71

Conference Proceedings - Galați, 20th - 21st of April 2012
Year IV, No. 4, Vol. II - 2012

SOME SPECIFICATIONS AND CONSIDERATIONS RELATED TO CHILD RAISING LEAVES WHICH ARE GRANTED TO PUBLIC SERVANTS IN 2012

Ana ȘTEFĂNESCU *

Abstract

In 2012 we witnessed new changes regarding child raising leaves, which were granted to public servants, more exactly the types of such leaves and their related allowances - their number was fixed upon seven types of leaves (as compared to eight types which were in force in 2011), and some of their related allowances which are granted, are no longer quantified in lei but in relation to SRI – social reference indicator (its value being maintained at 500 lei).

Also this year, by means of Law no. 292/2011 regarding social assistance, the allowances for child raising have been expressly included under the category of social assistance allowances (which are based on the notion of need), thus being clearly differentiated from the „social insurance allowances” (which are based on the notions of insurance, usually by the payment of some contributions for this purpose).

Furthermore, there were brought important legislative specifications related to a very disputable matter – it is expressly stipulated that the periods for the child raising leaves are considered to be not only seniority in work and seniority in the job but also seniority in speciality, these periods being taken into consideration when establishing the rights which are to be granted in relation to them.

It seems that very soon it will be possible to cumulate the allowance for child raising with incomes from salaries. We have in view the Governmental Programme for 2012, which brings into attention a new interesting and daring vision, in consensus with the concern of the European Union of encouraging the member states in adopting some measures allowing the conciliation of the family life with the professional life. Presently it has been

* Ph.D, Lecturer, Faculty of Judicial, Social and Political Sciences, “Dunărea de Jos” University of Galați, Romania, email: ana.stefanescu@ugal.ro

imposed the idea of incompatibility between the social assistance allowances and the professional incomes.

Keywords: *child raising leaves, social assistance allowances, social insurance allowances, seniority in work, seniority in the job, seniority in speciality, new tendencies, cumulation of the indemnity with professional incomes*

1. Categoriile de concedii pentru creșterea copiilor acordate funcționarilor publici

Deși art. 95 alin. 1 lit. a din Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici¹ se referă numai la concediul pentru creșterea copilului în vârstă de până la 2 ani sau, în cazul copilului cu handicap, până la împlinirea vârstei de 3 ani, în realitate, asistăm, în prezent, la coexistența a șapte tipuri de concedii pentru creșterea copiilor.

Astfel, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 148/2005 privind susținerea familiei în vederea creșterii copilului², respectiv Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 111/2010 privind concediul și indemnizația lunară pentru creșterea copiilor³ reglementează pentru funcționarii publici (ca de altfel pentru toate persoanele care în ultimul an anterior datei nașterii copilului, au realizat venituri din activități dependente sau independente supuse impozitului pe venit⁴) următoarele concedii pentru creșterea copiilor:

1. *Concediul pentru creșterea copilului în vârstă de până la un an, plătit – cu o indemnizație lunară în cuantum de 75% din*

¹ Republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 365 din 29 mai 2007, modificată și completată ulterior.

² Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1008 din 14 noiembrie 2005, modificată și completată ulterior.

³ Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 830 din 10 decembrie 2010.

⁴ A se vedea și Ana Ștefănescu, *Unele precizări și considerații referitoare la concediile pentru creșterea copiilor în anul 2012*, în Revista română de dreptul muncii, nr. 1/2012, p. 54-67.

