

**PRINCIPIILE CARE GUVERNEAZĂ PROCEDURA ADMINISTRATIVĂ PRIN PRISMA
PREVEDERILOR CODULUI ADMINISTRATIV AL REPUBLICII MOLDOVA.
ASPECTE DE RELEVANȚĂ**

*Aliona CORCENCO, dr., lect. univ., Facultatea de Drept
și Științe Sociale, Universitatea de Stat „Alec Russo” din Bălți*

Abstract: *The full and correct application of the Administrative Code of the Republic of Moldova depends on an existence of an administrative culture of the service, in which public servants understand and internalize the principles of good administration.*

An important chapter of the Administrative Code of the Republic of Moldova is represented by common principles and specific principles of the administrative procedure, which draw the guidelines for the legal system and for public authorities. In well-determined cases, the principles of law comply with the regulatory norm.

In this study, we set out to make a brief analysis of the specific governing principles of administrative procedure, through the norms of the Administrative Code of the Republic of Moldova.

Keywords: *public administration, administrative procedure, principles.*

Introducere

Administrația publică, din perspectiva sociologică, reprezintă sistemele birocratice și procedurile acestora care deserveșc aparatul guvernamental și îi pun în aplicare politicile.

Ca fiecare domeniu al vieții sociale, și administrația publică trebuie să-și îmbunătățească modul în care funcționează, trebuie să progreseze, să țină pasul cu evoluția societății și a nevoilor comunității pe care o deserveșc.

În absența unei proceduri administrative uniforme, optimizarea funcționării entităților publice poate fi iluzorie.

Este deosebit de important ca într-o societate bazată pe principiile statului de drept puterea conferită administrației publice să decurgă și să fie enunțată într-un mod neechivoc prin Constituție și prin lege, asigurând celor administrați un tratament adecvat și echitabil.

E adevărat că abilitatea legală este o condiție esențială a legitimității exercitării puterilor administrației, dar aceasta nu este și suficientă. Trebuie de recurs și la alte principii pentru a face ca procesul administrativ să asigure celor administrați un tratament adecvat și echitabil.

Noțiunea de procedură administrativă

Procedura administrativă reprezintă ansamblul normelor juridice privind formele și modalitățile specifice de elaborare, punere în executare și control al actelor administrative precum și de realizare a operațiunilor administrative și tehnico-materiale de către structurile administrației publice.

Procedura, conform Dicționarului Explicativ al limbii române, reprezintă totalitatea actelor și a formelor îndeplinite în cadrul activității desfășurate de un organ de jurisdicție, de executare sau de alt organ de stat.

Astfel, profesorul R. Ionescu [8, p. 237-238] definește procedura administrativă ca fiind forma în care organele administrației de stat acționează pentru organizarea executării în concret a legilor și a celorlalte acte ale organelor statului emise în realizarea puterii de stat, iar într-o altă accepție ca reprezentând totalitatea normelor juridice care reglementează forma în care se îndeplinește întreaga activitate a organelor administrației de stat.

În opinia profesorului M. Anghene, deși denumită generic „procedura administrativă”, aceasta reprezintă numai o parte a procedurii în cadrul aparatului administrației de stat și anume procedura administrativă necontencioasă, cuprinzând principiile și regulile de emiteră și executare a actelor administrative, spre deosebire de procedura folosită pentru soluționarea de litigii de către organele de jurisdicție funcționând în cadrul administrației de stat, care este o procedură contencioasă, asemănătoare celei folosite de instanțele judecătorești [12].

Potrivit Codului ReNEUAL de procedură administrativă a Uniunii Europene, „Procedura administrativă” înseamnă procesul prin care o autoritate publică pregătește și formulează acțiuni administrative (...)” [5, p. 49-50].

Astfel, putem conchide că procedura administrativă este forma sau ansamblul de formalități a legilor și a actelor subordonate acestora, acte care pot emana de la administrația de stat sau de la alte subiecte de drept.

În această ordine de idei, reiterăm prevederile Codului Administrativ al Republicii Moldova în acord cu care procedura administrativă este activitatea autorităților publice cu efect în exterior, îndreptată spre examinarea condițiilor, pregătirea și emiterăa unui act administrativ individual, spre examinarea condițiilor, pregătirea și încheierea unui contract administrativ sau examinarea condițiilor, pregătirea și îndeplinirea unor măsuri strict de autoritate publică [4 (art. 6)].

Principiile procedurii administrative

Principiile trebuie să fie în măsură de a extrage esențialul dintr-un sistem de norme juridice și de a oferi un instrument util în interpretare, iar când discutăm despre principii ale unui domeniu juridic, utilitatea în procesul de interpretare ține de însăși rațiunea lor.

Principiile fundamentale ale dreptului, menționează profesorul I. Santai, sunt regulile care constituie temelia sistemului de drept a unei societăți și se regăsesc, în mod specific, în ramurile juridice care compun dreptul, precum și în normele juridice care alcătuiesc acele ramuri [9, p. 27-28].

În opinia profesorului Mircea Preda principiile sunt regulile sau ideile fundamentale călăuzitoare, cu forță juridică obligatorie și prioritară, care este exprimată, direct, prin una sau printr-un ansamblu coerent de norme juridice sau, indirect, prin ansamblul reglementărilor juridice într-un anumit domeniu; idee care nu poate fi ignorată prin norme cu forță juridică inferioară sau prin acțiuni ori inacțiuni concrete [14, p. 421].

Principiile fundamentale se desprind din Constituție, din alte legi, iar unele sunt o creație a științei dreptului [19].

