

AVIZ

la teza de doctor

„Răspunderea administrativă: aspecte practico-științifice în plan comparat – Republica Moldova și România” elaborată de dl *Botomei Vasile* în cadrul catedrei „Drept constituțional și Drept administrativ” a facultății Drept Universitatea de Stat din Moldova la specialitatea: 12.00.02 – drept public (administrativ); organizarea și funcționarea instituțiilor de drept

Din conținutul lucrării studiate constatăm că scopul principal al investigației este axat pe cercetarea complexă și determinarea rolului și locului răspunderii administrative în sistemul metodelor de constrângere a statului, metode aplicate pentru asigurarea ordinii de drept, comparând Republica Moldova și România.

Relațiile interumane din societate, în condițiile existenței statului, sunt reglementate prin norme juridice, care urmăresc desfășurarea acestora potrivit voinței celor aflați la conducerea statului. În cazul încălcării normelor juridice, fiind puse în pericol valorile sociale pe care acestea le apără, intervine o răspundere juridică, în sensul că persoanele care se fac vinovate de săvârșirea unor fapte ilicite trebuie să suporte anumite consecințe juridice, adică să fie pasibile de aplicarea unor sancțiuni juridice.

În mod tradițional, răspunderea juridică este analizată ca o instituție fundamentală a dreptului, instituție care tinde să ocupe centrul dreptului în totalitatea sa, reflectând stadiul de evoluție a întregii societăți, nivelul conștiinței și responsabilității sociale. Răspunderea juridică poate fi utilizată fie prin acțiunea de ansamblu de norme juridice care reglementează relațiile sociale ce se formează în cazul încălcării normelor juridice, fie de situație juridică în care se află persoana care a încălcat normele de drept.

Cu bună dreptate autorul tezei afirmă, că desfășurarea normală a acțiunilor sociale de asigurare a drepturilor și libertăților membrilor societății nu poate fi concepută în absența unei ordini sociale, menite să asigure coeziunea și stabilitatea structurilor și instituțiilor sociale și să garanteze socialitatea și cooperarea dintre indivizi și grupuri sociale. În lucrare se evidențiază importanța răspunderii administrative ca modalitate a constrângerii statale în domeniul asigurării ordinii de drept.

Analiza situației în domeniul de cercetare, menționează autorul tezei, a demască pluralitatea de opinii și viziuni cu privire la tema abordată (p. 27-36). Aceste opinii diferă de la o doctrină la alta, de la un cercetător la altul. Această concluzie este argumentată, deoarece autorul a studiat o listă impunătoare de lucrări științifice. El menționează că, în Republica Moldova răspunderea administrativă a fost studiată de mai mulți savanți notorii, precum M. Orlov, Șt.

Belecciu, A. Guștiuc, I. Creangă, V. Guțuleac, S. Furdui, A. Guțu, E. Comarnițcaia, E. Moraru etc.

În România, lucrări în materia răspunderii administrative au fost elaborate de numeroși cercetători științifici, precum R. Ionescu, V. Dabu, V. Prisăcaru, I. Rusu, M. Preda, M. Mihailescu, V. Vedinaș, A. Iorgovan, E. Ștefan, V. Negruț, C. Drăghici, I. Alexandru, C. Manda, M. Musan, L. Martin, C. Titirișcă, M. Pop, M. Ursuța, Al. Ticlea, A. Hotca, L. Groza, T. Drăganu, C. Clîpa, I. Iovănaș, D. Apostol Tofan, R. Chiriță, C. Popescu, O. Podaru, D. Severin, R. Petrescu, D. Dragoș etc.

De menționat faptul că, în pofida acestuia, în prezența unui număr mare de investigații care sunt consacrate instituției „răspunderii administrative”, pînă în prezent, în acest domeniu nu există o claritate. Desori în doctrină, în mod special în doctrina Federației Ruse, răspunderea administrativă ca formă a răspunderii juridice se reduce la aplicarea sancțiunii pentru comiterea cu vinovăție a unei contravenții (административного правонарушения), fapt cu care autorul, pe bună dreptate, în viziunea noastră, nu este de acord.

În urma cercetării efectuate, autorul constată că în lucrările științifice deja publicate, practic, nu a fost abordată problematica răspunderii administrativ-disciplinare a procurorilor și judecătorilor, răspunderii administrative a membrilor guvernului etc.