Conference Proceedings – Galați, 20th – 21st of April 2012
Year IV, No. 4, Vol. II - 2012

media veniturilor nete realizate pe ultimele 12 luni anterioare nașterii copilului *ce nu poate fi mai mică de 1,2 ISR⁵ și nici mai mare de 6,8 ISR. Acesta se acordă pentru copiii născuți, adoptați, încredințați în vederea adopției, luați în plasament, în plasament în regim de urgență sau tutelă, începând cu data de 1 ianuarie 2011⁶;*

2. *Concediul pentru creșterea copilului în vârstă de până la 2 ani, plătit – cu o indemnizație lunară în cuantum de 75% din media veniturilor nete realizate pe ultimele 12 luni anterioare nașterii copilului ce nu poate fi mai mică de 1,2 ISR și nici mai mare de 2,4 ISR. Acesta se acordă pentru copiii născuți, adoptați etc. începând cu data de 1 ianuarie 2011⁷;*
3. *Concediul pentru creșterea copilului în vârstă de până la 2 ani, plătit – cu o indemnizație lunară în cuantum de 75% din media veniturilor nete lunare realizate în ultimele 12 luni anterioare nașterii copilului ce nu poate fi mai mică de 1,2 ISR*

⁵ În anul 2012, indemnizațiile nu se mai cuantifică în lei, ci în raport de ISR - indicatorul social de referință. Acesta reprezintă unitatea exprimată în lei la nivelul căreia se raportează beneficiile de asistență socială, suportate din bugetul de stat, acordate atât în vederea asigurării protecției persoanelor în cadrul sistemului de asistență socială, cât și în vederea stimulării persoanelor beneficiare ale sistemului de asistență socială, pentru a se încadra în muncă. A fost introdus prima dată în sistemul asigurărilor pentru șomaj și stimularea ocupării forței de muncă la 14 octombrie 2008 și de la acea dată și-a menținut valoarea la 500 lei. A se vedea: art. 14 alin. 2 și 3 din Legea nr. 292/2011 a asistenței sociale (publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 905 din 20 decembrie 2011; art. I pct. 2 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 126/2008 privind modificarea și completarea unor acte normative în vederea eliminării legăturilor dintre nivelul drepturilor acordate din bugetul asigurărilor pentru șomaj și nivelul salariului de bază minim brut pe țară și al stabilirii măsurilor de aplicare a unor regulamente comunitare (publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 697 din 14 octombrie 2008); art. 33¹ din Legea nr. 76/2002 privind sistemul asigurărilor pentru șomaj și stimularea ocupării forței de muncă (publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 103 din 6 februarie 2002, modificată și completată ulterior).

⁶ A se vedea art. 1, art. 2 alin. 1 lit. a și alin. 2 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 111/2010.

⁷ A se vedea art. 1, art. 2 alin. 1 lit. b și alin. 3 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 111/2010.

Conference Proceedings – Galați, 20th – 21st of April 2012
Year IV, No. 4, Vol. II - 2012

și nici mai mare de 6,8 ISR. Acesta se acordă pentru copiii născuți, adoptați etc. până la data de 31 decembrie 2010 inclusiv⁸.

- 4. Concediul pentru creșterea copilului cu handicap până la împlinirea de către acesta a vârstei de 3 ani, plătit – cu o indemnizație în cuantum de 75% din media veniturilor nete realizate pe ultimele 12 luni anterioare nașterii copilului ce nu poate fi mai mică de 1,2 ISR și nici mai mare de 6,8 ISR. Acesta se acordă pentru copiii născuți, adoptați etc. atât până la data de 31 decembrie 2010, cât și după 1 ianuarie 2011⁹;*
- 5. Concediul fără plată pentru creșterea copilului între vârsta de un an și 2 ani care se acordă pentru copiii născuți, adoptați etc. începând cu data de 1 ianuarie 2011 (fără handicap) persoanelor care au beneficiat de concediul pentru creșterea copilului în vârstă de până la un an, plătit¹⁰;*
- 6. Concediul fără plata pentru creșterea copilului după primele 3 nașteri, de 4 luni, care se acordă pentru copiii născuți, adoptați, etc. atât până la data de 31 decembrie 2010, cât și după 1 ianuarie 2011, în perioada până la împlinirea de către copil a vârstei de 2 ani, respectiv a vârstei de 3 ani, în cazul copilului cu handicap¹¹;*
- 7. Concediul pentru îngrijirea copilului cu dizabilitate care a împlinit vârsta de 3 până la vârsta de 7 ani, plătit – cu o indemnizație lunară la nivelul de 0,9 ISR. Acesta se acordă tuturor persoanelor care au beneficiat de concedii pentru creșterea copilului ori, în caz contrar, au realizat venituri supuse*

⁸ Art. 30 alin. 1 și alin. 2 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 111/2010 și art. 1 alin. 1 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 148/2005.