Astfel, respectarea principiilor este o obligație juridică a tuturor celor care, într-o formă sau alta, au tangență cu domeniul de activitate, indiferent dacă aceștia au sau nu calitatea de autoritate publică ori sunt persoane fizice sau juridice. Or, principiile contenciosului administrativ sunt regulile sau ideile fundamentale, cu forță juridică obligatorie și prioritară, reglementate de lege sau care rezultă din interpretarea normelor de drept administrativ, ce duc la realizarea echității în relațiile dintre autoritățile administrației publice și persoană, autoritățile administrației publice și funcționar public, funcționar public și persoană.

Codul administrativ al Republicii Moldova este extrem de explicit la capitolul principii și conține un capitol, care este consacrat principiilor, și anume, Capitolul III denumit „Principii”, care cuprinde Secțiunea 1 „Principii comune”: legalitatea, cercetarea din oficiu, egalitatea de tratament, buna-credință, imparțialitatea, limba de procedură, aplicarea termenului rezonabil, Secțiunea a 2-a „Principiile procedurii administrative”: eficiența, proporționalitatea, securitatea raporturilor juridice, motivarea, comprehensibilitatea și transparența acțiunilor autorităților publice, comunicarea, cooperarea, răspunderea; și Secțiunea a 3-a „Principiile procedurii de contencios administrativ”: supremația

dreptului, independența judecătorilor, audierea juridică și dreptul la un proces echitabil, accesul liber la justiție, dreptul la apărare, oralitatea, nemijlocirea; contradictorialitatea și egalitatea în drepturi procedurale a participanților la proces.

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

Obiectivul acestui studiu este de a pune în valoare principiile ce guvernează procedura administrativă și care se conțin în Codul administrativ, Secțiunea a 2-a „Principiile procedurii administrative”.

În cele din urmă principiile procedurii administrative reglementate de Codul Administrativ sunt: - eficiența (art. 28); - proporționalitatea (art. 29); - securitatea raporturilor juridice (art. 30); - motivația (art. 31); - comprehensibilitatea și transparența acțiunilor autorităților publice (art. 32); - comunicarea (art. 33); - cooperarea (art. 34); - răspunderea (art. 35).

Principiul proporționalității este reglementat de art. 29 al Codului Administrativ, definindu-l după cum urmează: „Orice măsură întreprinsă de autoritățile publice prin care se afectează drepturile și libertățile prevăzute de lege trebuie să corespundă principiului proporționalității. O măsură întreprinsă de autoritățile publice este proporțională, dacă este potrivită pentru atingerea scopului urmărit în temeiul împuternicirii atribuite prin lege; este necesară pentru atingerea scopului; este rezonabilă, iar măsura întreprinsă de autoritățile publice este una rezonabilă dacă ingerința produsă prin ea nu este disproporțională în raport cu scopul urmărit” [4].

Principiul proporționalității din cuprinsul art. 29 al Codului Administrativ este pentru prima dată reglementat ca atare și având acest înțeles.

Constituția, în art. 54 alin. 2,3,4 referitor la Restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți consacră concepția clasică referitoare la proporționalitate, extrasă din dreptul european al drepturilor omului, în sensul că restrângerea (n.n. exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți) „poate fi dispusă numai dacă este necesară în interesele securității naționale, integrității teritoriale, bunăstării economice a țării, ordinii publice, în scopul prevenirii tulburărilor în masă și infracțiunilor, protejării drepturilor, libertăților și demnității altor persoane, împiedicării divulgării informațiilor confidențiale sau garantării autorității și imparțialității justiției. Măsura trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o și nu poate atinge existența dreptului sau a libertății” [2].

Potrivit prevederilor art. 18 al Convenției europene pentru apărarea drepturilor omului restricțiile care sunt aduse drepturilor și libertăților, nu pot fi aplicate decât în scopul pentru care ele au fost prevăzute [3].

Pornind de la cele de mai sus citate, observăm, sub un prim aspect, faptul că art. 29 din Codul administrativ consacră principiul proporționalității din perspectiva necesității asigurării unui echilibru între „formele de activitate ale administrației publice” și „efectele asupra persoanelor” (teza I), asemănându-se, din această perspectivă, cu proporționalitatea între scopul urmărit de administrație și mijloacele utilizate. Sub un al doilea aspect, teza a II-a a aceluiași art. 29 instituie o obligație constând în aceea ca reglementările sau măsurile să fie inițiate, adoptate, emise, de autoritățile instituțiilor publice în urma evaluării nevoilor, problemelor, riscurilor și impactului soluțiilor propuse. Or, o măsură întreprinsă de autoritățile publice este proporțională, dacă este potrivită pentru atingerea scopului urmărit în temeiul împuternicirii atribuite prin lege; este necesară pentru atingerea scopului; este rezonabilă, iar măsura întreprinsă de autoritățile publice este una rezonabilă dacă ingerința produsă prin ea nu este disproporțională în raport cu scopul urmărit.

Discutăm, așadar, de o proporționalitate abstractă, care se determină a priori, în procesul normativ sau decizional (după cum înțelegem noi). Ne întrebăm dacă și cum va fi aplicat acest principiu, respectiv dacă se va ține cont de el, în condițiile în care rareori proiectele de acte normative evidențiază impactul concret și real al diferitelor măsuri, această condiție fiind și la acest moment tratată cu vădită superficialitate de emitenții reglementărilor.