Din aceste considerente, tema investigației științifice a dlui Vasile Botomei „Răspunderea administrativă: aspecte practico-științifice în plan comparat – Republica Moldova și România”, abordează o temă de mare actualitate și interes major sub multiple aspecte de ordin teoretic, legislativ și, în special, practic.

Această lucrare prezintă o investigație științifică importantă a doctrinelor juridice și a cadrului juridic privind răspunderea administrativă ca metodă de constrîngere statală în asigurarea ordinii de drept în administrarea publică în toate domeniile și sferele, relevînd neconcordanțele și unele lacune a cadrului juridic care influențează eficacitatea aplicării acestei metode în procesul administrării publice privind asigurarea ordinii de drept și, în primul rînd, protecția cetățeanului de abuzuri din partea funcționarilor.

Considerăm că în introducerea autorul corect a determinat și a formulat obiectivele lucrării, și anume: investigarea dimensiunii teoretice și conceptuale a instituției răspunderii administrative; identificarea și cercetarea în ansamblu a trăsăturilor și formelor de răspundere administrativă; analiza instituției de răspundere administrativ-disciplinară; investigarea instituției de răspundere contravențională; cercetarea instituției de răspundere administrativ-patrimonială; stabilirea procedurilor și problemelor de implementare a formelor de răspundere administrativă; formularea unor recomandări pentru îmbunătățirea cadrului legislativ în domeniu și implementarea acestuia în Republica Moldova, cît și România.

Noutatea științifică a rezultatelor obținute, importanța teoretică și valoarea aplicativă, aprobarea rezultatelor sunt reflectate, în principiu, corect.

Teza este structurată în 5 capitole divizate în 21 de paragrafe. Ea este, în principiu, structurată corect, în pofida faptului că avem câteva restanțe la cuprinsul tezei, care vor fi ogliindite ulterior.

Capitolul I „Analiza situației în domeniul răspunderii administrative”, în linii generale, corespunde cerințelor „Ghidului de perfectare a tezelor de doctor și autoreferatelor”. Autorul apelează la lucrările multor reprezentanți ai doctrinei dreptului administrativ din România, Republica Moldova, Federația Rusă, Franța etc. Autorul încearcă să inițieze discuții științifice cu unii autori, însă aceste încercări sunt foarte modeste.

În ceea ce privește perfectarea capitolului I avem unele restanțe:

1. Considerăm că analiza lucrărilor științifice consacrate problemei investigate ar putea fi mai amplă. Mai mult decât atât, potrivit ghidului CNAA, volumul acestui capitol trebuie să fie de 25-30 de pagini, în realitate avem -11 pagini;

2. Concluziile la capitol sunt formulate nu prea reușit. De exemplu, în § 1.3. autorul începe cu următoarea concluzie: „Originea ideii de responsabilitate trebuie să fie căutată în admiterea libertății de acțiune a omului. Forma cea mai concentrată de raționament poate fi redusă la expresia: doar acțiunea poate exprima responsabilitatea omului, dar nu există responsabilitate fără libertate”. Asupra acestei viziuni rămâne doar de meditat pentru a înțelege ce a dorit să ne comunice autorul tezei.

3. În capitolul 1 nu este determinată problema științifică a prezentei lucrări și căile de soluționare a ei. Rămâne fără clariate raportul dintre problema științifică a investigației, scopul și obiectivele ei.

Capitolul II. „Considerații generale privind răspunderea administrativă”, în viziunea noastră, este unul mai reușit: analiza lucrărilor științifice în domeniu este destul de amplă, autorul nu mai polemizează cu unii autori (p. 28, p. 30, p. 33), dar vine și cu propriile concluzii.

Totodată, considerăm că lucrarea ar avea de câștigat dacă:

1. Ar fi fost efectuată o analiză separată a doctrinei române, moldovenești, ruse, franceze etc., ca mai apoi autorul să fi făcut o sinteză de drept comparat, exprimând propriile concluzii;
2. La p. 36 autorul vine cu propria definiție de răspundere administrativă și constată că: **„Răspunderea administrativă reprezintă o formă a răspunderii juridice întemeiată pe încălcarea normelor de drept administrativ prin săvârșirea unor fapte ilicite (abateri administrative)”**.