⁹ A se vedea art. 1 și art. 2 alin. 1 lit. a din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 111/2010, art. 30 alin. 1 și alin. 2 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 111/2010 și art. 1 alin. 1 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 148/2005.

¹⁰ Art. 1 și art. 6 alin. 1 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 111/2010.

¹¹ Art. 1 și art. 10 alin. 1 și alin. 2 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 111/2010, respectiv art. 30 alin. 1 și alin. 2 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 111/2010 și art. 6¹ alin. 1 și 2 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 148/2005.

Conference Proceedings – Galați, 20th – 21st of April 2012
Year IV, No. 4, Vol. II - 2012

impozitului sau „perioade asimilate” în ultimele 12 luni înainte de solicitarea acestui concediu¹².

Ultimul concediu menționat a fost „preluat” în acest an din Legea nr. 448/2006 privind protecția și promovarea drepturilor persoanelor cu handicap¹³, pentru a se asigura concentrarea materiei într-o singură reglementare¹⁴. Este o diferență între acesta și concediul pentru îngrijirea copilului bolnav în vârstă de până la 7 ani sau, în cazul copilului cu handicap, pentru afecțiuni intercurrente, până la împlinirea vârstei de 18 ani, reglementat de Legea nr. 188/1999 în art. 95 alin. 1 lit. b și supus condițiilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 158/2005 privind concediile și indemnizațiile de asigurări sociale de sănătate¹⁵. În acest sens menționăm că este necesar ca unul dintre părinți să realizeze un stagiul de cotizare de o lună în ultimele 12 premergătoare acordării concediului; durata de acordare este de maximum 45 de zile calendaristice pe an pentru un copil, cu excepția situațiilor în care copilul este diagnosticat cu boli infectocontagioase, neoplazii, este imobilizat în aparat gipsat, este supus unor intervenții chirurgicale (durata concediului medical în aceste cazuri fiind stabilită de medicul curant, iar după depășirea termenului de 90 de zile, de către

¹² A se vedea art. 31 alin. 1-2 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 111/2010.

¹³ Republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 72 din 05 februarie 2003, modificată și completată ulterior.

¹⁴ Prevederea art. 12 alin. 1 lit. b) din Legea nr. 448/2006 cu privire la „concediul și indemnizația pentru creșterea copilului cu handicap cu vârsta cuprinsă între 3 și 7 ani” a fost abrogată de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 124/2011 (prin art. VI alin. 2) începând cu 01 ianuarie 2012, care a introdus acest obiect de reglementare (prin art. III pct. 31) în Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 111/2010, înlocuind sintagma „cu handicap” cu sintagma „cu dizabilitate”.

Această măsură legislativă este în acord cu art. 16 alin. 2 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative (republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 260 din 21 aprilie 2010, modificată și completată ulterior). Potrivit acestor prevederi “în cazul existenței unor paralelisme acestea vor fi înlăturate fie prin abrogare, fie prin concentrarea materiei în reglementări unice”.

¹⁵ Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1074 din 29 noiembrie 2005, modificată și completată ulterior.

medicul specialist, cu aprobarea medicului expert al asigurărilor sociale).

Până la 1 ianuarie 2012, concediul fără plată pentru creșterea copilului după primele 3 nașteri, care se acorda pentru copii născuți, adoptați, încredințați în vederea adopției, luați în plasament, în plasament în regim de urgență sau tutelă, până la data de 31 decembrie 2010 inclusiv, era de 3 luni și nu de 4 luni, încât existau, după criteriul precizat, opt tipuri de concedii pentru creșterea copiilor și nu șapte, ca în prezent.