Principiul securității raporturilor juridice este reglementat de art. 30 al Codului Administrativ, definindu-l după cum urmează: „autoritățile publice nu pot întreprinde măsuri cu efect retroactiv, cu excepția cazurilor prevăzute de lege, totodată, autoritățile publice nu pot întreprinde măsuri care să

afecteze situațiile juridice definitive sau drepturile dobândite, decât în situații în care, în condițiile stabilite de lege, acest lucru este absolut necesar pentru interesul public [4].

Ideea de securitate este foarte importantă pentru viața socială și juridică, întrucât fără ea stabilitatea, consolidarea și dezvoltarea raporturilor sociale, economice, juridice etc. ar fi cu neputință, iar în loc de ordine și pace socială ar fi dezordine, anarhie și conflicte sociale, ceea ce ar duce la descompunerea oricărei societăți [13, p. 192-193].

Securitatea juridică desemnează acea stare de siguranță a indivizilor și a societăților conferită de normativitatea juridică prin respectarea prescripțiilor sale. Ea este rezultatul protecției juridice a valorilor sociale, a atributelor persoanei umane și a acțiunilor sale legitime, a climatului social, care să permită „coexistența libertăților” [10, p. 120].

Securitatea juridică instituie condiția minimă pentru realizarea justiției în societate. Gradul de realizare a securității juridice – niciodată infailibilă – depinde de certitudinea dată de normele juridice, de precizia acestora, ea subliniind importanța surselor juridice și, în special, a legii, cât și modul în care se asigură primatul dreptului și efectivitatea acestuia în societate.

Așa cum remarca P. Roubier, securitatea juridică este o premisă a tuturor civilizațiilor. Existența acesteia este născută dintr-o necesitate profundă ca și aceea de lege în natură. Ea este „scutul juridic” contra anarhiei [16, p. 267-279].

Principiul securității raporturilor juridice este unul dintre obiectivele Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale din 04.11.1950 [3]. El nu și-a găsit reflectare în textul Convenției, însă acesta poate fi dedus din art. 6 „Dreptul la un proces echitabil”, deoarece de el se leagă, în mod direct, unul din principiile generale de interpretare la care jurisprudența Curții de la Strasbourg se referă în mod frecvent și care, de altfel, este proclamat în Preambulul Convenției: „preeminența dreptului”. Or, o protecție adecvată împotriva arbitrarului constituie o obligație pentru orice Stat care dorește să consacre „preeminența dreptului”. Aceasta este, așadar, protecția pe care Convenția își propune să o asigure, nu numai cenzurând orice ingerință ce nu ar fi legitimă sau nu s-ar întemeia pe elemente pertinente și suficiente și, deci, nu ar fi necesară într-o societate democratică, dar și veghind la acele situații juridice în care sunt în joc drepturi subiective, a căror stare de incertitudine ar putea, de la un anumit moment, să lovească însăși substanța drepturilor. Securitatea juridică se leagă, așadar, de principiul general al preeminenței dreptului.

În sistemul de drept al Republicii Moldova supremația Constituției și a legilor a fost ridicată la rang de principiu constituțional, consacrat de art. 7 din Legea fundamentală, potrivit căruia „Constituția Republicii Moldova este legea supremă. Nici o lege și nici un alt act juridic care contravine Constituției nu are putere juridică” [2].

S-a instituit, astfel, o obligație generală, impusă tuturor subiectelor de drept, inclusiv autorității legiuitoare care trebuie să se asigure că activitatea de legiferare se realizează în limitele și în concordanță cu Legea fundamentală a țării și, totodată, să asigure calitatea legislației. Aceasta, întrucât, pentru a respecta legea, ea trebuie cunoscută și înțeleasă, iar pentru a fi înțeleasă, trebuie să fie suficient de precisă și previzibilă, așadar să ofere securitate juridică destinatarilor săi. S-a conturat, în acest sens, în strânsă legătură cu principiul legalității, un alt principiu, cel al securității juridice. Fără a fi consacrat expres de norme constituționale, fiind mai degrabă o creație a jurisprudenței, acesta constituie, deopotrivă, un principiu fundamental al statului de drept, stat care este apreciat, în bună măsură, în funcție de calitatea legilor sale [20, p. 7].

Preocuparea pentru asigurarea securității juridice este de actualitate în Republica Moldova, în condițiile creșterii cantitative a legislației, determinată de creșterea complexității dreptului, ca urmare a dezvoltării noilor izvoare de drept, precum și apariției unor noi domenii de reglementare. Este evident că în prezent se legiferează mult, dar oare se legiferează bine?

Pentru implementarea eficientă a principiilor securității juridice, legiuitorul stabilește un șir de norme juridice menite să garanteze respectarea exigențelor constituționale. În special, actul normativ care stabilește niște criterii clare spre a fi respectate pentru garantarea securității juridice este Legea cu privire la actele normative. În articolul 3 – principiile activității de legiferare este stabilit că la elaborarea unui act normativ se respectă următoarele principii: a) constituționalitatea; b) respectarea drepturilor și libertăților fundamentale; c) legalitatea și echilibrul între reglementările concurente;

d) oportunitatea, coerența, consecutivitatea, stabilitatea și predictibilitatea normelor juridice; e) asigurarea transparenței, publicității și accesibilității; f) respectarea ierarhiei actelor normative[11].