Salutăm acest fapt, însă această definiție, în viziunea noastră, nu numai că este discutabilă, ea în principiu nu poate fi acceptată. Doar nu orice încălcare a normelor de drept administrativ

prin comiterea unor fapte ilicite atrage după sine aplicarea răspunderii administrative. Sunt multiple excepții de la această regulă generală (de exemplu, referitor la Codul contravențional al RM constatăm: „Cauzele care înlătură caracterul contravențional al faptei și răspunderea contravențională” (art. 19-31); „Circumstanțele care înlătură procesul contravențional” (art. 441) etc.). În aceste cazuri făptuitorul nu poate fi tras la răspundere juridică.

Capitolul III „Răspunderea administrativ-disciplinară. Aspecte de drept comparat”
merită, la fel, o apreciere pozitivă. Autorul depune multe eforturi de a studia această formă de manifestare a răspunderii administrative. În pregătire, bazându-se pe propria experiență de activitate în calitate de avocat, el examinează: „caracteristicile răspunderii administrativ-disciplinare a magistraților”, „procedura aprobării tacite – ca formă de răspundere administrativ-disciplinară” etc.

Însă, avem și aici unele rezerve, și anume:

1. La p. 45 autorul propune definiția răspunderii administrativ-disciplinare, indicând că „aceasta reprezintă o formă de manifestare a răspunderii administrative, întemeiată pe încălcarea unui raport juridic de drept administrativ, având ca temei abateră administrativ-disciplinară”.

Pozitiv apreciem inițiativa proprie a doctorandului. Însă în această definiție, în viziunea noastră, lipsesc suplimentar trei elemente de bază a noțiunii de răspundere administrativ-disciplinară:

- a) subiectul *activ special* a răspunderii administrativ-disciplinare – numai autoritatea publică;
- b) subiectul *pasiv special* a răspunderii administrativ-disciplinare – numai funcționarului public și persoana cu statut juridic asimilat celui de funcționar public;
- c) sancțiunile disciplinare și procedura aplicării lor sunt stabilite nu de normele dreptului privat (muncii), ci celui public (administrativ);

2. Ar fi fost binevenit dacă autorul suplimentar ar fi examinat răspunderea administrativă în raport cu cea penală, civilă și disciplinară, acordând o atenție sporită particularităților *răspunderii administrativ-disciplinare* în raport cu cea disciplinară. Este cunoscut faptul că în teorie și în practică anume aceste două forme ale răspunderii juridice se confundă. Mai mult decât atât, unii cercetători și practicieni consideră că aceste două sintagme sunt sinonime, fapt cu care categoric nu suntem de acord, deoarece răspunderea administrativ-disciplinară are trăsăturile sale de bază bine conturate, și anume:

1) Raporturile juridice ce țin de răspunderea administrativ-disciplinară constituie obiectul reglementării și investigației dreptului public;

- 2) Subiect pasiv a răspunderii administrativ-disciplinare poate fi numai funcționarului public, adică ea se aplică doar față de această categorie;
- 3) Subiectul activ a răspunderii administrativ-disciplinare poate fi numai o autoritate publică sau reprezentantul ei. Decizia autorității publice privind aplicarea sancțiunii disciplinare față de funcționarul public are regim juridic de act administrativ;
- 4) Abaterile disciplinare care servesc drept temei juridic pentru răspunderea administrativ-disciplinară și sancțiunile disciplinare sunt prevăzute expres în Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, ci nu în Codul Muncii;
- 5) Sancțiunile disciplinare pot fi aplicate funcționarului public numai în conformitate cu procedura prevăzută în Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public;
- 6) Sancțiunile disciplinare, cu excepția avertismentului, pot fi aplicare funcționarului public numai după desfășurarea cercetării administrative prealabile și după audierea echitabilă a funcționarului public de către comisia de disciplină;
- 7) Actul administrativ privind aplicarea sancțiunii disciplinare funcționarului public poate fi atacat numai în instanța de contencios administrativ.

Concluzia de bază constă în faptul că temeiul juridic și procedura aplicării răspunderii disciplinare sunt reglementate prin normele dreptului privat, pe când temeiul juridic și procedura aplicării răspunderii administrativ-disciplinare țin de obiectul de reglementare a dreptului public.