2. Precizări cu privire la clarificarea naturii juridice a indemnizațiilor pentru creșterea copiilor

În anul 2012, prin Legea nr. 292/2011 a asistenței sociale, indemnizațiile pentru creșterea copiilor au fost incluse expres în categoria *beneficiilor de asistență socială* (art. 12 lit. c)¹⁶, făcându-se astfel convenita diferențiere a acestora în raport cu *beneficiile de asigurare socială*¹⁷.

„Dacă ne gândim la indemnizațiile pentru creșterea copiilor ca «beneficii de asistență socială» - bazate pe situații de nevoie socială - și nu ca «beneficii de asigurare socială», ne apare justificată și controversata reglementare introdusă în data de 18 iunie 2009 prin Legea nr. 239/2009¹⁸, de a se majora cu 1,2 ISR (600 lei) cuantumul indemnizațiilor pentru fiecare copil născut dintr-o sarcină gemelară,

¹⁶ De altfel și Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 124/2011 pentru modificarea și completarea unor acte normative care reglementează acordarea de beneficii de asistență socială (publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 938 din 30 decembrie 2011) care a modificat, începând cu 1 ianuarie 2012, cele două ordonanțe specifice menționate se referă, după cum se vede, generic (în titlu) ca la „beneficii de asistență socială”.

¹⁷ Acest proces a început la 1 ianuarie 2006, când a intrat în vigoare Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 148/2005. A se vedea, pentru detalii, Ana Ștefănescu, *Unele precizări și considerații referitoare la concediile pentru creșterea copiilor în anul 2012, op. cit.*, p. 58-59.

¹⁸ Legea nr. 239/2009 pentru modificarea art. 2 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 148/2005 privind susținerea familiei în vederea creșterii copilului (publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 403 din 15 iunie 2009).

de tripleți sau multipleți, începând cu cel de-al doilea copil provenit dintr-o astfel de naștere¹⁹. Într-adevăr, indemnizația pentru creșterea copilului reprezintă venitul de înlocuire a unui (*singur*) salariu, dar dacă este vorba de mai mulți copii dintr-o naștere, este clar că o astfel de situație de nevoie impune o măsură suplimentară de asistență socială”²⁰.

De altfel, în data de 10 ianuarie 2012 a intrat în vigoare Decizia Înaltei Curți de Casație și Justiție nr. 26 din 14 noiembrie 2011²¹, prin care aceasta a admis recursurile în interesul legii stabilind că, până la intrarea în vigoare a Legii nr. 239/2009 - 18 iunie 2009 - „indemnizația lunară pentru creșterea copilului se acordă pentru fiecare copil născut dintr-o sarcină gemelară, de tripleți sau multipleți, în cuantum de: 800 lei pentru perioada 1 ianuarie 2006 - 31 decembrie 2006; 600 lei pentru perioada 1 ianuarie 2007 - 31 decembrie 2008; 600 lei sau, opțional, 85% din media veniturilor pe ultimele 12 luni, dar nu mai mult de 4.000 de lei pentru perioada 1 ianuarie 2009 - 17 iunie 2009”.

Sunt prevederi aplicabile și funcționarilor publici, beneficiari ai indemnizațiilor în discuție ca urmare a faptului că îndeplinesc condiția (principală) de a fi realizat timp de 12 luni anterioare nașterii copilului venituri din salarii (supuse impozitului pe venit).

Aceștia, însă, își pot deschide dreptul menționat și dacă s-au aflat în situații de nevoie²², asimilate potrivit legii, acestei condiții

¹⁹ A se vedea art. 2 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 148/2005 și art. 5 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 111/2010.

²⁰ Ana Ștefănescu, *Unele precizări și considerații referitoare la concediile pentru creșterea copiilor în anul 2012*, op. cit., p. 63.

²¹ Publicată în Monitorul Oficial, Partea I nr. 20 din 10 ianuarie 2012.