Din aceste idei decurge obligația legiuitorului de a stabili niște criterii clare pentru garantarea securității juridice în procesul de creare a actelor normative. Legea privind actele normative ne oferă următoarele componente ale principiului securității juridice:

- Previzibilitatea legii este asigurată prin norma care stabilește că actul normativ trebuie să corespundă prevederilor Constituției Republicii Moldova, tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte, principiilor și normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional, precum și legislației Uniunii Europene.
- Actul normativ trebuie să se integreze organic în cadrul normativ în vigoare, scop în care:
 - a) proiectul actului normativ trebuie corelat cu prevederile actelor normative de nivel superior sau de același nivel cu care se află în conexiune;
 - b) proiectul actului normativ întocmit în temeiul unui act normativ de nivel superior nu poate depăși limitele competenței instituite prin actul de nivel superior și nici nu poate contraveni scopului, principiilor și dispozițiilor acestuia.

Componentele principiului securității juridice de interpretare unitară a legii sunt desfășurate în articolul 41, care stabilește că elementele constitutive ale actului normativ trebuie să asigure expunerea consecutivă, ordonată și sistematizată a obiectului reglementării, precum și interpretarea și aplicarea corectă a actului normativ [11].

Articolul 71 menționează că interpretarea actelor normative se efectuează cu scopul clarificării sensului unui act normativ sau al unor dispoziții din acesta.

Prin interpretare se oferă soluții juridice de aplicare a normei de drept în sensul exact al acesteia. De menționat că interpretarea unitară a legii este unul din componentele de bază ale principiului securității juridice.

În articolul 72 – actele de interpretare și autoritățile abilitate să interpreteze actele normative este explicat că: actele de interpretare oficială a Constituției Republicii Moldova și a legilor constituționale sunt adoptate de către Curtea Constituțională. Interpretarea oficială a legilor, altele decât cele menționate, se realizează exclusiv de către Parlament prin adoptarea legilor de interpretare. Interpretarea oficială a ordonanțelor Guvernului se realizează de către Guvern prin adoptarea de ordonanțe, în limita termenului de abilitare sau de către Parlament prin adoptarea legilor de interpretare, în afara acestuia. Actele de interpretare oficială a actelor normative, altele decât cele menționate, sunt adoptate, aprobate sau emise de autoritățile care au adoptat, au aprobat sau au emis actele supuse interpretării. Actul normativ se interpretează printr-un act normativ de aceeași categorie și forță juridică. Actul normativ de interpretare nu are efecte retroactive, cu excepția cazurilor când prin interpretarea normelor de sancționare se creează o situație mai favorabilă.

Deci, în acest context, legiuitorul moldovean, în deplină concordanță cu principiul securității juridice, ne oferă niște reguli clare de interpretare a actului normativ, dar și se referă la o altă componentă a principiului – cea de neretroactivitate a actului normativ.

În contextul celor expuse, putem conchide că într-un stat de drept, respectarea principiului securității juridice trebuie să reprezinte o prioritate, atât sub aspectul asigurării calității legii, cât și al interpretării uniforme a acesteia de către autoritățile statului, rolul principal, în acest sens, revenind autorității legislative și puterii judecătorești.

Principiul motivării impune necesitatea ca autoritățile publice care emit sau adoptă acte administrative să arate, în mod expres și implicit [22], elementele de fapt și de drept care determină soluția adoptată. În doctrină, prin „motive” se înțeleg atât prevederile juridice ce determină instituțiile publice să ia măsuri, cât și rațiunile care justifică emiterea actului în cauză [17].

În opinia profesorului T. M. T. Oroveanu, utilitatea motivării deciziilor prezintă un triplu interes. Astfel, aducerea la cunoștință a motivelor înseamnă a explica decizia și, deci, a evita conflictele posibile dintre administrație și administrații pe care îi servește. Pe de altă parte, obligația motivării determină administrația să nu ia decizii pentru rațiuni care nu pot fi aduse la cunoștința opiniei publice, astfel încât administrația să se călăuzească în activitatea sa de norme morale. De asemenea, motivarea permite un control eficient al superiorului ierarhic asupra conținutului deciziei, precum și un control jurisdicțional riguros al instanțelor de contencios administrativ [23, p. 211].

Motivarea actului administrativ constituie o garanție împotriva arbitrariului și se impune cu deosebire în cazul actelor prin care se modifică ori se suprimă drepturi sau situații juridice individuale și subiective. Motivarea unei decizii administrative nu poate fi limitată la considerente legate de competența emitentului ori la temeiul de drept al acesteia, ci trebuie să conțină și elementele de fapt care să permită, pe de o parte, destinatarilor să cunoască și să evalueze temeiurile deciziei, iar, pe de altă parte, să facă posibilă exercitarea controlului de legalitate [25].

Odată cu intrarea în vigoare a Codului administrativ, „motivarea” devine unul din principiile de bază ale procedurii administrative. Astfel, reieșind din prevederile art. 31 al Codului administrativ, motivarea devine și o obligație întărită la nivel de principiu prin care autoritățile publice trebuie să motiveze actele administrative individuale și operațiunile administrative [4].

În cazul actelor individuale, motivarea se referă, în principal, la cauzele de fapt și de drept care au impus adoptarea actului [24, p. 239], iar legiuitorul în limita Codului administrativ, propune, în special, obligația de a motiva doar actele administrative individuale. În cazul dat, menționăm că conținutul Codului administrativ, în special, ține de reglementarea juridică, regimul juridic al actului administrativ individual. Ceea ce ține de actul administrativ normativ, Codul administrativ este mai rezervat în reglementare.

După gradul de întindere a efectelor juridice, actele administrative pot fi clasificate în acte administrative normative și acte administrative individuale. Diferența dintre cele două categorii este că, dacă actele administrative normative conțin reguli cu caracter general și impersonale, oricine fiind în drept de a intra sub incidența lor la un moment dat, cele cu caracter individual se adresează fie unor persoane fizice sau juridice, dar care sunt determinate chiar în actul emis.