Capitolul IV „Răspunderea contravențională” este consacrat unei alte forme de manifestare a răspunderii administrative. Unii reprezentanți ai doctrinei o numesc „răspunderea administrativ-contravențională”, alții „răspunderea contravențională”. Poziția autorului la acest capitol rămâne a fi neclară, fapt care ar fi fost important, deoarece în Republica Moldova, odată cu intrarea în vigoare a Codului contravențional (31. 05.2009), de jure este recunoscută apariția unei noi forme juridice – **răspunderea contravențională**. Pentru România, unde legislația în domeniul contravențiilor nu este codificată, în doctrină mai des este utilizată noțiunea „**răspunderea administrativ-contravențională**”.

Nu putem fi de acord cu structura acestui capitol. El conține, practic, două paragrafe:

„4.1. Trăsături definitorii și juridice ale răspunderii contravenționale, și

4.2. Sancțiuni contravenționale aplicate persoanelor fizice și juridice”.

Considerăm că instituția „răspunderii contravenționale” nu putea fi examinată fără studierea procedurii contravenționale.

Capitolul V „Răspunderea administrativ-patrimonială” prezintă un interes sporit. Chiar dacă aici sunt unele neclarități, momente discutabile, pozitiv este faptul că aspectul administrativ al problemei în cauză se abordează în premieră.

La p. 104 autorul, tradițional, vine cu definiția răspunderii administrativ-patrimoniale și menționează că ea „reprezintă o formă a răspunderii administrative întemeiată pe faptul că statul a încălcat printr-un act administrativ sau prin faptul că a refuzat fără temei să rezolve o cerere a indivizilor cu privire la un drept recunoscut de legislație, fiind obligat să repare prejudiciile cauzate (fie materiale sau morale)”.

Constatăm că este o viziune, o încercare foarte *atrăgătoare*, de un interes sporit și merită o conștientizare pe viitor. Însă ar fi fost extrem de important de aflat poziția autorului în ceea ce privește „subiectul activ al răspunderii administrativ-patrimoniale” și „subiectul pasiv al răspunderii administrativ-patrimoniale”, pornind de la această definiție. Cu alte cuvinte, cine aplică această formă a răspunderii juridice și față de cine poate fi aplicată? Dacă luăm poziția autorului privind „subiecții pasivi ai răspunderii administrativ-patrimoniale”, expusă la p. 98: „d) sancțiunile pot fi aplicate la un cerc larg de autorități ale administrației publice și funcționarilor publici, vina cărora a fost stabilită”, apoi această poziție a autorului nu se încadrează în definiția citată.

Concluziile generale și recomandările au un conținut, multe din ele merită atenție, totodată, în viziunea noastră, ele necesită o restructurare și o redactare suplimentară.

Lista bibliografiei trebuie să fie adusă în corespundere cu cerințele ghidului CNA.A.

Concluzii.

Sugestiile menționate de noi poartă un caracter subiectiv, pot fi discutabile și, în principiu, nu diminuează valoarea științifică și aplicativă a lucrării, semnificația ei. Tema cercetării a fost selectată reușit, ea are o actualitate indiscutabilă.

Conținutul material și formal al lucrării, în principiu, corespund cerințelor înaintate față de tezele de doctorat stabilite prin actele normative în vigoare și regulamentele CNA.A. ●

Propunerile și recomandările tezei au importanță atît din punct de vedere a teoriei dreptului administrativ, cât și o importanță practică privind aplicarea răspunderii administrative.

Autoreferatul la teza de doctor în drept corespunde conținutului tezei. Rezultatele cercetării efectuate au fost reflectate în publicațiile științifice la tema abordată în teză, comunicate la diferite conferințe teoretico-științifice naționale și internaționale, aplicate în practică, fapt confirmat prin multiple anexe.

Considerăm că teza de doctorat „*Răspunderea administrativă: aspecte practico-științifice în plan comparat – Republica Moldova și România*” elaborată de dl Vasile Botomei, în principiu, întrunește exigențele unei teze de doctor, poate fi admisă spre susținerea publică, decizia rămînd după Consiliul științific specializat, iar autorului tezei poate să i se confere titlul

de doctor în drept la specialitatea 12.00.02 – drept public (administrativ): organizarea și funcționarea instituțiilor de drept în urma susținerii publice a rezultatelor investigației.

Referent

Victor GUTULEAC,
Dr. în drept, prof. univ.

Confirm semnătura
dlui V. Gutuleac

Serviciul Resurse umane

19 iunie 2013