²² Desigur, așa cum se arată (Laura Georgescu, *Dreptul securității sociale*, Editura Universul Juridic, București, 2011, p. 17-20), atât relațiile de asigurări sociale, cât și cele de asistență socială sunt reglementate de dreptul securității sociale, însă, în timp ce raporturile de asigurări sociale presupun calitatea de asigurat, care este condiționată de o anumită situație juridică, de exemplu, cea de salariat, raporturile de asistență socială au o arie de cuprindere mai extinsă, derivată din noțiunea de nevoie. „Nevoia socială constituie ansamblul necesităților a căror satisfacere este indispensabilă pentru asigurarea unui nivel și stil de viață adaptate nivelului de dezvoltare și statutul celor vizați” (*Ibidem*, p. 20).

Conference Proceedings - Galați, 20th - 21st of April 2012
Year IV, No. 4, Vol. II - 2012

(principale)²³. Privind retrospectiv, acestea și-au mărit substanțial aria de cuprindere cu noi cazuri de nevoie socială²⁴, situație care apare justificată din perspectiva clarificării naturii juridice a indemnizațiilor pentru creșterea copiilor.

²³ A se vedea art. 1 alin. 2 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 148/2005 și art. 2 alin. art. 2 alin. 5 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 111/2010.

²⁴ A se vedea, pentru detalii, Ana Ștefănescu, *Unele precizări și considerații referitoare la concediile pentru creșterea copiilor în anul 2012, op. cit.*, p. 60-62.

3. Precizări în legătură cu vechimea în specialitate și concediile de creștere a copilului²⁵

Anul 2012 a adus importante precizări legislative în legătură cu o problemă deosebit de controversată – se stipulează expres că perioada concediilor pentru creșterea copilului constituie nu numai vechime în muncă și în serviciu ci și *vechime în specialitate*, avându-se în vedere la stabilirea drepturilor ce se acordă în raport cu acestea.

Astfel, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 124/2011 modifică:

- Prin art. III, pct. 17, articolul 18 alin. 7 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 148/2005, care are următorul cuprins: "Perioada concediului pentru creșterea copilului în vârstă de până la 2 ani sau de până la 3 ani în cazul copilului cu handicap constituie vechime în muncă și în serviciu, precum și *în specialitate* și se are în vedere la stabilirea drepturilor ce se acordă în raport cu acestea." Anterior modificării conținutul articolului era: "Perioada concediului pentru creșterea copilului în vârstă de până la 2 ani sau de până la 3 ani în cazul copilului cu handicap constituie vechime în muncă și în serviciu, care se are în vedere la stabilirea drepturilor ce se acordă în raport cu aceasta";

- Prin art. IV, pct. 27, art. 22 alin. 2 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 111/2010, care are următorul cuprins: "Perioada concediului pentru creșterea copilului prevăzut la art. 2 alin. (1), art. 6 și 10 constituie vechime în muncă și în serviciu, precum și *în specialitate* și se are în vedere la stabilirea drepturilor ce se acordă în raport cu acestea." Anterior modificării conținutul articolului era: "Perioada concediului pentru creșterea copilului

²⁵ De exemplu, în cele 12 luni, funcționarii publici puteau fi beneficiari ai indemnizației de șomaj sau s-au aflat în evidența agențiilor județene pentru ocuparea forței de muncă în vederea acordării ei etc. A se vedea și Ana Ștefănescu, *Unele precizări și considerații referitoare la concediile pentru creșterea copiilor în anul 2012, op. cit., p. 65-66.*

prevăzut la art. 2 alin. (1), art. 6 și 10 constituie vechime în muncă și în serviciu, care se are în vedere la stabilirea drepturilor ce se acordă în raport cu aceasta”.

Față de primele modificări, observăm că cele din urmă:

- vizează, pe lângă concediile pentru creșterea copilului în vârstă de până la 2 ani sau de până la 3 ani și:

- o concediul pentru creșterea copilului în vârstă de până la 1 an, plătit;
- o concediul fără plată pentru creșterea copilului între vârsta de un an și 2 ani care se acordă pentru copiii născuți, adoptați etc. începând cu data de 1 ianuarie 2011 (fără handicap) persoanelor care au beneficiat de concediul pentru creșterea copilului în vârstă de până la un an, plătit;
- o concediul fără plată pentru creșterea copilului după primele 3 nașteri, de 4 luni;

- nu vizează concediul pentru îngrijirea copilului cu dizabilități până la vârsta de 7 ani, plătit.