Respectiv, trebuie făcută distincția între motivarea actelor administrative normative și a celor individuale. În cazul actelor administrative normative, motivarea trebuie să se refere la cerințele care justifică adoptarea actului, principiile de bază și finalitatea reglementării propuse, efectele de ordin social, economic, politic, cultural, urmările, implicațiile asupra reglementării în vigoare, precum și fazele parcurse în emiterea sau adoptarea actului.

Totodată, prevederile alin. (1), art. 118 al Codului administrativ puntează că „Motivarea este operațiunea administrativă prin care se expun considerentele care justifică emiterea unui act administrativ individual. În motivare se indică temeiurile esențiale de drept și de fapt pe care le-a luat în considerare autoritatea publică pentru decizia sa. Din motivarea deciziilor discreționare trebuie să poată fi recunoscute și punctele de vedere din care autoritatea publică a reieșit la exercitarea dreptului discreționar. Motivarea trebuie să se refere și la argumentele expuse în cadrul audierii.”

Reieșind din norma suscitată, motivarea actului administrativ este cu atât mai necesară, cu cât instituția emitentă dispune de o largă putere de apreciere, instanța având rolul de a controla această forță discreționară [26]. Astfel, legiuitorul tacit obligă autoritatea publică să motiveze toate actele administrative individuale. Or, motivarea actului administrativ, până la urmă, îmbracă forma de expresie a puterii discreționare pe care o are autoritatea publică de a aprecia momentul și rațiunile acțiunii/inacțiunii concrete materializate într-un act administrativ, de a aprecia oportunitatea acțiunii/inacțiunii autorității publice, devine un element de legalitate, care poate fi controlat de instanța de contencios administrativ [6 p. 20-33].

Colaborând prevederile art. 31, alin. (1), cu prevederile art. 118 al Codului administrativ, conchidem că motivarea este obligatorie doar actelor administrative individuale și suplimentar mai apare o poziție – drept al autorităților publice ca „exercitarea dreptului discreționar” și, totodată, se valorifică etapa procedurii administrative ca „audierea”, ceea ce-i acordă dreptul de a fi auzit, dreptul de a fi ascultat, dreptul de a prezenta toate probele necesare cu acordarea termenilor suplimentari pentru soluționarea cazurilor concrete a fiecărui cetățean în parte.

Scopul motivării este acela de a decela motivul actului, pentru ca instanța să poată verifica, dacă nu cumva actul a fost emis cu exces de putere [27]. Mai mult ca atât, legiuitorul, prin prisma art. 123 al Codului Administrativ „Înlăturarea greșelilor de formă și procedură”, vine în întimpinarea autorităților publice prin acordarea restabilirii/reparării situației în cazul lipsei motivării actului administrativ, care poate avea drept consecințe nulitatea actului administrativ. Astfel, alin. (1) al articolului sus indicat expres prevede „O încălcare a prevederilor de formă și procedură, care nu duce la nulitatea actului administrativ individual, este neînsemnată atunci când: b) motivarea necesară se recuperează ulterior

de către autoritatea publică”; iar alin. (2) al aceluiași articol expres menționează până la ce etapă poate fi restabilită/reparată o greșeală neînsemnată de formă și procedură, cum ar fi și motivarea actului administrativ individual. „Acțiunile prevăzute la alin. (1) pot fi recuperate până la finalizarea dezbaterilor judiciare în prima instanță”.

Astfel: a) în cazul lipsei motivării, ca parte componentă a actului administrativ și b) în cazul nerecuperării ulterioare de către autoritatea publică, până la finalizarea dezbaterilor judiciare în prima instanță a motivării actului administrativ, drept consecință, poate servi ca un temei de declarare a nulității actului administrativ. Respectiv, putem conchide că insuficiența motivării sau nemotivarea atrage nulitatea sau nevalabilitatea actelor administrative.

Deci, motivarea actului administrativ, încet, dar sigur își asigură pozițiile pe platforma justiției. Acest fapt spune despre acele plusuri ale Codului administrativ, dar și simplifică exercitarea controlului de legalitate de către instanțele de judecată. În alin. (2), art. 118 al Codului administrativ, legiuitorul ne dă o detaliere a cerințelor, condițiilor ce trebuie respectate atunci când se motivează un act administrativ.

Astfel, motivarea completă a unui act administrativ individual cuprinde: a) motivarea în drept – temeiul legal pentru emiterea actului administrativ, inclusiv formele procedurale obligatorii pe care se bazează actul; b) motivarea în fapt – oportunitatea emiterii actului administrativ, inclusiv modul de exercitare a dreptului discreționar, dacă este cazul; c) în cazul actelor administrative defavorabile – o descriere succintă a procedurii administrative care a stat la baza emiterii actului: investigații, probe, audieri, opinii ale participanților contrare conținutului final al actului etc.

Alin. (3) al art. 118, prin colaborare cu art. 31 din Codul administrativ, poziționează motivarea completă a actului administrativ ca o obligație, respectiv, motivarea este parte integrantă a actului administrativ individual și condiționează legalitatea acestuia.

Drept continuare a ideii, legiuitorul întărește în p. f), alin. (1), art. 120 al Codului administrativ „Structura actului administrativ individual emis sau confirmat în scris” precum că: motivarea deciziei luate, inclusiv indicarea actelor normative pentru a căror punere în aplicare se emite actul administrative, respectiv motivarea devine obligatorie, inclusiv cu indicarea actelor normative pentru a căror punere în aplicare se emite actul administrativ, este parte integrantă a actului administrativ ce condiționează legalitatea actului administrativ și, totodată, devine o condiție obligatorie a actului administrativ ca formă și conținut.

Astfel, legiuitorul, fiind destul de riguros cu obligația motivării actului administrativ, totuși, face unele excepții de la această obligație, care au o explicație logică și argumentată, reieșind chiar din formularea în alin. (4), art. 118 al Codului administrativ, respectiv: motivarea nu este obligatorie în cazul în care:

- a) autoritatea publică admite o petiție în totalitate fără ca prin decizia de soluționare a ei să fie afectate drepturile sau interesele legitime ale altor persoane;
- b) acest lucru este prevăzut expres de lege; sau
- c) autoritatea publică emite acte administrative individuale de același fel într-un număr mai mare sau automatizat și, conform circumstanțelor de fapt ale cazului în parte, nu se cere o motivare.

În concluzie, putem menționa următoarele:

1. Motivarea actului administrativ, în legislația Republicii Moldova, este o obligație întărită la nivel de principiu.
2. Trebuie făcută distincția între motivarea actelor administrative normative și a celor individuale. În cazul actelor administrative normative, motivarea trebuie să se refere la cerințele care justifică adoptarea actului, principiile de bază și finalitatea reglementării propuse, efectele de ordin social, economic, politic, cultural, urmările, implicațiile asupra reglementării în vigoare, precum și fazele parcurse în emiterea sau adoptarea actului, iar în alin. (2), art. 118 al Codului administrativ legiuitorul ne dă o detaliere a cerințelor, a condițiilor ce trebuie respectate atunci când se motivează un act administrativ individual, cu evidențierea unei poziții aparte în cazul actelor administrative individuale defavorabile.
3. Suplimentar evidențiem: a) în cazul lipsei motivării, ca parte integrantă a actului administrativ și b) în cazul nerecuperării ulterioare de către autoritatea publică, până la finalizarea dezbaterilor judiciare în prima instanță, a motivării actului administrativ, drept consecință, poate servi ca un temei de declarare a nulității actului administrativ.

4. Motivarea actului administrativ individual, încet, dar sigur își asigură pozițiile, acest fapt spune despre acele plusuri ale Codului administrativ, dar și simplifică exercitarea controlului de legalitate de către instanțele de judecată.
5. Motivarea devine obligatorie, inclusiv cu indicarea actelor normative pentru a căror punere în aplicare se emite actul administrativ, este parte integrantă a actului administrativ ce condiționează legalitatea actului administrativ și, totodată, devine o condiție obligatorie a actului administrativ ca formă și conținut [27].

Comprehensibilitatea și transparența acțiunilor autorităților publice sunt solicitate în mod expres prin art. 32 din Codul administrativ: (1) Procedura administrativă se structurează astfel încât participanții să poată înțelege fiecare etapă a procedurii. Dacă este necesară contribuția unui participant, acestuia i se comunică neîntârziat, într-un limbaj clar și ușor de înțeles, acțiunile care trebuie întreprinse. (2) În condițiile legii, autoritățile publice trebuie să asigure participarea neîngrădită la procedura administrativă a persoanelor interesate.

Transparența în administrația publică este, în general, instrumentul dorit, încurajat și permis pentru a spori eficiența actului de guvernare și al deciziilor adoptate de către autorități.

Derivat din latinescul „transparentum” care înseamnă a transmite lumina, cuvântul transparență este folosit în mod figurat pentru a însemna „a fi ușor de văzut”. Termenul a evoluat, înregistrând multe utilizări și semnificații – de la sensul inițial de transmitere a luminii până la ceva care este aparent sau înțeles. Acest lucru se întâmplă pentru că oamenii dau sens mediului lor prin clarificarea progresivă a sensului cuvintelor pe care le folosesc, rezolvând ambiguitățile [1, p. 296-297].

Republica Moldova dispune de cadrul legal necesar pentru asigurarea unui proces decizional transparent și participativ. Cu toate acestea, există multe probleme în aplicarea eficientă a acestuia. Aplicarea selectivă și fragmentară a legislației este una dintre problemele frecvent invocate de către autorii care studiază fenomenul. În fundamentarea modelului pornim de la premisa că efectele transparenței, definită în termeni de impact tangibil, depinde în practică de modul în care reacționează alți actori. Reacțiile pot fi de două feluri: indirecte – atunci când mass-media, partidele politice de opoziție sau alegătorii dezvăluie / recunosc ca problemă abuzurile autorităților; și directe – când autoritățile iau decizii obligatorii ca răspuns la o problemă [28, p. 49-59].

Existența unor acte normative speciale în domeniul informării, consultării și participării în procesul decizional, prevederi exprese în Codul administrativ, hotărâri de guvern privind mecanismul de consultare publică și paginile oficiale ale autorităților administrației publice în rețeaua Internet plasează Republica Moldova în rândul țărilor cu un cadru normativ elaborat pentru asigurarea transparenței.

În pofida existenței unui amplu cadru legal, autoritățile administrației publice locale aplică selectiv și fragmentar legislația privind transparența în procesul decizional. Studiile arată că cel mai utilizat instrument pentru asigurarea transparenței este pagina web a autorității locale (în medie de 95,58%) urmată de rețelele de socializare – (78,37%), poșta electronică (58,66%), panoul informativ (58,36%) și ziarele (45,58%) [15]. 10 din 60 de orașe și sate monitorizate de IDIS Viitorul nu au pagini web, fie sunt nefuncționale (Dondușeni, Criuleni, Otaci, Baurci, Corjeuți, Sipoteni, Gura Galbenei, Costești, Chișcăreni și Ruseștii Noi) [18].