Credem că în ceea ce privește acest ultim concediu este vorba de o simplă omisiune a legiuitorului.

Asistăm, oricum, la importante derogări de la regula potrivit căreia *“vechimea în specialitate constituie perioada de timp în care persoana a lucrat în activități corespunzătoare funcției (meseriei) în care urmează să fie încadrată sau promovată; de fapt este vechime în meserie (pentru muncitori) sau în funcție (pentru celelalte categorii de personal).”*²⁶. De exemplu, în acest sens, art. 3 lit. 1) din Hotărârea Guvernului nr. 611/2008 pentru aprobarea normelor privind organizarea și dezvoltarea carierei funcționarilor publici²⁷ prevede: vechimea în specialitatea studiilor necesare exercitării funcției publice reprezintă *“experiența dobândită în temeiul unui contract individual de muncă, a unui raport de serviciu sau ca profesie liberală, demonstrată cu documente corespunzătoare de către persoana care a desfășurat o activitate într-o funcție de specialitate corespunzătoare profesiei sau*

²⁶ Alexandru Țiclea, *Tratat de dreptul muncii*, Ediția a V-a, Editura Universul Juridic, București, 2011, p. 414.

²⁷ Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 530 din 14 iulie 2008.

specializării sale, prin raportare la domeniul general de absolvire a studiilor potrivit nivelurilor de organizare a învățământului în România”.

Este vorba de recunoașterea unui drept pe baza unei logici sociale, dacă am putea spune astfel. O astfel de măsură, curajoasă pentru mentalitatea românească, este în consens cu preocuparea Uniunii Europene de a încuraja statele în adoptarea unor măsuri care să permită concilierea vieții de familie cu cea profesională. Într-adevăr, potrivit art. 12 lit. c din Legea nr. 292/2011, indemnizațiile pentru creșterea copiilor sunt incluse în categoria beneficiilor (de asistență socială) pentru susținerea copilului și a familiei.

Valorificarea drepturilor ce se acordă în raport cu vechimea în specialitate dobândită în perioada concediilor pentru creșterea copilului se face începând cu momentul intrării în vigoare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 124/2011 - 1 ianuarie 2012 - inclusiv în ceea ce-i privește pe beneficiarii Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 148/2005 (intrată în vigoare la 1 ianuarie 2006).

Problema vechimii în specialitate se pune, desigur, doar în cazul preexistenței unui raport de serviciu - din însăși noțiunea concediului (pentru creșterea copilului) reiese că este vorba de o suspendare a unui astfel de raport.

4. Foste tendințe guvernamentale - europene - în ceea ce privește concediile pentru creșterea copiilor

Ar fi putut fi vorba de un cumul al indemnizației pentru creșterea copiilor cu veniturile salariale, chiar și în ceea ce-i privește pe funcționarii publici. Avem în vedere că printre direcțiile de acțiune prioritare pe piața muncii vizate în fostul Program de guvernare 2012 se menționa „eliminarea restricției de angajare pe perioada concediului de îngrijire a copilului, respectiv, introducerea posibilității de ocupare parțială concomitent cu deducerea proporțională a indemnizației de creștere a copilului”, precum și

Conference Proceedings – Galați, 20th – 21st of April 2012
Year IV, No. 4, Vol. II - 2012

„introducerea și stimularea formelor alternative de angajare, precum munca la distanță”.²⁸

Se impusese până la această tendință ideea de incompatibilitate între beneficiile de asistență socială și veniturile profesionale. Se pare că această incompatibilitate este menținută de noul Guvern²⁹.

S-ar fi avut în vedere susținerea copilului și a familiei³⁰, ca în cazul reglementării concediilor pentru creșterea copilului ca vechime în specialitate.