Definiția legală a transparenței în legislația națională exprimă, în mod clar, scopul acesteia – informare, în mod deschis și explicit privind activitatea desfășurată de către autoritățile publice, implicit, consultarea cetățenilor în procesul de elaborare și de adoptare a deciziilor, considerând a priori cetățenii „părți interesate” în procesul de elaborare a deciziilor.

Carențele cadrului legal pot fi diminuate prin aplicarea unui model, adaptat pentru contexte specifice, în care se vor regăsi cu precădere următoarele elemente:

1. Furnizori de date și informații. Se referă la actori identificabili, în esență, birocratici, care produc informații și se bazează pe ele atunci când acționează. Controlează aceste informații și pot fi forțați să le elibereze. Observația noastră este că nu doar autoritățile publice pot apărea în calitate de furnizor de informații. Acestea pot fi oferite și de către cetățeni (ex. expertiza acestora în cadrul procesului decizional). Rolul autorității publice este să analizeze, (într-un cadru transparent!) utilitatea acesteia pentru fundamentarea de politici și acțiuni.
2. Informații și date. Informațiile produse există, în mare parte, sub formă de documente. Observația pe care o formulăm este că cetățeanului ar trebui să-i fie furnizate mai degrabă informații publi-

ce, decât documente publice. În multe cazuri, informațiile furnizate de autoritățile publice sunt în forme și structuri care nu sunt de înțeles de către receptorii de informații. Aceste forme pot include tabele, diagrame complicate, cifre aglomerate și texte lungi, care pot fi adevărate, dar inutile. Mai multe studii evidențiază importanța interpretării informațiilor furnizate. De exemplu, un serviciu public este considerat transparent atunci când informează părțile interesate, precum și le explică deciziile [21, p. 471-489]. Explicațiile textuale simple [7, p. 251-275], sinteza și interpretarea se impun având în vedere diversitatea probabilă a abilităților cognitive ale receptorilor de informații.

3. Public capabil și motivat să înțeleagă mesajele dezvăluite și semnificația acestora. Publicul așteaptă revelarea acțiunilor autorităților publice, astfel încât acesta să poată acționa asupra sa, folosind canalele adecvate ale discursului public și ale vocii democratice. Transparența nu este pe deplin realizată decât dacă publicul larg este conștient de disponibilitatea informațiilor și știe cum să acceseze astfel de informații și le utilizeze.

În concluzie, putem puncta câteva dintre problemele-cheie ale transparenței în administrația publică:

1. Necesitatea unui model comprehensiv se impune din mai multe motive. În primul rând, nu toți cetățenii sunt înzestrați cu aceleași capacități cognitive și nici nu se impune o asemenea „alinieare”.
2. Gradul de familiarizare cu cadrul legal, cunoașterea suficient de bine a tuturor subiectelor de pe agenda publică, experiența pentru a înțelege de ce sunt necesari anumiți pași sau de ce trebuie să se facă ceva într-un anumit mod etc. sunt diferite.

În modelul propus am inclus elemente care să asigure deopotrivă și oferta și cererea de transparență. Natura și obiectivele transparenței sunt susceptibile să difere în funcție de situație și modelul poate fi utilizat pentru a selecta factorii determinanți care sunt adecvați unui context dat.

Codul Administrativ al Republicii Moldova mai reglementează și următoarele principii (asupra cărora ne vom expune în alt articol):

- *la art. 28 principiul eficienței*, în acord cu care procedura administrativă se realizează într-un mod simplu, adecvat, rapid, eficient și corespunzător scopului. Procedura administrativă se realizează în scris, dacă caracterul urgent al măsurii nu cere o realizare verbală a procedurii administrative.
- *la art. 33 principiul comunicării, în raport cu care* comunicarea interinstituțională și comunicarea cu participanții sau cu publicul în cadrul procedurii administrative se face prin orice mijloc (verbal, poștă, telefon, fax, poștă electronică etc.), acordându-se prioritate mijloacelor care asigură o mai mare eficiență, rapiditate și economie de costuri.
- *la art. 34 principiul cooperării în acord cu care* autoritățile publice au obligația să contribuie și să colaboreze în vederea realizării competențelor ce le revin potrivit legii.
- *la art. 35 principiul răspunderii potrivit căruia* autoritățile publice și persoanele fizice care le reprezintă răspund, după caz, penal, contravențional, civil sau disciplinar pentru neexecutarea sau executarea necorespunzătoare a activității administrative, în condițiile legii.

Ținând cont de realitățile societății în care trăim, în colaborare cu caracterul idealist ce rezultă din modalitatea în care sunt reglementate principiile sus enumerate, considerăm că nu suntem prea duri atunci când apreciem că reglementarea acestor ultime principii are o utilitate discutabilă.

Desigur că enunțarea lor în cod poate avea importanță majoră, însă pentru a fi eficientă, statuarea acestor principii trebuie să se întâlnească cu disponibilitatea destinatarilor – instituții, autorități publice și personalului acestora – de a le respecta, cu posibilitatea asimilării acestor principii ca valori inerente activității desfășurate.

Concluzie

Reieșind din profesionalismul personalului ce își desfășoară activitatea în cadrul organelor autorităților publice, nu suntem suficient de optimiști pentru a considera că va fi posibilă o asimilare a acestor principii sau valori. Din perspectiva posibilității de asimilare, nu putem să nu ne întrebăm cât va dura asimilarea (chiar și în sensul de lectură) a Codului Administrativ de cei direct interesați (personalul autorităților și instituțiilor publice).