Totuși, dacă Uniunea Europeană încurajează statele în adoptarea unor măsuri care să permită concilierea vieții de familie cu cea profesională, în acord cu ideea de *flexecuritate*, ar putea face ceva în acest sens și angajatorul – privat sau public.

²⁸ A se vedea http://www.gov.ro/prioritatile-anului-2012-br-capitolul-7-piata-muncii_11a116018.html

²⁹ A se vedea http://www.avocatnet.ro/UserFiles/articleFiles/programul-de-guvernare-2012_05041103.pdf.

³⁰ Potrivit art. 12 lit. c din Legea nr. 292/2011, indemnizațiile pentru creșterea copiilor sunt incluse în categoria beneficiilor (de asistență socială) pentru susținerea copilului și a familiei.

5. Noi tendințe europene de acordare a concediilor pentru creșterea copiilor pe bază netransferabilă

La 10 decembrie 2010, când a intrat în vigoare Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 111/2010, s-a reglementat, prin art. 11 alin. 1, că se vor acorda, începând cu ianuarie 2012, concediile pentru creșterea copilului, pe bază netransferabilă persoanelor îndreptățite [deci și funcționarilor publici], după cum urmează:

a) cel puțin o lună din perioada totală a concediului de creștere a copilului este alocată uneia dintre persoanele care nu a solicitat acest drept;

b) în situația în care persoana prevăzută la lit. a) nu solicită dreptul la concediu care îi revine, celălalt părinte nu poate beneficia de dreptul la concediu în locul acesteia.

La 1 ianuarie 2012, s-a prelungit termenul de aplicare pentru 1 martie 2012, prin pct. 12 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 124/2011 pentru modificarea și completarea unor acte normative care reglementează acordarea de beneficii de asistență socială. S-a eliminat totodată alin. 2 al art. 11 care stipula că „procedura de acordare se stabilește prin ordin al ministrului muncii, familiei și protecției sociale”.

Sunt vizate, conform reglementării menționate, persoanele ai căror copii sunt născuți, adoptați, luați în plasament etc. începând cu 1 martie 2012. Logic, în cazul persoanei singure prevederile de mai sus nu se aplică.

Înțelegem că³¹:

- Până la 1 martie 2012 și în continuare pentru copiii născuți, adoptați, luați în plasament etc. anterior acestei date, părinții (inclusiv cei care au calitatea de funcționari publici) își puteau / pot transfera concediile în discuție, chiar lună de lună. Dar de la această dată nu mai pot proceda astfel.

³¹ A se vedea și Ana Ștefănescu, *Despre problema acordării concediilor pentru creșterea copiilor pe baza netransferabilă*, pe www.Avocatnet.ro.

- Celui care nu a optat (de prima dată) pentru cea mai mare parte a concediului i se alocă *in abstracto* cel puțin o lună din perioada totală a acestuia, dacă îndeplinește condițiile de acordare. Dreptul se poate cere oricând până la împlinirea de către copil a vârstei de un an, 2 ani, respectiv 3 ani, în cazul copilului cu handicap. Minimul de o lună rezervat nu se mai poate transfera celui alt părinte în cazul în care beneficiarul *in abstracto* optează să nu facă uz de el.

Practic, dacă s-a optat pentru concediul pentru 2 ani, primul părinte poate beneficia de 23 de luni de concediu iar celui alt i se alocă o lună din acesta, sau primul părinte poate beneficia de 12 luni de concediu iar celălalt poate efectua tot 12 etc. - pentru că vorbim despre dreptul minimal „de cel puțin o lună” al acestuia. Numai că opțiunea fiecăruia nu mai este transferabilă.

În Notele de fundamentare ale Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 124/2011, se explică că prin art. 11 din aceasta s-a transpus Directiva Consiliului 2010/18/UE din 8 martie 2010 de punere în aplicare a Acordului-cadru revizuit din 18 iunie 2009 privind concediul pentru creșterea copilului încheiat de BUSINESSEUROPE, UEAPME, CEEP și ETUC, începând cu nașterile sau situațiile de adopție, plasament, tutelă care se produc începând cu 1 martie 2012 și nu 1 ianuarie 2012 cum era reglementat anterior, având în vedere faptul că această directivă dă posibilitatea statelor membre de a asigura aplicarea în termenul prevăzut de aceasta, respectiv 8 martie 2012.

În preambulul Acordului se arată că s-au avut în vedere, printre altele, următoarele:

- Faptul că politica familială trebuie să contribuie la realizarea egalității de șanse între femei și bărbați și trebuie privită în contextul schimbărilor demografice, al efectelor îmbătrânirii populației, al eliminării decalajelor dintre generații, al promovării participării femeilor la viața activă și al repartizării responsabilităților familiale între femei și bărbați;

- Faptul că în multe state membre, măsurile luate pentru a incita bărbații să își asume o parte egală a responsabilităților

familiale nu au condus la rezultate suficiente, ceea ce a determinat adoptarea unor măsuri mai eficiente pentru a încuraja o repartizare mai egală a responsabilităților familiale între femei și bărbați.

Dincolo de justetea reglementărilor în discuție, nu putem trece cu vederea faptul că s-au transpus prevederile comunitare în domeniu, ceea ce este perfect normal pentru România ca membră a Uniunii Europene.

„În ceea ce ne privește, ar fi fost normal să decidă exclusiv părinții și nu legiuitorul în legătură cu distribuția concediului de creștere a copiilor, pentru că, de exemplu, prin rezervarea obligatorie a unei luni de concediu tatălui, copilului i se ia, obiectiv, dreptul pe aceeași perioadă la alăptare iar aceasta este o chestiune ce trebuie să țină de părinți - în interesul sănătății fizice și psihice a copiilor.

De asemenea, se poate pune problema că unul din părinți nu este cel mai potrivit pentru creșterea copiilor și, atunci, iar nu se are în vedere interesul care trebuie să primeze - al copiilor.”³²

Bibliografie

I. Tratate, cursuri

Georgescu Laura, *Dreptul securității sociale*, Editura Universul Juridic, București, 2011.

Țiclea Alexandru, *Tratat de dreptul muncii*, Ediția a V-a, Editura Universul Juridic, București, 2011.

II. Articole științifice

Ștefănescu Ana, Unele precizări și considerații referitoare la concediile pentru creșterea copiilor în anul 2012, în *Revista română de dreptul muncii*, nr. 1/2012.

³² Ana Ștefănescu, *Despre problema acordării concediilor pentru creșterea copiilor pe baza netransferabilă*, pe www.Avocatnet.ro.

III. Acte normative

Codul muncii;

Legea nr. 448/2006 privind protecția și promovarea drepturilor persoanelor cu handicap.

Legea nr. 292/2011 a asistenței sociale;

Legea nr. 239/2009 pentru modificarea art. 2 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 148/2005 privind susținerea familiei în vederea creșterii copilului.

Legea nr. 76/2002 privind sistemul asigurărilor pentru șomaj și stimularea ocupării forței de muncă.

Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, republicată.

Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 124/2011 pentru modificarea și completarea unor acte normative care reglementează acordarea de beneficii de asistență socială.

Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 111/2010 privind concediul și indemnizația lunară pentru creșterea copiilor;

Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 158/2005 privind concediile și indemnizațiile de asigurări sociale de sănătate.

Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 148/2005 privind susținerea familiei în vederea creșterii copilului.

IV. Materiale de practică judiciară

Decizia Înaltei Curți de Casație și Justiție nr. 26 din 14 noiembrie 2011

V. Surse internet

Ștefănescu Ana, Despre problema acordării concediilor pentru creșterea copiilor pe baza netransferabilă, pe www.Avocatnet.ro.

http://www.gov.ro/prioritatile-anului-2012-br-capitolul-7-piata-muncii_11a116018.html.

http://www.avocatnet.ro/UserFiles/articleFiles/programul-de-guvernare-2012_05041103.pdf.