În această ordine de idei, punctăm că dincolo de utilitatea principiilor reglementate de Codul Administrativ, pentru a insufla valori de nivel idealist este mai importantă posibilitatea de asumare și de asimilare a respectivelor valori, decât simpla lor statuire la nivel declarativ, lipsită de posibilitatea practică de a produce efecte sau a ajuta în interpretare.

Bibliografie:

1. Ball C. What Is Transparency. Public Integrity, Fall 2009, vol. 11, no. 4, p. 296-297.
2. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994 publicat în Monitorul Oficial al R. Moldova nr.1 din 12.08.1994, republicată în Monitorul Oficial al R. Moldova nr. 78/140 din 29.03.2016
3. Convenția Europeană a Drepturilor Omului adoptată la Roma, în 04.11.1950. Ratificată prin Hotărârea Parlamentului nr. 1298 din 24.07.1997. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 54-55 din 21.08.1997.
4. Codul Administrativ al Republicii Moldova nr. 116 din 19.07.2018. Publicat: 17.08.2018 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 309-320 art. nr.: 466. Data intrării în vigoare: 01.04.2019.
5. Codul reNEUAL de procedură administrativă a Uniunii Europene, coord.: Herwig C. H. Hofmann, Jens-Peter Schneider, Jacques Ziller, Dacian C. Dragoș; trad. și adapt. din versiunea în lb. franceză sau cea în lb. engleză: jud. drd. Cosmina Codrescu, drd. Evelina Rusu, jud. drd. Demis Sparios, jud. drd. Iarina Prelipceanu. București: Universul Juridic, 2016, 245 p.
6. D. C. Dragoș. Discuții privind posibilitatea anulării unui act administrativ pe motive de inoportunitate. În: Revista Transilvană de Științe Administrative, 1 (10), 2004, pp. 20-33, ISSN: 1454-1378
7. Hosseini, M., Shahri, A., Phalp, K. et al. Four reference models for transparency requirements in information systems. Requirements Eng 23, 2018, 251-275, <https://doi.org/10.1007/s00766-017-0265-y> [Online] (accesat pe data de 29.04.2023).
8. Ionescu, R. Drept administrativ. București: Ed. Didactică și pedagogică, 1970, 357 p.
9. Ioan Santai, Introducere în studiul dreptului, București, Fundația Universitară Aisteda, 1999, 171 p.
10. I. Craiovan. Finalitățile dreptului. București: Continent-XXI, 1995. p. 120.
11. Legea cu privire la actele normative nr. 100 din 22.12.2017. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 7-17/34, 12.01.2018.
12. M. Anghene, „Necesitatea codificării normelor privind administrația de stat”, in „R.R.D.” nr. 3/1976.
13. Marian N. Tratat de publicitate imobiliară. Introducere în publicitatea imobiliară. Vol. I. București: Universul Juridic, 2006. 500 p.
14. Mircea Preda, Tratat elementar de drept administrativ român, Ed. Lumina Lex București, 1996, 736 p.
15. Monitorizarea transparenței activității administrației publice locale de nivelul II și a UTA Găgăuzia. Promo-LEX, Chișinău, 2021.
16. P. Roubier. Teorie generale du droit. Paris, 1946, 557 p.
17. P. Mothijsen, Compendiu de drept european, Ediția a7a, Editura Club Europa, 2002.
18. Pîrvan, V. Raportul de monitorizare Transparența autorităților administrației publice locale din Republica Moldova în anul 2019, IDIS „Viitorul”, 2019.
19. Rezoluția Parlamentului European din 15 ianuarie 2013, recomandări adresate Comisiei privind dreptul de procedură administrativă al Uniunii Europene [2012/2024(INL)].
20. S. Popescu, C. Ciora, V. Țindăreanu. Aspecte practice de tehnică și evidență legislativă. București: Ed. Monitorul Oficial, 2008. p. 7.
21. Stirton, L., & Lodge, M. Transparency Mechanisms: Building Publicness into Public Services. Journal of Law and Society, 2001, 28 (4), 471-489. <http://www.jstor.org/stable/3657957>[Online] (accesat pe data de 20.04.2023).
22. Tofan Apostol D., Unele considerații în legătură cu Legea privind transparența decizională în administrația publică. În: Curierul Judiciar, nr. 3, 2003.
23. T. M. T. Oroveanu, Tratat de drept administrativ, București, 1994, 618 p.
24. V. Vedinaș. Drept administrativ, ediția a IV-a, revizuită și actualizată, Editura Universul Juridic, București, 2009.
25. <http://www.euroavocatura.ro/jurisprudenta/3059/> Nemotivarea actului administrativ de eliberare din funcția publică[Online] (accesat la data de 20.08.2023)
26. <https://avocatstoean.ro/drept-civil/cerinta-motivarii-actului-administrativ-contestarea-actelor-premergatoare-doar-odata-cu-contestarea-actului-administrativ-solicitat-acte-ale-autoritatilorpublice/> [Online] (accesat pe data de 20.04.2023).
27. https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/205-211_2.pdf Motivarea actului administrativ individual în lumina codului administrativ [Online] (accesat la data de 31.08.2023).
28. <http://jss.usch.md/wp-content/uploads/2021/11/Un-model-comprehensiv-al-transparenței-in-administratia-publica-pag49-59.pdf> [Online] (accesat la data de 31.08.2023).